

Después

Las preferencias

Michael Depler

una prolongada desaceleración y su crecimiento aparentemente depende de la exportación, el euro ha tenido una marcada apreciación frente al dólar de EE.UU., el déficit en cuenta corriente de Estados Unidos es del 5% del PIB: por ende, las perspectivas para la economía mundial y la europea dependen en gran medida de que Europa pueda impulsar un crecimiento generado desde dentro. A todo esto se suma la inquietud de que las políticas fiscales y monetarias de la zona del euro están excesivamente orientadas a mantener la estabilidad a mediano plazo e insuficientemente centradas en sustentar la demanda a corto plazo. Además de la preocupación constante sobre las implicaciones del envejecimiento de la población para la sostenibilidad fiscal y el crecimiento a largo plazo, las






tensiones producidas por la inmigración y las críticas internacionales por la fuerte protección de la agricultura, no hay duda de que la ampliación se produce en un momento de dudas y recelos considerables.

Para tener cierta perspectiva, es útil examinar a vuelo de pájaro la historia económica de la Europa de posguerra. Intentaremos aquí encuadrar el tema principal: si la UE podrá lograr un crecimiento vigoroso con su modelo socioeconómico básico o si tendrá que adaptarlo. La respuesta no parece ser ni tan desalentadora como algunos piensan ni tan prometedora como parecen indicarlo las políticas europeas.

Doble corriente

Aunque hubo muchos factores en juego, la posguerra fue escenario de dos grandes corrientes que avanzaron, retrocedieron y a veces chocaron: hacia la solidaridad y la igualdad social, por un lado, y por el otro hacia la disciplina fiscal y la eficiencia económica. Las raíces históricas de estas preferencias son profundas. La solidaridad proviene de un deseo ampliamente generalizado de paz y cohesión social inspirado en las políticas de asistencia social de fines del siglo XIX, el caos sociopolítico de la primera mitad del siglo XX que culminó en la segunda



- | | |
|--|---|
|  Miembros antes de 2004 |  Países del proceso de estabilización y asociación (PEA) |
|  Miembros desde 2004 |  Países de la iniciativa "Una Europa más amplia" |
|  Países candidatos | |

E L 1 DE MAYO, en la mayor ampliación de su historia, la Unión Europea (UE) recibió a 10 nuevos miembros. Apenas 15 años después de la caída del Muro de Berlín, ocho países de Europa central y oriental, junto con Chipre y Malta, añadieron dos tercios al número de miembros, un cuarto a la superficie que abarca la UE y un quinto a su población, que supera ahora los 450 millones. Así se espera afianzar la paz y fomentar la prosperidad del continente, pero no todo es cielo despejado: dentro y fuera de Europa, el gran interrogante es si la UE podrá adaptarse a la evolución de la coyuntura económica.

La preocupación económica fundamental es el tímido crecimiento de Europa —sobre todo de los 12 países que forman el núcleo de la integración y tienen en el euro una moneda común— en comparación con el resto del mundo y especialmente con Estados Unidos. El telón de fondo son las tendencias decrecientes a largo plazo del aumento de la productividad, el uso de los recursos laborales y, previsiblemente, la contracción de la fuerza laboral debido al envejecimiento de la población.

Pero estas inquietudes estructurales pesan también sobre el corto plazo. La zona del euro apenas se está recuperando de

★ **1945** Termina la segunda guerra mundial; los aliados ocupan Berlín.

★ **1947** Se alza la Cortina de Hierro entre Europa oriental y occidental.

★ **1950** Robert Schuman, Ministro de Relaciones Externas francés, propone la integración del sector del carbón y del acero en Europa occidental.

de la integración

sociales equilibradas con el crecimiento

guerra, y la relativa homogeneidad de las poblaciones europeas. Quizá resulte una sorpresa que la disciplina parezca tener un origen parecido. El ejemplo más citado es el de Alemania, cuyo férreo deseo de estabilidad económica se remonta a la devastadora hiperinflación de principios de los años veinte. Esta corriente doble llevó a muchos países a crear sistemas de seguro social cada vez más generosos con un régimen de reparto, que atendían el gasto social dentro de un marco disciplinado y autofinanciado. Poco a poco, las tradiciones corporativistas de Europa, coronadas por distintas variedades de “alianza social”, afianzaron la estructura, para bien o para mal, en todos los estratos de la sociedad.

