

# Los mercados de trabajo en Europa central

## Desempleo, cambio estructural e instituciones

.....

TOMASZ MICKIEWICZ\*  
BEATA MONTHY\*

.....

*En el primer epígrafe, analizaremos el desempleo en las economías en transición y observaremos los flujos entre las situaciones alternativas del mercado laboral. Posteriormente, utilizaremos este enfoque para resumir los factores principales que podrían afectar a los niveles de desempleo de los nuevos Estados miembros que se incorporarán en 2004. Finalmente, ofreceremos una breve perspectiva general de los resultados econométricos empíricos sobre las diferencias entre las características del mercado laboral de la actual Europa de los Quince y de los nuevos Estados miembros.*

*Palabras clave: desempleo, mercado laboral, sistemas económicos, datos socioeconómicos, econometría aplicada, Unión Europea, Europa central.*

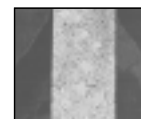
*Clasificación JEL: O52, F15.*

### 1. El desempleo en la transición y los flujos entre las situaciones laborales

Los mercados laborales de Europa central y del Este han sufrido profundas transformaciones desde 1989. La introducción de los principios del mercado para la distribución de la mano de obra ha tenido consecuencias positivas, aunque se han visto acompañados de efectos secundarios negativos como el desempleo. Las repercusiones para los mercados laborales de la región fueron serias. Uno de los desafíos más importantes que han surgido después de la transición ha sido cómo tratar el desempleo, la pobreza y la exclusión social de algunos grupos sociales vulnerables. Sin embargo, parece que los responsables políticos de la transición no han sido capaces de encontrar una solución satisfactoria a todos estos problemas ni de ponerla en práctica después. Como consecuen-

cia, la mayoría de los países de la región se enfrentan a problemas graves en el mercado de trabajo que se reflejan tanto en las altas cifras de desempleo como en el descontento popular (Gráfico 1).

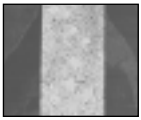
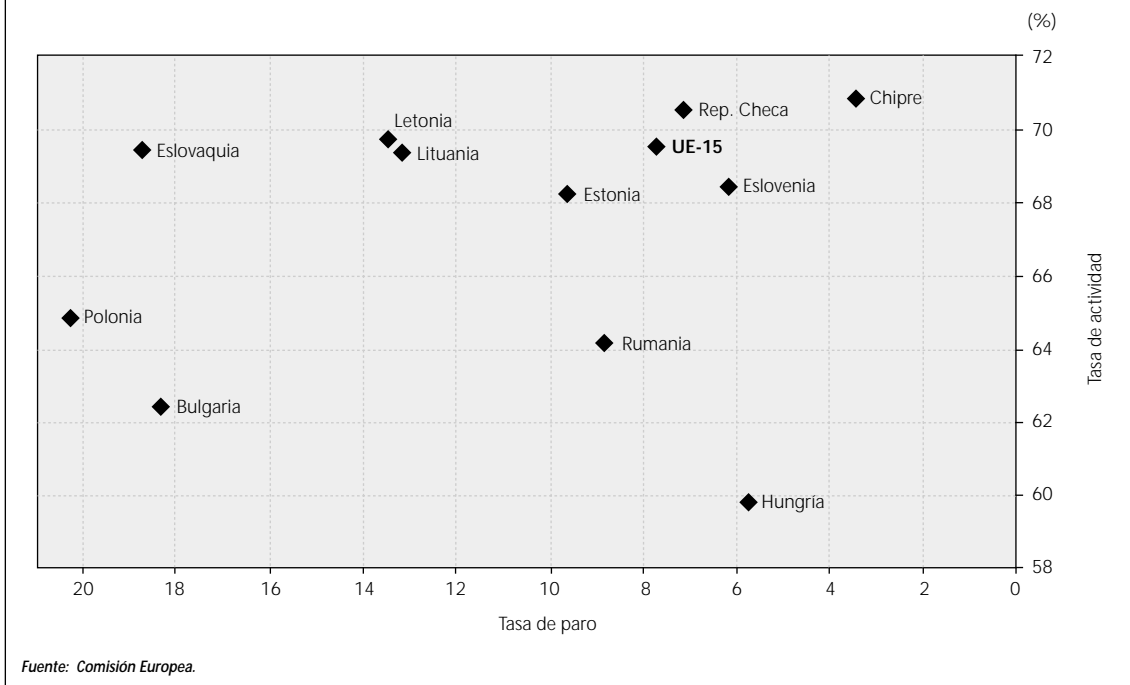
El desempleo no fue fácil de evitar y la respuesta política óptima fue difícil de diseñar. Se introdujeron programas de transición/liberalización en la región como respuesta a la crisis económica, a la debacle del sistema de economía dirigida y a la caída del régimen político comunista en estos países. Las reformas llevaron a enormes cambios en las estructuras productivas y a los correspondientes ajustes en el empleo. Además, las características sistémicas de todas estas economías supusieron que en el momento inicial, es decir en 1990, se caracterizaran por un grado significativo de acopio de mano de obra en las empresas industriales. Las estimaciones existentes de acaparamiento de mano de obra, es decir, de empleo por encima del nivel técnicamente eficiente, sugieren porcentajes que oscilan entre el 15 y



MONOGRAFICO

\* SSEES (Instituto de Estudios Eslovos y de Europa del Este) en el *University College of London*.

GRAFICO 1  
TASA DE PARO Y ACTIVIDAD, 2002



MONOGRAFICO

el 20 por 100 en la ex-URSS, el 18 por 100 en la antigua Checoslovaquia y entre el 20 y el 25 por 100 en Polonia (respectivamente: Porket 1984; Brada 1989; Rutkowski 1990, 1995). Por consiguiente, tanto la reubicación de la mano de obra como los recortes de plantilla supusieron la aparición de altos niveles de desempleo.

Es más, los países que pusieron en práctica programas de reformas coherentes experimentaron un aumento inicial más rápido y espectacular del desempleo. Con algunas simplificaciones, la diferencia entre el modelo típico de las economías de Europa central, es decir, de los 8 países de la región que entrarán en la UE en 2004, y el de los países que forman parte de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) sirve de ejemplo. Dos economías del sudeste de Europa, Bulgaria y Rumania, se encuentran a medio camino, ya que se caracterizaron por un errático camino de reformas intermitentes. La República Checa, con una combinación de reformas avanzadas y un bajo nivel de desempleo durante casi toda la década de los noventa, ha sido una interesante excepción de la que hablaremos más adelante.

