

INSTITUCIONES, SHOCKS Y CRECIMIENTO: EE.UU., EUROPA Y ESPAÑA

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Julio Segura Sánchez *

El objetivo de esta intervención es presentar una panorámica del debate sobre si las diferencias entre el comportamiento de las economías estadounidense y de la UE en las tres últimas décadas se deben a factores estructurales, de distinto diseño institucional o, por el contrario, tienen un fuerte componente cíclico. Este debate tiene importantes derivaciones desde el punto de vista de la política económica, y de la mayor o menor necesidad de reformas institucionales de gran calado en las economías europeas más desarrolladas.

Trataré de articular la exposición en cuatro partes. En el primer epígrafe se describe el comportamiento de ambas economías entre las décadas de los años setenta y noventa centrándose principalmente en la evolución del empleo y el paro. En el segundo epígrafe se discute en qué medida este diferente comportamiento se debe a formas distintas de absorber las perturbaciones externas, a distintos diseños de la política de estabilidad macroeconómica o a diferencias institucionales, concluyendo que el enfoque con mayor capacidad explicativa es aquel que tiene en cuenta ambos factores y, además, las interrelaciones entre los ellos. En el tercer epígrafe, se discute hasta qué punto existe evidencia que apoya la emergencia de una «nueva economía» que augura el crecimiento indefinido de la producción, empleo y productividad en condiciones de estabilidad de precios. En el último epígrafe se sintetizan algunas ideas sobre cómo la evidencia analizada señala hacia algunas posibles orientaciones de la política económica.

* Sesión del día 24 de octubre de 2000.

DIFERENCIAS EN EL COMPORTAMIENTO ECONÓMICO

Suele señalarse con frecuencia que el comportamiento de la economía estadounidense es mucho mejor que el de las economías europeas: crece más deprisa, genera más empleo y presenta una tasa de paro muy inferior, en el marco de una estabilidad macroeconómica semejante. Como todas las afirmaciones excesivamente genéricas en economía, ésta es en parte correcta y, en parte no desdeñable, errónea.

La evidencia de este distinto comportamiento, desde la perspectiva del desempleo, que es el problema principal de las economías europeas, aparece sintetizada en el siguiente cuadro:

La comparación entre la primera y última columnas del Cuadro 1 permite concluir que en 1970 las economías europeas -con la excepción de Italia- se encontraban en situación de pleno empleo, mientras que la economía estadounidense más que duplicaba esas tasas de paro; tres décadas más tarde la situación había revertido drásticamente, manteniendo los EEUU la tasa de paro de 1970 pero presentando las economías europeas unas tasas que en media duplicaban la estadounidense. En treinta años, las economías europeas habían cuadruplicado sus tasas de desempleo y los EEUU la habían mantenido constante.

Pero este análisis comparativo del período inicial y final de la serie temporal oculta mucha información.

En primer lugar, que tras la brusca elevación del precio de los crudos, los EEUU aumentan su paro más rápidamente que las economías europeas, pero tras la superación de las dos perturbaciones de la década de los años 70 (el subperíodo 1983-88), los EEUU flexionan ininterrumpidamente su tasa de desempleo mientras que en Europa ésta mantiene una tendencia creciente. Este comportamiento parece responder al hecho de que la rapidez de ajuste de los EEUU ante una perturbación externa fue mayor que la europea, pero además señala también a un fenómeno de *persistencia* del desempleo en las economías europeas, frente a un comportamiento cíclico, sobre una tendencia plana, característica de los EEUU.

CUADRO 1
Tasas de paro (totales y larga duración) ()*

País	1970	1975	1983-1988		1989-1994		1995-1999	
	Total	Total	Total	LD	Total	LD	Total	LD
Alemania (**)	0,8	3,6	6,8	3,1	5,4	2,2	9,0	4,6
Bélgica	2,1	5,0	11,3	8,0	8,1	5,1	9,5	5,8
España	2,4	3,7	19,6	11,3	18,9	9,7	20,0	10,8
Francia	2,4	4,0	9,8	4,4	10,4	3,9	11,9	4,9
Holanda	1,0	5,2	10,5	5,5	7,0	3,5	5,1	2,4
Italia	5,3	5,8	6,9	3,8	8,2	5,3	11,7	7,4
Portugal	2,5	5,5	7,6	4,2	5,0	2,0	6,2	3,0
Austria	1,4	1,7	3,6	—	3,7	—	4,2	1,2
Reino Unido	3,0	4,5	10,9	5,1	8,9	3,4	7,3	2,6
Dinamarca	0,7	4,9	9,0	3,0	10,8	3,0	6,0	1,5
Suecia	1,5	1,6	2,6	0,3	4,4	0,4	8,8	2,8
Finlandia	1,9	2,2	5,1	1,0	10,5	1,7	12,9	3,9
Noruega	1,6	2,3	2,7	0,2	5,3	1,2	4,1	0,5
EE. UU.	4,8	8,3	7,1	0,7	6,2	0,6	4,9	0,4
Canadá	5,6	6,9	9,9	0,9	9,8	0,9	8,6	1,2

(*) Los parados de larga duración son aquellos que llevan en situación de desempleo más de 12 meses.

(**) Hasta 1994 datos de la antigua RFA, para 1995-1999 datos de Alemania reunificada.

Fuente: *OECD Employment Outlook* (varios números).

Por tanto, *un primer fenómeno al que buscar explicación es la «persistencia» e «histéresis» que presenta el desempleo europeo desde comienzos de la década de los años ochenta.*

En segundo lugar, a partir de 1983 se observa un valor muy elevado del paro de larga duración. Sólo en los EEUU y Canadá tiene muy poca importancia (el 8% y 10% del total, respectivamente), bastante más en los países nórdicos (entre 12% de Noruega y el 30% de Finlandia), y valores muy relevantes en las restantes economías, que superan un tercio del paro total en Suecia, Reino Unido y Francia, y la mitad en las demás.

