

De las Musas al teatro: una reflexión europea

JAIME REQUEIJO*

En el Consejo Europeo de Lisboa de Marzo del 2000, la Unión proclamó que su objetivo, para la próxima década, era «convertirse en la economía, basada en el conocimiento, más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente, de manera sostenible, con más y mejores empleos y con mayor cohesión social»¹.

* Doctor en Ciencias Económicas, Licenciado en Ciencias Económicas y Licenciado en Derecho. Catedrático de Economía Aplicada (Emérito, UNED y CUNEF), Técnico Comercial y Economista del Estado (jubilado).

Ha sido Director General de Política Arancelaria e Importación del Ministerio de Comercio, Director General del Banco de Crédito a la Construcción, Consejero Delegado de la Caja Postal de Ahorros, Director del Departamento de Estudios Económicos de la Fundación FIES, Consejero de Banco Zaragozano y Consejero del Banco de España. Es, en la actualidad, Director del Colegio Universitario de Estudios Financieros (CUNEF) de la Universidad Complutense de Madrid y vocal del Consejo Consultivo de Privatizaciones.

Autor de *Introducción a la Balanza de Pagos de España* (Tecnos, 1985, 1987, 1989), *Economía Mundial. Un análisis entre dos siglos* (McGraw-Hill, 1995), *Economía Mundial* (McGraw-Hill, 2001); *España en deuda, 1975-1995* (McGraw-Hill, 1997) «*El euro y la economía española: esperanzas e inquietudes*» (Marcial Pons, 1998) y «*El euro y la economía española: esperanzas, inquietudes y realidades*» (Marcial Pons, 2001); también de numerosos trabajos sobre economía internacional y economía española.

¹ Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24 de Marzo del 2000. Conclusiones de la Presidencia (On-line).

Desde entonces se han sucedido multitud de estudios, el de Sapir es un buen ejemplo², en los que se insiste en la importancia de alcanzar ese objetivo, se reconoce que los resultados obtenidos son inapreciables, y que la distancia con Estados Unidos se agranda, en lugar de acortarse, para terminar ofreciendo una serie de recetas encaminadas, esta vez sí, a dinamizar la economía de la Unión Europea. El último de ellos es el informe Kok de Noviembre del 2004. Informe en el que se dice «con toda franqueza, la economía europea crece más despacio que la de Estados Unidos y, en los últimos años, ha experimentado un menor crecimiento de la productividad. El proceso de acercamiento postbélico de la economía europea a la americana en términos de producto por habitante tocó a su fin hacia mediados de los setenta, y, en términos generales, se estabilizó. Sin embargo, y desde 1996, el incremento del producto medio por habitante se ha situado 0,4 puntos por debajo del estadounidense. Europa, por tanto, ha pasado de aguantar el tipo a perder continuamente terreno»³.

Tras de esos propósitos de Lisboa, saldados hasta ahora con fracasos continuos, tras la plétora de informes destinados a corregir el rumbo sin perder de vista los objetivos y tras las múltiples manifestaciones de los órganos de la Unión Europea, teñidas del más simple voluntarismo, late un temor perfectamente

² «An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver», informe de un grupo independiente presidido por André Sapir, Julio 2003.

³ «Facing the Challenge. The Lisbon strategy for growth and employment», informe del grupo presidido por Wim Kok, Noviembre 2004. Pag. 14 de la versión inglesa.

comprensible: la economía europea no solamente se distancia de la norteamericana, la primera del mundo, sino que, en el horizonte, se perfilan, como gigantes económicos, un Japón recuperado y dos pobladísimos países —China e India— que vienen mostrando, en los últimos tiempos, crecimientos altos y continuados. De mantenerse las tendencias actuales, la debilidad europea se traduciría no solamente en una pérdida de bienestar para sus ciudadanos sino en un descenso acusado de su influencia política y económica en el mundo, aquélla ya puesta en entredicho y ésta a punto de serlo, pese a su condición de gigante comercial.

Así las cosas, es inevitable formular tres preguntas, cuyas respuestas constituirán el contenido del presente trabajo: primera, ¿qué es lo que ha ocurrido para que los propósitos de Lisboa estén, por el momento, escritos en la arena?; segunda, ¿cuáles son los frenos que impiden dinamizar la economía europea?; y tercera: ¿es posible proponer soluciones razonables que no se pierdan en un ejercicio continuo de logomaquia?

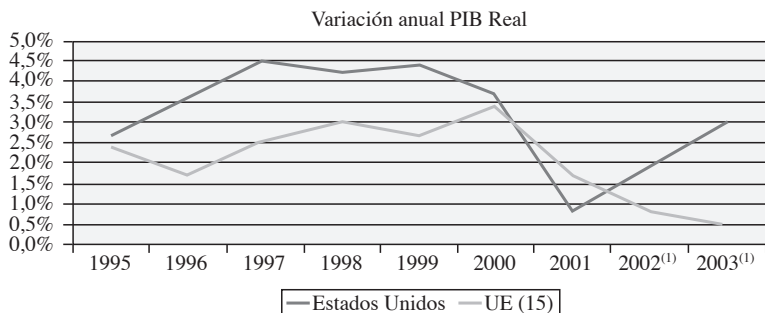
¿Qué es lo que ha ocurrido?

