

La política laboral española en el seno de la UE. ¿Una integración sin competencias?

Spanish employment policy within the EU. Any integration without competition?

Enrique Fernández-Macías
(Universidad de Salamanca)
efm@usal.es

RESUMEN

Aunque las competencias de la UE en materia de empleo son muy limitadas, la pertenencia a la UE tiene un impacto considerable sobre la política de empleo de los países miembros. Este impacto se articula principalmente por dos vías, una directa pero «blanda» y otra dura pero indirecta. La vía directa y blanda es la Estrategia Europea de Empleo, un proceso esencialmente voluntario de coordinación de las políticas de empleo. La vía dura pero indirecta consiste en una serie de mecanismos de presión sistémica sobre los países, entre los que destacan la política monetaria del Banco Central Europeo y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. La presión conjunta de estos mecanismos ha contribuido a la reorientación de la política de empleo hacia un modelo de corte liberal. La reciente crisis de deuda de los países periféricos ha reforzado estos mecanismos de presión, dando lugar a un proceso de integración acelerada y casi forzosa en materia de empleo, de consecuencias imprevisibles.

Palabras clave: política de empleo, mercado de trabajo, Unión Europea, crisis de deuda.

ABSTRACT

Although the formal competences of the EU in the area of employment are very limited, EU membership has a considerable impact on national employment policies, as a result of the combined effect of two types of mechanisms, one which is soft but direct and another one which is indirect but hard. On the one hand, the European Employment Strategy involves a soft (ie, voluntary) but direct coordination of national employment policies. On the other hand, the design and orientation of European macroeconomic policies (most importantly, the monetary policy of the ECB and the Stability and Growth Pact) impose very stringent systemic constraints on national employment policies. Both types of mechanisms have contributed to a reorientation of employment policies towards a liberal model in many countries, including Spain. The current crisis of sovereign debt in the periphery of Europe has reinforced these mechanisms, leading to an accelerated and almost forced process of integration of employment policies, of uncertain consequences.

Key words: employment policy, labour market, European Union, debt crisis.

1. INTRODUCCIÓN¹

Aunque las competencias de la UE en materia de empleo son muy limitadas, la pertenencia a la UE tiene un impacto considerable sobre la política de empleo de los países

¹ Este artículo fue escrito a finales de 2011, antes del último cambio de gobierno, por lo que algunos detalles específicos (sobre todo en lo que respecta a la regulación laboral) han cambiado. No obstante, los argumentos de fondo son tan pertinentes como cuando fueron escritos o probablemente más: el reciente cambio de gobierno ha supuesto una nueva vuelta de tuerca en las dinámicas que se explican en el artículo. El autor agradece los valiosos comentarios y sugerencias de José Ignacio Antón, Judit Balbás Brígido, Luis Ortiz, Enrique Sainz-Terrones Peña y Rafael Muñoz de Bustillo Llorente.

Recibido: 16/12/2011
Aceptado: 27/01/2012

miembros. En este artículo argumentaremos que este impacto se articula principalmente por dos vías, una directa pero «blanda» y otra dura pero indirecta. La vía directa y blanda es la Estrategia Europea de Empleo, que consiste en unos mecanismos esencialmente voluntarios de coordinación de las políticas de empleo, basados en el establecimiento de objetivos comunes, la comparación de resultados y la presión de grupo entre países miembros: aunque es difícil evaluar su efectividad por su propia naturaleza «blanda», en el caso español parece haber ejercido una importante influencia sobre la orientación general de la política de empleo en los últimos años. La vía dura pero indirecta viene determinada por una serie de mecanismos de presión sistémica sobre los países, entre los que destacan la política monetaria del Banco Central Europeo y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento: el marco macroeconómico del euro delimita el rango de opciones posibles y prácticamente impone una orientación determinada en la política de empleo de los países miembros. La presión conjunta de estos mecanismos duros y blandos, directos e indirectos, sobre los países miembros y sus (formalmente independientes) políticas de empleo ha sido muy importante, sobre todo desde la introducción del euro. Y seguramente ha contribuido al cambio de orientación que, a gran escala y de forma simultánea, ha experimentado la política de empleo en los países miembros de la UE desde mediados de los 90: desde el modelo socialdemócrata y/o corporatista (asentado en un enfoque económico de corte keynesiano) hacia la convergencia en torno a un modelo liberal² (asentado en un enfoque económico neoclásico).

Ahora bien, hasta el estallido de la crisis financiera en 2008, ese proceso de integración sin competencias de las políticas de empleo era relativamente lento y no siempre efectivo: pese al apoyo casi sin excepción de los gobiernos nacionales, la impopularidad de muchas de las medidas recomendadas por la Estrategia Europea de Empleo y la resistencia activa de los sindicatos hacían a menudo difícil su implementación. La crisis financiera de 2008, o más específicamente su transformación en 2010 en una crisis de las finanzas públicas europeas, ha reforzado los mecanismos de presión sistémica hasta el extremo y, por tanto, ha acelerado enormemente ese proceso de integración y convergencia hacia un modelo de política laboral de corte liberal. Pero el reforzamiento de los mecanismos de presión sistémica no sólo intensifica el proceso de integración, sino también el conflicto social en torno suyo, por lo que el resultado final de este proceso es muy incierto. A día de hoy, es difícil decir si estamos en un periodo de integración acelerada (y forzosa) o en el preludio de una desintegración definitiva.

En el presente artículo se discutirán los mecanismos directos e indirectos por los cuales la pertenencia a la UE y la eurozona influyen o condicionan la política de empleo³ española. Resulta realmente extraño tratar este tema en un momento tan convulso como el actual,

² La literatura sobre los modelos de Estados del Bienestar (de los que forman parte los distintos sistemas de empleo y política laboral) deriva de la contribución seminal de Esping-Andersen. Véase Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, 1990. En términos de políticas de empleo, el modelo liberal se caracteriza por unas menores prestaciones de desempleo y un mayor gasto (al menos en términos relativos) en políticas activas, así como una menor participación sindical en las políticas de empleo y regulación laboral y un mercado de trabajo menos regulado.

³ En el presente artículo, por política de empleo se entiende cualquier tipo de intervención estatal sobre el mercado de trabajo, lo que a veces se llama de forma más genérica «instituciones laborales». Abarca tanto la regulación laboral (principalmente, protección del empleo y negociación colectiva) como las políticas de empleo (pasivas, como las prestaciones y subsidios de desempleo, y activas, como los servicios de empleo y la formación).

en el que no está claro si en pocos meses (¿semanas?, ¿días?) el entramado institucional europeo será completamente distinto, o incluso inexistente. Pero es precisamente en momentos de incertidumbre cuando más importante es la reflexión sobre el estado actual de las cosas; además, como se argumentará más adelante, la crisis parece haber intensificado los mecanismos de integración sin competencias del periodo anterior, más que haberlos sustituido por otros nuevos. En cualquier caso, la estructura del presente artículo reflejará la incertidumbre actual sustituyendo unas conclusiones que parecen hoy imposibles por unos comentarios finales sobre el impacto de la crisis y sus posibles derivaciones. El resto del artículo tiene una estructura más tradicional, aunque el análisis será necesariamente somero e impresionista por la enormidad del tema tratado. Empezaremos, tras esta introducción, por una pequeña contextualización histórica, presentando las tres claves fundamentales de la política de empleo en España. Después, presentaremos y discutiremos el mecanismo formal de coordinación de políticas de empleo a nivel europeo, el llamado Método Abierto de Coordinación utilizado en la Estrategia Europea de Empleo. En el siguiente apartado, ubicaremos la política de empleo en el marco macroeconómico de la eurozona, argumentando que éste ejerce una presión sistémica con un impacto tanto o más importante que los mecanismos formales de coordinación de políticas de empleo. Por último, como ya hemos dicho, especularemos brevemente sobre las implicaciones de la crisis actual a este respecto.