Por tanto, *un segundo fenómeno al que buscar explicación es la importancia del «paro de larga duración» en las economías de la UEM.*

En tercer lugar, no se detecta un patrón común entre las economías europeas de la muestra analizada. Austria, Holanda, Portugal y los países nórdicos, con la excepción de Suecia, tienen tasas de paro cercanas a las de los EE.UU.; una economía «americana» como la canadiense tiene tasas europeas si bien el paro de largo duración es muy pequeño; y el mercado de trabajo menos regulado de la UE

—el del Reino Unido— presenta resultados más cercanos a la media europea que a los estadounidenses. Como señala Nickell (1997), si se considera como «paro elevado» una tasa de desempleo que supere en un 25% la de los EE.UU., sólo un tercio de los habitantes de la UE viven en países con alto desempleo.

Por último, la economía española presenta desde 1983 —y desde 1970 si se tiene en cuenta la emigración española a Europa de la década de los años sesenta— los peores resultados de toda la muestra en lo relativo al desempleo total y su tasa de paro de larga duración sobrepasa ampliamente el 50%, siendo superada sólo por Italia y Bélgica en el último subperíodo. Este mismo último lugar la ostenta en las tasas de paro femenino, de mayores de 45 años, de jóvenes y de participación femenina.

Pero el análisis realizado, aun debe matizarse en mayor medida si se tiene en cuenta el crecimiento económico. En efecto, la tasa media de crecimiento de los EE.UU. y la UE es muy similar entre 1970 y 1991, y es a partir de abril de este último año cuando los EE.UU. comienzan lo que constituye el período expansivo más prolongado de su historia económica tras la II posguerra mundial, con tasas de crecimiento que duplican en media a las de la UE y que se aceleran a lo largo de la década de los años noventa. Pese a que la creación de empleo estadounidense ha sido muy superior a la europea, la productividad aparente del trabajo ha aumentado su ritmo de crecimiento en los EE.UU. (desde el 0,3 anual entre 1970 y 1980, hasta el 0,9% entre 1981 y 1998), y lo ha disminuido en Europa (desde el 2,5 hasta el 2,2% para los respectivos períodos).

LAS CAUSAS DE LAS DIFERENCIAS

Instituciones laborales, perturbaciones externas y políticas de demanda

De nuevo, una versión simplificada de las causas de las diferencias observadas centra su atención exclusiva en el mercado de trabajo: los mercados europeos son rígidos por lo que generan mucho desempleo; el mercado estadounidense es flexible por lo que genera mucho empleo y, pese al aumento de la población activa, permite disfrutar de tasas de paro próximas al pleno empleo. La moraleja es clara: los mercados de trabajo de la UEM deben desregularse para acercarse al modelo estadounidense y presentar así un comportamiento similar respecto al empleo. Esta es la versión extrema de la hipótesis *estructuralista*, que considera que las causas del desempleo europeo se encuentran fundamental, sino únicamente, en las *instituciones de los mercados laborales*.

Nadie duda de la importancia de las instituciones laborales en este contexto, pero es fácil comprobar que su capacidad para explicar las diferencias de comportamiento observadas es muy limitada. En efecto, el mercado de trabajo estadounidense era el menos regulado entre todos los analizados en 1970, cuando presentaba los peores resultados comparativos, y sigue siéndolo tres décadas más tarde cuando los EE.UU. presentan un comportamiento más dinámico del empleo. Por su parte, teniendo en cuenta que todas las reformas laborales llevadas a cabo en las últimas décadas por los países de la UEM han ido en la dirección de liberalizar su funcionamiento, los mercados de trabajo europeos se encontraban más regulados en 1970, cuando gozaban de pleno empleo y funcionaban mejor que el estadounidense, que a fines de los noventa cuando presentaban un alto nivel y persistencia del desempleo.

Esto no es sino una forma de señalar que las diferencias en el grado de regulación no son válidas para explicar diferencias en el distinto comportamiento de las economías *a lo largo del tiempo*.

Un segundo enfoque considera que la explicación fundamental del distinto comportamiento del empleo observado radica en los *diferentes efectos de las perturbaciones externas* que han sufrido las economías occidentales en el período analizado y en cómo estos se han traducido en *perturbaciones diferenciales internas* en función de las políticas de demanda implementadas por los gobiernos nacionales para hacer frente a las perturbaciones externas. Veamos la capacidad explicativa de esta hipótesis.

Las tres perturbaciones externas más analizadas han sido la caída de la productividad total de los factores (PTF) derivada de las crisis de los crudos de la década de los años setenta; los altos tipos de interés real soportados durante más de una década por las economías objeto de comparación, derivados de la combinación concreta de políticas monetarias y fiscales instrumentada en cada país; y los desplazamientos de la demanda de trabajo originados por el proceso de sustitución relativo de mano de obra no cualificada por trabajo cualificado.

Nadie duda que las tres perturbaciones citadas han tenido un efecto adverso sobre el empleo, pero solo si su intensidad y efectos hubieran sido claramente asimétricos, permitirían explicar diferencias entre países a lo largo del tiempo. Las perturbaciones citadas han sido bastante comunes a todos los países analizados y, en todo caso, su efecto opera por el canal del distinto grado de sensibilidad que en cada economía presentan los salarios reales respecto a la tasa de paro. Dicha sensibilidad es bastante similar en los EE.UU. que en los países de la UEM, por lo

que no permiten explicar el distinto comportamiento del empleo entre ambas economías. Como ha señalado acertadamente Bean (1994) no existe secuencia alguna de perturbaciones externas que permita explicar el distinto comportamiento del empleo estadounidense y de la UE. Existen algunas asimetrías en las reacciones nacionales ante perturbaciones externas adversas, pero son claramente insuficientes para explicar las diferencias observadas.