Estas preferencias aún existen. Básicamente, Europa continental está comprometida a un Estado benefactor con disciplina financiera. Todo el mundo persigue planes de crecimiento vigoroso: la cumbre de la UE celebrada en Lisboa en marzo de 2000, por ejemplo, lanzó un llamado a una Europa que sea “la economía más competitiva y dinámica del mundo”. Pero aquí es donde surgen las diferencias. El planteo es simple: la vía ideal de crecimiento, ¿es la disciplina (con enfoques más orientados a la oferta que exigirían una adaptación del modelo social) o la solidaridad (con enfoques que podrían requerir más gasto, si no una disciplina financiera menos estricta)? Aunque las diferencias son fundamentales, cada bando se cuida de no cuestionar, al menos en voz alta, el valor fundamental del otro: el Estado benefactor y la disciplina financiera. La razón es simple: desde hace décadas, el electorado prefiere que coexistan. Por ende, el tenor general de las políticas económicas ha sido reclamar ambos, como en el caso de la Declaración de Lisboa.

Impetu hacia la integración

La solidaridad y la disciplina han sustentado la integración europea durante la posguerra, y la solidaridad fue el primer peldaño. Tras dos guerras mundiales desastrosas, fue lo que impulsó la eliminación de las barreras y la mejora de los niveles de vida mediante la convergencia real, es decir, de los ingresos per cápita. La creación de la UE se remonta a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (1952), se-

guida del Tratado de Roma (1957), que estableció la Comunidad Económica Europea (una unión aduanera con aranceles externos y política agrícola comunes), y del Acta Única Europea (1986), que comprometió a todos los miembros a crear un solo mercado de bienes, servicios, capital y mano de obra.

Con el tiempo, el impulso integrador quedó equilibrado por una disciplina más estricta, evidenciada quizá más por las estructuras institucionales ideadas para dar estabilidad financiera y de precios a toda la unión, lo que se conoce como convergencia nominal. En un principio la disciplina provino del sistema cambiario de Bretton Woods, pero cuando éste se desmoronó a principios de los años setenta, hubo que buscar frenéticamente otra ancla nominal, y así nació el Sistema Monetario Europeo (SME) a fines de esa década. Su mecanismo de tipos de cambio (MTC) limitaba las fluctuaciones cambiarias entre los países participantes, y Alemania se impuso como el ancla nominal indiscutible. Sin embargo, las constantes divergencias nominales y la presión cambiaria que producían dentro del MTC pusieron de manifiesto la necesidad de mayor convergencia de las políticas macroeconómicas. El momento decisivo fue cuando la liberalización de la circulación de capitales y la unificación alemana hicieron que el MTC entrara en crisis en 1992, lo cual apresuró la ratificación del Tratado de Maastricht y la planificación de la Unión Económica y Monetaria (UEM). Ahora, además de criterios cambiarios, los posibles miembros debían cumplir otros criterios de convergencia nominal, vinculados sobre todo a la inflación, el déficit fiscal y la deuda pública. Las disposiciones fiscales del Tratado quedaron encarnadas en reglamentos conocidos como el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). A comienzos de 1999, 11 miembros de la UEM fijaron irrevocablemente sus tipos de cambio y adoptaron el euro como moneda única, y el flamante Banco Central Europeo (BCE) asumió la dirección de una política monetaria única (véase *Vuelta a lo esencial* en la pág. 14).

El impetu integrador fue económico y geográfico, y la ampliación más reciente no será la última (véase el mapa de la pág. 8). La Comunidad Europea del Carbón y del Acero

1952 Se forma la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) con seis miembros: Bélgica, Alemania occidental, Luxemburgo, Francia, Italia y Países Bajos.

1957 Los seis miembros de la CECA firman el Tratado de Roma y crean la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM) y la Comunidad Económica Europea (CEE).