2. MERCADO DE TRABAJO Y POLÍTICA LABORAL EN ESPAÑA DESDE LA TRANSICIÓN: TRES CLAVES

Una de las principales peculiaridades del sistema político español con respecto a nuestro entorno europeo es la tardía construcción de un Estado social y democrático de derecho (según nuestra fórmula constitucional), debido a la longevidad de la dictadura franquista. Esta construcción tardía, acelerada y parcialmente incompleta también afecta al ámbito de la política laboral. La política laboral franquista era autoritaria y subdesarrollada. Los sindicatos libres estaban prohibidos y las relaciones entre empresarios y trabajadores se articulaban en unos *sui generis* sindicatos verticales que formaban parte del *movimiento nacional*: en la práctica, el sistema suponía una soberanía empresarial en la gestión y organización del trabajo en las empresas mucho mayor que en cualquier país democrático. En contrapartida, y como forma de minimizar el conflicto social, la protección del empleo era relativamente amplia, en base a un modelo de empresa paternalista, con relaciones de trabajo para toda la vida. La protección frente al desempleo se limitaba a unas prestaciones mínimas de carácter estrictamente contributivo, y no existía prácticamente ninguna intervención del tipo que hoy denominamos políticas activas (servicios de empleo o formación para desempleados). El proteccionismo económico y la emigración mantenían unos niveles de paro relativamente bajos, pero también una estructura productiva atrasada e ineficiente, basada en tecnologías y sectores muy intensivos en trabajo.⁴

⁴ Josep Banyuls, Fausto Miguélez, Albert Recio; Ernest Cano, Raúl Llorente, «The transformation of the Employment System in Spain: Towards a Mediterranean Neoliberalism?», en G. Bosch, S. Lehndorff, J. Rubery (eds.), *European Employment Models in Flux*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2009. Véase también Rafael Muñoz de Bustillo, «Employment Performance and Labor Market Institutions: The Case of Spain», en D. Howell (ed.), *Fighting Unemployment: The Limits of Free Market Orthodoxy*, Nueva York, Oxford University Press, 2004.

Durante el periodo de transición a la democracia, en los diez años siguientes a la muerte del dictador, se construye de forma acelerada un marco normativo y un sistema social de características similares a los europeos de la época, en un contexto de enorme conflictividad social y profunda crisis económica. En muchos aspectos, esta transición fue más una reforma (profunda) que una ruptura con el régimen anterior, lo que probablemente explique algunas pervivencias también importantes en el ámbito laboral. En cualquier caso, el objetivo y aspiración principal de este proceso acelerado de construcción institucional es la homologación con Europa y el acceso a la CE, por lo que la influencia europea sobre la política laboral de este periodo es enorme, materializándose en la construcción acelerada de un Estado de Bienestar de tipo europeo. Pero a partir de mediados de los 80, el consenso político europeo pendula hacia posiciones de corte más liberal, dando lugar a un creciente movimiento de desregulación y flexibilización en la política laboral: de modo que antes de haber finalizado la construcción de un modelo de regulación laboral de bienestar, la influencia europea introduce una dinámica desreguladora y flexibilizadora en la política laboral española.⁵

La segunda clave del mercado laboral español es un nivel de desempleo persistentemente alto. De nuevo, el origen del problema hay que buscarlo en el legado del franquismo, pero también en la orientación de la política de empleo desde mediados de los 80. Como decíamos antes, el sistema franquista consiguió mantener el pleno empleo gracias a una política económica proteccionista y a la emigración de los trabajadores sobrantes. Pero en la transición hacia la democracia, la confluencia de una fuerte restricción de la demanda y una expansión de la oferta de trabajo dieron lugar a una brecha creciente entre ambas y a un desempleo que a mediados de los 80 superó el 20% de la clase trabajadora.⁶ Por el lado de la demanda, la apertura al exterior y la modernización de una estructura productiva caduca e ineficiente, en un contexto de fuerte crisis internacional, supusieron una fuerte destrucción de empleo. Por el lado de la oferta, los mismos factores modernizadores tuvieron un efecto opuesto: la tardía absorción de mano de obra procedente de la agricultura, la incorporación de la mujer al empleo, la inversión de los flujos migratorios y la mayoría de edad de los *baby boomers* supusieron una expansión sin precedentes de la población activa.

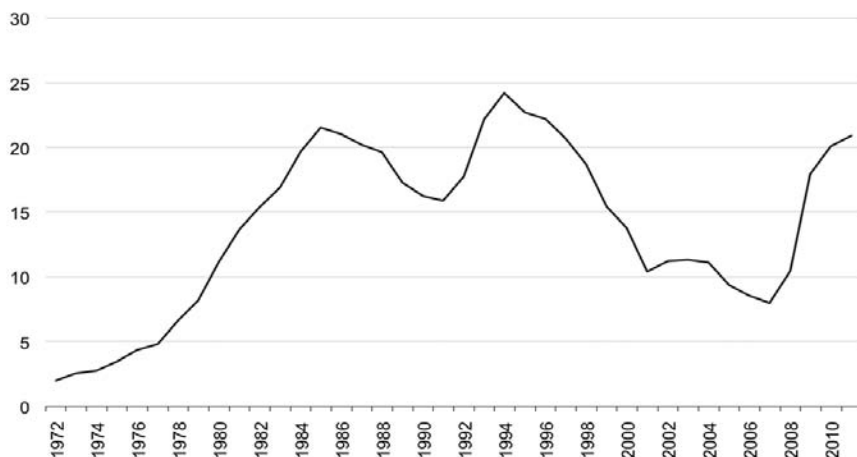
Está claro, por tanto, que la acelerada modernización de la economía española provocó un importante desajuste entre oferta y demanda de trabajo y, por tanto, una alta tasa de desempleo (véase ilustración 1). Pero ya desde mediados de los 80, y de acuerdo con la corriente de análisis económico dominante ya por aquel entonces, se interpreta este alto nivel de desempleo como el resultado de una rigidez excesiva en la regulación del mercado de trabajo, heredada del franquismo.⁷ Como decíamos antes, en el tardofranquismo los costes de despido eran altos, y la legislación laboral democrática no los reduce de forma sustancial, probablemente por miedo a acentuar aun más la sangría del empleo en este periodo. En 1984, el Gobierno socialista se decide a modificar la regulación de la contratación con el objetivo de facilitar la creación de empleo, pero en lugar de reformar la contratación indefinida, opta por flexibilizar la contratación de duración determinada,

⁵ A. Recio, «La política laboral. Acuerdo y conflicto en un contexto de reforma continua», en R. Gomà, J. Subirats (dir.), *Políticas públicas en España*, Barcelona, Ariel, 1998.

⁶ A. Argandoña, «Una historia del desempleo en España», Documento de Investigación n° 398, IESE, 1999. Véase también R. Muñoz de Bustillo, «Employment Performance and Labor Market Institutions: The Case of Spain», *op. cit.*

⁷ J. L. Malo de Molina, «El impacto del cambio institucional en el mercado de trabajo durante la crisis», *Papeles de Economía Española*, 15, 1983.

