



Creecer es duro

Europa: Los porqués de una economía a la zaga

Jean Philippe Cotis

En la foto, armado de computadoras en Limerick, en el oeste de Irlanda, una de las economías europeas de más rápido crecimiento.

TRAS LA segunda guerra mundial, Europa inició un período de creciente prosperidad, de 30 años, en que recuperó rápidamente el terreno perdido frente a Estados Unidos en cuanto a PIB per cápita. Esa pauta de crecimiento coincidía con la tesis de “convergencia” tradicional: las economías menos avanzadas crecen más rápido. Sin embargo, en los años ochenta este proceso se detuvo y, en los noventa, el producto per cápita de las principales economías europeas creció menos que el de Estados Unidos, lo cual fue sorprendente. En un mundo cada vez más integrado —con pocas barreras al comercio, mercados financieros globales, decrecientes obstáculos para la inversión extranjera directa y rápida difusión tecnológica— habría resultado natural una aceleración de la convergencia.

Esta evolución plantea varias interrogantes. ¿Cómo se explica la desaceleración en Europa en relación con otros países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)? ¿Qué políticas y reformas contribuirían a reactivar el crecimiento? ¿Cómo deberían implementarse estos cambios?

Tendencias divergentes

En la última década hubo grandes diferencias en el crecimiento de los 30 países de la OCDE. Aparte de la evolución cíclica, el crecimiento promedio en Estados Unidos y en varias otras economías (principalmente de habla inglesa) como Australia, Canadá y Nueva Zelandia ha sido del 3% o mayor. En

cambio, el crecimiento estimado a largo plazo en Europa, como un todo, es de alrededor del 2% y, en Japón, del 1%. Sin embargo, casi la mitad de esta brecha del 1% entre Estados Unidos y la Unión Europea (UE) se debe a las diferencias en el crecimiento demográfico, que, según se prevé, se ampliarán en los próximos años pues en Europa y Japón la contracción demográfica está más avanzada.

Dado que en el futuro inmediato los países pueden hacer muy poco respecto de los factores demográficos, las comparaciones del desempeño económico medido según el PIB per cápita son más informativas. También muestran fuertes divergencias: en la década de 1990, el crecimiento anual del producto per cápita en Estados Unidos fue superior en medio punto porcentual al de la UE, y en casi 1 punto porcentual al de Alemania, Francia e Italia, las tres principales economías de la zona del euro. Por consiguiente, en 2002 el ingreso per cápita en la UE, convertido usando la paridad del poder adquisitivo (PPA), fue casi un 30% inferior al de Estados Unidos (gráfico 1). De haberse mantenido la tasa de convergencia de los años setenta, las tres economías más grandes de la zona del euro tendrían hoy casi el mismo producto per cápita que Estados Unidos.

Sin embargo, estas comparaciones generales con Estados Unidos ocultan una gran disparidad económica dentro de Europa, donde también se han logrado éxitos extraordinarios. Por ejemplo, en Irlanda el producto per cápita promedio creció en casi un 6½% en la

década de 1990, el ritmo más rápido en la OCDE. En consecuencia, su PIB per cápita, que era muy inferior al promedio, es ahora uno de los más altos. A lo largo de la década se logró también reactivar el producto per cápita en Grecia (donde era bajo), Luxemburgo y los Países Bajos, y en el segundo quinquenio, en España y Finlandia.

Los resultados a corto plazo también han diferido de manera imprevista tras el estallido de la burbuja tecnológica. Aunque la crisis de demanda tuvo su epicentro en Estados Unidos, afectó a Europa continental con la misma intensidad. Otras economías de la OCDE la resistieron mejor, especialmente las de habla inglesa y, en menor medida, las nórdicas.

Las causas de la divergencia

Según estas estadísticas, en Europa continental los resultados han sido relativamente flojos en lo que respecta al crecimiento a largo plazo y a la capacidad de reacción a corto plazo frente a las crisis coyunturales. La OCDE investiga por qué algunas economías resisten y otras no, y ha examinado detenidamente las fuentes del crecimiento a largo plazo (OCDE, 2003). Lo que distingue a las economías de crecimiento rápido es su capacidad para combinar un alto grado de utilización de mano de obra con una productividad dinámica. La principal fuente de atonía en Europa es la reducción tendencial del uso de mano de obra y, en menor medida, de su productividad.