Es claro que existen asimetrías nacionales puntuales. Por citar el ejemplo más próximo a nosotros, parece claro que las perturbaciones de los crudos de los años setenta, unidos a la debilidad política de los últimos gobiernos de la dictadura y el proceso de transición a la democracia, condujeron a la aparición de un desfase salarial que se ha perpetuado hasta nuestros días. Un desfase parecido tuvo lugar en la economía portuguesa —por motivos similares—, pero fue reabsorbido en la década de los años ochenta por la mayor flexibilidad de los salarios reales portugueses. Y también parece comprobado que el coste en términos de empleo de las políticas de estabilidad macroeconómicas fue algo superior en el caso español, porque la laxitud presupuestaria entre 1989 y 1994 obligó a instrumentar una política monetaria muy estricta. Pero este factor fue relevante en el proceso de ajuste a la crisis de comienzos de los años noventa, pero no en la explicación del proceso diferencial de la economía española en las tres últimas décadas.

Como nota marginal, cabría señalar que la sensibilidad del salario real respecto al desempleo es bastante superior en los países europeos no pertenecientes a la UE y en el Japón que en los EE.UU. y la zona de la UE, lo que permitiría explicar diferencias entre ambos grupos de países, pero no entre los dos últimos.

En resumen, la debilidad de las dos hipótesis planteadas radica en que:

1. Las instituciones laborales son distintas en EE.UU. y en la UE, pero, como mínimo, han mantenido sus distancias entre 1970 y fines de siglo —en realidad las han acortado. Por tanto, este factor no puede explicar *diferencias en el comportamiento de un país concreto a lo largo del tiempo*.
2. Las perturbaciones externas han sido bastante comunes, de forma que no resultan capaces de explicar *diferencias entre países a lo largo del tiempo*.

En suma, las perturbaciones explican una pequeña parte de la diferencia entre países; las instituciones dan cuenta de otra modesta parte, pero no permiten explicar la evolución del desempleo. Siendo esto así, la hipótesis explicativa más solvente en estos momentos es que lo relevante a efectos de discutir diferencias

entre países a lo largo del tiempo es analizar *las interacciones entre perturbaciones externas comunes e instituciones laborales*.

La idea básica es muy simple: si las economías de los EE.UU. y la UE han mantenido marcos institucionales semejantes cada una de ellas a lo largo del tiempo, y las perturbaciones externas a que han hecho frente han sido bastante simétricas, la única posible explicación del distinto comportamiento en lo relativo al desempleo, su permanencia y el alto valor del paro de larga duración, ha de encontrarse en el hecho de que *las interacciones entre perturbaciones externas y determinadas combinaciones de instituciones laborales crean mecanismos de propagación de los efectos adversos de un shock concreto que inciden con mayor o menor fuerza en el nivel de desempleo de equilibrio*.

¿Cuáles son las vías por las que se producen las interacciones entre perturbaciones externas e instituciones laborales? Como señalan Blanchard y Wolfers (2000), fundamentalmente dos:

El primero, que las perturbaciones externas tienen efectos negativos sobre el desempleo y determinadas combinaciones de estructura de la negociación colectiva, grado de coordinación de la misma y usos sobre indicación salarial, pueden dificultar el ajuste de los salarios reales a la evolución de la PTF, mientras que otros marcos institucionales pueden favorecer dicho ajuste.

El segundo, que determinadas instituciones laborales tienden a debilitar el efecto del desempleo sobre los salarios, favoreciendo la persistencia del paro. Por ejemplo, si los parados de larga duración no presionan a la baja sobre los salarios (porque se encuentran protegidos generosamente, durante mucho tiempo, no reciben formación profesional en el desempleo y no se encuentran presionados a aceptar un nuevo empleo), esto genera un mecanismo de persistencia. Si, por ejemplo, el paro de larga duración entre jóvenes no cualificados es elevado, y el salario mínimo es alto y las posibilidades de cualificación y las políticas activas de empleo débiles, nos encontraremos ante otro mecanismo de persistencia.

En su conjunto, una década de intensa investigación en busca de las explicaciones más satisfactorias al fenómeno de la persistencia y del desempleo de larga duración en la UE ha dado lugar a un bloque de conclusiones que cuentan con un sólido apoyo empírico y que cabría resumir, en mi opinión, en los siguientes tres puntos:

1. Las instituciones laborales consideradas *individualmente* (v.gr.: la cuantía del salario de reposición; o la cuña fiscal sobre el trabajo; o el grado de sin-

dicalización; o los costes de despido) no pueden asociarse a altos o bajos niveles de paro. Existen *combinaciones de rigideces* asociadas a altos niveles de paro, y otras que no tienen efectos sobre el mismo y que, además, permiten alcanzar otros objetivos de política económica. Las combinaciones *perversas* son aquellas que debilitan la influencia del paro sobre la dinámica de los salarios reales, dificultando la absorción de los efectos negativos de perturbaciones externas.

2. Tres conjuntos de instituciones parecen claramente asociados al alto y persistente desempleo:

- (i) la protección generosa y duradera del parado *más* la ausencia de presión para que acepte un nuevo empleo *más* la no formación del parado;
- (ii) la alta sindicalización *más* negociación salarial colectiva *más* ausencia de coordinación en la negociación;
- (iii) la fuerte cuña fiscal sobre el trabajo no trasladada a los trabajadores; o un alto salario mínimo para los jóvenes *más* altas cuotas a la Seguridad Social.

