

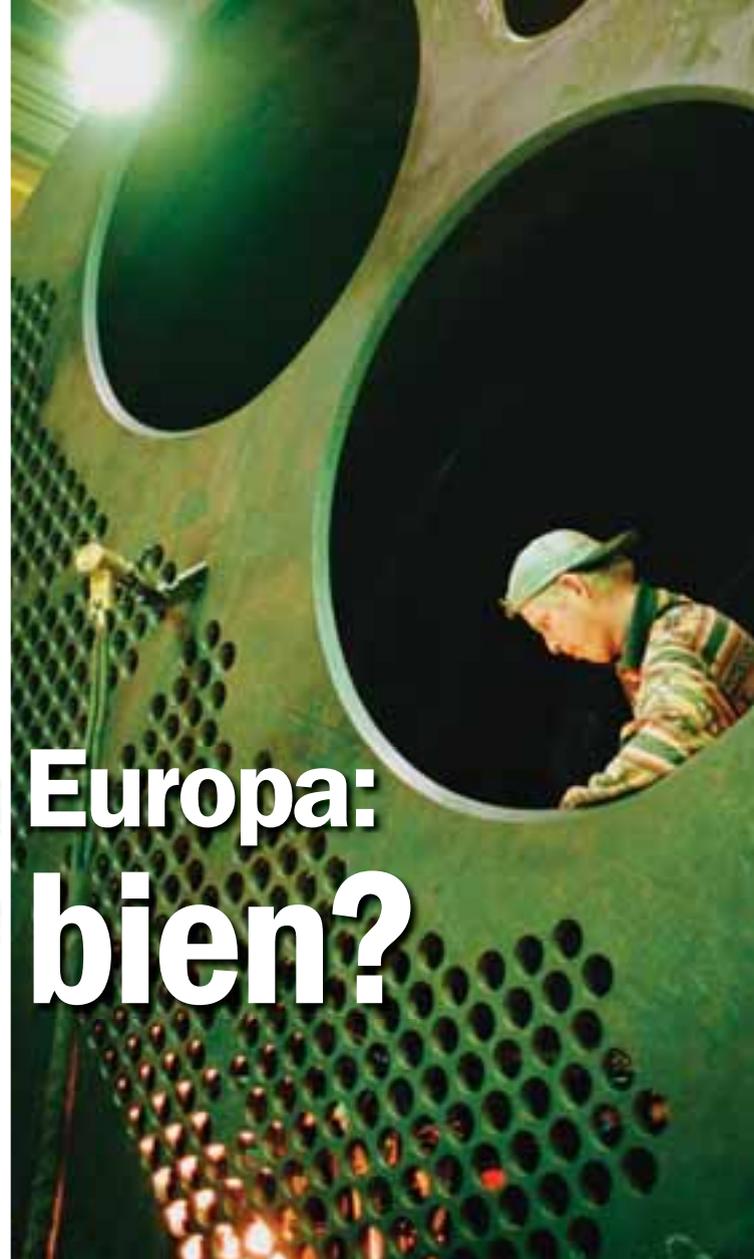
# La reforma en Europa: ¿Qué salió bien?

Los países exitosos  
sirven de ejemplo  
al resto de la UE

*Anthony Annett*

**E**L FUTURO de Europa continental es sombrío. Sus modelos económico y social, basados en la igualdad y la solidaridad social, soportan una creciente presión. A pesar de los avances y las reformas, el desempleo se mantiene elevado y, desde los años setenta, el ingreso per cápita se ha estancado en un 75% del nivel registrado en Estados Unidos. Recientemente, la productividad se ha desacelerado a causa de los retos de la globalización y el cambio tecnológico. Como resultado, el crecimiento se ha estancado y, debido al envejecimiento de la población, las perspectivas de mejora son escasas. Muchos lo achacan a los Estados benefactores europeos, pues los altos niveles impositivos y de transferencia afectan al empleo, y las rigideces subyacentes impiden una reasignación eficaz de los recursos. Nadie duda de la necesidad de las reformas, pero no hay consenso sobre la manera de llevarlas a cabo.

El FMI analizó las estrategias de reforma de Dinamarca, Irlanda, Países Bajos y Reino Unido, que en las dos últimas décadas han logrado reducir el desempleo e impulsar el crecimiento del producto, pese a condiciones económicas dis-



Un trabajador de la construcción en Dinamarca.

pare. Aunque con diferentes puntos de partida, todos han adoptado combinaciones acertadas de ajustes fiscales y reformas en los mercados de trabajo y de productos.

