



MODELO DE NACIONES UNIDAS DEL CIDE

CIDEMUN 2017

MANUAL DEL DELEGADO

EUROGRUPO

Es innegable que la Gran Recesión de 2008 ha sido uno de los acontecimientos más trascendentes en la historia reciente de Europa. Ciertamente, los efectos de la crisis de 2008 persisten hasta la actualidad: numerosos países europeos —particularmente en el sur de Europa— todavía sufren de altas tasas de desempleo, finanzas públicas débiles y tasas de crecimiento económico precarias. Debido a la gran interdependencia existente entre sus miembros, la Unión Europea debe tomar medidas para apoyar la recuperación de las economías europeas y garantizar la estabilidad y prosperidad de sus países miembros. En este sentido, los dos temas a debatir son altamente trascendentes para el futuro de las economías europeas.

Por un lado, Grecia ha sido uno de los países más afectados por la crisis económica. A pesar de las medidas tomadas por la Unión Europea y el Fondo Monetario Internacional, la economía griega todavía enfrenta grandes desafíos como una de las tasas de desempleo más altas de Europa, la erosión de su sistema de seguridad social y un nivel de endeudamiento público que sigue siendo alarmante. En consecuencia, es indispensable analizar medidas económicas que apoyen la recuperación de la economía griega y garanticen la estabilidad financiera del gobierno griego.

Por otro lado, es necesario implementar políticas para contrarrestar los choques macroeconómicos y, consecuentemente, evitar que las contingencias del futuro tengan efectos tan duraderos como los de la crisis de 2008. En este sentido, un seguro de desempleo común de la Eurozona podría disminuir el impacto de las crisis económicas y reforzar la estabilidad macroeconómica de Europa.

Funcionamiento del comité

El Eurogrupo es un cuerpo informal que reúne a los ministros de finanzas de todos los países pertenecientes a la Eurozona. Estas reuniones tienen dos

objetivos fundamentales. En primer lugar, buscan impulsar el crecimiento económico de la región. En segundo lugar, el Eurogrupo sirve para que los Estados que utilizan al euro como moneda puedan coordinar sus políticas económicas.

En este mismo sentido, una de las principales funciones de este comité es discutir sobre los asuntos que están relacionadas con el euro y la estabilidad macroeconómica de la Eurozona. No obstante, es importante mencionar que el Eurogrupo también trata otros asuntos económicos de carácter más general. Por ejemplo, en el Eurogrupo los ministros de finanzas pueden debatir sobre reformas estructurales para mejorar la economía de la región. Asimismo, estas reuniones también pueden tratar sobre las políticas fiscales algunos de los Estados del grupo o sobre el desempeño general de la Eurozona. El Eurogrupo también se encarga de discutir los términos en los que las naciones con dificultades económicas pueden recibir ayuda financiera.

En estas reuniones, cada Estado perteneciente a la Eurozona cuenta con un voto. Además de los ministros de finanzas de estas naciones, estas reuniones también cuentan con la participación del presidente del Eurogrupo, el vicepresidente de la Comisión europea de asuntos económicos y el presidente del Banco Central Europeo. Asimismo, en las sesiones en las que el Eurogrupo discute programas que lo involucran, el Fondo Monetario Internacional es invitado como observador.

Tópico A: Renegociación del rescate de Grecia

Cuando Grecia entró a la zona del euro, su economía creció debido a una oleada de inversión extranjera y a la disponibilidad de créditos baratos. Las grandes cantidades de préstamos le permitieron al gobierno griego aumentar su gasto en infraestructura y en la creación de empleos. Sin embargo, la deuda de Grecia fue subestimada por calificadoras crediticias como Goldman Sachs, por lo que no se conocía la magnitud del problema.

En ese mismo sentido, la economía griega no estaba preparada para enfrentarse a la crisis económica de 2008. Uno de los principales mecanismos que utilizan los gobiernos para superar las crisis económicas es aumentar el gasto público; sin embargo, en el caso de Grecia esto no era posible. Debido a los altos niveles de deuda y de déficit fiscal, el gobierno griego no contaba con los recursos suficientes para aumentar el gasto e impulsar a la economía. Por lo anterior, Grecia perdió rápidamente la confianza de los inversionistas.

Adicionalmente, existe una diferencia fundamental entre la crisis que Grecia enfrentó en 2009 y las crisis que otros países habían sufrido anteriormente: al pertenecer a la zona euro, Grecia no podía depreciar su moneda.¹ Durante una crisis económica, los bancos centrales pueden devaluar su moneda para disminuir el valor de la moneda nacional en comparación con las monedas extranjeras y, en consecuencia, volver al país más atractivo para los inversores extranjeros. En estos casos, el aumento en la inversión extranjera genera empleos y contrarresta los efectos negativos de la crisis.