3. Otros tres conjuntos de instituciones laborales no tienen efecto sobre el paro y su duración:

- (i) la protección del desempleo y la legislación general sobre estándares de trabajo;
- (ii) la fuerte protección *con* formación y disponibilidad rigurosa del parado;
- (iii) la alta sindicalización *con* coordinación entre sindicatos y empresarios.

En síntesis, toda la evidencia parece apuntar al hecho de que lo relevante en la explicación del comportamiento del empleo y el paro en las economías de la UE es la escasa capacidad de las mismas para absorber perturbaciones externas sin que ello conduzca a aumentos en la tasa de paro de equilibrio a largo plazo. Y esto es, en gran medida, un problema de diseño institucional, pero de *diseño integral* y de políticas de estabilidad macroeconómica mejor equilibradas entre sus componentes presupuestario y monetario.

Otros elementos explicativos de las diferencias

Hasta aquí, he tratado de resumir lo que los economistas sabemos sobre los factores determinantes del distinto comportamiento de las economías de la UE y la de los EE.UU. atendiendo exclusivamente a las diferencias entre sus mercados de trabajo; pero existen, al menos, dos diferencias adicionales que resultan muy relevantes¹.

La primera radica en *el funcionamiento de los mercados financieros, la obtención de financiación por parte de las empresas y de los nuevos negocios*. El Cuadro 2 presenta unos datos muy sintéticos sobre algunos aspectos financieros.

Las diferencias son significativas y no atribuibles al hecho de que en la UEM se trata de 11 mercados conectados frente a un mercado único en el caso de los EE.UU.

La primera es la mucho mayor importancia de la financiación vía mercados de capitales en los EE.UU., frente al predominio de la financiación bancaria en la UEM, lo que conlleva un menor coste de financiación en los EE.UU. y una mayor facilidad de obtener financiación de las nuevas oportunidades de negocio. Esto resulta, además, especialmente relevante para la financiación de las Pymes que pueden recurrir en los EE.UU. con mucha mayor facilidad al *venture capital* y a la emisión de acciones.

CUADRO 2
Sistema financiero (% PIB)

	UEM	EE.UU.
Depósitos bancarios	85	54
Crédito interno	130	81
Deuda interna	91	155
— Privada	34	67
— Pública	57	88
Capitalización bursátil	66	174

Fuente: *ECB Monthly Report*. Datos fines de 1998.

¹ Cabría señalar una tercera diferencia relativa al proceso de consolidación presupuestaria del sector público, pero la discusión podría ser objeto de una exposición completa que tendría que analizar con detalle no sólo las sendas temporales de ingresos, gastos y déficit públicos, sino también el papel de la deuda pública, y otros aspectos relevantes.

La segunda diferencia se manifiesta en la distinta composición del ahorro privado: de nuevo el peso de los activos líquidos es mucho mayor en la UEM y las tenencias de valores de renta variable tienen un peso muy superior en los EE.UU. Esto en parte es debido a la diferencia entre los sistemas de pensiones en ambas áreas, pero en cualquier caso reflejan unos efectos riqueza sobre el consumo privado muy superiores en la economía estadounidense.

Con independencia de la mayor o menor importancia relativa que se pueda asignar a estas diferencias, es difícil no pensar que la financiación más fácil y barata de nuevas oportunidades de negocio en los EE.UU. no tenga que ver con el ciclo expansivo de la última década, y que la importancia de los efectos riqueza no haya influido poderosamente en el reciente dinamismo del consumo estadounidense que ha permitido mantener tasas de crecimiento del PIB muy elevadas cuando la inversión ha comenzado a dar síntomas de debilitamiento relativo.

El segundo factor explicativo de las diferencias entre las dos áreas comparadas apunta a un conjunto de factores que son privativos de la economía estadounidense en la década de los años noventa, precisamente la etapa en que el comportamiento económico de los EE.UU. experimenta un cambio cualitativo; y se refiere a *ciertas características del último ciclo expansivo de los EE.UU.* que se enmarcan en la reciente polémica sobre la existencia o no de una «nueva economía».

NOTAS SOBRE LA POLÉMICA SOBRE LA «NUEVA ECONOMÍA»

Como ya he señalado, los mejores resultados de la economía estadounidense en las tres décadas consideradas se concentran en la última e, incluso, dentro de esta de forma acelerada en los últimos años. Ello es debido al disfrute del período más largo de expansión económica desde el final de la II Guerra Mundial. Es un hecho comúnmente aceptado que esta onda expansiva tiene su base más sólida en la posición de liderazgo tecnológico que la economía estadounidense ha adquirido en los sectores de la informática y las telecomunicaciones, las actividades que mayor crecimiento han experimentado en las dos últimas décadas en la economía mundial.

Esto no es, en sí mismo, un fenómeno distinto de las ondas de crecimiento experimentadas en el pasado por aquellas economías que adquirieron el liderazgo —tecnológico, comercial o de otro tipo— en la fabricación de motores de explosión, y por tanto en la industria del automóvil, o en la química industrial. Lo que

sí resulta nuevo, para la economía de los EE.UU. es que mientras que en expansiones anteriores la PTF cayó —por los rendimientos decrecientes del capital unidos al aumento del empleo—, en la expansión de los años noventa la PTF ha crecido de forma significativa: a una tasa anual del 1% a comienzos de la década, al 2% a mediados y al 3% con datos del último trimestre de 1999.

Este es el trasfondo del fenómeno que ha conducido a defender por parte de algunos economistas que nos encontramos ante una «nueva economía» en que es posible compatibilizar indefinidamente la expansión del empleo y el crecimiento económico con un aumento de la PTF. En otras palabras, que es posible crecer permanentemente sobre una tendencia temporal sin la aparición de fenómenos cíclicos.