## Crisis y reforma

A principios de los ochenta, estos países padecieron graves crisis macroeconómicas debido a errores de política persistentes y a la desaceleración mundial. El PIB real se redujo, la inflación subió, el desempleo aumentó (hasta un 16 % en Irlanda), la competencia internacional disminuyó y el gasto social se disparó. Los salarios se descontrolaron en algunos países, como los Países Bajos, donde la participación de los salarios en el PIB ascendió al 95%, y el Reino Unido, donde la beligerancia de los sindicatos logró incrementarlos pese al lento aumento de la productividad laboral. Asimismo, las finanzas públicas se debilitaron, registrándose grandes déficits fiscales en Dinamarca (8½% del PIB), Irlanda (13%) y Países Bajos (6%).

Las autoridades emprendieron reformas fiscales y del mercado de trabajo y de productos, que se complementaban y refor-



zaban entre sí, y todos, salvo Dinamarca, sentaron las bases para una reducción a largo plazo del papel económico del gobierno (véase el cuadro).

**La reforma del mercado laboral.** El deseo de moderar los salarios y fomentar el empleo fue la clave de las reformas. La moderación salarial, basada en la negociación entre sindicatos y empleadores, constituyó un cambio estructural en el enfoque sindical de la negociación salarial, atribuible a varios factores: el cambio de actitud de sindicatos y trabajadores, con mayor énfasis en el número de empleos que en la cuantía salarial; la reducción de los impuestos sobre el trabajo, que permite a los trabajadores aceptar salarios brutos inferiores con el mismo salario neto; la reforma de las prestaciones por desempleo, o la reducción de los puestos de trabajo o de los salarios en el sector público, al ser aquellos una alternativa a los empleos en el sector privado.

En Irlanda y Países Bajos, los acuerdos entre gobiernos, empresarios y sindicatos facilitaron la moderación salarial. El programa británico se centró en reducir el poder de los sindicatos y Dinamarca también adoptó un enfoque de confrontación con ellos. Se cree que un enfoque de cooperación no habría surtido efecto en el Reino Unido por el carácter descentralizado de su estructura sindical, aunque lo mismo podría haberse dicho de Irlanda. Tal vez el gran tamaño del Reino Unido y su polarización ideológica impidieron la aplicación de un enfoque basado en el consenso.

Para aumentar la oferta de trabajo, los países estudiados acometieron reformas institucionales. A pesar de la diversidad de puntos de partida y preferencias, consiguieron reducir los impuestos sobre el trabajo, mientras que en Europa la tendencia era la inversa. Esta medida, cuyo objeto era compensar la moderación salarial, fue un componente clave de los acuerdos coordinados de Irlanda y Países Bajos. Asimismo, los países reformaron su sistema de asistencia social, reduciendo el nivel o la duración de las prestaciones y endureciendo los requisitos de elegibilidad (en particular Dinamarca, Países Bajos y Reino Unido). Algunos ampliaron sus políticas activas de empleo (subvenciones al empleo, capacitación sobre el mercado de trabajo y medidas para fomentar el empleo entre jóvenes y discapacitados) y otros redujeron la protección del empleo. Pero, con arreglo a los criterios europeos, los mercados de trabajo, sobre todo de Irlanda y Reino Unido, estaban

sujetos a escasas restricciones y apenas recurrían a la legislación laboral.

**Reforma del mercado de productos.** Otra reforma clave, impulsada por los cuatro países, fue la adopción de una reglamentación de los mercados de productos menos estricta que la del resto de la Unión Europea (UE), que ha fomentado la liberalización del mercado de trabajo al facilitar la competencia y la entrada de nuevas empresas en el mercado. Según los índices de la OCDE, estos países se sitúan entre los más desregulados de Europa, a pesar de sus divergencias en cuanto al papel del gobierno en otros ámbitos.

**Reforma de la política fiscal.** Además de los cambios para estimular la oferta de trabajo, los cuatro países realizaron ajustes en su política fiscal, en particular Dinamarca, Irlanda y Países Bajos (gráfico 1). Los ajustes fiscales de mayor éxito se basaron en el gasto. En Irlanda, cuyo programa de estabilización preveía congelar los salarios públicos, el empleo público cayó un 10% en dos años. Los Países Bajos redujeron el gasto del empleo público mediante la contención de los salarios y del empleo, la reducción de las prestaciones sociales y la congelación del salario mínimo nominal. Los ajustes aplicados en los años noventa en Dinamarca y Reino Unido también se basaban en el gasto, limitando las transferencias del gobierno en ambos países y reduciendo los salarios públicos en el segundo. Con una perspectiva a más largo plazo, Irlanda, Países Bajos y Reino Unido redujeron el coeficiente gastos/ingresos en dos décadas, frente a los principios entonces imperantes en la UE. Dinamarca dio marcha atrás en su ajuste inicial de los gastos hasta que, en los noventa, se inició una segunda etapa de ajuste.