Las diferencias en las trayectorias del desempleo se corresponden con los diferentes rumbos

de la producción. En las economías de Europa central, la puesta en práctica de programas coherentes de reformas llevó tanto al rápido surgimiento del desempleo como a la inmediata aparición de la «recesión de la transformación». Sin embargo, en estos países, el período de recesión fue relativamente corto y la recuperación que siguió relativamente fuerte. En los Estados que integran la CEI, la recesión fue más prolongada y, aunque el aumento inicial del desempleo fue más lento, creció hasta niveles similares a los observados en las economías de Europa central. Por consiguiente, no hay evidencia empírica de que se produzca ningún tipo de beneficio social sostenible por el hecho de retrasar las reformas. También debería tenerse en cuenta que, en aquellos lugares en que se pusieron en práctica, los paquetes de reformas coherentes no sólo introdujeron medidas liberalizadoras de mercado, sino también sistemas de protección social que funcionaban relativamente bien. Paradójicamente, durante los antiguos regímenes de economía dirigida los sistemas de protección social estaban poco desarrollados y los beneficios sociales estaban típicamente asociados al *status* de empleado. Además, las empresas desempeñaban importantes funciones sociales (sobre estos temas, Rein y otros autores, 1997).

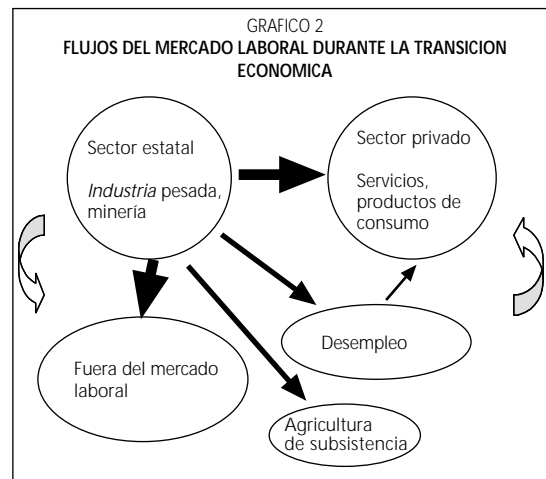
Otra forma de interpretar esta aparición más lenta del desempleo en los países de la CEI es que, debido a que los niveles de protección social son inadecuados, los empleados se aferran a su trabajo a pesar del espectacular descenso de los salarios y de los atrasos salariales. En comparación con esto, el desempleo abierto puede ser incluso una consecuencia socialmente mejor (Mickiewicz y Bell, 2000).

Esto nos lleva a una cuestión más general. Dado el nivel inicial de acaparamiento de mano de obra, que alcanzaba el 20 por 100, ¿por qué el desempleo no alcanzó este nivel en los países en transición? El promedio de la tasa de paro en estos países se mantuvo mucho más cerca del 10 por 100 que del 20 por 100.

Para responder a esta pregunta, es útil observar la cuestión del desempleo directamente desde la perspectiva de los flujos. De acuerdo con la bibliografía sobre las economías en transición (Blanchard, 1997), el desempleo se puede dividir en dos categorías básicas: *el paro de los sectores viejos* y *el de los nuevos*. A esta distinción se le puede dar más de una interpretación empírica. Se puede relacionar con la dimensión de la propiedad, en la que viejo significa estatal y nuevo significa privado. Sin embargo, en este caso, una distinción más relevante podría estar relacionada con el contraste entre las compañías controladas por personas de dentro (lo que incluye las empresas típicamente estatales al principio de la transición, pero también las privatizaciones desde dentro) y aquellas cuyo control corporativo se transfirió a gente externa (tanto como resultado de las privatizaciones o fruto del surgimiento de nuevas compañías). En ambos casos, el sector nuevo es aquél en el que se produjo la reestructuración y el ajuste económico de los objetivos de las empresas de acuerdo con el nuevo entorno del mercado. Además del punto de vista de la propiedad, los sectores nuevos y viejos también pueden identificarse en términos puramente estructurales. Los nuevos sectores, es decir, aquellos en expansión, son los servicios y los productos de consumo, mientras que los viejos sectores, que se encuentran en retroceso, están relacionados con la industria pesada y la minería. La distinción está muy relacionada con la situación de la propiedad: desde el

mismo principio de la transición, el sector servicios estuvo dominado por las empresas privadas, como resultado de una rápida puesta en práctica de programas de privatización a pequeña escala y de las nuevas empresas. Por otro lado, el proceso de privatización fue más lento en la industria pesada y minera, de modo que las compañías estatales siguieron dominando estos sectores.

El Gráfico 2 ilustra la idea subyacente de los flujos del mercado de trabajo durante la transición. El grosor de las flechas representa los flujos que se corresponden con los datos empíricos de los países en transición.



La primera explicación para las tasas de paro observadas podría estar relacionada con los flujos de entrada más lentos en el desempleo. En particular, como ya se ha mencionado más arriba, en los países con un ritmo de reformas lento, la inadecuada previsión social desincentivó la situación de desempleo. Las personas que trabajaban en la CEI preferían aceptar una drástica reducción de sus salarios y enfrentarse a atrasos en los pagos que dejar sus ocupaciones. Paralelamente a esto, en los países con un ritmo lento de reformas, algunos sectores industriales seguían operando igual que siempre pero con leves restricciones presupuestarias. Esto significa que se utilizaron varios canales fiscales y financieros para apoyar el empleo en los viejos sectores, que no se habían reestructurado. A largo plazo, la política de retraso de la reestructuración resultó ser contraproducente, ya que la prolongada recesión, unida a la

falta de una reestructuración eficiente y a la crisis de las finanzas públicas, hizo que los altos niveles de desempleo fueran insostenibles.

Una explicación paralela está relacionada con las diferencias en los programas de privatización. Al contrario que en Europa central, los métodos de privatización dominantes que se aplicaron en la CEI y, en particular, en Rusia eran equivalentes a la privatización con personas de dentro. Tal y como está bien documentado en la bibliografía sobre la propiedad de los *insiders*, esta forma de titularidad está típicamente asociada con una mayor flexibilidad salarial y una menor flexibilidad del empleo tanto hacia abajo como hacia arriba. De ello se deriva que los flujos de entrada en el desempleo fueran más bajos.

La segunda explicación está relacionada con la nueva situación del empleado, que en lugar de pasar a estar parado, se produce para él una salida de la población activa. Algunos de estos flujos reflejan fenómenos sociales positivos que son el resultado del ajuste a las nuevas condiciones del mercado, pero otros son consecuencia de políticas desacertadas (Gráfico 1).