ILUSTRACIÓN 1
Evolución de la tasa de paro, 1972-2011



Fuente: EPA.

eliminando la necesidad de justificar su naturaleza temporal.⁸ Esto dispara de forma inmediata el porcentaje de contratos temporales en el mercado de trabajo español, hasta llegar a estabilizarse a principios de los 90 en torno a un tercio del total.⁹

Con respecto a sus objetivos, esta reforma fue un rotundo fracaso, al menos a largo plazo: aunque es cierto que durante un tiempo pareció contribuir a la creación neta de empleo, la destrucción de empleo posterior fue aun mayor y más fulminante, como se puede apreciar en la ilustración 1. Hasta un total de 8 reformas posteriores vuelven a intentar flexibilizar de distintas formas la contratación para facilitar la creación de empleo, añadiendo nuevos tipos de contratos tanto indefinidos como temporales, con distintos tipos de bonificaciones, excepciones y costes de despido, dando lugar a una enorme y confusa variedad de opciones de contratación diferentes. En la práctica, el resultado principal de estas reformas ha sido, además de la mencionada segmentación del mercado laboral, una intensificación de las fluctuaciones de la tasa de desempleo con el ciclo económico, mayores en España que en ningún otro país europeo. Sorprendentemente, la interpretación de las rigideces sigue siendo la dominante, pese a la enorme facilidad de contratación y despido que da la diversidad contractual española. Es difícil entender en qué sentido puede la protección de la contratación indefinida impedir la creación de empleo cuando no existe ninguna restricción¹⁰ para la contratación temporal (cuyos costes de despido son bajísimos).

⁸ M. A. Malo, «La evolución institucional del despido en España: una interpretación en términos de un accidente histórico», *Revista de Historia Económica* 23(1), 2005, págs. 83-115. Véase también L. Toharia y M. Malo, «The Spanish Experiment: pros and cons of flexibility at the margin», en G. Esping-Andersen y M. Regini (eds.), *Why deregulate labour markets?*, Oxford University Press, 2000.

⁹ Se estima que la tasa de temporalidad estaba en torno al 10% antes de la reforma de 1984. Ll. Fina, A. Meixide y L. Toharia, «Reregulating the Labor Market amid an Economic and Political Crisis: 1975-1986», en S. Rosenberg (ed.), *The State and the Labor Market*, Nueva York, Plenum Press, 1989.

¹⁰ La reforma laboral aplicada por Real Decreto en agosto de 2011 (10/2011) ha eliminado la

El último elemento clave y diferenciador del mercado de trabajo español en los últimos 30 años es el persistente atraso estructural y la baja calidad del empleo. Tras más de tres décadas de modernización y ajuste, la economía española sigue sesgada hacia sectores y ocupaciones de baja productividad y bajo valor añadido. No es que no haya habido avances en los últimos 30 años, pero desde luego la economía española no ha conseguido superar del todo el atraso con el que entró en la Transición. De hecho, en algunos sentidos este atraso parece haberse hecho permanente, como resultado de un proceso de especialización productiva en sectores de bajo valor añadido como el turismo y la construcción. Pero la estructura productiva no es la única responsable de la baja calidad del empleo en España: incluso para sectores y ocupaciones similares, el empleo en España se caracteriza por una calidad muy baja en términos salariales y de condiciones de trabajo en general.¹¹ Indudablemente, el desempleo y la segmentación son en parte responsables de la persistencia de este atraso estructural y baja calidad del empleo: la existencia de una mano de obra sobreaabundante y barata ha permitido a las empresas españolas operar y competir en base a costes más que a calidad, y manteniendo altos niveles de empleo en actividades que deberían tener un peso más residual como resultado del propio desarrollo y aumento en los niveles de vida.

Entre 1995 y 2007, España experimentó un ciclo largo e intenso de crecimiento económico, especialmente importante en términos de empleo. Las cifras quitan el aliento: uno de cada tres empleos creados en toda la Unión Europea (incluyendo los 27 miembros) entre 1997 y 2007 fue creado en España. El desempleo llegó a bajar casi al 7% de la población activa, y muchos pensaron que por fin se habían superado los problemas históricos del mercado de trabajo español, de los que hemos hablado en este apartado. Pero el tremendo batacazo de 2008 demostró que, de hecho, este periodo de crecimiento no resolvió los problemas históricos del mercado de trabajo español, sino que más bien los hizo más profundos. La destrucción de empleo fue tan intensa que, en sólo dos años, el desempleo volvió a superar la barrera del 20%. Y una rápida revisión de indicadores del periodo de crecimiento muestra que, aunque se creó mucho empleo, no mejoró su calidad: la tasa de temporalidad no se redujo hasta que llegó la crisis¹², por razones obvias (mayor facilidad de despido); los salarios se mantuvieron estancados¹³; la productividad del trabajo disminuyó con respecto al promedio europeo¹⁴; y el sesgo estructural hacia actividades de bajo valor añadido se hizo aun mayor¹⁵. Las políticas económicas y de empleo de los últimos 30 años han sido incapaces de resolver los problemas endémicos del mercado de trabajo español, hasta llegar a la situación actual, que parece totalmente insostenible, al menos en términos sociales.

¿Cuál es la relevancia de estas tres claves del mercado de trabajo y la política de empleo

última restricción existente para la contratación temporal, al permitir el encadenamiento ilimitado de contratos temporales (aunque parezca una contratación en los términos, es posible mantener a un empleado temporal de forma indefinida).

¹¹ Véase el capítulo 6 de R. Muñoz de Bustillo Llorente, E. Fernández-Macías, J. I. Antón y F. Esteve, *Measuring More than Money: the Social Economics of Job Quality*, Edward Elgar, Londres, 2011.

¹² Alujas Ruiz, J. A., «La reducción de la temporalidad en el mercado de trabajo español ¿Una buena noticia o un mal síntoma?», *Revista del Ministerio de Trabajo* 86, págs. 61-73.

¹³ M. Guisán y E. Aguayo, «Salario, empleo y productividad de la economía española en 1965-2008», en *Estudios Económicos de Desarrollo Internacional* 8(1), 2008, págs. 99-124.

¹⁴ A. Estrada, A. Pons. y J. Valles, «La productividad de la economía española: una perspectiva internacional», en *Información Comercial Española*, 829, 2006, págs. 7-25.

¹⁵ E. Fernández-Macías, *Changes in the structure of employment and job quality in Europe. 1995-2007*, tesis doctoral, Universidad de Salamanca, 2010.

en España desde la Transición para el tema que nos ocupa? Primero, la tardía homologación democrática de España ha mantenido a nuestro país en una especie de situación de inmadurez tutelada por el resto de Europa hasta hace relativamente poco, lo que explica la enorme influencia del marco europeo en nuestro país. Para España, el acceso y pertenencia a la UE están indisolublemente unidos a la propia construcción de instituciones democráticas modernas. Sólo durante el periodo de rapidísimo crecimiento del empleo en la última década y media empezó España a mantener una postura más asertiva en Europa: pero la posterior crisis devolvió a España a esa posición de inmadurez tutelada. Segundo, la persistencia de una altísima tasa de desempleo ha mantenido una sensación de fracaso y emergencia permanente en términos laborales, lo que explica que el enfoque flexibilizador y reformista dominante en Europa a partir de los 90 haya calado especialmente en España, como se refleja en las constantes y siempre urgentes reformas del mercado laboral. Por último, la persistencia (y profundización en el ciclo expansivo de 1994 a 2007) de un modelo productivo sesgado hacia actividades de baja productividad y baja calidad del empleo ha colocado a España en una situación cada vez más insostenible dentro de la eurozona, lo que explica el tremendo impacto de la crisis en nuestro país en los últimos años y de nuevo la debilidad de nuestra situación actual en el contexto europeo.