Otra lección es la dificultad de basar la consolidación fiscal en el aumento del impuesto sobre el trabajo. Aunque Dinamarca recortó el gasto en su primer ajuste fiscal a principios de los ochenta, el aumento de los impuestos sobre el trabajo condujo a las presiones salariales de 1987 y puso fin al auge de

### Una combinación de reformas

Una política fiscal más estricta se combinó con medidas para fomentar la oferta de trabajo.

	Dinamarca	Irlanda	Países Bajos	Reino Unido
Acuerdo basado en el consenso con los sindicatos		xx	xx	
Frenar el poder de los sindicatos				xx
Reducir las cuñas fiscales en la renta del trabajo	x	xx	xx	xx
Reducir las prestaciones por desempleo		x	x	xx
Reducir la duración de las prestaciones	xx		xx	
Endurecer las condiciones de elegibilidad	xx		xx	xx
Ampliar las políticas activas sobre el mercado de trabajo	xx		xx	
Reducir la legislación que protege el empleo permanente	0	0		0
Reducir la legislación que protege el empleo temporal	xx	0	xx	0
Reducir la legislación sobre el mercado de productos	xx	x	xx	xx
Aplicar ajustes fiscales	xx	xx	xx	xx
Reducir la administración pública		xx	xx	x
Reducir los empleos públicos		xx	x	xx

Fuente: Estimaciones del autor.

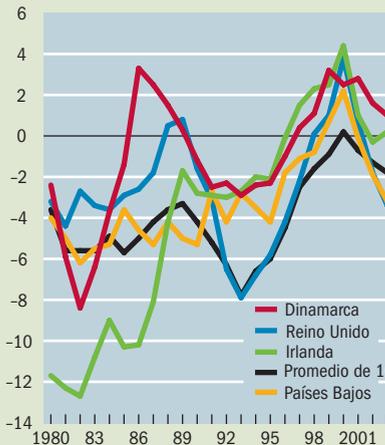
Nota: xx = reforma importante; x = reforma moderada; 0 = ausencia de reformas, con escasa legislación de partida.

Gráfico 1

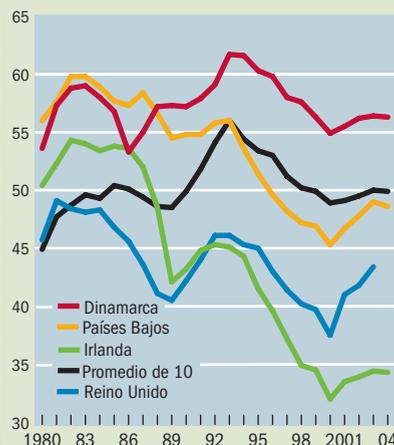
**Finanzas bajo control**

El tamaño de la administración pública se redujo y se frenó el gasto público (salvo en Dinamarca).

(Balance general; porcentaje del PIB)



(Gastos totales; porcentaje del PIB)



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

Nota: Promedio de 10 es el promedio del resto de los países de la UE (sin incluir Luxemburgo y los nuevos Estados miembros).

Gráfico 2

**Crear puestos de trabajo**

Las reformas produjeron un rápido crecimiento del empleo.

(Empleo total; 1980=100)



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

Nota: Promedio de 10 es el promedio del resto de los países de la UE (sin incluir Luxemburgo y los nuevos Estados miembros).

crecimiento; del mismo modo fracasaron los ajustes emprendidos por Irlanda en los años ochenta, basados en los impuestos sobre el trabajo. No obstante, la reducción simultánea del gasto (en particular transferencias y salarios públicos) y de los impuestos sobre el trabajo reforzó la estrategia de moderación salarial en la que se basa el desplazamiento hacia afuera de la oferta de trabajo.

En todos los casos, tras las reformas el crecimiento se aceleró. El empleo subió, sobre todo en Irlanda y Países Bajos, que recuperaron sus tasas de participación (gráfico 2). El aumento del empleo en Dinamarca y Reino Unido fue menor, pues comenzó con tasas de participación superiores. Pero todos consiguieron incrementar el coeficiente empleo/fuerza laboral a lo largo de dos décadas, y ahora registran cuatro de las cinco tasas de desempleo más bajas de la UE-15.