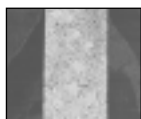
Uno de los factores que disminuye la tasa de actividad, en particular entre la gente joven, está relacionado con los flujos de entrada en la educación superior. Con el sistema de economía dirigida, se producían pocos retornos a la educación y había escasos incentivos para estudiar. La liberalización de los sistemas salariales llevó a un aumento de los retornos relativos a la educación y al incremento correspondiente en el número de estudiantes. Los flujos de entrada en la educación respondían también, en parte, al desajuste de las capacidades como resultado del cambio en el entorno económico. Los programas de estudios empresariales (finanzas, marketing, gestión), de economía y de tecnologías de la información experimentaron los mayores aumentos como respuesta al cambio en la estructura de la demanda laboral.

Posiblemente, una evolución paralela y más general reflejó el ajuste natural en la tasa de actividad de acuerdo con las preferencias después del desmantelamiento del sistema de economía dirigida. Este argumento se basa en el hecho de que las tasas de actividad en Europa central al princi-

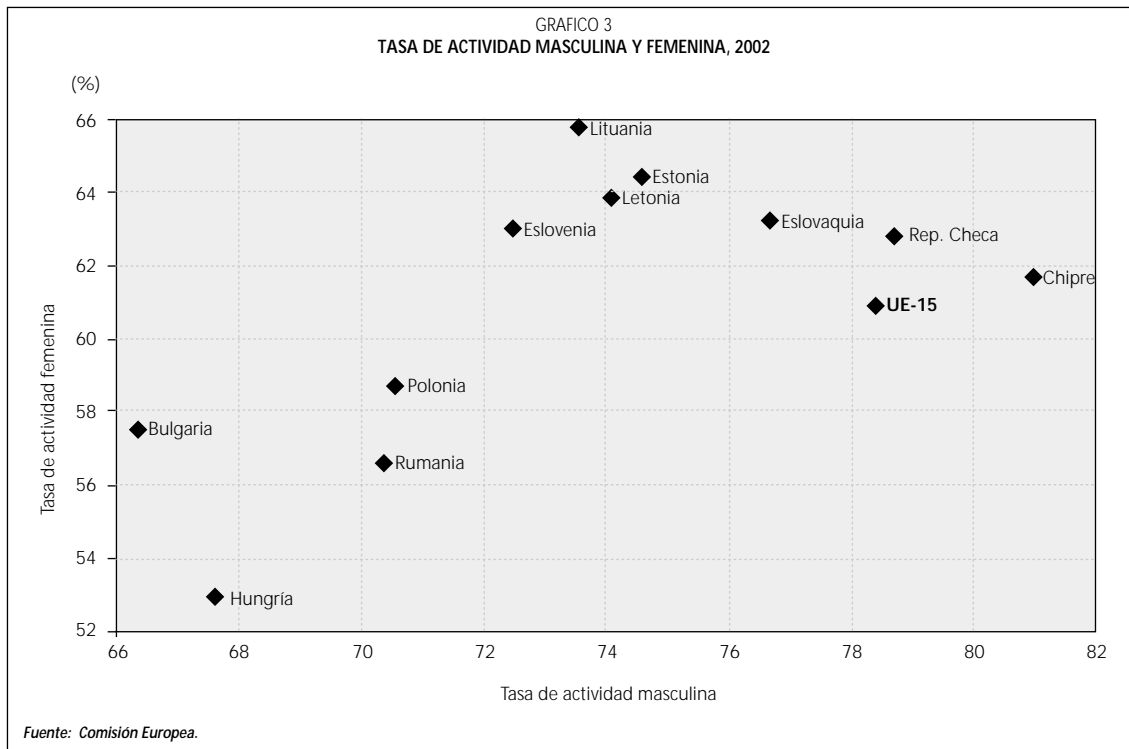
pio del proceso de transición fueron mucho más altas que las de aquellas economías con un nivel similar de renta *per capita* en distintas partes del mundo. La economía dirigida funcionaba de forma que por un lado garantizaba el empleo, pero por otro incorporaba penalizaciones para aquéllos que no trabajaban. Por consiguiente, el empleo era un derecho, pero también una obligación. Como ya se ha mencionado, el acceso a los beneficios sociales era difícil si no se tenía un puesto de trabajo. Además, los parados podían sentirse directamente perseguidos como si fueran parásitos sociales, aunque la política oficial se relajó relativamente en este sentido en la mayoría de los países durante la última etapa del comunismo. La propaganda oficial promocionaba fuertemente el empleo y el trabajo como una virtud social esencial. Por consiguiente, tras la liberalización era de esperar algunos ajustes a la baja en la tasa de actividad: en las economías con ingresos medios, el valor añadido de las ocupaciones de las unidades familiares fuera del empleo normal podía ser en algunos casos más alto que los beneficios salariales. Por lo tanto, cuando la gente fue libre de elegir su estilo de vida, se produjeron algunos ajustes.

No obstante, otros flujos de salida hacia la inactividad fueron el resultado de políticas cuestionables. La visible disminución de la previsión social para el cuidado de los niños expulsó muchas mujeres con hijos del mercado laboral. Sin embargo, en general, las tasas de actividad laboral de las mujeres siguieron siendo altas en los países de Europa central gracias a dos factores que servían de contrapeso. Por un lado, la nueva creación de empleo se produjo en los servicios, un sector en el que el empleo femenino es tradicionalmente más alto. Por último, aunque no por ello menos importante, las mujeres de estos países tenían un alto nivel educativo, lo que supone una diferencia notable con respecto a países con una renta media comparable fuera de Europa central (Gráfico 3).

Otro canal de salida hacia la inactividad fue consecuencia de una política que reemplazó el desempleo abierto por programas de jubilación anticipada. El problema de esta aproximación es que surge de una visión del desempleo bastante



MONOGRAFICO



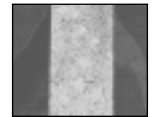
ingenua, como si se tratara de un juego de suma cero en el que se aparta a la gente más mayor del mundo laboral con el fin de liberar empleos para los más jóvenes. Pero eso no es del todo así, porque en el modelo resultante puede haber un desajuste entre la oferta de los empleos liberados y las características en cuanto a cualificación y experiencia de la oferta laboral. Posiblemente, la marcha de algunos trabajadores cualificados más mayores pudo tener un impacto general negativo en la productividad media, lo que supuso resultados desfavorables para el empleo.