1967 Se fusionan la CECA, la EURATOM y la CEE. Se crea una comisión única y un único consejo de ministros.

agrupaba a seis países en el corazón de Europa (Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos). Para cuando se trazaron los planos de la UEM se habían sumado Irlanda, Dinamarca y el Reino Unido (1973), Grecia (1981), España y Portugal (1986) y Austria, Finlandia y Suecia (1995). El 1 de mayo, los 15 pasaron a ser 25 y la UE adquirió gran diversidad económica y cultural. El proceso no se acaba ahí. Bulgaria y Rumania ya están muy avanzadas en las negociaciones y podrían ingresar en unos años. En algún momento se abrirán las negociaciones con Turquía. A continuación vendría la región de los Balcanes occidentales; la solicitud de Croacia ya ha recibido el visto bueno de la Comisión de la UE. Más allá de la integración, la iniciativa “Una Europa más amplia: Relaciones con los países vecinos” abarca los 14 países al este

Los primeros años, el modelo europeo funcionó a todo nivel.

y al sur y pretende formar un “círculo de amigos” con los cuales la UE tenga una cooperación pacífica basada en valores comunes. Islandia, Noruega y Suiza permanecen fuera de la UE.

La integración ha sido una fuente importante de crecimiento en Europa. Fue un elemento indispensable de la rápida convergencia real de Europa con Estados Unidos durante gran parte de la posguerra; para muchos, la creación del mercado común intensificó sustancialmente el comercio dentro de la zona y el crecimiento regional. De hecho, los datos revelan otros efectos comerciales positivos dentro de la zona después del establecimiento de la UEM, y pese a lo que se temía en un principio, el comercio con países fuera de la UE también ha ido aumentando. Análogamente, la promoción de la convergencia nominal —sobre todo a través de los criterios de Maastricht y la creación de la UEM— infundió disciplina a las políticas fiscales y monetarias, hizo que la inflación convergiera de vuelta a niveles mínimos en toda Europa y causó una ola reformista entre la mayoría de los futuros miembros. Llegada la década del noventa, la UE merecidamente se había convertido en un símbolo de esperanza para Europa oriental por sus firmes políticas y aspiraciones macroeconómicas de aumento del ingreso real, además de democracia, solidaridad y derechos humanos. El ingreso al club se convirtió en la prioridad de los gobiernos y les permitía cosechar el apoyo popular necesario para superar los obstáculos de la transición.

El crecimiento en retirada


Aunque la integración intensificó el crecimiento, en gran parte a través de cambios a nivel nacional, sus efectos positivos se vieron paulatinamente desplazados por los efectos menos benéficos de las rigideces internas.


No siempre fue así. Los primeros años, el modelo europeo funcionó a todo nivel: cohesión social, disciplina financiera y rápido crecimiento. La convergencia real hacia los niveles de Estados Unidos parecía ser fluida durante las tres primeras décadas de la posguerra, ya que los ingresos, el empleo, la inversión, el consumo y la riqueza ascendían en un círculo virtuoso. La convergencia se movía en parte gracias a la disciplina impuesta desde fuera por el sistema de Bretton Woods y los resultados relativamente buenos que daba desde el punto de vista de la inflación y la situación financiera.

Pero las tres décadas siguientes fueron difíciles. Los dos grandes shocks petroleros, la creciente generosidad de la asistencia social y las expectativas de ingresos poco realistas que se formaron durante el período de rápido crecimiento se conjugaron con la indisciplina financiera provocada por el colapso de Bretton Woods, y el resultado fue inestabilidad y desequilibrio macroeconómicos agudos. Los experimentos con políticas activistas keynesianas de estabilización de los años setenta fracasaron y las políticas quedaron desacreditadas, sobre todo en Alemania. El sistema terminó regresando al paradigma, protegiendo los puestos y el ingreso real de quienes ya tenían empleo pero reafirmando la disciplina financiera al permitir que el marco alemán se fuera imponiendo como ancla. Como consecuencia hubo fuertes aumentos de la tributación del trabajo que terminaron perjudicando el empleo pero estimularon la inversión. Esto fortaleció la productividad de la mano de obra y protegió la competitividad de quienes ya estaban empleados.

Como el desempleo iba en aumento, el sistema volvió a ajustarse. La moderación salarial, sumada a medidas encaminadas a abaratar la mano de obra y liberalizar el mercado laboral, sobre todo en el caso de los nuevos trabajadores, provocó un fuerte aumento del empleo a partir de mediados de los años noventa. Y Maastricht, la UEM, el BCE y el PEC reemplazaron al marco alemán como pauta de disciplina financiera.