Esta posición cuenta, además, con el atractivo analítico de ser explicable en términos de la *teoría del crecimiento endógeno*, que constituye la orientación más reciente en el campo del análisis económico del crecimiento. Simplificando extraordinariamente esta teoría², su idea central es la siguiente: existe en la economía, junto a los sectores productivos tradicionales, un sector generador de conocimientos (investigación, tecnología, etc.) cuyo *output* es utilizado por aquellos aumentando así su productividad. Por tanto, si la cuantía de los recursos invertidos en el sector generador de conocimientos es suficiente, la economía puede permanecer en una trayectoria de crecimiento sostenido, ya que el aumento de productividad que proporciona el sector generador de conocimientos se transmite al resto de la economía, de forma que se puede vivir en una situación de economías de escala sin límite.

¿Es esta la única explicación posible a un crecimiento de una década con aumento del empleo y de la PTF agregada a tasas muy apreciables? Existe otra posible explicación, eso sí, más de vieja economía, si tratamos de diferenciar entre lo que son componentes cíclicos y estructurales en el proceso de crecimiento descrito.

Todo el crecimiento estadounidense de la década se ha basado en la demanda interna, siendo negativa la aportación exterior. Se inició con la fuerte expansión de la inversión a la que en fechas recientes se ha sumado con fuerza el consumo privado debido al aumento del empleo, a la evolución del precio de los activos y a la caída de la tasa de ahorro. El déficit financiero privado ha sido finan-

² Un trabajo pionero en LUCAS (1988), y una revisión de los aspectos relativos a crecimiento y distribución puede verse en AGHION, CAROLI y GARCÍA-PEÑALOSA (1999).

ciado en una modesta parte por el comportamiento presupuestario y, fundamentalmente, por el aumento del déficit exterior y las entradas de capital, lo que ha permitido la apreciación del dólar, un componente relevante de la estabilidad de precios.

Las estimaciones realizadas coinciden en que este conjunto de fenómenos de carácter cíclico han disminuido de forma apreciable la tasa de paro no generadora de inflación (NAIRU) que ha pasado del 5,5% a comienzos de la década a situarse próxima al 4% a finales. Esta reducción de la NAIRU es un resultado destacable del comportamiento de la economía de los EE.UU. durante el período, pero conviene señalar que una disminución de esta tasa lo que permite es un *nivel* mayor de PIB, pero no una mayor *tasa* de crecimiento del mismo. Hasta aquí, factores que cabría denominar como cíclicos.

Sin embargo, el crecimiento de la PTF sí que tiene efectos sobre la *tasa* de crecimiento del PIB compatible con la estabilidad macroeconómica, y no sólo efectos-nivel como los señalados en la disminución de la NAIRU. ¿Cómo se ha generado este aumento sostenido e incluso acelerado de la PTF, que es un fenómeno de carácter estructural?

Posiblemente el fuerte aumento de la inversión (cuando la PTF crecía a un modesto 1% anual) creó capacidad suficiente para crecer a tasas más altas, y el dinamismo de la demanda interna ha permitido que, pese al proceso de sustitución de trabajo por capital, la demanda de mano de obra haya aumentado desplazándose hacia mayores niveles de cualificación, porque el núcleo de la expansión se ha situado en las actividades relacionadas con las tecnologías de la información.

La pregunta relevante a contestar es ¿hasta qué punto es sostenible esta situación de crecimiento de la PTF en un contexto de expansión económica y del empleo? Todo depende de dónde se ha generado el aumento de la PTF. La evidencia empírica más convencional señala inequívocamente (Gordon, 1998; IMF, 2000) a que la PTF ha aumentado a ritmos espectaculares en la fabricación de ordenadores y semiconductores, pero a tasas modestas, similares a las de ciclos expansivos precedentes, en el resto de la economía. En la medida que las actividades relacionadas con las tecnologías de la información han pasado de representar el 7% del PIB estadounidense a generar el 11%, aumentos de la productividad próximos al 40% implican un crecimiento «medio» del orden del 4%. Si esto es así, nada hay de nuevo en la economía de los EE.UU., más allá de haber adqui-

rido una posición de liderazgo tecnológico en el sector de mayor expansión mundial.

Como resulta claro, la polémica se centra en si los efectos del aumento de la productividad en los sectores mencionados, que nadie pone en duda ha sido excepcionalmente elevado, se están transmitiendo o no al resto de las actividades. En caso afirmativo, existe margen temporal muy dilatado para continuar el proceso de aumentos simultáneos del PIB, del empleo y de la PTF (la nueva economía); de lo contrario, esta combinación virtuosa terminará por desaparecer. Por tanto, el problema crucial termina siendo el de *la correcta medición de la productividad*.

Existen algunas razones para suponer que las técnicas contables actuales introducen algunos sesgos en la medición de la productividad en las actividades relacionadas con las tecnologías de la información. Por ejemplo, los gastos en activos intangibles se consideran gastos corrientes y, por tanto, reducen los beneficios. En muchas de las actividades que utilizan las tecnologías citadas, la adquisición de activos intangibles sería más razonable que se considerara —al menos en parte— como gastos de inversión, lo que afectaría a la medición de los beneficios y de la productividad. Pero es difícil pensar que cambios razonables en los criterios de medición produzcan inversiones radicales en el grado de generalización de los aumentos de la productividad de la economía estadounidense.

Pero se trate de vieja economía —como cree quien les habla—, o de nueva economía —como creen otros—, en ambos casos el comportamiento estadounidense en la década de los años noventa descansa sobre *su liderazgo tecnológico en la informática y las tecnologías de la información*. Y esto apunta al otro factor distintivo relevante —junto al diseño institucional y a los mercados de capital— que es la importancia de la tecnología y de los sistemas de I+D, sobre los que ya se ha hablado en esta institución en otras ocasiones nuestro compañero J. A. Sánchez Asiaín.