Bajos índices de utilización de mano de obra. Alrededor del 30% de la población en edad laboral de la UE está desempleada o no busca trabajo; en Estados Unidos ese porcentaje es inferior al 25%. Además, en muchas economías europeas, sobre todo las más grandes, la tasa de empleo se ha reducido durante las últimas dos décadas, aunque en las economías de crecimiento más rápido de la OCDE se ha mantenido constante. Esta dicotomía explica alrededor del 85% de la brecha entre el PIB per cápita de Europa y el de Estados Unidos (gráfico 2).

La disminución de la tasa de empleo en Europa ha afectado principalmente a los trabajadores de más edad. Por ejemplo, en Bélgica, Francia e Italia alrededor de la tercera parte, o menos, de la población de entre 55 y 64 años de edad está empleada, mientras que la tasa de empleo en Europa como un todo para este grupo es apenas inferior al 40%. Otros factores incluyen un aumento tendencial más lento de la participación de la mujer en el trabajo (especialmente si las guarderías infantiles son escasas y costosas), una tasa impositiva efectiva marginal elevada, un promedio más bajo de horas trabajadas por empleado y un nivel más alto de desempleo estructural.

Es crucial entonces determinar las causas de este bajo nivel de utilización de mano de obra. Existen dos explicaciones factibles totalmente opuestas. Primero,

puede sostenerse que los europeos le dan más importancia al tiempo libre y, cuando son más ricos, lo prefieren a un aumento de sus ingresos. Pero un bajo nivel de utilización de mano de obra podría deberse también a que el mercado laboral y la política impositiva desincentivan el trabajo y reducen la demanda de trabajadores.

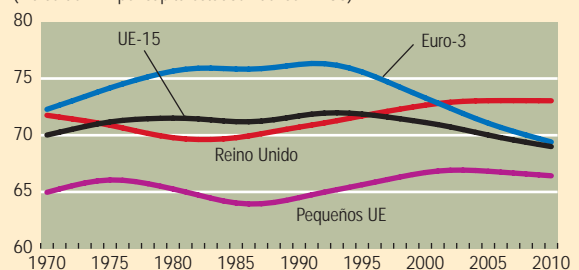
¿Cuál explicación es mejor? La respuesta radica en el análisis empírico. No podemos hablar mucho de las preferencias

Gráfico 1

La convergencia va por mal camino

El PIB real per cápita de la Unión Europea ya no está acercándose al de Estados Unidos¹.

(Índice del PIB per cápita estadounidense = 100)



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *Annual National Accounts*, 2003.

Notas: UE-15: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia. Euro-3: Alemania, Francia e Italia.

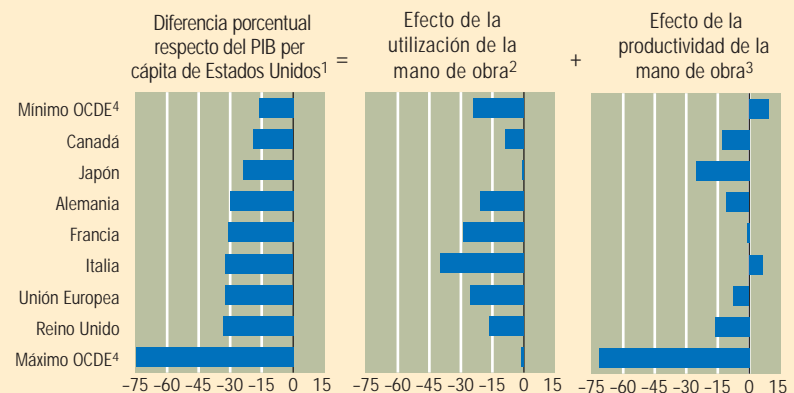
Pequeños UE: Los países de la UE menos Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido.