Si se observan más de cerca las estadísticas de Europa central, se puede ver fácilmente que Eslovenia es una excepción porque tiene una tasa de empleo muy baja en el grupo de edad más alto (55-64), lo que supone un fuerte contraste frente a la tasa de empleo global, esto es, la que abarca de los 15 a los 64 años (Gráfico 4).

En conjunto, Hungría es un ejemplo de país en el que las tasas de paro se mantuvieron bajas, aunque a costa de un descenso significativo en la tasa de actividad y de una tasa de ocupación asimismo baja (Gráficos 1 y 4).

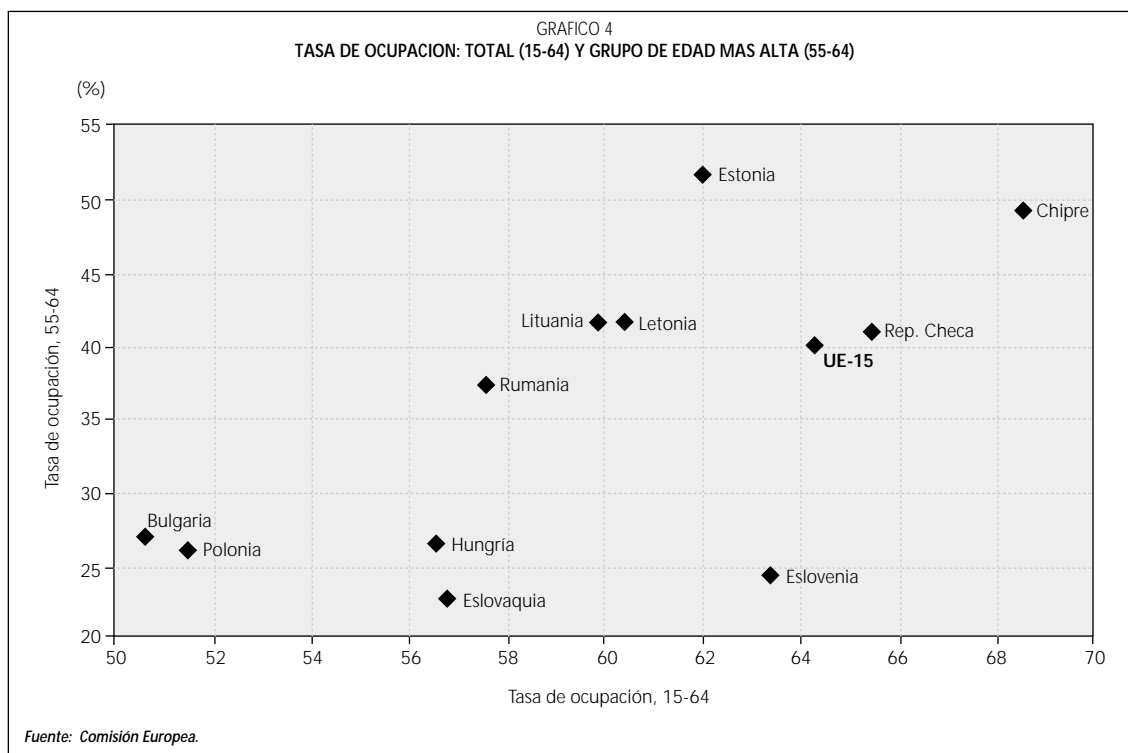
La tercera explicación para los niveles de desempleo observados está relacionada con los flujos de entrada hacia nuevos empleos. La crea-

ción de puestos de trabajo en los sectores nuevos sigue siendo la vía más eficaz para eliminar el paro. Desde la perspectiva sectorial, la *reestructuración mediante la creación de empleo* se puede definir como la creación de puestos de trabajo de acuerdo con el cambio estructural que converge hacia la estructura laboral de las economías de la UE con rentas altas. En lo que a esto se refiere, Polonia fue el país de Europa central que mejor se comportó durante la segunda mitad de los noventa, seguido de Eslovenia. Es interesante que también se observaron rápidos cambios estructurales en ese período en algunas economías de la UE. España en particular obtuvo cifras similares a las de Polonia en este indicador de reestructuración por medio de la creación de nuevos empleos, a diferencia de Portugal y Grecia (para detalles sobre el cálculo, ver Mickiewicz, 2003). El proceso de creación de nuevos empleos ha sido paralelo al índice de creación de nuevas empresas, en el que Polonia de nuevo se situó en una excelente posición entre las economías en transición en los noventa. El proceso pudo ser en parte alimentado por las actitudes sociales; un estudio transfronterizo de Blanchflower y otros (2001) encontró que la buena disposición para trabajar por cuenta propia en Polonia sólo es igualada por la de los ita-



MONOGRAFICO

GRAFICO 4  
TASA DE OCUPACION: TOTAL (15-64) Y GRUPO DE EDAD MAS ALTA (55-64)



MONOGRAFICO

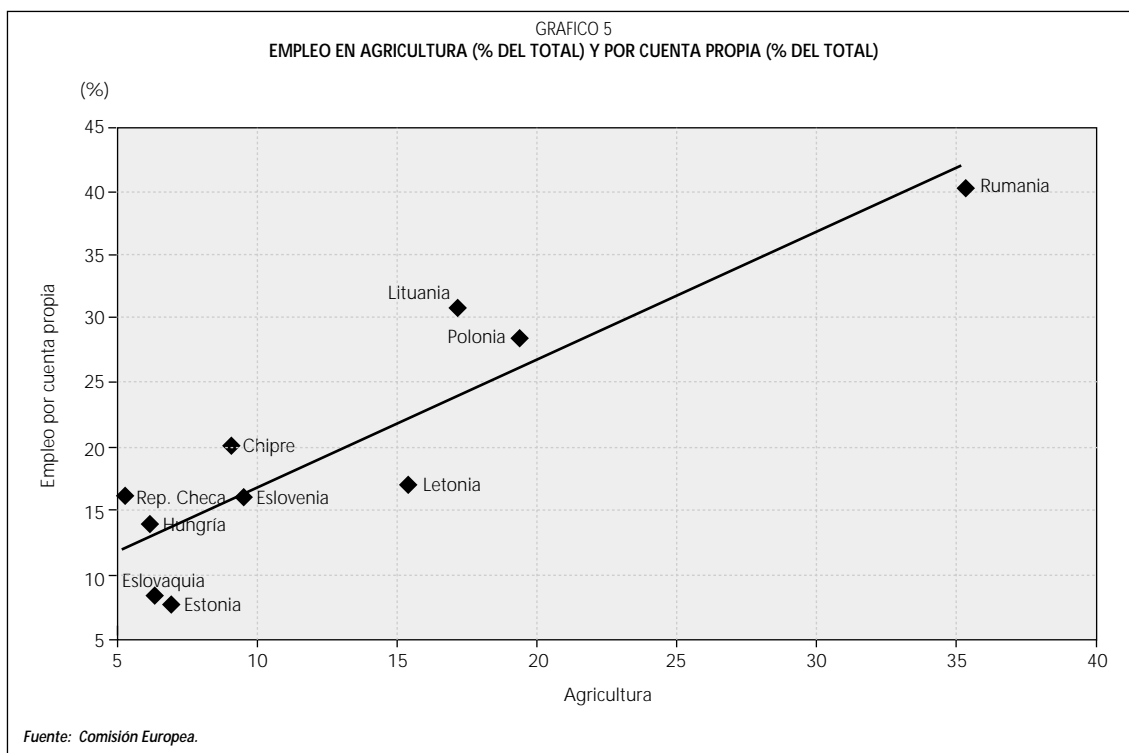
lianos que respondieron a la encuesta, mientras que Alemania del Este y Rusia se situaron en el extremo opuesto. Sin embargo, la combinación de políticas fiscales, el aumento de las barreras burocráticas y el posible impacto de las macropolíticas produjo un freno considerable en la dinámica del sector empresarial polaco alrededor de 2000, lo que se correspondió con un notable aumento del desempleo.