SOBRE POLÍTICAS ECONÓMICAS

¿Cabe extraer algunas conclusiones prácticas desde el punto de vista de la política económica de todo lo discutido hasta aquí? Creo que sí. Partamos para ello de lo que podría considerarse un objetivo razonable de medio y largo plazo para una economía como la española: *alcanzar la convergencia real con la UEM en tér-*

minos de PIB per cápita, paro y empleo, en un contexto en que la UEM no aumente sus distancias respecto a los EE.UU.

Este objetivo exige, una obviedad aritmética, sostener en el tiempo tasas de crecimiento económico superiores a la media de la UEM. Recordaré brevemente que la tasa de crecimiento de una economía depende de las aportaciones de dos elementos: el ritmo al que se produce el progreso técnico reflejado en la evolución de la PTF, y el grado de utilización de los factores productivos (trabajo y capital). La posibilidad de lograr convergencia por la vía de la PTF es muy modesta, porque este es un factor de importancia decreciente a lo largo del tiempo (salvo que exista una novísima economía), pese a que el simple mantenimiento de las posiciones relativas implique un esfuerzo considerable de la política tecnológica. Por tanto, el núcleo de las posibilidades de convergencia real se encuentra en una mayor utilización de los factores y esto, en el caso de la economía española, apunta al factor que presenta tasas de infrautilización notorias: el trabajo.

Siendo esto así, ¿cuáles son los pilares básicos de política económica para tener éxito en el objetivo tendencial de lograr la convergencia real? En mi opinión, cuatro: las condiciones de estabilidad macroeconómica; la reforma del mercado de trabajo; la mejora y defensa de la competencia y las políticas tecnológicas y educativas. Terminaré esta exposición haciendo una síntesis de las líneas por las que deberían consolidarse estos cuatro pilares.

El mantenimiento de las condiciones de estabilidad macroeconómica

Analizando el comportamiento del desempleo español en las últimas tres décadas, es imposible aceptar que su evolución respecto a la de los restantes países de la UEM pueda explicarse sólo por las diferencias institucionales del mercado de trabajo. Una economía como la española que en un cuarto de siglo ha sextuplicado su tasa de paro mientras que ha reducido a la sexta parte la de inflación, presenta signos evidentes de perturbaciones diferenciales de demanda. La explosión salarial de comienzos de los años setenta vino seguida de una fuerte contracción monetaria que condujo a tipos de interés reales muy elevados que penalizaron la creación de empleo, lo que fue especialmente claro en la crisis de 1992-1993 [véase Segura (2000)]. Expresado en otras palabras, la política antiinflacionista española ha sido más costosa en términos de empleo que las de sus socios europeos. Y este exceso de inestabilidad ha tenido necesariamente que influir, dado el contexto institucional laboral, en la permanencia y nivel del desempleo y en el exceso de temporalidad.

En consecuencia, una adecuada combinación de políticas monetaria y fiscal es crucial para el crecimiento económico. Dado que la política monetaria se diseña en términos de la situación del conjunto de la UEM, una tasa de crecimiento mayor de la economía española favorece que las condiciones monetarias de la zona euro sean demasiado holgadas, lo que impone una cierta restricción adicional sobre el proceso de consolidación presupuestaria. Y esto puede plantear algunos problemas en términos de un dilema ya discutido en otras ocasiones: la necesidad de simultanear un gasto sostenido en inversiones favorecedoras del crecimiento y de mantener unos niveles de protección europeos. La opción que se elija es, y será en el futuro, posiblemente, la decisión básica de política macroeconómica.

La reforma del mercado de trabajo

Tras las reformas laborales de 1994 y 1997 (y los cambios más limitados de 1992 y 1993), que han modificado en la línea correcta varios aspectos puntuales del mercado de trabajo español, cabe decir que este es, en sus rasgos institucionales esenciales, un mercado plenamente homologable a los de la UEM que, como es sabido, presentan diferencias notables entre sí. A esto se une el hecho de que la economía española lleva ya más de 6 años operando en un ambiente de estabilidad macroeconómica que parece haberse incorporado a la formación de expectativas de los agentes, pese a las sombras que arroja la reciente evolución del precio del crudo y sus efectos sobre la inflación y las expectativas de crecimiento.

Todo esto hace que, frente a enfoques más parciales que yo mismo he utilizado con anterioridad en otras intervenciones en esta Real Academia, que se fijan de forma aislada en cada institución individual del mercado de trabajo (*v.gr.*: costes de despido, salario de reposición; condiciones de elegibilidad para percibir el seguro de desempleo), ahora sea más relevante fijarse en la *combinación de instituciones y regulaciones* que puedan tener efectos nocivos sobre la permanencia del desempleo, el paro de larga duración y la elevada tasa de temporalidad. Efectos nocivos derivados de la creación de canales de transmisión de las perturbaciones externas que afectan a la tasa de paro de equilibrio a largo plazo, y no solo mientras se produce el ajuste a la perturbación inicial.

Si esto es así, puede defenderse un razonable optimismo sobre el futuro del desempleo en la UEM. Por una parte, los efectos de las perturbaciones externas se diluyen con el paso del tiempo; por otra parte, la propia constitución de la UEM ha disminuido la probabilidad de perturbaciones asimétricas (*v.gr.*: las finan-

cieras y fiscales) y ha eliminado algunas otras (v.gr: las cambiarias y monetarias). Condición imprescindible para sustentar este optimismo es que las reformas de los mercados de trabajo europeos vayan en la dirección no de eliminar rigideces individuales, sino combinaciones de rigideces que no perturben los efectos del paro sobre el salario real permitiendo mantener niveles apreciables de protección.