**La economía política de la reforma**

¿Por qué hubo reformas en algunos países y en otros no? ¿Por qué prosiguieron durante largos períodos? Sin duda, estos países se hallaban acorralados: el PIB real de Dinamarca, Países Bajos y Reino Unido se contrajo por dos años consecutivos, y en Irlanda la deuda estaba fuera de control. Pero si bien las reformas tenían por objeto superar la crisis, su continuidad estuvo supeditada a circunstancias macroeconómicas favorables y al silencio de la oposición. El éxito inicial anunció un fuerte crecimiento y proporcionó el marco político para proseguir. Las autoridades económicas sortearon los escollos de la reforma al mantener políticas coherentes y complementarias en materia de oferta de trabajo y gestión fiscal. El éxito también dependió de la participación de algunos grupos en el proceso de reforma, como muestra la solución de compromiso entre el lento crecimiento de los salarios y los recortes de impuestos lograda en Irlanda y Países

Bajos, y la política danesa que garantiza elevadas prestaciones por desempleo ante el endurecimiento de los requisitos y un mercado de trabajo flexible. Finalmente, todos los gobiernos (unipartidistas, de coalición, en mayoría y en minoría) lograron lanzar y mantener el impulso reformista.

En todos los casos, las reformas fueron implantadas por un nuevo gobierno, generalmente reelegido tras las reformas. En Dinamarca, el gobierno se vio obligado a convocar elecciones a raíz de una derrota presupuestaria en 1984, cuando la oposición se resistió a la reducción de las prestaciones, pero tras una victoria electoral, continuó el programa de ajustes. Los gobiernos irlandés, neerlandés y británico también fueron reelegidos. Cabe señalar que, cuando properó un programa de reforma, los gobiernos siguientes lo emularon, aun siendo de diferente ideología.

**Las repercusiones sociales**

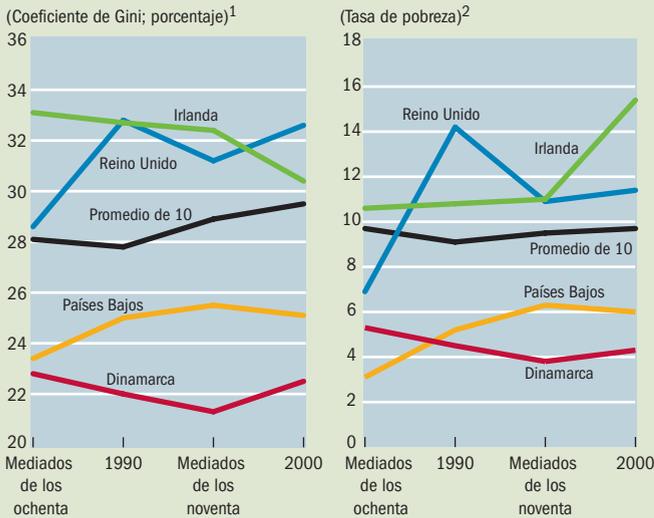
¿Qué incidencia tuvieron las reformas en el ámbito social? Dinamarca y Países Bajos mejoraron sus índices de desigualdad y pobreza (gráfico 3). Según los coeficientes de Gini, que miden el grado de desigualdad en términos de ingreso disponible de los hogares, Dinamarca es el país europeo más equitativo, seguido de cerca por los Países Bajos. Si bien Reino Unido e Irlanda se hallan en el otro extremo de la escala, sus resultados superan a los de Grecia, Italia, Portugal y España. Las tasas de pobreza muestran un patrón similar.

Aunque los resultados son desiguales, la experiencia demuestra que no siempre es necesario sacrificar la cohesión social. Dinamarca y Países Bajos mantuvieron una posición favorable tras las reformas; en Reino Unido aumentó la desigualdad en el período en cuestión, mientras que en Irlanda se redujo ligeramente. Y aunque las tasas de pobreza subieron en tres de los cuatro países (salvo Dinamarca), las posiciones relativas se mantuvieron inalteradas.

Gráfico 3

**Una negociación social**

Las reformas llevadas a cabo con éxito demuestran que no es necesario sacrificar la cohesión social.