Por referirnos tan sólo a la comparación con Estados Unidos, los dos gráficos que siguen resultan suficientemente reveladores: salvo el bache USA del 2001, la UE-15 ha crecido por debajo de la de USA en el período 1995-2003 y, además, la situación actual en términos de producto por habitante, productividad y tasa de empleo dista mucho de resultar reconfortante (Gráficos 1 y 2).

Para explicar lo sucedido, volvamos a Lisboa. Los propósitos a los que se ha hecho referencia se basaban en una estrategia global que debía seguir tres líneas básicas: 1) mejorar las

GRÁFICO 1
PIB REAL (VARIACIÓN PORCENTUAL ANUAL).

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ⁽¹⁾	2003 ⁽¹⁾
Estados Unidos	2,7%	3,7%	4,5%	4,2%	4,4%	3,7%	0,8%	1,9%	3,0%
UE (15)	2,4%	1,7%	2,6%	3,0%	2,7%	3,4%	1,7%	0,8%	0,5%



¹ Datos relativos a los países de la Eurozona.

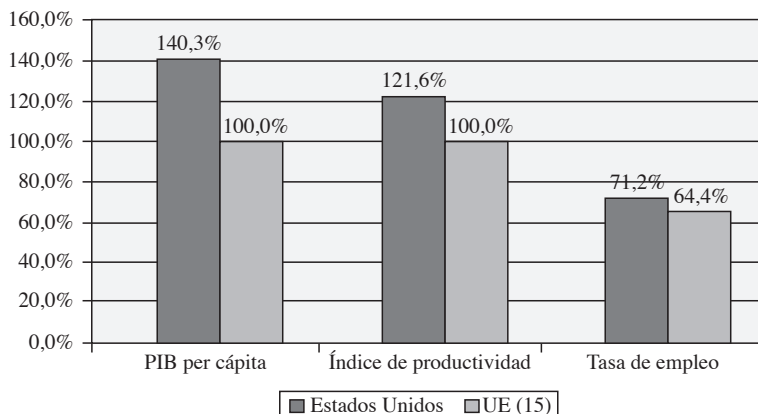
Fuente: «Perspectivas de la economía mundial». Septiembre 2004.
 Fondo Monetario Internacional.

políticas destinadas a implantar la sociedad de la información y de investigación, acelerar las reformas estructurales, para impulsar la competitividad y la innovación, y culminar el mercado interior; 2) modernizar el modelo social europeo mediante la inversión en capital humano y la lucha contra la exclusión social; 3) mantener expectativas favorables de crecimiento mediante la aplicación de medidas políticas macroeconómicas adecuadas. Bajo esas hipótesis, el documento del Consejo aventuraba un crecimiento económico de la zona de un 3% aproximado durante los próximos años⁴.

⁴ Consejo de Lisboa, conclusiones de la Presidencia, «El camino que debe seguirse».

GRÁFICO 2

	Año 2003		
	PIB per cápita (PPA)	Índice de Productividad	Tasa de Empleo
Estados Unidos	140,3%	121,6%	71,2%
UE (15)	100,0%	100,0%	64,4%



Fuente: Eurostat. Datos año 2003.

Reducida a sus líneas esenciales, la estrategia consistía en generalizar el uso de las TIC, impulsar las reformas estructurales, completar el mercado único, mejorar los conocimientos de la mano de obra y aplicar políticas macroeconómicas que facilitasen el crecimiento. Estrategia que apenas se ha puesto en práctica, en el mejor de los casos, o ha tomado el camino contrario, en el peor. En el terreno de las nuevas tecnologías, Europa se retrasa con respecto a América puesto que son norteamericanas el 74% de las 300 empresas punteras de información y comunicación y el 46% de las 300 empresas clasificadas por su gasto en I + D; y aún hay más: buena parte de los investigadores educados en países europeos termina por vivir y trabajar en Estados