Pero en términos generales el desempeño siguió siendo poco envidiable. El ingreso per cápita permaneció trabado a un 75% del nivel de Estados Unidos hasta mediados de los años noventa, y los rápidos aumentos de la productividad de la mano de obra quedaron neutralizados por la fragilidad del empleo. El ingreso per cápita bajó a dos tercios del nivel estadounidense en la segunda mitad de la década, cuando el aumento de la productividad disminuyó en Europa y se aceleró en Estados Unidos (gráfico 1). Las percepciones negativas de este deslucido desempeño se vieron agudizadas por las

 **1973** Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido ingresan en la CEE.

 **1979** Se celebran las primeras elecciones directas al Parlamento Europeo.


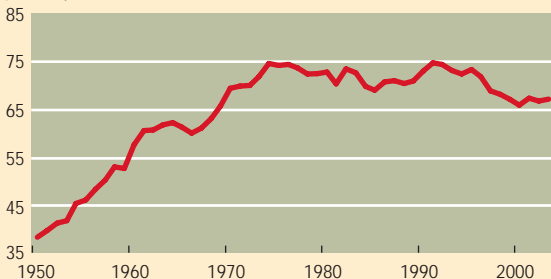
 **1981** Grecia ingresa en la CEE.

Gráfico 1

Desempeño estancado

El ingreso per cápita de la zona del euro se estancó a alrededor del 75% del nivel estadounidense a mediados de los setenta y ha retrocedido desde mediados de los noventa.

(PIB per cápita de la zona del euro, basado en la paridad del poder adquisitivo; porcentaje del valor estadounidense)



Fuentes: Base de datos AMECO de la Comisión Europea; base de datos analítica de la OCDE, y cálculos del personal del FMI.

diferencias aun mayores, y más conocidas, del aumento del PIB, causadas por las diferencias transatlánticas en el crecimiento demográfico.

¿Demasiada estabilidad y disciplina?

La desaceleración del crecimiento suele atribuirse en gran medida a la “propensión a la estabilidad” de la UE (o de la zona del euro); es decir, a la renuencia a poner en marcha medidas anticíclicas de gestión de la demanda que implicarían estimular la demanda (recortando las tasas de interés y engrosando el déficit fiscal) cuando el crecimiento es débil y frenarla (subiendo las tasas de interés y rebajando el déficit fiscal o produciendo superávit) cuando el crecimiento es vigoroso. Como ya señalamos, los marcos macroeconómicos europeos provienen en gran parte del impulso hacia la disciplina, o sea de la voluntad de limitar la aparente acumulación de riesgos monetarios y fiscales —en última instancia enemigos del crecimiento— vinculados a procesos políticos y sociales desenfrenados. Desde la década del setenta especialmente, se ha hecho énfasis en establecer y preservar la estabilidad a mediano plazo y no en controlar la demanda agregada a corto plazo mediante políticas anticíclicas. Esta orientación está clara en el tratamiento que da Maastricht al BCE (“El objetivo principal... será mantener la estabilidad de precios”) y a la solidez de las finanzas públicas (“Los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos”), esta última en relación con los valores de referencia del 3% del PIB para el déficit fiscal y del 60% para la relación deuda/PIB.

Ese énfasis manifiesto en la estabilidad suele crear equívocos en cuanto a las políticas macroeconómicas. Las críticas de que

las instituciones europeas no prestan suficiente atención a los factores cíclicos caen en saco roto, y entonces los observadores sienten que están aún más justificadas. Y el hecho de que en la práctica las políticas hayan sido bastante sensibles al ciclo económico se pierde en medio del bullicio. Ese trecho entre el dicho y el hecho ha sido problemático para el BCE y el PEC.

Al BCE se lo critica por no tener suficientemente en cuenta las condiciones cíclicas a la hora de fijar las tasas de interés, a lo cual el banco responde que esa es una visión errada de su misión. Su lema ha sido estabilidad de precios ahora y siempre. Pero en la práctica se ha manejado como si tuviera metas de inflación y ha estado atento a las implicaciones del crecimiento para la inflación. Este hecho no salta a la vista en parte porque existe una presunción errónea de que el BCE se enfrenta al mismo tipo de economía que la Reserva Federal estadounidense. De hecho, debido al menos en parte al componente de asistencia social dentro del paradigma europeo, el BCE ha enfrentado una brecha de producción (y una volatilidad laboral) considerablemente más pequeña y una inflación notablemente más persistente. Lo dicho también ha ocultado el hecho de que las diferencias de política reflejan principalmente esas diferencias de situación.