Debido a que las acciones tomadas para intentar solucionar los problemas de Grecia tendrían un efecto en todos los países que utilizaban el euro, la comunidad monetaria tardó en actuar de manera convincente. Para buscar remediar sus problemas económicos, Grecia pidió la ayuda del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Central Europeo. Como es costumbre, el FMI otorgó a los griegos un paquete que incluía ayuda financiera, medidas de austeridad, depreciación de la moneda y reformas para volver a la economía más competitiva.

Primer y segundo bailouts de Grecia

¹Rebecca Nelson, Paul Belkin y Derek Mix, "Greece's Debt Crisis: Overview, Policy Responses, and Implications," *Congressional Research Service*, 18 de Agosto de 2011, consultado el 27 de mayo de 2016, <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R41167.pdf>.

El desencadenador de la crisis de confianza en la solvencia del gobierno griego fue el anuncio realizado por el gobierno de Yorgos Papandr u de que el déficit del gobierno era mucho mayor que las cifras publicadas por el gobierno anterior. A pesar de que el gobierno anterior había estimado que el déficit presupuestal era de entre el 6 y el 8%, el verdadero déficit era de entre el 11 y el 12%.² Adicionalmente, el monto de la deuda griega ya era muy significativo —115% del PIB— y los pronósticos de crecimiento económico eran desalentadores.

Como consecuencia de estos sucesos, los mercados de crédito comenzaron a dudar sobre la capacidad del gobierno para pagar sus deudas, lo cual implicó que exigieran tasas de interés altas para compensar el riesgo de prestarle a un gobierno sin solvencia. A su vez, las tasas de interés altas hicieron que pedir préstamos se volviera extremadamente caro para el gobierno griego, lo que daño la capacidad del gobierno griego de obtener financiamiento mediante préstamos.³ Eventualmente, las altas tasas de interés ocasionaron que, en los hechos, el gobierno griego se quedara sin acceso a los mercados de crédito.

La consecuencia de que los mercados de crédito dudaran de la solvencia de Grecia griego fue inmediata: con un déficit alto y sin la posibilidad de conseguir préstamos, era cuestión de tiempo a que el gobierno griego fuera incapaz de solventar sus gastos y pagar los intereses de la deuda. Ante este escenario, el gobierno de Papandr u inició una serie de medidas de austeridad para reducir el déficit presupuestal y buscó financiamiento exterior que le permitiera al gobierno griego cubrir sus gastos.

Ante esta situación, el Consejo europeo y el Fondo Monetario Internacional acordaron un rescate financiero para el Grecia. A cambio, el gobierno griego debía comprometerse a aplicar medidas de austeridad severas con el objetivo

² Rebecca Nelson, Paul Belkin y Derek Mix, "Greece's Debt Crisis: Overview, Policy Responses, and Implications," *Congressional Research Service*, 18 de Agosto de 2011, 4.

³*Ibid.*

de reducir el déficit al 3% en tres años. En teoría, el programa de austeridad debía garantizar que la deuda griega se estabilizara para 2013 y que la recesión en la economía griega durara hasta 2012.

Las medidas económicas incluidas en el programa de ajuste económico para Grecia tenían, principalmente, dos objetivos. Por un lado, reducir el déficit mediante medidas de austeridad como recortes a los salarios de los funcionarios y las pensiones de los jubilados.⁴ Además, el paquete también incluía un aumento al impuesto al valor agregado con el objetivo de aumentar los ingresos del gobierno. Por otro lado, el programa contemplaba una serie de reformas económicas encaminadas a volver a la economía griega más competitiva en el largo plazo. Estas reformas incluían cambios a las leyes laborales griegas para permitirle a las empresas mayor libertad para despedir a sus empleados, así como medidas para facilitar los contratos temporales y de medio tiempo.⁵ La idea de estas reformas laborales era que, si las empresas no pueden despedir fácilmente a sus empleados o reducir sus salarios en caso de que el entorno económico se vuelva adverso, entonces se resistirán a contratar trabajadores durante los periodos de inestabilidad económica. Consecuentemente, las reformas laborales debían disminuir el desempleo en el largo plazo.

Sin embargo, los resultados del programa de rescate no fueron los esperados. En primer lugar, los recortes del gasto público redujeron el ingreso de millones de personas. Ciertamente, esta disminución en el ingreso de la población ocasionó una caída en el consumo agregado, lo cual afectó negativamente la recuperación económica griega. No hay que perder de vista el hecho de que los ingresos del gobierno dependen de la actividad económica. Por ejemplo, la recaudación generada por un impuesto al consumo —como un impuesto al valor agregado (IVA)— será afectada por una crisis económica que disminuya el

⁴ European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, *The Economic Adjustment Programme for Greece*. (Comisión Europea: Bruselas, 2010) 43.

⁵ *Ibid.* 48

consumo de la población. Por lo tanto, las medidas de austeridad que debían disminuir el déficit del gobierno terminaron por afectar la recaudación fiscal.