¹Índices tendenciales, basados en la paridad del poder adquisitivo de 1995 y los precios de 1995. Tendencia calculada aplicando un filtro de Hodrick-Prescott (parámetro de suavización en 100) a un período que incluye proyecciones hasta 2010, inclusive.

Gráfico 2

No se trabaja lo suficiente

La deficiente utilización de la mano de obra explica en parte las diferencias del PIB per cápita. (Diferencias tendenciales en puntos porcentuales, PIB per cápita respecto de Estados Unidos, 2000; basadas en la paridad del poder adquisitivo)



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

¹Según la relación entre la población en edad laboral (15-64 años) y la población total. No se muestran los efectos demográficos (menos del 5% en todos los países).

²Según las tasas de empleo y el promedio de horas trabajadas.

³PIB por hora trabajada.

⁴El mínimo de la OCDE corresponde a Noruega, y el máximo, a México.

Los frutos de una política mejor

Gracias a las regresiones de crecimiento, las autoridades pueden evaluar el efecto que tendría un cambio de política. El ajuste de una de las variables de la columna izquierda puede tener un efecto significativo a largo plazo¹.

| Variable | Efecto en el producto por persona en edad laboral (Porcentaje) ² | | |
|---|---|--------------------------|-------------|
| | A través de la eficiencia económica | A través de la inversión | Globalmente |
| Tasa de inflación: caída de 1 punto porcentual | | 0,4 a 0,5 | 0,4 a 0,5 |
| Variabilidad de la inflación: reducción de 1% de la desviación estándar de la inflación | 2,0 | | 2,0 |
| Carga impositiva: aumento de 1 punto porcentual ³ | -0,3 | -0,3 a -0,4 | -0,6 a -0,7 |
| Intensidad de investigación y desarrollo comercial: aumento de 0,1 puntos porcentuales ³ | 1,2 | | 1,2 |
| Exposición al comercio internacional: aumento de 10 puntos porcentuales ³ | 4,0 | | 4,0 |
| Capital humano: año extra de educación | | | 4,0 a 7,0 |

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

¹Los valores representan el efecto estimado a largo plazo que un determinado cambio de política tendría en el producto por persona en edad laboral. La gama representa los valores obtenidos con diferentes especificaciones de la ecuación de crecimiento.

²El efecto directo denota el impacto en el producto per cápita más allá de cualquier influencia posible en la acumulación de capital físico. El efecto indirecto denota el impacto combinado de la variable en la tasa de inversión y, a través de ese canal, en el producto per cápita.

³Porcentaje del PIB.

en cuanto a tiempo libre en Estados Unidos y Europa, pero sí afirmar, en base a datos de la OCDE y otros, que las instituciones y políticas estructurales afectan al uso de la mano de obra (OCDE, 1999). Tal es el caso de las políticas del mercado laboral que subvencionan la prejubilación y sancionan a quienes prefieren seguir trabajando tras la edad legal de jubilación. Se aplicaron en muchas economías de Europa en base a la convicción errada de que, al reducirse la fuerza laboral, se reduciría el desempleo. Según los datos, estas políticas afectaron negativamente la tasa de empleo, especialmente entre los trabajadores de más edad.

También se comprobó que el bajo nivel de utilización de mano de obra en Europa está relacionado con la falta de flexibilidad del mercado laboral. Por ejemplo, las leyes restrictivas de protección del empleo tienden a atenuar la contratación y el despido y alargan el período promedio de desempleo. Con el tiempo, algunos de estos desempleados se desaniman y salen permanentemente del mercado laboral. Igualmente, cuando el costo mínimo de la mano de obra es alto se desincentiva la contratación de trabajadores no calificados. En muchos países la interacción de

los sistemas tributarios y de prestaciones produce trampas de pobreza y desempleo.

Diferencias en la productividad de la mano de obra. La menor productividad de la mano de obra en Europa es la segunda razón más importante de la diferencia entre su PIB per cápita y el de Estados Unidos: explica alrededor del 15% de esa brecha, aunque hay grandes variaciones entre los países. En más de la cuarta parte de los países de la UE la productividad es mayor que en Estados Unidos; por tanto, a primera vista, un aumento de la productividad contribuiría menos a engrosar el producto europeo que un aumento de la tasa de empleo.