¿Cuáles son en el caso español las combinaciones de rigideces asociables al desempleo duradero? En mi opinión, las subsistentes en estos momentos, son tres:

1.^a *Estructura, contenidos y grado de coordinación de la negociación colectiva*

Este tema ha sido el gran ausente de todas las reformas laborales españolas. En 1994 porque el Gobierno no se decidió a asumir el coste político adicional en el marco de una reforma que condujo a una huelga general como respuesta sindical. En 1997 porque el Gobierno decidió transcribir textualmente en el *BOE* los acuerdos a que llegaran sindicatos y patronal. Puesto que la negociación se realizó entre las cúpulas de ambas organizaciones, parte de cuyo poder efectivo proviene de la estructura existente de negociación colectiva, era de esperar que el tema no se abordara, como así fue.

El análisis económico, y la evidencia empírica, muestran que existen tres tipos de estructura de la negociación colectiva que resultan eficientes en el sentido de no dificultar el efecto del desempleo sobre los salarios pactados. Una es la negociación totalmente centralizada —el modelo sueco y en general nórdico—, porque garantiza la mayor coordinación posible. Otra es la totalmente descentralizada en el nivel de empresa —el modelo estadounidense—, porque permite la adaptación exacta de la negociación a la situación del centro de trabajo. Ninguno de los dos modelos es factible en España —ni en los restantes países de la UEM— bien que por razones distintas.

La tercera estructura de negociación óptima es la que combina un convenio de carácter estatal, o de ámbito muy amplio, con una posterior negociación en las empresas individuales. El convenio marco permite lograr una coordinación elevada de la negociación, y los convenios de empresa la adaptación a las condiciones de la misma. Para que este modelo sea eficiente es necesario, por supuesto, que los contenidos de la negociación sean distintos en cada nivel para evitar los fenómenos bien conocidos de negociación en cascada.

La estructura de la negociación colectiva española no se ajusta a ninguno de estos modelos, y presenta una enorme heterogeneidad entre distintos niveles: sector, rama de actividad, empresa, provincia, etc. Negociándose además con frecuencia temas comunes en dos o tres de los niveles pese a la reforma de 1997. Por tanto la reforma debería ir en la línea de *eliminar los niveles intermedios de negociación y determinar los contenidos a negociar en cada nivel*. La idea básica sería que en el nivel más general se negociaran temas tales como despido e indemnización, movilidad, cómputo de jornada, etc. y en la empresa, además de los salarios, se tratara de ajustar las condiciones generales al territorio, sector y empresa concretos.

Y también en la línea de favorecer la adhesión voluntaria al convenio de ámbito superior, lo que no rompería el carácter colectivo de la negociación siempre que se tasasen los requisitos de representatividad que lo habilitaran. Esto sería, además, muy beneficioso para las Pymes que son las grandes perjudicadas con el modelo actual de negociación.

2.^a *Protección del desempleo, disponibilidad del parado y formación profesional*

Como ya se ha señalado, la protección del parado no tiene efectos negativos —cuantía y persistencia— sobre la tasa de paro si va acompañada de una disponibilidad efectiva y de una política de formación eficaz que favorezca el emparejamiento de los perfiles de vacantes y parados. Las modificaciones en los requisitos de elegibilidad y duración y cuantías mínimas de las prestaciones contributivas de 1992 (a lo que se añadió en 1993 su tratamiento como renta afectada por el IRPF), han conducido a que los requisitos que habilitan la percepción sean algo más duros que los de la media de la UEM, pero los beneficios son algo más generosos que dicha media. Posiblemente una combinación aceptable.

La reforma pendiente debería ir por tanto en la dirección de *vincular la percepción de la prestación contributiva a la aceptación de un puesto de trabajo bajo condiciones tasadas, y en hacer efectiva la formación del parado*. Esto último es un tema complejo, pero parece claro que la administración por parte de los agentes sociales de los fondos para la formación no constituye el sistema más eficaz.

3.^a Salarios mínimos y políticas activas de empleo insuficientes

La existencia de un salario mínimo no tiene, por si mismo, que afectar negativamente al empleo. El argumento de que sin salarios mínimos se pueden contratar trabajadores con menor cualificación no impide que se pueda subvencionar la diferencia entre la productividad del trabajador y el salario mínimo, con un efecto positivo sobre el empleo, el gasto público por desempleo que, además, permitiría evitar la aparición de *working poors*. Sin embargo, la universalización del salario mínimo de la reforma de 1997 y su igualación por actividades y edades, no es la línea más recomendable. Y, sobre todo, la combinación más adecuada si existe salario mínimo, es su acompañamiento por políticas de empleo activas que se centren en los jóvenes no cualificados.

España es el país de la UEM —con la excepción singular austríaca— que menos recursos dedica a las políticas activas de empleo. En este sentido la recomendación es obvia y doble *activar las políticas de empleo y dirigirlas a colectivos muy específicos y acotados* huyendo de proyectos universales de carácter genérico. Esto último es así por dos motivos.

En primer lugar, porque las causas del desempleo son distintas para diferentes colectivos. Los problemas genéricos de escasa cualificación han de ser abordados por el sistema educativo, siendo la adecuación del perfil de cualificación de los parados a las vacantes lo que deben perseguir las políticas de empleo activas. La disponibilidad de jornada, las discapacidades, las actividades con vacantes son distintas para distintos grupos de parados y áreas geográficas.

El segundo motivo es que sólo planes de empleo definidos con precisión y dirigidos a colectivos claramente definidos permiten ser evaluados en el sentido de poder medir sus efectos sobre el empleo controlando todos los demás factores relevantes.

El fomento y defensa de la competencia

Como es bien sabido, los procesos de desregulación y liberalización tienen como única justificación económica la mejora del nivel efectivo de competencia que, de una u otra forma, ha de repercutir en una reducción de costes y de precios pagados por los consumidores. De lo contrario —y existen varios ejemplos recientes—, los efectos serán perversos desde el punto de vista de la eficiencia económica y el bienestar social.