En segundo lugar, algunas de las medidas contempladas en el programa —como los recortes al sistema de pensiones— fueron extremadamente poco populares entre la población griega. En consecuencia, los costos políticos de implementar el programa se volvieron tan grandes que el gobierno griego fue incapaz de implementar la totalidad de las reformas planteadas en el programa de ajuste económico.

Para mayo de 2010, era claro que Grecia sería incapaz de implementar la totalidad del programa y cumplir con el objetivo fundamental de disminuir el déficit al 3% en tres años. En consecuencia, en marzo de 2012 Grecia obtuvo un segundo rescate por un monto incluso mayor que el primero. Este segundo paquete incluía medidas de austeridad adicionales como la privatización de empresas y bienes del gobierno griego, recortes adicionales al sistema de pensiones y la reducción del número de empleados públicos.⁶ A diferencia del primer bailout, el segundo acuerdo de ajuste económico fue distribuido gradualmente y, para que el gobierno griego pudiera seguir recibiendo financiamiento, necesitaba la aprobación del Fondo Monetario Internacional y el Eurogrupo, quienes se encargaban de revisar la implementación de las reformas acordadas en este programa.

No obstante, el segundo programa de rescate tampoco logró los objetivos esperados por diversos factores. Particularmente, éste fracaso se debió a que la mayor parte del rescate fue destinada al pago de la deuda. Consecuentemente, sólo el 11% fue utilizado para cubrir el gasto gubernamental.⁷ Adicionalmente,

⁶ European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, *The Second Economic Adjustment Programme for Greece*. (Comisión Europea: Bruselas, 2011), 36.

⁷Daniel Harari, *Greek debt crisis: background and developments in 2015* (House of Commons Library: Londres, 2015), 9.

al igual que en el primer programa, las nuevas medidas de austeridad disminuyeron los ingresos de la población y, en consecuencia, afectaron la recuperación económica del país. El segundo paquete de ayuda todavía era vigente cuando el nuevo gobierno izquierdista de Syriza llegó al gobierno en 2015. Por tanto, este gobierno sería el responsable de renegociar un nuevo acuerdo con el Eurogrupo. Es importante mencionar que Syriza ganó las elecciones basándose en una campaña que se oponía a las políticas de austeridad negociadas en los bailouts anteriores.

Negociación del tercer paquete de rescate

Las negociaciones de un tercer bailout comenzaron con el gobierno de Syriza proponiendo una serie de medidas para asegurar la estabilidad fiscal del gobierno. Entre estos compromisos estaba aumentar los impuestos al valor agregado para aumentar la recaudación, controlar el gasto público y mantener las privatizaciones que el gobierno anterior había realizado.

Aunque inicialmente el Eurogrupo anunció que las propuestas realizadas por el gobierno griego eran un buen punto de partida, las negociaciones continuaron por meses sin que pudieran llegar a un acuerdo. Por un lado, el gobierno griego se negaba a implementar las propuestas realizadas por el Eurogrupo pues imponían demasiada austeridad. Para el gobierno griego, las políticas de austeridad del nuevo paquete eran una continuación de las medidas implementadas anteriormente, las cuales habían empeorado la crisis.⁸ Por otro lado, el Eurogrupo y el Fondo Monetario Internacional consideraban que las propuestas realizadas por el gobierno de Syriza eran insuficientes para garantizar que Grecia pudiera pagar sus deudas.⁹

⁸ Renee Maltezos y Lefteris Papadimas, "Greece fails to reach initial deal on reforms with lenders," *Reuters*, 31 de marzo de 2015, consultado el 8 de junio de 2017. <http://www.reuters.com/article/us-eurozone-greece-deal-idUSKBN0MR12M20150331>

⁹ Viktoria Dendrinou y Matthew Dalton, "Greek Proposal on Bailout Standoff Not Acceptable, European Officials Say," *The Wall Street Journal*, 9 de junio de 2015, consultado el 8 de

El fracaso en las negociaciones se debió a desacuerdos en varios aspectos. En primer lugar, los prestamistas del gobierno griego proponían mayores reformas al sistema de pensiones, que ya había sido reformado anteriormente. En segundo lugar, el Eurogrupo y el Fondo Monetario Internacional se negaron a reducir los objetivos fiscales contenidos en el acuerdo anterior, que exigían al gobierno griego un superávit de 3%. Este nivel de superávit implicaba que el gobierno tendría menos recursos para aumentar el gasto gubernamental. En tercer lugar, el FMI y el Eurogrupo también exigían mayores aumentos a impuestos al consumo. Particularmente, el gobierno de Syriza se había negado a aumentar los impuestos de productos como los alimentos y la electricidad.¹⁰