Esta interpretación podría ser demasiado simplista porque las estadísticas europeas son algo halagüeñas. De hecho, muchas de las personas cuya productividad es menor al promedio están desempleadas y, por lo tanto, no se incluyen en el cálculo de productividad laboral. Los países de la OCDE tienen una fuerte correlación negativa entre la tasa de empleo y la productividad de la mano de obra, aunque estas comparaciones multinacionales no explican del todo las diferencias en la productividad. Con esta perspectiva se puede concluir que muchos países de la UE van a la zaga de Estados Unidos en cuanto a productividad de la mano de obra y que deben incrementarla.

Los gobiernos no pueden ajustar la productividad. Sin embargo, en los estudios empíricos de la OCDE se recalca la importancia de unas políticas e instituciones adecuadas. En ese contexto, es importante que la inflación sea baja y estable y que la política fiscal no sea procíclica. La estabilidad macroeconómica es necesaria, pero no basta. También se requieren políticas estructurales que promuevan la flexibilidad y adaptabilidad de la economía a las conmociones. Las políticas que fomentan el rendimiento escolar, los buenos incentivos para la investigación y unos mercados competitivos y abiertos pueden ayudar a impulsar la productividad. Estas políticas promueven la eficiencia y, a la larga, la innovación y adopción de nuevas tecnologías.

Estas influencias pueden estimarse e incluirse en un marco analítico coherente, por ejemplo, con un análisis de datos de panel multinacionales. Los resultados de este estudio cuantitativo indican que una política acertada puede rendir grandes beneficios. Por ejemplo, se estima que si los sectores de menor productividad modernizaran su marco normativo en base a prácticas óptimas, su productividad podría aumentar hasta en un 10%, y un año adicional de educación aumenta en alrededor del 6% el producto a largo plazo, con grandes beneficios para los individuos y la sociedad. El cuadro contiene otros ejemplos del efecto a largo plazo estimado de cambios específicos en las variables institucionales y de política.

Las economías de la UE son menos resistentes. Tradicionalmente, las descomposiciones del crecimiento se han separado de los factores cíclicos a corto plazo, en parte debido a que ha habido pocos medios para distinguir los aspectos cíclicos del ciclo económico. Sin embargo, podría haber menos conciencia de que las economías con un alto nivel de crecimiento a largo plazo generalmente han sido menos propensas a los accidentes y se han recuperado más rápido. Podría afirmarse que esas economías son resistentes. Hay datos que hacen pensar a pri-

mera vista que en los países con un crecimiento a largo plazo más vigoroso las fases descendentes pueden haber sido menos persistentes durante el período de desaceleración económica mundial iniciado en 2001. Esto indica que una política estructural que favorece un crecimiento tendencial de calidad también puede propiciar buenos resultados a corto plazo.

La política estructural no puede aislar a una economía del ciclo económico, pero puede limitar la duración y magnitud de las desviaciones del producto con respecto a su nivel potencial. Sin embargo, los mecanismos de transmisión se comprenden menos que en el caso de los resultados a largo plazo. La OCDE procura determinar por qué algunas economías son resistentes y otras, principalmente en la zona del euro, no lo son. Esto no es fácil debido a la multiplicidad de factores. Los resultados iniciales destacan la importancia de las políticas de estabilización macroeconómica, aunque esto no ofrece una explicación cabal, pues muchas de las economías de crecimiento más rápido de la OCDE tenían políticas macroeconómicas relativamente prudentes, lo que indica que hubo otros factores. De hecho, en gran medida una menor resistencia se debe, aparentemente, a las políticas estructurales e instituciones. Por ejemplo, unas reglamentaciones sobre empleo muy restrictivas y, en algunos países, la interacción de los sistemas tributarios y de prestaciones, son importantes fuentes de esclerosis económica que prolongan el desempleo y retrasan la reasignación de la mano de obra y el ajuste salarial.