La proporción del empleo por cuenta propia con respecto al total puede tomarse como una variable sustitutiva para conocer el tamaño del sector emprendedor. Sin embargo, si usamos esta medida tenemos que tener en cuenta la dimensión del sector agrícola, ya que ambas variables están estrechamente correlacionadas. Por consiguiente, tiene sentido comparar economías con un sector agrícola de tamaño similar. En proporción, Lituania y Polonia tienen un sector de emprendedores mayor que Letonia, aunque las tres economías se caractericen por tener un sector agrícola de tamaño similar. Asimismo, la República Checa sale favorecida en la comparación con Eslovaquia en lo que se refiere al sector de los emprendedores.

Cuando se analizan los flujos de entrada al empleo, es importante distinguir entre la creación de empleo en los sectores nuevos y antiguos.

Estos últimos están relacionados ante todo con la agricultura de subsistencia. Los trabajos que se crean en este sector son sólo un freno temporal del desempleo y aportan poco valor añadido. Además, el correspondiente cambio estructural es ineficiente en el sentido de que antes o después se tiene que invertir si se quiere que el nivel de productividad y de renta suba. De nuevo, el desempleo abierto podría ser socialmente superior, ya que se podría tratar de una fase temporal seguida de otra en la que algunos integrantes del mercado laboral encontrarían trabajo en nuevos sectores. Por otro lado, la agricultura de subsistencia podría asociarse con una rápida erosión de las capacidades o con el reemplazo de éstas por otras que no se adecúan al nuevo sistema económico. Rumanía es una economía que sirve de ejemplo, ya que se trata de un caso de combinación de desempleo relativamente bajo con un espectacular aumento en la participación de la agricultura en el empleo y una mala situación en lo que se refiere a la productividad total y a las dinámicas de ingresos (Gráficos 1 y 5) (1).

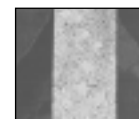
(1) La participación del sector agrícola en el desempleo es del 35,2 por 100 en Rumanía. El siguiente país del grupo es Polonia, con un 19,3 por 100. Sin embargo, la cifra de Polonia enmascara



Por último, los flujos de salida del desempleo hacia el empleo se pueden reforzar con las políticas de empleo activas. La República Checa es un caso muy interesante que se ha analizado en este contexto. Hasta mediados de 1997, momento en que se produjo la crisis del tipo de cambio de la corona checa, los niveles de desempleo eran excepcionalmente bajos, a pesar de que el país había sido considerado uno de los que lideraron las reformas. Al mismo tiempo, el gasto en las políticas de empleo era alto y las pruebas documentales existentes muestran que estos programas tuvieron algún efecto. Uno de los indicadores más reveladores es el número de parados registrados por cada persona que el Estado destina a promover activamente el empleo. Al principio de la transición (1993), la relación en Rumania era de 675 personas por cada asalariado que el Gobierno dedicaba a estas funciones, en Bulgaria de 270, en Polonia de 235, en Hungría de 162, en Eslova-

una importante diferencia con respecto a otros países en transición. Fue la única economía dirigida con un sector privado dominante en la agricultura, que estaba formado sin embargo sólo por pequeñas granjas, ya que las más grandes estaban prohibidas durante el comunismo. Y al contrario que Rumania, la participación de la agricultura en Polonia disminuyó drásticamente en comparación con el punto de partida de antes de la reforma (1989).

quia de 123 y en la República Checa de sólo 30. El índice en este país era incluso más bajo que el de los países escandinavos, en los que las políticas de empleo activas desempeñan tradicionalmente un papel significativo (Boeri, 1997). Desafortunadamente, estas políticas por sí solas no pudieron nunca resolver el problema del desempleo y, en este sentido, sin otras acciones complementarias pueden ser ineficaces a largo plazo. El caso de la República Checa es un buen ejemplo. El problema principal era que en el caso de este país, a pesar de algunas instituciones formales para la negociación salarial tripartita, los mecanismos de fijación de salarios no estaban produciendo un equilibrio sostenible en el mercado de trabajo entre bajos niveles de desempleo y aumentos salariales en función de los cambios en la productividad laboral. En el período con poco paro, es decir entre 1991 y 1997, los salarios de la República Checa medidos en dólares norteamericanos aumentaron espectacularmente desde el nivel más bajo del Grupo de Visegrado (que incluye a la República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia) al más alto de estas cuatro economías. Esto por sí solo no tendría por qué tener implicaciones serias, si no fuera por el aumento insuficiente de la productividad laboral, lo que podría



MONOGRAFICO

estar ligado a los métodos de privatización elegidos, es decir, al programa de privatización masivo y en consecuencia a la poca entrada de capital extranjero durante este período. Por consiguiente, el fuerte aumento de los costes laborales, el insuficiente ritmo de la reestructuración industrial y de la mejora de la productividad, el régimen de tipo de cambio fijo y la falta de ajuste de la política fiscal afectaron a las expectativas y desencadenaron la crisis del tipo de cambio de mediados de 1997. El desempleo empezó a crecer, con una proporción más significativa de gasto en las políticas de empleo pasivas que en las activas. El índice de gasto por desempleado en estas últimas disminuyó rápidamente y el mercado laboral de la República Checa pasó de un buen equilibrio en el mercado de trabajo a uno malo, por lo que ya no se diferenciaba de las economías vecinas. La República Checa se caracteriza todavía por ser uno de los mercados laborales más eficientes de Europa (Gráficos 1 y 4), aunque ya no es la excepción que solía ser a principios de los noventa. Pero la lección más importante es que las políticas de empleo activas por sí solas no son capaces de garantizar un buen equilibrio a largo plazo si el ajuste salarial produce resultados ineficientes (Mickiewicz y Bell, 2000).