3. MECANISMOS DE COORDINACIÓN BLANDOS PERO DIRECTOS: LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO

Como dijimos anteriormente, los países miembros no han conferido a la UE prácticamente ninguna competencia en lo que respecta a la regulación del mercado laboral¹⁶, y por tanto no existe una política de empleo como tal a nivel europeo: lo que existe es una «estrategia», establecida y coordinada de forma esencialmente voluntaria, asentada en el establecimiento de objetivos comunes, la comparación de resultados y la presión de grupo. Esta forma de coordinación de políticas a nivel europeo, que recibe el nombre de Método Abierto de Coordinación¹⁷, fue diseñada expresamente para la Estrategia Europea de Empleo (EEE), aunque posteriormente se ha aplicado para otras materias, como la orientación general de la política económica. La EEE es básicamente un proceso iterativo de coordinación de políticas, con ciclos plurianuales de fijación de objetivos comunes e indicadores, y ciclos anuales de redacción de planes de acción, evaluación de resultados, recomendaciones y discusión en grupo.

Los contenidos de la Estrategia Europea de Empleo¹⁸ reflejan las corrientes ideológicas

¹⁶ La UE sí que tiene algunas competencias directas en materia laboral, sobre todo en cuestiones de seguridad e higiene en el trabajo, igualdad de oportunidades y negociación colectiva a nivel europeo. En el caso de la seguridad e higiene en el trabajo, la justificación de esta competencia directa se deriva de su vinculación a la regulación del equipamiento y maquinaria laboral (que sí es competencia europea), así como de la necesidad de evitar una dinámica de competencia desleal, basada en unas condiciones de trabajo insalubres. Pero aunque esta lógica ha permitido expandir la regulación laboral europea incluso a cuestiones de tiempo de trabajo o de información de los trabajadores, nunca ha llegado a regular el funcionamiento del mercado de trabajo en sí, que sigue siendo competencia exclusiva de los Estados (véase nota 1 para más detalles sobre la definición de política de empleo).

¹⁷ K. Jacobsson, «The Open Method of Co-ordination and New Governance Patterns in the EU», en *Journal of European Public Policy* 14(4), 2004, págs. 355-370.

¹⁸ G. Raveaud, «The European Employment Strategy: Towards More and Better Jobs?», en *Journal of Common Market Studies* (45) 2, 2007, págs. 411-34; R. Ballester, P. Busquets y M. Guillén,

predominantes desde mediados de los 90 en Europa, con un enfoque muy específico: reorientación del gasto de políticas pasivas a políticas activas¹⁹ (de prestaciones a formación), lo que supone asumir que el desempleo es principalmente un problema de oferta (esto es, de una inadecuada formación de los trabajadores, y de prestaciones que desincentivan la búsqueda de empleo); flexibilización de las relaciones de empleo (de forma que las empresas puedan ajustar sus plantillas en respuesta a fluctuaciones del mercado); y descentralización de la negociación colectiva (para que la remuneración se ajuste a la productividad y condiciones específicas de cada empresa). Son llamativas también las ausencias, sobre todo de cualquier mención a la posibilidad de utilizar políticas de estímulo de la demanda para aumentar el nivel de empleo. En definitiva, el enfoque que predomina en la Estrategia Europea de Empleo es claramente de orientación liberal, contraria a los enfoques corporatista y socialdemócrata subyacentes a las políticas de empleo de la mayor parte de Europa hasta los 80.²⁰ Es cierto que esta reorientación de la política de empleo no tiene su origen en la Estrategia Europea de Empleo: después de todo, esta es libremente acordada por los Estados miembros, por lo que simplemente refleja la orientación dominante en Europa a este respecto. Pero como mecanismo de coordinación, está explícitamente diseñado para generar presión sobre los países que se salgan de la norma y producir una creciente homogeneidad en la orientación de las políticas de empleo nacionales.²¹ Aunque es muy difícil evaluar hasta qué punto esta presión ha sido efectiva²² (lo que se trata de homogeneizar es la orientación de la política de empleo, no la política de empleo en sí misma), lo cierto es que en casi toda Europa (incluyendo España) los últimos 20 años han sido un periodo de reforma y flexibilización del mercado de trabajo, en el espíritu de la Estrategia Europea de Empleo.²³

Una peculiaridad interesante de la Estrategia Europea de Empleo como forma de coordinación de políticas es la escasa atención que de hecho presta a la convergencia en los niveles de regulación y protección del empleo. El énfasis de la EEE está, por un lado, en la orientación general de la política de empleo (flexibilidad, descentralización, empleabilidad, apoyo al emprendimiento, etc.); por otro, en los resultados obtenidos en términos de niveles de empleo. Lo que está entre la orientación de la política de empleo y sus resultados

«Políticas macroeconómicas de la Unión Europea y creación de empleo: una visión crítica», en *Revista de Economía Mundial* 10/11, 2004, págs. 127-149.

¹⁹ El énfasis recurrente en las políticas activas de empleo, que las instituciones europeas comparten con otras instituciones internacionales como la OCDE, tiene sorprendentemente poco apoyo en la literatura científica sobre el tema. Aunque aún existen relativamente pocas evaluaciones llevadas a cabo con criterios científicamente sólidos, las que existen tienden a hallar unos resultados más bien débiles y a menudo contradictorios, especialmente en el caso de la formación y los subsidios al empleo. Para una revisión reciente, véase D. Card, J. Kluve y A. Weber, «Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis», *Working Paper* 4002, Institute for the Study of Labor (IZA), 2009. Véase también Capítulo 6 de R. Muñoz De Bustillo, J. I. Antón, F. J. Braña y E. Fernández-Macías, *Abandono escolar y mercado de trabajo*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2009.

²⁰ G. Raveaud, «The European Employment Strategy: Towards More and Better Jobs?», *op. cit.*

²¹ M. Heidenreich y G. Bischoff, «The Open Method of Co-ordination: A Way to the Europeanization of Social and Employment Policies?», *Journal of Common Market Studies* 46(3), 2008, págs. 497-532.

²² Van Vliet y Koster tratan de hacer una evaluación cuantitativa, concluyendo que la Estrategia Europea de Empleo ha contribuido a un trasvase de gasto desde políticas pasivas hacia políticas activas de empleo. O. Van Vliet y F. Koster, «Europeanization and the political economy of active labour market policies», en *European Union Politics* 12, 2011, págs. 217-239.

²³ Véase Muñoz de Bustillo, «Employment Performance and Labor Market Institutions: The Case of Spain», *op. cit.*; también Ballester *et al.*, «Políticas macroeconómicas de la Unión Europea y creación de empleo: una visión crítica», *op. cit.*

son la propia política de empleo y la regulación laboral, pero es precisamente ahí donde más libertad se deja a los Estados miembros para implementar las orientaciones como ellos consideren, en función de sus necesidades y peculiaridades nacionales. La EEE no pretende una convergencia en las políticas de empleo a nivel europeo, sino una orientación más o menos común, y unos resultados determinados en términos de empleo. Se entiende así que las recetas sean las mismas para países con unos altos niveles de protección del empleo y prestaciones sociales que para países menos desarrollados a este respecto.