Esto apunta hacia la necesidad de un *reforzamiento de las políticas de defensa de la competencia* y de un *cambio en las políticas regulatorias*. Aunque este tema podría ser objeto de una intervención completa, señalaré sucintamente algunos puntos.

Respecto a la defensa de la competencia el tema fundamental es el del marco institucional en que se residencia. El modelo estadounidense en que son los jueces ordinarios quienes deciden presenta problemas importantes de eficacia y sensatez pese a la experiencia acumulada que supera el siglo. Los modelos europeos han optado por Tribunales de Defensa de la Competencia (TDC) cuyas sentencias son recurribles en vía contenciosa. En este modelo, lo crucial es la independencia del TDC respecto del poder ejecutivo que debería manifestarse en dos extremos. El primero, su autonomía para iniciar de oficio cualquier investigación sobre prácticas restrictivas de la competencia, de forma que no sea el gobierno el que decida qué casos deben abrirse y cuales no. El segundo, que el propio sector público esté obligado a aplicar las sentencias del TDC, quedando abiertos los recursos a los tribunales ordinarios de justicia, lo que llegaría a implicar que el TDC pudiera suspender decisiones del Ejecutivo hasta cierto nivel.

Resulta llamativo que, refiriéndonos los economistas con tanta frecuencia al modelo estadounidense en nuestras comparaciones, no hagamos lo mismo cuando se discute sobre la política de competencia. Decisiones como las relativas a Microsoft, a la fusión entre American on Line y Time Warner, o a algunos proyectos de fusiones financieras tomadas por la justicia de los EE.UU. son, por desgracia, difíciles de imaginar en el contexto europeo.

Respecto a la regulación de sectores específicos —energía, telecomunicaciones, transporte—, dos breves notas. La primera es de nuevo la independencia de las comisiones reguladoras (CR). Una CR que emite informes preceptivos pero no vinculantes, no pasa de ser, en el mejor de los casos, un servicio de estudios cualificado. El esquema de que las posiciones encontradas sean las del sector y la CR, decidiendo entre ambas el gobierno, vacía de contenido el papel de la CR, que es quien debe decidir entre las posiciones del gobierno y del sector.

El segundo tema es el del acotamiento preciso de las competencias de las CR. Todos los sectores regulados presentan con frecuencia casos conflictivos en términos de defensa de la competencia, pero sobre estos problemas no debe decidir la CR, sino el TDC. El argumento de que los sectores regulados son complejos —que es cierto— no debe conducir a que las CR se ocupen tanto de regular como de introducir competencia en el sector. Aplicando la teoría del riesgo de captura

del regulador, esto conduciría a que, por el mismo precio, el regulado podría capturar al regulador y al juez. Un resultado discutible desde el punto de vista de la eficiencia.

La política tecnológica y educativa

Todos los estudios indican el retraso tecnológico europeo (y adicional español) respecto a los EE.UU., así como la importancia de este factor en la evolución de la PTF que, exista o no nueva economía, constituye un factor esencial de las posibilidades de crecimiento sostenido. Aparte discusiones sobre el porcentaje del PIB que debe dedicarse a las actividades de I+D (el 2, el 3), creo que es aun más importante el *marco institucional y de incentivos* del sistema ciencia-tecnología de un país.

La idea es que un país como España, con un gasto muy modesto en estas actividades, no sólo debe lograr expandirlo, sino obtener mejoras en la eficacia del gasto. Y desde este punto de vista, resulta fundamental que los *mecanismos de evaluación* de la investigación sean precisos y públicos, y se utilicen para crear *sistemas de incentivos a los investigadores*; que se huya de programas mastodónticos y la investigación *se concentre en líneas bien definidas y con un output programado que faciliten su evaluación*; que se de especial importancia a la *asimilación* y capacidad de *innovación de proceso* y a la *comercialización* de la tecnología; y que se busquen mecanismos que *aumenten la capacidad de arrastre de los programas y financiación públicas sobre el sector privado*. Una evaluación precisa de la situación actual, un catálogo de los instrumentos utilizados en otros países y de los resultados obtenidos, un diseño institucional más flexible y una mayor imbricación entre los centros de investigación superior y las empresas están en los cimientos de cualquier diseño razonable de una política tecnológica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGHION, P.; CAROLI, E., y GARCÍA-PENALOSA, C. (1999), «Inequality and Economic Growth: The Perspective of the New Growth Theories», *Journal of Economic Literature*, XXXVII, 4, págs. 1615-1660.
- BEAN, CH. (1994), «European Unemployment: A Survey», *Journal of Economic Literature*, vol. XXXII, 2, págs. 573-619.
- BLANCHARD, O. J., y WOLFERS, J. (2000), «The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: the Aggregate Evidence», *Economic Journal*, 110, págs. C1-C33.

- INTERNATIONAL MONETARY FOUND (FMI), (2000), *United States of America: Selected Aspects*, IMF Staff Country Report, núm. 00/112, Washington D.C.
- GORDON, R. (2000), «Does the "New Economy" Measure up to the Great Inventions of the Past?», *Journal of Economic Perspectives* (de próxima aparición).
- LUCAS, R. E. (1988), «On the Mechanics of Economic Development», *Journal of Monetary Economics*, 22, 1, págs. 3-42.
- NICKELL, S. (1997), «Unemployment an Labor Market Rigidities: Europe vs. North America», *Journal of Economic Perspectives*, 11, 3, págs. 55-74.
- SEGURA, J. (2001), «La reforma del mercado de trabajo español: un panorama», *Revista de Economía Aplicada*, vol. IX, págs. 157-190.