Debido al fracaso en las negociaciones, el gobierno griego convocó un referendo en el que la población de Grecia votaría si aceptaba o no el paquete de rescate propuesto por el Eurogrupo y el FMI. El resultado del referendo fue un apoyo contundente a rechazar la propuesta de los prestamistas, por lo que el gobierno de Syriza esperaba retomar las negociaciones con la legitimidad de contar con el apoyo de su población.¹¹

Finalmente, el resultado de las negociaciones fue un tercer paquete de rescate que incluía financiamiento de alrededor de 84 billones de euros. Pese a las promesas de campaña de Syriza de oponerse a la austeridad, este bailout contenía medidas similares a las de los rescates anteriores. El nuevo acuerdo incluía, en primer lugar, una reforma al sistema de pensiones, que el gobierno griego inicialmente se había negado a reformar. En segundo lugar, planteaba nuevas reformas laborales para volver más competitiva a la economía griega. En tercer lugar, incluía un sistema para privatizar sectores productivos de la

julio de 2017 <https://www.wsj.com/articles/eu-confirms-new-proposals-from-greece-on-resolving-standoff-1433848327>

¹⁰ Daniel Harari, *Greek debt crisis: background and developments in 2015*, 11.

¹¹ *Ibid.* 14

economía griega como la red de transmisión de electricidad.¹² El objetivo de estas privatizaciones era otorgar recursos adicionales al gobierno griego para que pudiera cubrir sus deudas. Por último, el bailout exigía que Grecia se comprometiera a mantener un superávit fiscal de 3.5% al año.

Situación actual

A pesar de los tres rescates recibidos por el gobierno griego en los últimos años, la crisis económica continúa en este país. Por ejemplo, en febrero del 2017 la tasa de desempleo era mayor al 20%.¹³ Existen varias teorías que explican el mal desempeño de la economía griega en los últimos años y el fracaso de los tres paquetes de rescate. En primer lugar, cerca del 90% de los recursos otorgados en estos paquetes han sido destinados al pago de la deuda y a rescates bancarios. El tercer bailout también sigue esta tendencia. Consecuentemente, el gobierno griego no ha utilizado estos recursos para aumentar el gasto gubernamental e impulsar la economía.¹⁴

En segundo lugar, las exigencias del tercer rescate, que demandan al gobierno griego un superávit de 3.5%, parecen poco realistas. En los años posteriores al tercer acuerdo, el gobierno griego quedó muy lejos de cumplir con esta meta. Con una economía en recesión y la imposibilidad de cumplir los objetivos propuestos en el tercer rescate, parece factible que la deuda de Grecia crezca en relación a su PIB durante los próximos años. Por tanto, es posible que Grecia siga necesitando de más préstamos sólo para poder pagar los intereses de la deuda.¹⁵

¹² *Ibid.* 21

¹³ Eurostat. "Unemployment statistics," consultado el 8 de junio de 2017. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics

¹⁴ James Kanter, "I.M.F. Takes Firmer Stand Favoring Relief for Greek Debt," *The New York Times*, consultado el 8 de junio de 2017. <https://www.nytimes.com/2016/05/18/business/imfs-new-demands-on-debt-relief-could-rattle-creditors.html>

¹⁵ *The New York Times*, "Explaining Greece's Debt Crisis," 17 de junio de 2016, consultado el 8 de junio de 2017. https://www.nytimes.com/2016/05/18/business/imfs-new-demands-on-debt-relief-could-rattle-creditors.html?_r=0

Al respecto, el FMI ha señalado que es sumamente improbable que el gobierno griego alcance los objetivos de superávit fiscal. Por tanto, el FMI argumenta que es necesario, por un lado, que los prestamistas otorguen a Grecia más tiempo para pagar sus deudas. Asimismo, el fondo sugiere a los prestamistas considerar la posibilidad de reducir las tasas de interés de los préstamos o incluso renegociar la deuda. Por otro lado, el FMI argumenta que el gobierno griego necesita apegarse a las medidas de austeridad acordadas. Para el fondo, esto ayudaría a mostrar el compromiso de Grecia con sus prestamistas y aumentaría la inversión en el país.¹⁶

La renegociación de la deuda de Grecia ya había sido propuesta en las negociaciones de los rescates. Para Varis Yanoufakis, ministro griego encargado de negociar el tercer bailout, es imposible que un país en el que la economía se ha contraído 25% pague sus deudas sin ayuda. Consecuentemente, Yanoufakis afirma que la única opción viable para solucionar el problema de la deuda griega es una renegociación de la deuda.¹⁷ No obstante, en las negociaciones anteriores ha existido poca voluntad por parte de los prestamistas para reestructurar la deuda.

Preguntas Guía

1. ¿Hasta qué punto es necesario continuar con las políticas de austeridad de los acuerdos anteriores?
2. ¿Es viable políticamente que los prestamistas accedan a reestructurar la deuda griega?
3. ¿Son viables los objetivos fiscales impuestos por los acuerdos anteriores?