La explicación esquemática de la evolución del mercado laboral en la República Checa no pretende cuestionar la importancia de las políticas de empleo activas, que pueden desempeñar un papel importante para combatir el paro de larga duración en particular. La disminución del desempleo estructural y la creciente rotación laboral están mejorando el comportamiento del mercado de trabajo. Las medidas activas están diseñadas para identificar tempranamente las necesidades de los desempleados y para fomentar programas que lleven a la mejora de la calidad de los recursos humanos, con cursos de formación, formación práctica en una profesión o con empleo subvencionado (Sztanderska y Piotrowski, 1999). Sin embargo, los países de Europa central siguen dedicando escasos recursos presupuestarios para este fin. El promedio de la UE destinado a las políticas del mercado laboral es del 3 por 100 del PIB, mientras que en los países de Europa central es de menos del 1 por 100. Por

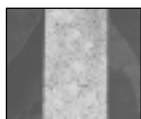
ejemplo, en Polonia, el gasto en políticas laborales pasivas en los noventa, como es el caso de los subsidios de desempleo, supuso alrededor del 2 por 100 del PIB, lo que era aproximadamente tres veces superior al gasto en políticas de empleo activas (Piotrowski y Sztanderska, 1999).

## 2. ¿Equilibrio del mercado laboral después de la transición?

A continuación, vamos a resumir los factores que afectan a las tasas de paro en los países después de la transición. En primer lugar, los flujos de entrada desde el empleo hacia el desempleo fueron consecuencia de la eliminación del acaparamiento de mano de obra inicial y de la magnitud sin precedentes de la reestructuración. Mientras que hay algunas pruebas microeconómicas que demuestran que ya se ha terminado con la acumulación de mano de obra innecesaria por parte de las empresas (Bishop y Mickiewicz 2003), el proceso de reestructuración todavía no había concluido a principios de esta década.

En segundo lugar, los flujos de salida desde el desempleo hacia el empleo, en particular hacia trabajos en los sectores nuevos siguen siendo un factor esencial. Los flujos de salida pueden verse afectados negativamente por una serie de factores. Los salarios no son flexibles y su crecimiento puede que sea demasiado fuerte en relación con los progresos de la productividad, debido a unos mecanismos de fijación salarial/negociación colectiva inadecuados. El impuesto sobre sueldos y salarios es posiblemente demasiado alto, ya que la estructura impositiva depende demasiado de la tributación de las rentas del trabajo en estos países. El sistema financiero y la protección legal de los proveedores de recursos financieros puede que sean insuficientes, con lo que se frenan las inversiones relacionadas con la creación de empleo. La incertidumbre general en el entorno empresarial no crea los incentivos para el crecimiento. Las barreras burocráticas y la corrupción podrían disminuir severamente los beneficios de la creación y expansión de nuevas empresas.

Los últimos dos factores pueden desempeñar un papel más importante en el sureste de Europa, por ejemplo en Rumania, y en los países de la



MONOGRAFICO



CEI (especialmente en Ucrania) que en Europa central. Para las economías de Europa central, la carga fiscal sobre el trabajo podría desarrollar un papel negativo esencial que obstaculiza la creación de empleo. La Comisión Europea (2003) informa de la carga que supone el impuesto sobre las rentas del trabajo para las personas con bajos ingresos (por debajo del 67 por 100 del salario medio), un grupo que es particularmente vulnerable frente al desempleo. Dicha carga impositiva, medida como la suma de los impuestos aplicados sobre los salarios brutos totales y las contribuciones a la seguridad social de empresarios y empleados, es más alta en todas las economías de Europa central que el promedio de la UE (un 38 por 100), con la excepción de Estonia, país que está al mismo nivel que la Europa comunitaria.

Por otro lado, no hay una prueba contundente de que los resultados de los mercados laborales puedan estar unidos al papel que desempeñan los sindicatos en Europa central. El porcentaje de sindicación se sitúa entre el 15 por 100 de Estonia y Polonia al 41 por 100 de Eslovenia, lo que supone en cualquier caso uno de los porcentajes más bajos de Europa (Comisión Europea, 2003). Los niveles de afiliación en Europa central descendieron significativamente durante la última década (Ribaut y otros, 2002, quienes presentan datos de períodos anteriores). Si surgen problemas como consecuencia de los modelos inadecuados de relaciones industriales, se restringen a sólo unos pocos sectores y a algunos países. La minería en Polonia, Rumania y Bulgaria podría ser uno de estos casos. Los mineros de estos tres países disfrutaban de grandes primas salariales, mucho más altas que en ningún otro país europeo con la excepción de los Países Bajos. Suponían, respectivamente, el 68 por 100 del salario medio del país en Polonia, el 65 por 100 en Rumania y el 59 por 100 en Bulgaria en el año 2000 (Comisión Europea, 2003). Entretanto, los programas de reestructuración inadecuados y el coste de los subsidios implícitos afectan a las finanzas públicas e indirectamente a otros sectores (Driffill y Mickiewicz, 2003).

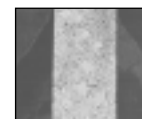
El desajuste entre la estructura de la oferta laboral y las propias ofertas de trabajo puede obstaculizar los flujos de salida del desempleo. Esto

significa que la curva de Beveridge (desempleo-vacantes) podría situarse en un lugar desfavorablemente alto. Este desequilibrio tiene varias dimensiones. Una de ellas es que la *movilidad ocupacional* se ve afectada negativamente por el grave desajuste en la cualificación, ya que la anterior estructura de capacidades laborales no era acorde con la economía de mercado y su herencia no se ha superado todavía. Otra se refiere a la baja *movilidad espacial*, lo que entre otras cosas está relacionado con los mercados de la vivienda, que no funcionan bien. Además, el papel de la migración como mecanismo de ajuste del mercado de trabajo es pequeño, tal y como confirman Gacs y Huber (2003a). Los problemas resultantes serían menos graves si la calidad y la densidad de la infraestructura de transporte fueran altas, pero no es el caso.