La misma dualidad entre dicho y hecho afecta al PEC. La crítica general es que el pacto es un instrumento anticíclico deficiente. Esto no es muy sorprendente, ya que la orientación jurídica del pacto apunta claramente a definir límites, no políticas anticíclicas dentro de esos límites. El hecho de que esos límites estén expresados como saldos fiscales efectivos (y no cíclicamente ajustados) le da más peso a la crítica de que el pacto es procíclico, ya que parece exigir una reducción de los déficits en el momento en que están aumentando a causa de la debilidad del crecimiento, lo cual hace que la economía se contraiga, y viceversa.

Sin embargo, las “desventuras keynesianas” de los años setenta (pág. 22) produjeron políticas fiscales mucho más procíclicas que el PEC. A pesar de lo que cree la mayoría de la gente, tomando la zona del euro en conjunto, las políticas fiscales adoptadas desde el nacimiento del euro han permitido el pleno funcionamiento de los estabilizadores automáticos, como se denominan los mecanismos fiscales (como el impuesto sobre la renta y la indemnización por desempleo) que suavizan automáticamente las fluctuaciones cíclicas estimulando la demanda cuando la economía decae (porque baja la recaudación tributaria) y frenando la demanda cuando se agudiza la presión inflacionaria (porque sube la recaudación tributaria). Esto es importante porque, debido al tamaño del gobierno dentro de la economía, los estabilizadores automáticos tienen alrededor del doble de magnitud en Europa que en Estados Unidos.

★1986 España y Portugal ingresan en la CEE. El Acta Única Europea obliga a todos los miembros a mancomunarse en pos de un mercado único de bienes, servicios, capital y mano de obra.

★1989 Cae el Muro de Berlín.

★1992 Con el Tratado de Maastricht, nace la Unión Europea (UE). La UE aspira a una Unión Económica y Monetaria (UEM) con una moneda única administrada por un banco central europeo.

Otro factor que complica la situación es que en los últimos años los marcos de política europea se han ido sensibilizando al ciclo económico. Un ejemplo es la definición de estabilidad de precios del BCE, que se ha estrechado del 0%–2% al 1%–2% en la práctica, y ahora corresponde a una inflación inferior, aunque cercana, al 2%. A eso se suma la aceptación gradual del papel de los estabilizadores fiscales automáticos, de las estimaciones de los saldos cíclicamente ajustados para medir la situación fiscal estructural y del objetivo de lograr un equilibrio estructural a mediano plazo en las evaluaciones de la política fiscal enmarcadas por el PEC. El sistema está buscando soluciones que combinen la disciplina con buenas políticas de gestión de la demanda.

Ahora bien, siguen habiendo diferencias en el enfoque macroeconómico europeo y estadounidense: los europeos tienen una perspectiva más a mediano plazo en gran medida porque el sistema de asistencia social (solidaridad) protege a los perjudicados por las vicisitudes del ciclo, mientras que los estadounidenses se concentran más en el crecimiento y el empleo a corto plazo en gran medida porque esa protección no es tan fuerte. Dadas estas diferencias estructurales, las evaluaciones comparativas de las políticas macroeconómicas deben centrarse más en los resultados a nivel de crecimiento e inflación que en las variaciones cíclicas de la orientación de las políticas. En ese sentido, la volatilidad cíclica del producto o del empleo en Europa es parecida a la de Estados Unidos, si no mejor. La impresión opuesta refleja algo más duradero: el debilitamiento del crecimiento europeo a más largo plazo.

¿Una solidaridad inasequible?

Para muchos, el debilitamiento del crecimiento europeo es producto de una asistencia social exageradamente generosa, que al disipar los incentivos de trabajo y proteger a las empresas y los trabajadores de la disciplina de la competencia, ha tenido un costo exorbitante desde el punto de vista del ingreso per cápita. Esto ha llevado a la subutilización a gran escala de los recursos laborales y desalentado la incorporación de tecnologías nuevas y la adaptación a distintas fuentes de ventaja comparativa.