¹⁶ James Kanter, "I.M.F. Takes Firmer Stand Favoring Relief for Greek Debt," *The New York Times*, consultado el 8 de junio de 2017. <https://www.nytimes.com/2016/05/18/business/imfs-new-demands-on-debt-relief-could-rattle-creditors.html>

¹⁷ Yanis Varoufakis, "Germany won't spare Greek pain – it has an interest in breaking us," *The Guardian*, consultado el 8 de junio de 2017. <https://www.theguardian.com/commentis-free/2015/jul/10/germany-greek-pain-debt-relief-grexit>

4. ¿Qué reformas económicas podrían aumentar el crecimiento económico de Grecia?
5. ¿Es viable políticamente imponer medidas de austeridad adicionales?

Lecturas sugeridas

Piketty, Thomas. "La deuda pública," en *El capital en el siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica: Ciudad de México, 2014, 605-643.

The New York Times, "Explaining Greece's Debt Crisis," 17 de junio de 2016, consultado el 8 de junio de 2017. https://www.nytimes.com/2016/05/18/business/imfs-new-demands-on-debt-relief-could-rattle-creditors.html?_r=0

Yanis, Varoufakis. "Being Greek and an Economist While Greece Burns: An intimate account – MGSA Keynote 2013," <http://www.yanisvaroufakis.eu/2013/11/16/being-greek-and-an-economist-while-greece-burns-an-intimate-account-mgsa-keynote-2013/#more-4767>

Stiglitz, Joseph E. "Why Greece should vote no," https://www.weforum.org/agenda/2015/06/why-greece-should-vote-no/?utm_content=buffer19402&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer

Krugman, Paul. "Greece Over the Brink," *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/2015/06/29/opinion/paul-krugman-greece-over-the-brink.html>

Tópico B: Seguro de desempleo común de la Eurozona

Ciertamente, uno de los mayores desafíos que enfrentaron los países de la Eurozona durante la Gran recesión de 2008 fue su incapacidad para utilizar la política monetaria para estimular su economía. Durante una recesión, los bancos centrales pueden devaluar su moneda para disminuir el valor de la moneda nacional en comparación con las monedas extranjeras y, en consecuencia, volver al país más atractivo para los inversores extranjeros. Claramente, una mayor inversión extranjera puede disminuir el desempleo y aumentar la demanda nacional, lo cual ayuda al país a aliviar los efectos de la crisis económica.

Sin embargo, debido a que los miembros de la Eurozona comparten una misma moneda, es imposible que devalúen su moneda para volverse más competitivos: la política monetaria de la Eurozona depende del Banco Central Euro-

peo, no de las decisiones de los bancos centrales de cada país. Consecuentemente, los países miembros disponen de menos herramientas macroeconómicas para estimular sus economías en caso una crisis.

Además de la falta de control sobre la política monetaria, otro factor que debilitó la recuperación económica de los miembros de la Eurozona fue la erosión de los sistemas de seguridad social que algunos miembros sufrieron como consecuencia de las políticas de austeridad implementadas para controlar la deuda pública. La mayoría de los países cuenta con políticas sociales —como las transferencias monetarias directas hacia la población más pobre— que funcionan como estabilizadores fiscales automáticos. En caso de un choque económico que aumente el desempleo y disminuya el ingreso de la población, estas políticas reducen el impacto social de la crisis al complementar el ingreso de la población más afectada.¹⁸ Sin embargo, el monto de endeudamiento de los gobiernos de muchos países europeos y las políticas de austeridad emprendidas para controlar el endeudamiento público significaron que las políticas sociales que debían funcionar como estabilizadores fiscales automáticos fueran debilitadas.

Ciertamente, tanto la falta de control sobre la política monetaria como la erosión de los sistemas de seguridad social implicaron que muchos países de la Eurozona fueran incapaces de utilizar los instrumentos económicos que históricamente han limitado el impacto de las crisis económicas. En este sentido, el comisionado europeo László Andor propuso un seguro de desempleo común de la eurozona, el cual tiene como objetivo aliviar los choques macroeconómicos

¹⁸ Gregory Mankiw, *Principios de economía* (Mason: South-Western Cengage Learning), 777.

que afecten a los países miembros de la Eurozona y aumentar la estabilidad de la unión monetaria.¹⁹

Propuestas del comisionado Andor para el seguro de desempleo común de la Eurozona

La idea central del seguro de desempleo común de la Eurozona es que, dado que la capacidad de los gobiernos europeos para reaccionar a las crisis económicas ha sido restringida severamente por numerosos factores, es necesaria la creación de un sistema de estabilizadores fiscales para los países miembros de la Eurozona. En este sentido, los seguros de desempleo funcionan como estabilizadores fiscales ya que, en caso de que una crisis económica aumente el desempleo y, en consecuencia, reduzca los ingresos de la población, los seguros de desempleo complementan el ingreso de la población que ha perdido su empleo. En consecuencia, un sistema eficiente de seguros de desempleo puede mitigar la caída en el ingreso de la población, lo cual ayuda a mantener su consumo y evitar una caída drástica de la demanda agregada.