Por último, un lector cuidadoso puede haberse dado cuenta de que faltan tres factores en nuestro análisis.

Primero, hasta ahora no hemos mencionado las prestaciones por desempleo y los sistemas de previsión social como factores que influyen en las tasas de paro de estos países. Esto es así por dos motivos. Para empezar, no hay pruebas de que los índices de sustitución sean particularmente altos en estos países. Y lo que es más importante, se debe valorar el problema del desempleo en un contexto más amplio de eficiencia económica. Como ya hemos argumentado, desde este punto de vista la adecuada disposición de subsidios puede aumentar el desempleo a corto plazo, pero sin embargo puede facilitar a largo plazo el abandono de trabajos y en consecuencia la obtención de nuevos empleos, lo que llevaría a la reducción del paro después. Por consiguiente, la perspectiva dinámica puede llevar a consecuencias distintas de las que se extraen de un enfoque estadístico.

En segundo lugar, es improbable que el nivel del salario mínimo tenga mucho impacto en Europa central. Se sitúa en una horquilla de entre el 25-40 por 100 en los países candidatos a la adhesión, un porcentaje similar al de los tres Estados miembros actuales del sur de Europa (Grecia, Portugal y España) y más bajo que el de otros países de la UE, que oscila entre el 40 por 100 y el 60 por 100.



MONOGRAFICO

En tercer lugar, los indicadores de protección del empleo en Europa central no son altos en comparación con los países que actualmente forman parte de la Europa de los Quince. Los datos de la República Checa, Hungría y Polonia muestran que la protección del empleo se centra especialmente en los despidos colectivos. Esta política de protección es particularmente importante en la República Checa, sólo superada por Suecia en toda la UE ampliada. Sin embargo, es precisamente en la República Checa donde los indicadores del mercado laboral todavía son relativamente favorables y donde, en general, la protección del empleo no se considera ahora un factor que afecte de manera determinante al nivel de desempleo (Comisión Europea, 2003 y otras referencias en dicho documento).

### 3. Demostración econométrica empírica

En este apartado queremos discutir el desempleo en Europa central con más detalle.

En un reciente cálculo de las tasas de desempleo en Europa central y del Este y en los actuales Estados miembros de la UE, Gacs y Huber (2003b) definieron las tres características básicas de los mercados de Europa central, para lo que utilizaron análisis econométricos estándar. En concreto, los mercados laborales de Europa central se caracterizan por las siguientes diferencias significativas en comparación con la actual Europa de los Quince:

1. *Las tasas de paro son más elevadas que en los actuales Estados miembros.* El 78 por 100 de la población de los países a los que afecta la ampliación vive en regiones con tasas de paro que superan el 10 por 100, mientras que la cifra correspondiente en la Europa de los Quince es de sólo el 34 por 100.

2. *Tanto el paro de larga duración como el desempleo juvenil son más altos.* Esto está relacionado con la primera característica, ya que ambas categorías responden de forma habitual al aumento de la tasa de paro básica de manera más que proporcional. En esto, los resultados de Gacs y Huber (2003b) pueden complementarse con los hallazgos de Góra y Schmidt (1998) y Lehmann (1998): los individuos dominantes en el paro de

larga duración son «aquéllos con características demográficas y de cualificación desfavorables, es decir, trabajadores que son mayores y tienen capacidades obsoletas».

3. *Los nuevos Estados miembros se caracterizan por diferencias de género significativamente menores* en todas las dimensiones del mercado laboral, lo que incluye la tasa de paro, que las de los actuales países comunitarios.

4. *Hay una mayor polarización en las regiones de los nuevos Estados miembros que en el grupo de los actuales.* Esto está relacionado con las tasas de paro y con las tasas de actividad laboral. Una consecuencia obvia es que los nuevos Estados miembros supondrán un importante desafío para las políticas regionales de la UE.

5. *En Europa central, los factores nacionales afectan al desempleo relativamente más que los factores regionales,* en comparación con la importancia relativa de dichos factores en los actuales Estados miembros de la UE.

6. *Los modelos industriales son más importantes a la hora de explicar el desempleo en Europa central que en los actuales integrantes de la UE.*

Este último aspecto está estrechamente relacionado con la cuestión de los impactos de las reestructuraciones relativas a la transición, tal y como se ha tratado más arriba. Los resultados de Gacs y Huber (2003b) corroboran los hallazgos de Newell y Pastore (2000), quienes demostraron que las regiones con desempleo más alto son aquéllas que han sufrido mayores cambios en la estructura industrial. Una consecuencia lógica es que las regiones con un alto nivel de paro sean aquéllas con mayores flujos de entrada al desempleo.

Al comienzo de la transición, las grandes empresas de propiedad estatal típicamente ineficientes no sólo dominaban la industria, sino también la agricultura, un sector particularmente apegado al método de coordinación de la economía dirigida. Con la excepción de Polonia, el sector privado en la agricultura era prácticamente inexistente o desempeñaba sólo un papel limitado. Además, la disminución del empleo agrícola fue una de las dimensiones principales del cambio estructural. La reestructuración de este sector ha produ-



MONOGRAFICO

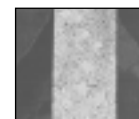
cido una situación en la que el paro más elevado se registra en la retaguardia económica rural, en su mayoría en las zonas agrícolas (Gacs y Huber, 2003 para consultar la explicación). Debido a las transformaciones en la propiedad, un gran número de antiguos empleados de las granjas de propiedad estatal está ahora en paro. Son en su mayoría gente con poca cualificación, para los que las oportunidades de encontrar un trabajo son particularmente limitadas tanto dentro como fuera de su lugar de residencia. Mickiewicz y Bell (2000) demuestran que el porcentaje inicial de granjas de propiedad estatal en suelo agrícola tuvo un impacto negativo en el cambio porcentual de las tasas de paro y de actividad laboral en las distintas regiones de Polonia. Por otro lado, los servicios siguen siendo el sector que se asocia con la creación de empleo. Rutkowski y Przybyla (2002) descubrieron que había una fuerte correlación entre la especialización regional en los servicios, lo que supone una alta participación porcentual de los servicios en el empleo total, y el índice de contratación.