Como mecanismo de coordinación de políticas, y pese a su carácter esencialmente blando y voluntario, la Estrategia Europea de Empleo presenta importantes problemas de legitimidad democrática.²⁴ La EEE sugiere un proceso de formación de políticas tecnocrático y opaco al ciudadano europeo. Tecnocrático, porque mediante indicadores y evaluaciones externas pretende identificar y generalizar las mejores prácticas en materia de empleo, ignorando la existencia de distintas orientaciones ideológicas a este respecto y la propia soberanía ciudadana en la orientación de las políticas públicas. Opaco, porque todo el proceso se lleva a cabo en reuniones cerradas de funcionarios de alto nivel nacionales y europeos, trascendiendo sólo los resultados y las recomendaciones finales, sin ningún tipo de discusión abierta que incorpore de alguna forma a la opinión pública.

4. MECANISMOS DE COORDINACIÓN DUROS PERO INDIRECTOS: EL MARCO MACROECONÓMICO DE LA UE

Pero para entender el impacto de la UE sobre las políticas de empleo en España hay que ir más allá de los mecanismos explícitos de coordinación de esas políticas. Hay que adentrarse también en el árido terreno de la política macroeconómica, por dos razones. Primero, porque ésta condiciona fuertemente las políticas de empleo de los países, delimitando el marco de opciones posibles (por ejemplo, determinando su techo de gasto o presionando a favor de la desregulación, como veremos). Segundo, porque las políticas macroeconómicas tienen un efecto fundamental sobre la demanda de empleo, y por ello son tanto o más importantes para el funcionamiento del mercado de trabajo que las políticas de empleo.²⁵

a) Política fiscal

La política fiscal, como la política de empleo, sigue siendo principalmente competencia de los Estados nacionales. De hecho, los mecanismos de coordinación de políticas en este ámbito son muy parecidos a los vistos en el apartado anterior para la política de empleo.

²⁴ Para una discusión detallada de estos problemas, véase J. Zeitlin, «The Open Method of Coordination in Question», en J. Zeitlin, P. Pochet y L. Magnusson (eds.), *The Open Method of Coordination in Action*, Nueva York, Peter Lang, 2005.

²⁵ El debate académico sobre la efectividad de las políticas de empleo a nivel comparado no suele tener en cuenta las políticas macroeconómicas, lo que resulta cuando menos chocante. Véase por ejemplo D. H. Bradley y J. D. Stephens, «Employment Performance in OECD Countries: A Test of Neoliberal and Institutional Hypotheses», *Comparative Political Studies* 40, 2007, artículo que en sus propias palabras realiza «la primera evaluación comprensiva de la efectividad de las políticas de empleo de acuerdo a las hipótesis neoclásicas e institucionalistas», pero que no incluye en el análisis ni la política fiscal (más allá del nivel general de impuestos) ni la monetaria. En la medida en que las políticas fiscal y monetaria condicionan el rango de posibilidades para la política de empleo en términos tradicionales, así como sus efectos, ignorarlas en el análisis no puede sino sesgar los resultados.

Pero en este caso la coordinación está respaldada por mecanismos de sanción, para los criterios de déficit y deuda acordados entre los países miembros. Por tanto, podemos diferenciar dos instrumentos fundamentales: los criterios fiscales (junto con sus mecanismos de sanción) y los mecanismos «blandos» de coordinación de políticas económicas.

i) *El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)*: acordado en 1997 como continuación de los criterios de convergencia para la entrada en el euro, establece un compromiso con el equilibrio presupuestario a largo plazo, un límite al déficit público del 3% en condiciones normales y a la deuda pública del 60%, estableciéndose un procedimiento de sanción económica para los infractores. Se permite superar este límite excepcionalmente, cuando haya una tasa negativa de dos puntos de crecimiento del PIB, y decidiendo el ECOFIN cuando esta tasa esté entre -0.75 y -2. En 2004, ante las infracciones reiteradas de varios de los países grandes de la zona euro (incluyendo Francia y Alemania), se flexibiliza ligeramente el criterio del déficit, pero en 2011 (en el llamado «Pacto del Euro»), con los papeles invertidos (los infractores son ahora los países del Sur, mientras que Alemania es ahora el buen alumno), se vuelven a endurecer los criterios y las sanciones. El PEC impone un marco fiscal muy restrictivo a los países miembros, como demuestra la ilustración 2. Entre 1970 y 2007, todos los países superaron el 3% de déficit público en numerosas ocasiones: de hecho, casi todos los años, seis o más países (de doce) superaron el límite establecido posteriormente por el PEC. Incluso la ortodoxa Alemania superó 9 veces el límite establecido por el PEC entre 1970 y 1998. Y prácticamente en todas las ocasiones hubieran tenido sanción inmediata, pues tuvieron lugar con un crecimiento del PIB superior a -0.75 (sólo los casos marcados en negro en la ilustración 2 se hubieran podido acoger a las reglas de exención de sanción por crisis económica). Por tanto, desde una perspectiva histórica es indudable que el PEC supone un endurecimiento considerable de la política económica, eliminando prácticamente la posibilidad de usar el déficit como herramienta de estímulo de la demanda, como fue habitual desde la II Guerra Mundial hasta los 80, cuando predominaba un enfoque keynesiano en la política económica.²⁶

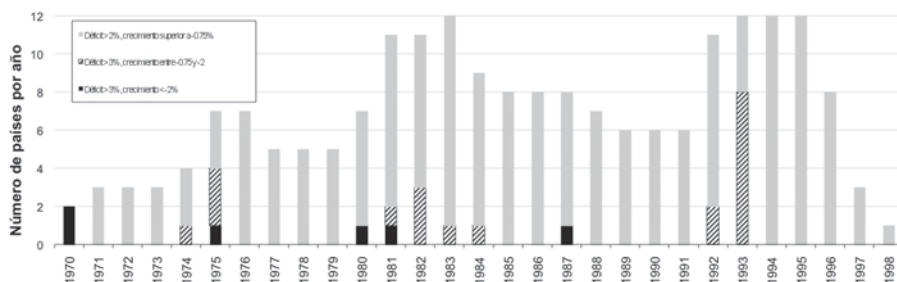
ii) *Orientaciones generales de política económica (OGPE)*: las OGPE son el principal mecanismo de coordinación de la política económica de los países de la eurozona, más allá de los criterios generales del PEC. Siguen una metodología muy similar a la de la Estrategia Europea de Empleo (también un método abierto y voluntario de coordinación, con establecimiento de objetivos comunes, puesta en común de resultados y recomendaciones, en este caso provenientes del ECOFIN): de hecho, ambos procesos se coordinan explícitamente desde 2003, presentándose de forma conjunta las directrices plurianuales. La mayor parte de los comentarios hechos para la Estrategia Europea de Empleo se pueden hacer extensivos a las OGPE: se trata de un mecanismo de formación de políticas con un claro sesgo tecnocrático, en gran medida opaco y lejano para la opinión pública. En cuanto a su contenido, las OGPE también tienen desde sus inicios un tono similar al de la Estrategia Europea de Empleo: sus principios clave desde sus inicios han sido liberalización, desregulación, privatización, austeridad fiscal y moderación salarial.²⁷

²⁶ Ballester *et al.*, «Políticas macroeconómicas de la Unión Europea y creación de empleo: una visión crítica», *op. cit.* Véase también págs. 182-188 de R. Muñoz de Bustillo Llorente y R. Bonete, *Introducción a la Unión Europea. Un análisis desde la economía*, Alianza Editorial, Madrid, 2009.