El comisionado Andor, al respecto, ha delineado en términos generales un esquema en el cual los países miembros de la Eurozona harían una contribución monetaria mensual al seguro de desempleo de acuerdo con su número de trabajadores y, a cambio, recibirían una transferencia del seguro de desempleo común de acuerdo con su tasa de desempleo.²⁰ En este esquema, los países con altas tasas de ocupación laboral en un momento dado del tiempo serían contri-

¹⁹László Andor, "Basic European Unemployment Insurance – The Best Way Forward in Strengthening the EMU's Resilience and Europe's Recovery," *Intereconomics. Review of European Economic Policy* 49 (2014): 184-203, <http://archive.intereconomics.eu/year/2014/4/designing-a-european-unemployment-insurance-scheme/>

²⁰László Andor, "Towards shared unemployment insurance in the euro area," *IZA Journal of European Labor Studies* 5:10 (2016) <http://archive.intereconomics.eu/year/2014/4/designing-a-european-unemployment-insurance-scheme/>

buyentes netos, esto es, sus contribuciones —las cuales dependen de forma positiva de la tasa de ocupación— serían mayores que las transferencias que reciben a cambio —las cuales dependen de forma positiva de su tasa de desempleo—. Por el contrario, si un choque económico aumenta la tasa de desempleo de un país, ese país se convertiría automáticamente en un receptor neto del fondo, es decir, las transferencias que recibiría del sistema de seguros de desempleo serían mayores que sus contribuciones. Para Andor, es secundario qué países son contribuyentes netos en un momento del tiempo dado ya que estos países se pueden convertir automáticamente en receptores netos si sufren algún choque macroeconómico.

No obstante, un esquema de seguro de desempleo común también debe asegurarse de que ningún país siempre sea un contribuyente neto mientras que los países con economías más débiles siempre sean receptores netos. En consecuencia, Andor considera que el seguro de desempleo común a la Eurozona debe estar dirigido a aliviar los efectos del desempleo cíclico, esto es, el desempleo que surge como consecuencia de los choques económicos, a diferencia del desempleo estructural, el cual puede deberse a falta de calificación laboral o problemas institucionales que afecten el dinamismo del mercado laboral.²¹

Para garantizar un sistema de seguros de desempleo que apoyen a las economías europeas en tiempos de crisis, pero que garantice que las cargas fiscales sean justas y ningún país deba subsidiar a otro en el largo plazo, Andor propone un esquema en el cual los trabajadores de la Eurozona que pierdan su empleo recibirán una transferencia del 40% de su salario anterior durante los seis meses posteriores a su despido.²² El límite de la duración del seguro de desempleo tendría como objetivo garantizar que, efectivamente, el seguro aliviará

²¹ László Andor, "Towards shared unemployment insurance in the euro area," <https://izajoels.springeropen.com/articles/10.1186/s40174-016-0060-7>

²²László Andor, "Basic European Unemployment Insurance – The Best Way Forward in Strengthening the EMU's Resilience and Europe's Recovery," <http://archive.intereconomics.eu/year/2014/4/designing-a-european-unemployment-insurance-scheme/>

el desempleo cíclico en vez de subsidiar a los países cuyos problemas estructurales implican que siempre tienen una tasa de desempleo alta.

Adicionalmente, el seguro de desempleo que propone Andor debe tener requisitos flexibles que permitan que los trabajadores de medio tiempo o con contratos temporales también sean elegibles. Sin embargo, Andor considera que también debe haber requisitos condicionales que obliguen a los trabajadores a buscar trabajo durante la duración del subsidio y, en algunos casos, capacitarse para mejorar sus prospectos laborales.²³

Finalmente, es importante mencionar que el seguro de desempleo propuesto por Andor no necesariamente suplantaría los esquemas de seguro de desempleo de cada país o implicaría que los países que así lo deseen ya no puedan otorgar a sus trabajadores transferencias más altas que las contempladas por el seguro de desempleo común de la Eurozona. Por un lado, el seguro de desempleo europeo podría ser únicamente un apoyo básico que complemente los seguros de desempleo de cada país y garantice un ingreso mínimo para los trabajadores desempleados.²⁴ Por otro lado, el esquema podría contemplar que los países que así lo deseen hagan una contribución por trabajador más alta de la establecida y que, a cambio, sus trabajadores reciban una mayor transferencia monetaria en caso de perder su empleo.²⁵

Debido a su capacidad contracíclica, un seguro de desempleo de la Eurozona tendría dos implicaciones positivas adicionales. En primer lugar, debido a que los que existiría un mecanismo que apoyará la recuperación de los países europeos en caso de un choque económico, el seguro de desempleo de la Eurozona aumentaría la confianza de los inversionistas, particularmente en las economías más frágiles de la Eurozona. En segundo lugar, debido al gran grado de interconexión que existe entre las economías europeas, los choques económicos

²³*Ibid.*

²⁴László Andor, "Towards shared unemployment insurance in the euro area," <https://izajoels.springeropen.com/articles/10.1186/s40174-016-0060-7>

²⁵ *Ibid.*

que surgen en un país pueden expandirse rápidamente al resto de la Eurozona.²⁶ Por lo tanto, al mitigar los efectos de un choque económico de forma automática, un seguro de desempleo de la Eurozona aumentaría la estabilidad de todas las economías europeas.