La aplicación de reformas

Europa ha tenido cierto éxito en la reforma estructural en los últimos cinco años. Muchas economías han generado un proceso de intensificación de la mano de obra que ha creado puestos de trabajo y reducido el desempleo. Las iniciativas en materia de política laboral han actuado desde el lado de la demanda —por ejemplo, reduciendo los costos laborales indirectos y promoviendo la austeridad salarial— y desde el lado de la oferta, a través de prestaciones en el empleo y créditos tributarios para combatir las trampas del desempleo y la pobreza. Varios gobiernos han restringido el acceso a los planes de jubilación anticipada y creado más flexibilidad con la expansión de los contratos de empleo temporal y parcial.

El progreso ha sido disparado y en muchos casos se han adoptado los programas más fáciles de implementar. Como se observa en las economías más exitosas de la OCDE, las políticas estructurales que promueven la competencia en los mercados de productos y realzan la flexibilidad de la economía, y una política macroeconómica acertada, son esenciales para el éxito a corto y largo plazo. Queda mucho por hacer para restablecer buenos incentivos de trabajo y alentar el espíritu empresarial. Por ejemplo, debe encontrarse un equilibrio, en los sistemas impositivos y de prestaciones, entre las redes de protección y los incentivos; los mecanismos de protección del empleo no deben inhibir la contratación; y muchas veces se requieren programas mejor focalizados para el mercado laboral.

Entre los economistas existe amplio consenso sobre estas pautas de política de la OCDE, aunque muchas veces han surgido dificultades políticas para expresar ese consenso en una reforma concreta. Para las autoridades, el problema es cómo

vencer esta oposición. No existe un método evidente ni seguro para hacerlo, pero se pueden observar las condiciones y los métodos adoptados en países donde la reforma estructural ha sido exitosa para tratar de extraer las enseñanzas ahí adquiridas.

En vista de esto y de la diversidad de resultados en distintos países, parecen distinguirse dos elementos comunes. Primero, es importante identificar, cuantificar y divulgar los cálculos del costo de mantener las políticas en vigor, y de su probable evolución. Esto permite comparar los costos a corto plazo del

Queda mucho por hacer para restablecer buenos incentivos de trabajo y alentar el espíritu empresarial.

ajuste con el costo a largo plazo de no hacer nada. La OCDE puede facilitar esto con informes basados en un análisis multinacional imparcial. Si bien los beneficios de la reforma superan sus costos, la resistencia al cambio frecuentemente es fuerte y bien organizada, en parte debido a los intereses personales y al dilema de sopesar el sufrimiento a corto plazo (de un sector reducido de la comunidad) frente a los beneficios a largo plazo (que están muy dispersos).

El segundo componente de una buena implementación es la agrupación de las reformas. Esto ofrece varias ventajas. Permite formular un plan coherente de reforma que incluya, cuando proceda, medidas para compensar a los grupos afectados por cambios que se contradicen con los objetivos de política en otras áreas. Además, es más probable que un programa de reforma generalizada produzca una distribución más equilibrada de los costos del ajuste y los beneficios de la reforma, reduciendo así la oposición al cambio.

Queda por decidir cuál es el mejor momento para aplicar las reformas. Hay quien dice que es más fácil hacerlo durante períodos de crecimiento rápido. Esto podría garantizar una redistribución más acelerada de los trabajadores desplazados, pero una economía dinámica tiende a dificultar la promoción de la reforma. Por el contrario, si se reconoce ampliamente que la lentitud del crecimiento obedece, en parte, a los problemas estructurales de la economía, se dará prioridad a los costos de la inacción, y surgirá un consenso general sobre la necesidad del cambio. Por ejemplo, en Nueva Zelandia y Australia, a principios de los años ochenta, se iniciaron reformas como reacción a la contracción del PIB per cápita. Lo mismo podría estar ocurriendo en Alemania, donde recientemente se delineó un programa de reforma estructural de gran alcance. ■

Jean Philippe Cotis es Economista Jefe de la OCDE.

Referencias:

OCDE, 1999, Implementing the OECD Jobs Strategy: Assessing Performance and Policy (París).

———, 2003, The Sources of Economic Growth in OECD Countries (París).

Véanse también: www.oecd.org/eco y www.oecd.org/economics.