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.  
 Nota: Promedio de 10 es el promedio del resto de los países de la UE (sin incluir Luxemburgo y los nuevos Estados miembros).  
<sup>1</sup>El coeficiente de Gini mide la desigualdad en una escala de 0 a 100, donde 0 indica equidad perfecta y 100 significa desigualdad total.  
<sup>2</sup>Representa la proporción de personas cuya renta disponible equivale a menos del 50% de la renta media de la totalidad de la población.

Pero en estos países, incluso en los más equitativos, los problemas sociales persisten. Las tasas de pobreza siguen siendo altas en Irlanda y Reino Unido; y, pese al éxito de las reformas, la inactividad laboral sigue dominando en algunos países (los costos de la licencia por discapacidad equivalen al 4% del PIB en Países Bajos y Dinamarca). Dinamarca también ha tenido problemas para integrar a los inmigrantes, cuyas tasas de desempleo superan las de los nativos. En el Reino Unido coexisten el desempleo y la pobreza en los hogares sin empleo: a fines de los años noventa, ningún adulto trabajaba en el 17 % de los hogares.

**Ideas para las autoridades económicas**

No hay un único factor de éxito; los países adoptaron programas de reforma distintos para abordar circunstancias y retos diferentes. Sin embargo, las reformas tuvieron en común varios elementos: ajustes fiscales basados en el gasto, políticas que impulsaban la oferta de trabajo y fomento de la liberalización de los mercados de trabajo y de productos. El examen de una muestra más amplia de reformas, basada en estudios de casos y análisis econométricos, apunta en la misma dirección: la moderación salarial está asociada a la reducción del gasto (en particular de transferencias y salarios públicos) y de los impuestos sobre el trabajo, y favorece más la creación de empleo ante mercados de trabajo y de productos flexibles.

¿Qué deben hacer actualmente las autoridades económicas para cosechar éxitos como estos? Un punto de partida sería seguir unas directrices básicas:

**Dotar a las políticas de coherencia interna.** Los países con mejores resultados emprendieron reformas fiscales y de los mercados de trabajo y de productos que se complementaban y reforzaban entre sí. El recorte del gasto público y la reducción de los impuestos sobre el trabajo aumentaron la oferta de trabajo y favorecieron las políticas salariales prudentes. La relativa liberalización de los mercados de trabajo y de productos permitió que las reformas de la oferta de trabajo generaran más puestos de trabajo en lugar de mayores ingresos. A su vez, el aumento del empleo generó más ingresos, lo que allanó el terreno para la reducción de los impuestos y el mantenimiento de la moderación salarial (un círculo virtuoso).

**Continuar con políticas coherentes.** Una vez en marcha, el motor reformista no debe retroceder. En los casos de mayor éxito, se mantuvo la misma combinación de políticas fiscales y del mercado de trabajo durante dos décadas, lo que permitió afianzar la práctica de impulsar la oferta de trabajo mediante la moderación de las demandas salariales.

**Los ajustes fiscales iniciales favorecen la credibilidad.** Además de ofrecer estabilidad macroeconómica, estos ajustes propician reformas del mercado de trabajo, sentando las bases para una mayor oferta de empleo y haciendo creíble la adopción de recortes fiscales complementarios.

**Es posible aunar coordinación y competencia.** Las experiencias de Irlanda y Países Bajos demuestran que un enfoque basado en el consenso a la hora de negociar moderación salarial a cambio de honestidad fiscal y recortes de impuestos puede resultar muy eficaz desde el punto de vista político y económico, si bien es posible que funcione mejor en países pequeños. El Reino Unido aplicó con éxito un enfoque basado en la competencia, frenando el poder de los sindicatos y recompensando a los trabajadores con recortes de impuestos. Con todo, la desigualdad aumentó en este país, pero no en los países que recurrieron a la coordinación y la cooperación social.

**Neutralizar a la oposición.** En el proceso han de tenerse en cuenta las diferentes partes e intereses, por ejemplo, utilizando los recortes de impuestos sobre el trabajo para recompensar el comportamiento responsable de los sindicatos en materia salarial.

\* \* \* \* \*

Por último: los programas de reforma se iniciaron en circunstancias extremas en los países de mayor éxito. Si bien estas condiciones (dos años consecutivos de caída de la producción) no se dan actualmente en Europa, el nivel de desempleo de los países que no han acometido reformas sostenidas apenas difiere del registrado en los países en crisis en aquel entonces. Esto, sumado al inminente envejecimiento de la población (y a su impacto negativo sobre la utilización de la mano de obra, el crecimiento potencial y la política fiscal), debería justificar la urgencia de nuevas reformas. ■

Anthony Annett es Economista Principal en el Departamento de Europa del FMI.