Esquemas propuestos para el seguro de desempleo común de la Eurozona

Numerosos investigadores y académicos han propuesto esquemas concretos sobre cuáles podrían ser las características del seguro de desempleo común y cuáles serían las fuentes de financiamiento más pertinentes. Es importante mencionar que existen numerosas propuestas, por lo que las resumidas a continuación son sólo dos de las propuestas realizadas en el seminario de estabilizadores económicos de nivel europeo realizado por la Comisión europea.

Propuesta de Sebastian Dullien

En 2013 la comisión europea le encargó a Sebastian Dullien un estudio sobre qué forma debería tomar un seguro de desempleo común para la Eurozona. En su estudio, Dullien propuso un esquema en el cual los trabajadores aportan al fondo una parte de su ingreso laboral y, después de haber contribuido al fondo durante un número establecido de meses, se volverían elegibles a recibir un seguro que dependería del monto de sus contribuciones.²⁷ Para Dullien, la lógica de que no todos los trabajadores sean elegibles para el seguro, sino sólo aquellos que hayan contribuido al fondo con anterioridad, se debe a que un esquema que considere a los trabajadores independientemente de las contribuciones que han hecho al fondo terminaría por beneficiar a los países con altas tasas

²⁶Céline Allard, Petya Koeva Brooks, John C. Bluedorn, Fabian Bornhorst, Katharine Christopherson, Franziska Ohnsorge, Tigran Poghosyan, *Toward a Fiscal Union for the Euro Area* (Washington D. C.: Fondo Monetario Internacional, 2013) 10.
<https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=40784.0>

²⁷Sebastian Dullien, *A European unemployment insurance as a stabilization device – Selected issues*, (Bruselas: Comisión Europea, 2012) 10

de desempleo estructural.²⁸ Ciertamente, un esquema que beneficie a los países con mayores tasas de desempleo estructural desincentivaría cualquier intento de reformar las instituciones laborales para volver al mercado laboral más dinámico.

Adicionalmente, Dullien afirma que los pagos del seguro de desempleo deben depender del monto de contribuciones que el trabajador realizó antes de su despido. Dullien considera que la alternativa —pagar una suma fija a todos los desempleados cubiertos por el seguro— sería ineficiente debido a que no consideraría las diferencias en los ingresos medios de cada país. En un esquema que pague una suma fija a los desempleados, esta suma fija debería ser suficientemente grande para mantener a los desempleados de países con salarios altos como Alemania y Holanda. Sin embargo, un pago tan alto podría afectar los incentivos al trabajo en los países de la Eurozona con salarios bajos —como los países del sur de Europa— ya que el seguro sería muy alto en comparación con un el salario promedio.²⁹

En cuanto a la fuente de financiamiento para el seguro de desempleo, Dullien afirma que lo más conveniente es que el financiamiento provenga de contribuciones hechas por los trabajadores y no del presupuesto de los gobiernos europeos. Ciertamente, financiar el seguro de desempleo significaría una mayor carga fiscal para los gobiernos europeos, lo cual no es conveniente dada la situación difícil en la que se encuentran las finanzas de muchos de los gobiernos más afectados por la crisis de 2008.

Finalmente, Dullien considera que es necesario especificar si el seguro funcionaría únicamente mediante déficits a través del espacio o también incluiría déficits intertemporales. Por un lado, un sistema que sólo tenga déficits a través del espacio implicaría que todos los recursos recaudados por el fondo en un año se distribuyen entre los miembros en ese mismo año. Por lo tanto, las

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

transferencias que ocurrirían serían solamente espaciales: los países con menores tasas de desempleo cíclico terminarían transfiriendo recursos hacia los países con mayores tasas de desempleo cíclico.

Por otro lado, un sistema que también incluya déficits a través del tiempo implicaría que, en los años de bonanza económica, el fondo guardaría algunos recursos para que, en los periodos recesivos, el fondo pueda transferir más recursos de los que recaudó ese año. Para Dullien, un sistema con transferencias a través del tiempo sería el ideal ya que los fondos recaudados en un año podrían ser insuficientes para mitigar choques como la crisis de 2008.