²⁷ S. Deroose, D. Hodson y J. Kuhlmann, «The Broad Economic Policy Guidelines: Past, present and future», *International Economics Programme Working Paper*, No. 05/02, Chatham House, Londres, 2005.

ILUSTRACIÓN 2

Países de la Eurozona (12) que superaron el 3% de déficit público entre 1970 y 1998



Fuente: Datos tomados de Ballester *et al.*, *op. cit.*

b) Política monetaria

Como es bien sabido, la política monetaria sí que está totalmente centralizada en la zona euro, en manos del Banco Central Europeo. Siguiendo el modelo del Bundesbank, es un banco central radicalmente independiente del poder político (y, por tanto, fuera de todo control democrático), y tiene como objetivo único el control de la inflación. Esto ya de por sí tiene un enorme impacto sobre la política económica, aunque sea por omisión: la independencia política y el énfasis absoluto en la inflación eliminan por completo la posibilidad de utilizar la política monetaria como mecanismo de estimulación de la demanda en situaciones de crisis económica y altos niveles de desempleo, como es dolorosamente evidente en la actualidad. Hay que remarcar que esto no es el orden natural de las cosas, sino que es una opción política que, en su momento, tomaron los Estados miembros de la eurozona.²⁸ Otros bancos centrales, como el estadounidense, dan la misma prioridad a la estabilidad de precios que al mantenimiento de un «máximo» nivel de empleo.²⁹ En la propia Europa, durante las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, la política monetaria sí tenía como objetivo explícito el crecimiento económico y la reducción del desempleo (además de no ser independiente de la política en la mayor parte de los casos).³⁰

De hecho, el BCE va más allá al establecer un objetivo explícito de inflación para la eurozona, que habrá de situarse «ligeramente por debajo del 2%». Como en el caso del PEC, se trata de un criterio fuertemente restrictivo³¹, que impone un marco económico prácticamente deflacionista en la zona euro, como se ha demostrado en algunas de las

²⁸ Y siempre hubo voces discrepantes, tan cualificadas como el Nobel de Economía y antiguo economista jefe del Banco Mundial Joseph Stiglitz o el expresidente del Parlamento Europeo Josep Borrell. Véase J. Stiglitz, «The Process of European Integration and the Future of Europe» Gunnar Myrdal Lecture, United Nations, 2005; véase también *El País*, 15 de mayo de 2004.

²⁹ G. Epstein y E. Yeldan, «Inflation targeting, employment creation, and economic development: assessing the impacts and policy alternatives», en *International Review of Applied Economics* 22(2), 2008, págs. 131-44.

³⁰ Lo que tuvo resultados, indudablemente, entre 1950 y 1973, el nivel de desempleo promedio se mantuvo por debajo del 3% en la Europa occidental. Véase D. Anisi, «Macroeconomía e ideología», Comunicación a la Asociación Interdisciplinaria ASINJA (web.usal.es/~anisi/Art/Asinja.doc), 2005.

³¹ A. Spilimbergo, S. Symansky, O. Blanchard y Carlo Cottarelli, «Fiscal Policy for the Crisis», *IMF Staff Position Note* SPN/08/01, International Monetary Fund, 2008.

últimas decisiones del BCE (aumentando tipos en plena recesión económica para frenar «tensiones inflacionistas», cuando los bancos centrales estadounidense, inglés y japonés seguían bajando con fuerza los tipos e incluso utilizando vías totalmente heterodoxas como el *quantitative easing* para estimular el crecimiento económico).

En definitiva, el marco macroeconómico de la UE, y más aun el de la zona euro, tiene una orientación fuertemente restrictiva, dificultando enormemente (cuando no excluyendo de forma explícita) cualquier tipo de política de estimulación de la demanda por vía fiscal o monetaria, incluso en situaciones de crisis como la actual. Esta orientación es la opuesta a la dominante en Europa desde la Segunda Guerra Mundial hasta los años 80, cuando la política fiscal y monetaria formaban parte de las herramientas en manos de los gobiernos para estimular la actividad económica y mantener el pleno empleo, de acuerdo con un enfoque económico de corte keynesiano. El marco macroeconómico de la eurozona refleja de manera extraordinaria la reorientación del consenso en política económica hacia enfoques monetaristas y neoclásicos.

¿Cuáles son las implicaciones de este marco económico fuertemente restrictivo para las políticas de empleo? Prácticamente elimina la posibilidad de hacer política de estímulo de la demanda de empleo: la política monetaria está en manos de un BCE exclusivamente centrado en la inflación, y la política fiscal ha de mantenerse en los estrechos márgenes establecidos por el PEC. Estos estrechos márgenes, además, se alcanzan con rapidez en cualquier situación de crisis por el mero impacto de los estabilizadores automáticos, lo que presiona a los gobiernos para reducir prestaciones y subsidios de desempleo. Prácticamente las únicas vías que quedan para tratar de facilitar la creación de empleo son las reformas estructurales y las políticas activas, precisamente las vías machaconamente recomendadas por la Estrategia Europea de Empleo y por las Orientaciones Generales de Política Económica.

5. EL IMPACTO DE LA CRISIS: ACELERACIÓN INSTITUCIONAL, GOLPE TECNOCRÁTICO E INCERTIDUMBRE

Lo que hasta ahora hemos visto resume el estado de cosas hasta el estallido de la crisis financiera en 2008: unos mecanismos blandos de coordinación de políticas que, apoyados en un marco económico fuertemente restrictivo, parecían tener una creciente efectividad en reorientar las políticas de empleo de los países miembros hacia la desregulación y una progresiva sustitución de políticas pasivas por políticas activas de empleo. Aunque es difícil evaluar hasta qué punto se debe a estos factores externos, lo cierto es que ésta es precisamente la orientación predominante en la política de empleo española desde los 90.

La crisis financiera no tiene su origen en Europa, pero cada vez parece más claro que los desequilibrios generados por la creación del euro están en el núcleo mismo de esta crisis y que el marco económico fuertemente restrictivo de la eurozona ha contribuido a hacerla más profunda. La cadena de acontecimientos es de sobra conocida. Desde la entrada del euro hasta el estallido de la crisis, la existencia de una moneda y un tipo de interés único en la eurozona dio lugar a una sorprendente paradoja: pese al sesgo fuertemente restrictivo del BCE, varios países de la periferia europea experimentaron un importante estímulo monetario con la entrada en el euro. La explicación de esta paradoja radica en el diferente impacto de una política monetaria única en países con diferentes situaciones económicas: de hecho, los tipos de interés durante este periodo eran bastante restrictivos para algunos de los países centrales de la zona euro, sobre todo Alemania, que estaba inmerso aún en un proceso de crisis y deflación vinculado a la absorción de la antigua Alemania del Este a principios de los 90. Pero para los países periféricos, acostumbrados a tipos de interés mucho mayores, la

entrada en el euro supuso una relajación muy importante de las condiciones financieras, lo que desató un periodo de crecimiento económico aceleradísimo.³² De ese modo, el euro generó una divergencia creciente en la evolución económica del centro y la periferia europeas, no sólo porque ambas regiones tuvieran el ciclo económico cambiado, sino porque generó inflación en la periferia mientras el centro continuaba instalado en la deflación, y por tanto una creciente pérdida de competitividad de la periferia frente al centro, con la consiguiente acumulación respectiva de déficits y superávits.³³ En definitiva, una verdadera bomba de relojería que fue ignorada por todos porque todos parecían salir beneficiados. España en particular, como ya comentamos previamente, experimentó una expansión larga e intensa, realmente espectacular en términos de creación de empleo.