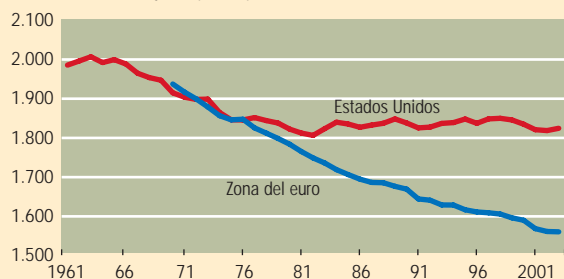
Las cosas no son tan así. Europa ha emprendido muchas reformas con el paso del tiempo, y algunas han empezado a dar fruto. Muchas buscaban fortalecer el lado de la demanda en el mercado laboral, mediante la moderación salarial y otras medidas que abarataran la mano de obra o mediante decisiones que incrementaran la flexibilidad laboral o atrajeran nuevos trabajadores. Análogamente, la iniciativa del mercado único pretendía luchar contra la “euroesclerosis” poniendo en marcha reformas amplias y profundas en el mercado financiero y el de los productos. Esas reformas siguen en curso y la consiguiente intensificación de la competencia está mejorando la

Gráfico 2

Tiempo libre

Ya sea por preferencia social o por desincentivos laborales, los europeos tienen mucho más tiempo libre que los trabajadores estadounidenses.

(Horas anuales trabajadas por empleado)



Fuentes: Base de datos AMECO de la Comisión Europea; base de datos analítica de la OCDE, y cálculos del personal del FMI.

eficiencia, incluso en el aprovechamiento de la mano de obra en estos mercados.

Estas políticas han dado más resultado que el que se les suele reconocer. La zona del euro creó casi 10 millones de empleos entre 1997 y 2003, o sea 2 millones más que Estados Unidos. Aunque el aumento del empleo ha desacelerado el aumento de la productividad, la verdadera causa podrían ser problemas pasajeros de ajuste. El fruto de las reformas suele tomar décadas, no años, para aparecer y la situación laboral en Europa debería continuar mejorando. Asimismo, hay que señalar la distribución desigual del crecimiento en el continente. Ha sido especialmente flojo en Alemania, el país que más ha tardado con la reforma laboral. En los demás, el crecimiento y el empleo han sido en general más fuertes, alcanzando niveles máximos en las economías más pequeñas y más abiertas, en parte porque allí la interacción de la solidaridad y la disciplina ha llevado a políticas más amplias y previsoras. Lo propio sucedió en los países escandinavos, que tienen los sistemas más sólidos de asistencia social.

Sin embargo, existen diferencias de ingreso per cápita entre Estados Unidos y casi todos los países de la UE, y en un plano más general el interrogante es si reflejan un exceso de solidaridad o una “decisión social”: la de sacrificar un ingreso per cápita más alto a cambio de objetivos sociales tales como más tiempo libre. Alrededor de la mitad de la diferencia del ingreso per cápita se debe a que los europeos trabajan menos horas por persona (unas 1500 por año) que los estadounidenses (1800) (gráfico 2). Para muchos observadores europeos, esta es una preferencia por el tiempo libre a expensas del trabajo a los sueldos vigentes. Una opinión opuesta, basada en la observación de que en Estados Unidos y Europa se trabajaban las

★ **1995** Austria, Finlandia y Suecia ingresan en la CEE.

★ **1997** Los miembros de la UE acuerdan el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

★ **1999** La UEM y el euro se hacen realidad y los tipos de cambio de los países participantes quedan irrevocablemente vinculados al euro.

mismas horas por año hace 30 años, es que la diferencia actual refleja los fuertes desincentivos laborales que han surgido en las tres últimas décadas, implícitamente en un intento por “compartir” el empleo. Como Europa está entrando en una época de contracción de la fuerza laboral debido al envejecimiento de la población (pág. 20), las perspectivas de crecimiento dependen en parte de quién tenga razón y de que los incentivos cambien, si es que son importantes.

Sea como fuere, se avecinan cambios, en parte por el deseo de prepararse mejor para los efectos de la globalización y de las nuevas tecnologías. Algunos cambios estarán motivados por la dinámica económica del envejecimiento de la población y la disciplina. Sin el cambio, las políticas fiscales de muchos países resultarán insostenibles debido al aumento empinado de los coeficientes de deuda pública. Por ende, habrá nuevos ajustes, aunque más no sea por un deseo de disciplina financiera, pero lo que queda por ver es si contribuirán al crecimiento. Muchos gobiernos han optado por hacer frente al envejecimiento creando superávit presupuestarios, en lugar de racionalizar la asistencia social. Así se reducen los intereses pagaderos por la deuda pública, con lo cual los gobiernos pueden absorber mejor los futuros aumentos del gasto público en jubilaciones y salud sin dañar la situación fiscal. Este enfoque, muy a tono con la tradición del Estado benefactor apegado a la disciplina financiera, no altera los sistemas de incentivos y no hace mucho por mejorar las perspectivas de crecimiento.