Propuesta de Jacques Delpla

En un artículo encargado por la comisión europea, Delpla propuso un esquema de seguro de desempleo que, lejos de sustituir a los esquemas nacionales actualmente existentes, los complementaría y —adicionalmente— contribuiría a volver más eficiente el mercado laboral europeo. En el esquema propuesto por Delpla, los trabajadores europeos podrían elegir entre dos posibles contratos. Por un lado, podrían firmar un contrato convencional que siga las leyes laborales de su país.³⁰ En este caso, los trabajadores estarían cubiertos por los esquemas de desempleo nacionales ya existentes. Por otro lado, los trabajadores que así lo deseen pueden firmar un contrato laboral europeo, el cual los haría elegibles a recibir el seguro de desempleo común de la Eurozona en adición a su seguro de desempleo nacional.³¹

³⁰Miroslav Beblavý, Ilaria Maselli, “An Unemployment Insurance Sceme for the Euro Area: a Simulation Exercise of two options,” CEPS Special Report 98 (2014) 25 <https://www.ceps.eu/system/files/CEPS%20Special%20Report%20An%20EU%20Unemployment%20Insurance%20Scheme%20Beblavy%20and%20Maselli.pdf>

³¹Miroslav Beblavý, Gabriele Marconi, Ilaria Maselli, *A European Unemployment Benefit Scheme. The rationale and the challenges ahead*, (Bruselas: Comisión Europea, 2017) 17.

Para Delpla, el objetivo de implementar el contrato laboral europeo sería volver a los mercados laborales europeos más eficientes. Para lograr su objetivo, el contrato laboral europeo tendría, principalmente, dos características.

En primer lugar, el contrato laboral europeo liberalizaría el mercado laboral al relajar las condiciones de contratación y despido.³² El objetivo de esta medida es que las empresas tengan más incentivos para contratar trabajadores ya que podrán despedirlos más fácilmente en caso de que su situación económica se vuelva adversa. En segundo lugar, los trabajadores con un contrato laboral europeo serán elegibles para recibir capacitación laboral financiada por un fondo europeo de capacitación laboral.³³

De acuerdo con Delpla, el contrato laboral europeo sería diseñado por la Comisión europea con las recomendaciones de los sindicatos y las cámaras de comercio europeas. Este contrato laboral sería aprobado por el Parlamento europeo y, de este modo, evitaría el conflicto político que implicaría que los congresos de cada país homologuen las leyes laborales.³⁴

En cuanto a su financiamiento, Delpla estima que el seguro de desempleo que propone costaría aproximadamente 1% del PIB de cada país y el fondo de capacitación laboral costaría aproximadamente el 0.5% del PIB de cada país. Adicionalmente, más recursos podrían provenir del presupuesto de la Unión Europea y de los presupuestos de seguridad social de cada país.³⁵

³² Jacques Delpla. *A conditional Unemployment Insurance Mechanism across the eurozone*, presentación, Parlamento Europeo, Bruselas, 20 de febrero del 2012.

https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjQ0ZHn1P7TAhXH1IMKHW42DS8QFggmMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.europarl.europa.eu%2Fdocument%2Factivities%2Fcont%2F201302%2F20130222ATT61612%2F20130222ATT61612EN.pptx&usg=AFQjCNE_L_cOMiJiDOM72i104EYuzuISXuW&cad=rja

³³ Jacques Delpla. *A conditional Unemployment Insurance Mechanism across the eurozone*, presentación, Parlamento Europeo, Bruselas, 20 de febrero del 2012.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

Preguntas Guía

1. ¿El seguro de desempleo común suplantaría los esquemas nacionales o coexistiría con ellos?
2. ¿El financiamiento del seguro de desempleo provendría del presupuesto de los gobiernos o de contribuciones realizadas por los empleados/empleadores?
3. ¿Hasta qué punto sería necesario alterar la legislación laboral de cada país para homologar las leyes laborales? ¿Sería viable políticamente?
4. ¿El seguro de desempleo mantendrá déficits a través del tiempo?
5. ¿Cuáles deben ser los requisitos para que los trabajadores sean elegibles a recibir el seguro?
6. ¿Cómo asegurarse de que ningún país sea contribuyente neto a lo largo del tiempo?
7. ¿La transferencia que recibirán los trabajadores será fija o dependerá de otros factores —por ejemplo, del salario que recibían antes de ser despedidos o del salario promedio nacional—?

Lecturas sugeridas

Andor, Lászlo. "Social dimension of the Economic and Monetary Union: what lessons to draw from the European elections?," http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-455_en.htm?locale=en

Andor, László. "Towards shared unemployment insurance in the euro area,"
<https://izajoels.springeropen.com/articles/10.1186/s40174-016-0060-7>

Comisión Europea. "Q&A on the concept of 'Basic European Unemployment Insurance'," <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=2126>

Dullien, Sebastian. A European unemployment insurance as a stabilization device – Selected issues. Bruselas: Comisión Europea, 2012. ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10437&langId=en