Pero la bomba tenía que explotar tarde o temprano, y el detonador fue la crisis financiera estadounidense de 2008. Durante décadas, el sector financiero global había acumulado unos niveles de endeudamiento completamente desproporcionados (se estima que el valor nominal de los derivados financieros existentes actualmente³⁴ es al menos 12 veces el PIB mundial), espoleado por la desregulación y la globalización del mercado de capitales: al estallar la burbuja inmobiliaria estadounidense en 2007, se produce una crisis de confianza generalizada en el sistema financiero que frena en seco el flujo de crédito a nivel mundial. Simplemente, entramos en un proceso de *desapalancamiento* (reducción de deudas) que habrá de ser al menos tan intenso como el periodo anterior de expansión del crédito. Este proceso es especialmente dañino para las economías periféricas de la zona euro: el enorme flujo de capitales de los años anteriores se para en seco, lo que precipita una crisis galopante. Como en cualquier crisis, aumentan los gastos y disminuyen los ingresos³⁵, lo que junto con algún tímido intento de estímulo keynesiano al principio de la crisis dispara los niveles de déficit y deuda públicos. Es entonces cuando la jaula de hierro macroeconómica construida alrededor del euro se manifiesta con toda su crudeza³⁶: por un lado, el BCE se atiene a su mandato y no baja los tipos de interés con la misma decisión que otros bancos centrales por miedo a posibles tensiones inflacionistas (de hecho, en alguna ocasión incluso sube los tipos, ya en plena recesión), con lo que contribuye a intensificar más que a aliviar la recesión; por otro lado, los límites de déficit y deuda establecidos en el PEC se alcanzan de manera fulminante, lo que no sólo no permite hacer política fiscal, sino que obliga a recortar el gasto en plena crisis, contribuyendo, por tanto, también a intensificar la contracción económica.³⁷ La única vía que queda para estimular la creación de empleo es, de nuevo, la política de oferta: básicamente, una nueva oleada de desregulaciones del mercado de trabajo que lo haga más flexible y, por tanto, facilite la reducción de salarios y la recuperación de competitividad en los mercados internacionales. La reducción de salarios que sería necesaria para

³² Los desequilibrios generados por la introducción del euro parecen haber dado la razón a los que decían que la Eurozona no cumplía prácticamente ninguna de las condiciones que deben reunir las uniones monetarias óptimas, de acuerdo con la teoría canónica sobre este tema. Para una revisión, véase F. P. Mongelli, «European Economic and Monetary Integration and the Optimum Currency Area Theory», *European Economy Economic Papers* N° 302, Comisión Europea, 2008.

³³ O. Landmann, «On the Macroeconomics of European Divergence», CESIFO Forum Working Paper, 2011.

³⁴ Bank for International Settlements, «OTC derivatives market activity in the first half of 2011», Monetary and Economic Department Papers, BIS, 2011.

³⁵ Especialmente en España, con un sistema impositivo desequilibrado y fuertemente dependiente de la fiscalidad vinculada al sector inmobiliario.

³⁶ A. Watt, «Economic governance in Europe in the wake of the crisis: reform proposals and their alternatives», *Transfer: European Review of Labour and Research*, 17, 2011, págs. 255-261.

³⁷ De hecho, hay una alternativa a los recortes, que es subir impuestos. El resultado sobre las

recuperar competitividad en los países periféricos sería realmente dramática (algunos la estiman en un 30% en términos reales): requeriría muchos años con altos niveles de desempleo y una caída generalizada e intensa del nivel de vida. Es casi imposible pensar que un ajuste de semejantes proporciones se pueda llevar a cabo sin ninguna respuesta ciudadana: especialmente en los países periféricos, tarde o temprano se plantearía la salida del euro y la devaluación competitiva como salida menos destructiva de la crisis. El sufrimiento sería también enorme, y las consecuencias políticas impredecibles³⁸, pero la posibilidad de que algo así suceda es altísima si se mantiene la actual orientación económica en la zona euro.

Según se escriben estas líneas, todo apunta a que las élites europeas empiezan a tomar consciencia de la naturaleza autodestructiva del marco macroeconómico que ellas mismas establecieron en torno al euro. Cada vez parece más claro que este marco tiene que cambiar, y las grandes líneas de este cambio parecen más o menos claras: es necesario una mayor integración económica real, incluyendo instrumentos de política fiscal a nivel europeo que permitan afrontar crisis asimétricas como la actual; es también necesario una reorientación de la política monetaria, ampliando los objetivos del BCE para que también tenga en cuenta el crecimiento económico y el empleo, y permitiendo, además, que actúe como prestamista de última instancia para los gobiernos en situaciones como la actual.³⁹ En definitiva, es necesario un grado mayor de integración económica y una orientación macroeconómica menos restrictiva.

Pero el enfoque opuesto sigue siendo el dominante en las instituciones europeas y en los países económicamente más fuertes, por lo que una reorientación de este tipo sólo se llevará a cabo cuando se hayan agotado todas las vías ortodoxas posibles y, aun así, tarde y arrastrando los pies. Y lo que es aun más importante, esta reorientación sólo la llevarán a cabo a cambio de un duro proceso de ajuste y reforma estructural en los países periféricos. Desde este enfoque, la crisis de los países periféricos no se interpreta como el resultado de desequilibrios generados por el euro (y acentuados por un marco económico excesivamente restrictivo), sino que se considera provocada por unos gobiernos fiscalmente irresponsables y derrochadores, y unas instituciones laborales excesivamente laxas. Es una interpretación que va más allá de la ideología de mercado que subyace al marco institucional europeo, incorporando un fuerte componente de moralismo puritano que vincula la salida de la crisis a la necesidad de una especie de penitencia (deflación) que restaure la moralidad (competitividad).

Y es así como entramos en una nueva fase de integración acelerada y prácticamente forzada de las políticas de empleo en la zona euro, que desquicia los mecanismos que

cuentas públicas es similar y el efecto contractivo es casi con toda seguridad menor, puesto que sólo el aumento de impuestos que se traduce en reducción de consumo disminuye la demanda. La ausencia de esta opción en el debate político refleja el absoluto dominio del liberalismo económico en la política europea actual. Particularmente en España, hay mucho recorrido para aumentar impuestos, sobre todo directos: los niveles impositivos de nuestro país son de los más bajos de Europa (lo mismo se puede decir de Grecia y Portugal).

³⁸ Todo esto ya ha sucedido antes. A finales del siglo XIX los países capitalistas desarrollados también establecieron una moneda única y se integraron en un mercado global, en el sistema conocido como el patrón oro. Como explica Polanyi en *La gran transformación*, este sistema dio lugar a un periodo de crecimiento económico e integración internacional formidables, pero también a unos desequilibrios descomunales que sólo podían ser resueltos mediante procesos prolongados de deflación. Las poblaciones acabaron por rebelarse y optar por un proteccionismo competitivo que llevó directamente a la Primera Guerra Mundial. Véase K. Polanyi, *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*, Ed. De la Piqueta, Madrid, 1997 (1944).