De cara al futuro

Tomando a la solidaridad y la disciplina como las piedras angulares de la historia económica de la Europa de posguerra, cabe pensar que el continente sigue tratando de armonizarlas mejor. El carácter inclusivo de la UE, fomentado por la solidaridad, merece ser celebrado. Pero hay que lamentar la protección de intereses, el lento ajuste al cambio y la desaceleración del crecimiento, que periódicamente producen intentos frenéticos de crecer o recortes impositivos demasiado costosos. Por el contrario, la disciplina y las épocas difíciles que la hicieron indispensable han sido un antídoto constructivo al fomentar el cambio y la reforma, que seguramente contribuirán al desempeño económico en los próximos años. Pero la disciplina se ha expresado con demasiada frecuencia en forma de límites (primero cambiarios y ahora fiscales, aunque más generales). El consiguiente ajuste de las políticas ha sido, en términos amplios, reactivo, asimétrico e insuficientemente previsor, sobre todo en los países más grandes.

Las implicaciones de estas tensiones para la gestión de la demanda a corto plazo son relativamente pocas. Aunque los discursos se hacen especialmente estridentes cuando la economía se enfría, como sucedió recientemente, la realidad es que

—sobre todo si se acepta la importancia de la disciplina para mantener un rumbo razonable a largo plazo— las políticas fiscales y monetarias por lo general han podido manejar el componente cíclico de las desaceleraciones. Si hay un problema de gestión de la demanda a corto plazo, es la ausencia de disciplina cuando el ciclo llega a un punto máximo y se reavivan los instintos reprimidos alimentados por la solidaridad. Pero esos problemas afectan antes que nada a la volatilidad a corto plazo del crecimiento, no a la tasa tendencial.


Cada vez se acepta más la necesidad de reformas políticamente difíciles para lograr un crecimiento sólido.


Las implicaciones a largo plazo son más significativas: las tensiones irresueltas entre la solidaridad y la disciplina siguen siendo muy problemáticas, sobre todo a nivel nacional. Impulsado por tendencias solidarias contra el cambio, el electorado se resiste a la reforma progresista e insiste en pruebas tangibles, directas e inmediatas de un problema antes de aceptar la necesidad de corregirlo. Por ende, la actitud frente a la reforma suele ser parcial e inconstante, aunque cada vez se acepta más la necesidad de reformas políticamente difíciles para lograr un crecimiento sólido (pág. 16).


Por ende, aunque es posible que las reformas ya lanzadas lleguen a dar fruto, es probable que el crecimiento decepcione y que la disciplina y las épocas de vacas flacas sigan siendo un estímulo indispensable para la reforma. Si es así, los pronósticos nefastos para el PEC están equivocados. Aunque es probable que se le hagan los ajustes que dicte la experiencia, seguramente se mantendrá una estructura básica encaminada a limitar las presiones sociales y políticas a través del presupuesto.

Aun así, el ajuste estructural impuesto por la disciplina no es la mejor opción: lo que se necesita para la reforma es un enfoque más progresista y exhaustivo que concilie la solidaridad y la disciplina a través de políticas que generen más crecimiento a largo plazo. No es una meta imposible; algunos de los países más pequeños ya han avanzado en esa dirección. Además, a nivel continental, la integración europea es prueba de las dimensiones generosas y progresistas del impulso solidario. Sin embargo, una reforma exhaustiva a nivel nacional —sobre todo en las economías más grandes— exigirá habilidad (y quizá algo de suerte), pero más que nada voluntad por parte de las autoridades y los votantes para mirar más allá de las próximas elecciones. ■

Michael Deppler es Director del Departamento de Europa del FMI.

 **2001** El 1 de enero, los billetes y las monedas de euro reemplazan a las monedas nacionales de 12 países europeos.

 **2003** Entra en vigor el Tratado de Niza, que dispone el funcionamiento de una UE ampliada.

 **2004** El 1 de mayo, 10 países ingresan en la UE: Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y la República Checa.