#### 4. Conclusión

Si el análisis de la transición económica en Europa central y del Este ha contribuido a nuestra comprensión general de los procesos del mercado laboral, se debe en gran medida al renovado interés por la conexión entre el cambio estructural y las consecuencias para el mercado laboral. Los bajos niveles de desempleo no son deseables si se producen como consecuencia del crecimiento del sector agrícola, con la agricultura de subsistencia como sustituto de los sistemas de protección social. Del mismo modo, los trabajos en los antiguos sectores industriales se pueden conservar con una combinación de disposiciones de protección social inadecuadas y de subsidios industriales, habitualmente de naturaleza implícita. Sin embargo, este camino ha resultado ser contraproducente. Es más típico de aquellos países de Europa del Este que no lograron obtener un puesto en la ampliación de la UE de 2004. Por consiguiente, la distinción entre los sectores nuevos y viejos es importante. Los empleos sostenibles se crean en los servicios y en las ramas modernas de

la industria. Este es el motivo por el que el problema del desempleo está relacionado con el cambio estructural.

El hecho de centrarse en el cambio estructural está relacionado con el enfoque analítico que hace hincapié en los flujos y dinámicas. Las cuestiones esenciales en el mercado laboral están vinculadas a factores que afectan a los flujos de entrada y salida del desempleo. La lección que se puede extraer del ejemplo de Europa central y del Este es que la política que intenta frenar la entrada en el desempleo ha resultado ser ineficaz. Por consiguiente, el desafío esencial es cómo eliminar los límites que obstaculizan los flujos de salida hacia el empleo. La recomendación que preferimos hacer a Europa central sería que estudiara más de cerca la cuestión de la estructura impositiva y, en particular, el nivel de tributación de las rentas del trabajo. Pero la posible lista de recomendaciones es más larga y en absoluto uniforme para toda la región. Los altos niveles de desempleo y el proceso continuado de cambio estructural siguen siendo un desafío. Sin embargo, este reto se parece cada vez más al que se enfrentaron los países del sur de Europa que actualmente son miembros de la UE.



MONOGRAFICO

#### Bibliografía

1. BISHOP, K. y MICKIEWICZ, T. (2003): «While Labour Hoarding May be Over, Insiders' Control is Not. Determinants of Employment Growth in Polish Large Firms», *Working Paper*, William Davidson Institute, University of Michigan, número 593.
2. BLANCHARD, O. (1997): *The Economics of Post-Communist Transition*, Oxford: Clarendon.
3. BLANCHFLOWER, D.; OSWALD, A. y STUTZER, A. (2001): «Latent Entrepreneurship across Nations», *European Economic Review*, 45, páginas 680-691.
4. BOERI, T. (1997): «Labour Market Reforms in Transition Economies», *Oxford Review of Economic Policy*, 13, 2, páginas 126-140.
5. BRADA, J. (1989): «Technological Progress and Factor Utilisation in Eastern European Economic Growth», *Economica*, 56, 224, páginas 433-448.
6. DRIFILL, J. and MICKIEWICZ, T. (2003): «The Order of Financial Liberalisation: Lessons from the Polish Experience», en: E. Colombo and J. Driffill (editores), *The Role of Financial Markets in the Transition Process*, Heidelberg: Physica-Verlag, páginas 13-42.

7. COMISIÓN EUROPEA (2003): *Employment in Europe. Recent Trends and Prospects*, Bruselas: Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales.
8. GACS, V. y HUBER, P. (2003a): «Quantity Adjustment in Candidate Countries Regional Labour Markets». En: *Adjustment Capability of Regional Labour Markets*, Workpackage número 2., ACCESSLAB 5<sup>th</sup> Framework Project, Viena: WIFO.
9. GACS, V. y HUBER, P. (2003b): «Regional Labour Market Problems in the Candidate Countries: A Descriptive Analysis». En: *Adjustment Capability of Regional Labour Markets*, Workpackage número 2., ACCESSLAB 5<sup>th</sup> Framework Project, Viena: WIFO.
10. GORA, M. y SCHMIDT, C. (1998): «Long-term unemployment, unemployment benefits and social assistance: The Polish experience», *Empirical Economics*, 23, 1-2, páginas 55-85.
11. LEHMANN, H. (1998): «Active Labor Market Policies in Central Europe: First Lessons.» En: RIPHAN, R.; SNOWER, D. y ZIMMERMANN, K. (editores), *Employment Policy in the Transition: Lessons from German Integration*, Berlín: Springer.
12. MICKIEWICZ, T. (2003): «Convergence in Employment Structures: Transition Countries versus the EU; Reforms, Income Levels or Specialisation Patterns?», En: PIECH, K. (editor), *Economic Policy and Growth of Central and East European Countries*, Londres: UCL.
13. MICKIEWICZ, T. y BELL, J. (2000): *Unemployment in Transition. Restructuring and Labour Markets in Central Europe*, Amsterdam: Harwood.
14. NEWELL, A. y PASTORE, F. (2000): «Regional Unemployment and Industrial Restructuring in Poland», *Discussion Paper*, University of Sussex, Department of Economics, número 194.
15. PIOTROWSKI, B. y SZTANDERSKA, U. (1999): *Background Study on Labour Market and Employment in Poland*, Varsovia: European Training Foundation.
16. PORKET, J. (1984): «The Shortage Use and Reserves of Labour in the Soviet Union», *Osteuropa Wirtschaft*, 29, 1, páginas 8-24.
17. REIN, M.; FRIEDMAN, B. y WÓRGÓTTTER, A. (editores) (1997): *Enterprises and Social Benefits after Communism*, Londres: CEPR.
18. RIBOUD, M.; SANCHEZ-PARAMO, C. y SILVA-JAUREGUI, C. (2002): «Does Eurosclerosis Matter? Institutional Reform and Labour Market Performance in Central and East European Countries», en: FUNCK, B. y FIZZATI, L. (editores): *Labour, Employment, and Social Policies in the EU Enlargement Process*, Washington: Banco Mundial, páginas 243-311.
19. RUTKOWSKI, M. (1990): «Labour Hoarding and Future Unemployment in Eastern Europe: The Case of Polish Industry», *Discussion Paper*, LSE Centre for Economic Performance, número 6.
20. RUTKOWSKI, M. (1995): «Workers in Transition», *Policy Research Working Paper*, Banco Mundial número 1556.
21. RUTKOWSKI, M. and PRZYBYLA, M. (2002): «Poland: Regional Dimensions of Unemployment», en: FUNCK, B. and FIZZATI, L. (editores), *Labour, Employment, and Social Policies in the EU Enlargement Process*, Washington: Banco Mundial, páginas 157-175.



MONOGRAFICO