³⁹ A. Watt, «Economic governance in Europe in the wake of the crisis: reform proposals and their alternatives», *op. cit.*

hemos explicado en las páginas anteriores y tensa hasta tal punto la estructura institucional y el marco democrático europeo que su resolución es absolutamente impredecible. En cierto modo, este periodo de integración acelerada supone el paroxismo de las tendencias tecnocráticas que siempre caracterizaron a los mecanismos europeos de coordinación de políticas de empleo. Desde 2010, tanto las instituciones europeas como los gobiernos de los países más fuertes del euro dictan de manera directa las reformas que han de hacer los países periféricos si quieren permanecer en el área euro, al margen de cualquier cauce institucional establecido y sin ningún tipo de respaldo en los tratados. Este dictado directo de políticas es especialmente importante en el ámbito de las políticas de empleo y la regulación laboral, pues éste se halla en el mismo núcleo de la interpretación moralizante de la crisis periférica antes explicada. Se trata de un dictado que no hace el más mínimo amago de respetar la soberanía nacional y que se lleva a cabo completamente de espaldas a la opinión pública. Tal vez el ejemplo más claro sea la carta secreta (sólo se conoce por una filtración) enviada recientemente por el presidente del BCE⁴⁰ al primer ministro italiano, en la que le transmite que «el Consejo de Gobierno considera que la toma de medidas urgentes por parte de las autoridades italianas es esencial para restaurar la confianza de los inversores», y pasa a *dictar* las medidas que considera esenciales, incluyendo una reforma constitucional.⁴¹ Entre estas medidas, destacamos las más directamente referidas al empleo:

«a) Es necesaria una estrategia de reforma integral, de gran alcance y confiable, incluyendo la plena liberalización de los servicios públicos locales y de los servicios profesionales. Esto debería aplicarse en particular a la prestación de servicios locales a través de privatizaciones a gran escala.

b) Existe también la necesidad de proseguir la reforma del sistema de negociación colectiva de modo que permita acuerdos a nivel de empresa para fijar los salarios y las condiciones de trabajo a las necesidades específicas de las empresas y el aumento de su relevancia con respecto a otros niveles de las negociaciones [...]

c) Debe hacerse un examen minucioso de las normas que regulan la contratación y el despido de los empleados en conjunción con el establecimiento de un sistema de seguro de desempleo y un conjunto de políticas activas del mercado de trabajo capaz de facilitar la reasignación de recursos hacia la mayor competitividad de las empresas y sectores.»

Hay que recordar que el mandato del BCE se centra exclusivamente en el control de la inflación, y sus competencias se limitan a la política monetaria de la eurozona: es realmente pasmoso que el BCE se permita dictar (y con tal nivel de detalle) las reformas que el Gobierno italiano debe hacer en política laboral. ¿En base a qué atribuciones habla el presidente del BCE? Y teniendo en cuenta que el BCE es una institución totalmente independiente de cualquier control político o democrático, ¿en nombre de quién habla? ¿De la

⁴⁰ La carta está firmada por Jean-Claude Trichet (presidente del BCE hasta el 31 de octubre de 2011) y Mario Draghi (presidente desde la salida de Trichet).

⁴¹ Ésta carta fue publicada por *El País* el 29 de septiembre de 2011. Aunque (aún) no ha sido filtrada, parece cada vez más claro que hubo una carta similar dirigida al presidente Zapatero, con fecha del 5 de agosto de 2011. Según el diario *Público* (2 de diciembre de 2011), esta carta pedía «liberalización de servicios públicos y profesionales y privatizaciones a gran escala, y reforma de la negociación colectiva para diseñar salarios y condiciones de trabajo según las necesidades de las empresas aumentando su peso respecto de otros tipos de negociación», así como «un contrato de empleo totalmente desregulado para los jóvenes sin referencia alguna a salarios de convenio o al salario mínimo».

sabiduría, de la ciencia económica?⁴² ¿O simplemente habla en nombre de los inversores cuya confianza hay que restaurar, de los que habla en el primer párrafo de la carta?

No sabemos cuáles son las competencias que permiten al BCE dictar políticas a los Estados miembros de la eurozona, ni tampoco en representación de quién habla, pero sí que sabemos cuáles son los mecanismos de sanción que respaldan sus dictados.⁴³ En el contexto actual de sequía del crédito a nivel mundial, los países periféricos son incapaces de financiarse a través de los mercados: sólo las intervenciones del BCE en los mercados secundarios de deuda pueden mantenerlos vivos, casi literalmente. Pero estas intervenciones tampoco están formalmente recogidas en los tratados, al menos no de manera clara (hay cierto debate sobre si, al ser intervenciones en mercados secundarios, podrían ajustarse a lo establecido en los tratados o no). Este mecanismo da al BCE un poder devastador que puede ejercer con total arbitrariedad, al no existir ningún criterio que establezca sus condiciones. Siguiendo con el ejemplo de Italia: tal vez por no llevar a cabo las reformas solicitadas, el BCE dejó de intervenir su deuda en mercados secundarios y en días tuvo que dimitir el Gobierno⁴⁴, siendo sustituido por otro de cariz tecnocrático (sin elecciones de por medio) con el objetivo principal de llevar a cabo las reformas demandadas por el BCE.

Por tanto, el contexto de la crisis ha alterado radicalmente el equilibrio institucional del euro, introduciendo unos mecanismos de integración sin legitimidad institucional, pero con un poder de sanción enorme: el resultado es una intensificación y aceleración sin precedentes del proceso de integración económica en el área euro, pero cargado de incertidumbres. En los ámbitos laboral y social, esta integración implica centralización de las políticas, pero no convergencia. Las reformas que se están llevando a cabo de forma acelerada y forzosa en los países periféricos, que ya de partida tenían niveles de protección social y regulación laboral más bajos que los países centrales del euro, tienden a aumentar las divergencias existentes en estas materias. Lo que estamos presenciando es un proceso de integración de políticas sociales y laborales sin competencias ni convergencia: de hecho, teniendo en cuenta las complementariedades existentes entre el sistema de protección social y el sistema económico, es perfectamente posible prever una divergencia creciente asociada a una especialización opuesta en las regiones centrales y periféricas del euro (un centro con alta productividad y sistemas de protección social altamente desarrollados, una periferia de baja productividad y bajos niveles de protección).

En cualquier caso, la crisis está tensando hasta tal punto la estructura institucional existente en Europa que cualquier resultado parece posible. Tal vez estemos inmersos en un proceso de integración acelerada del que surjan unos verdaderos Estados Unidos de Europa, capaces de sentar las bases para un desarrollo económico más equitativo y sostenible, aunque parece difícil si su construcción requiere manillar de manera tan brutal los principios democráticos y sociales sobre los que se fundan nuestros sistemas políticos. O tal vez simplemente estamos presenciando el proceso de ruptura definitiva del euro y del sueño de integración europea. En el momento en que se escriben estas líneas, es francamente difícil ser optimista.

⁴² Desde luego, no de la ciencia económica empírica: como ya mencionamos anteriormente para el caso de las políticas activas de empleo, la evidencia a este respecto es sorprendentemente ambigua y poco concluyente. Véase T. Boeri y J. Van Ours, *The Economics of Imperfect Labour Markets*, Princeton University Press, 2008.

⁴³ J. Kirkegaard, «The ECB as a fully political player», artículo publicado en VOXEU el 30 de noviembre de 2011.

⁴⁴ Véase la columna de Michel Babad en el *Globe and Mail* del 15 de noviembre de 2011, «Did ECB hasten Berlusconi downfall by holding back?». Véase también Kirkegaard, 2011, *op. cit.*