Unidos⁵. Por lo que atañe a las reformas estructurales, y a la más importante de ellas —la de los mercados de trabajo— casi nada se ha hecho, sobre todo en Alemania, Francia e Italia. Se trataría, sobre todo, de flexibilizarlos, de forma que la protección del trabajo inclinase a empresas y trabajadores a buscar actividades de mayor valor añadido; de facilitar la reincorporación al mercado de trabajo de los trabajadores menos cualificados, sobre la base de programas de reciclaje; y de correlacionar el salario con la productividad. Y poco, o nada, es lo que se ha hecho porque las reformas de este mercado, que dependen de las autoridades nacionales, deben mejorar el bienestar nacional pero producen, sin remedio, ganadores y perdedores y, por tanto, es difícil encontrar las medidas que resulten aceptables políticamente⁶. El mercado único, que debía haberse completado en 1992, y que constituye el motor de crecimiento más poderoso de la UE, sigue lastrado por una serie de rémoras: no se han liberalizado la mayor parte de las industrias de red o de transportes y la prevista liberalización de los servicios tropieza, aún, con notables dificultades, en especial en los servicios financieros⁷. Tampoco es gran cosa lo que se ha conseguido en lo que atañe a mejorar los conocimientos de la mano de obra, en parte porque los sistemas educativos de la mayoría de los miembros han empeorado, en parte porque la población europea envejece a pasos agigantados —y apenas se han dado los primeros balbuceos para alargar la vida laboral y facilitar la readaptación de los

⁵ Informe Kok, pags. 12 y 20.

⁶ G. Tabellini y Ch. Wyplosz: «Réformes structurelles et coordination en Europe», Conseil d'Analyse Economique, rapport n° 51, 2004, Resumé.

⁷ Informe Kok, pags. 23 a 27.

trabajadores de mayor edad— y, en parte, porque llegar a contar con una mano de obra con gran preparación, creatividad y movilidad es un propósito que se acomoda mal a las culturas de los países de la UE-15.

En suma, los objetivos enunciados en el Consejo de Lisboa no se han cumplido por el momento, porque las medidas para conseguirlos o no se han aplicado o lo han hecho de manera muy superficial. Y aclarar ese incumplimiento nos remite, necesariamente, a la segunda de las preguntas.

¿Cuáles son los frenos que impiden dinamizar la economía europea?

Señalemos, desde el principio, que la expresión «economía europea» constituye, hoy por hoy, un oximorón: no hay economía europea, sino economías europeas. La UE-15, puesto que aún es pronto para hablar de la UE-27, está formada por quince economías distintas, unidas todas ellas por un mercado con escasas trabas y, doce de ellas, por una moneda común. Pero todas ellas con gobiernos nacionales que deben responder ante sus electores y no ante los electores de los demás países miembros. De ahí que, en los comicios al único órgano comunitario de elección directa, el Parlamento europeo, sean escasos los puntos de debate que tienen que ver con la Unión Europea y muchos los temas de orden interno, los que verdaderamente interesan a electores y elegibles.

Esa razón muchas veces olvidada, la existencia de quince países distintos con quince gobiernos distintos, constituye un primer freno que limita el alcance de las medidas propuestas

para que el conjunto acelere su ritmo de crecimiento. Adoptar medidas que susciten rechazo en determinados segmentos sociales es tarea que un gobierno puede acometer cuando se trata de solucionar problemas aparentemente internos pero que difícilmente acometerá cuando se refieran al espacio europeo; entre otras razones porque los partidos de la oposición lo acusarían, inmediatamente, de no defender los intereses nacionales y de doblegarse ante la voluntad de sus socios. De ahí que los objetivos nacionales prevalezcan sobre los comunitarios.

Pero es que, además, las economías de los quince países, son, por lo general, economías que padecen un elevado grado de intervención pública, como se advierte en el Cuadro 1 que

CUADRO 1

<i>País</i>	<i>Gasto de las AAPP (% PIB, año 2003)</i>
Alemania	49,1
Austria	51,2
Bélgica	51,1
Dinamarca	55,4
España	39,8
Finlandia	50,9
Francia	54,7
Grecia	46,3
Holanda	48,5
Irlanda	34,8
Italia	48,5
Luxemburgo	48
Portugal	46,9
Reino Unido	42,8
Suecia	59
UE-15	48,4
USA	35,1

Fuente: European Economy, Primavera 2004, datos del cuadro 36.

refleja la proporción de gasto público sobre producto total, una de las formas habituales de medir el grado de intervención.

Obsérvese que, salvo Reino Unido e Irlanda, dos países que, junto con España, se han comportado razonablemente bien en términos de crecimiento, en el período 1999-2003, todos los demás países muestran una proporción superior al 45%. Significado último de ese alto grado de intervención: que las economías correspondientes no son economías ágiles, capaces de adaptarse, con relativa facilidad, a un mundo intercomunicado y de ventajas comparativas rápidamente cambiantes. Ese elevado gasto público, dedicado en su casi totalidad a consumo público y transferencias, pone de manifiesto que se trata de economías burocratizadas, con plétora de buscadores de rentas y dosis elevadas de rigidez.

De esta característica se desprende otro freno de singular importancia: los múltiples obstáculos con que tropieza la vida empresarial y, en especial, la creación de nuevas empresas y el cierre de aquéllas que han perdido la capacidad de competir. Lo cual no tiene nada de extraño porque si el número de funcionarios es muy elevado, las autorizaciones para crear o cerrar una empresa serán también múltiples: ¿qué funcionario va a resistirse a no intervenir en ese proceso?; y, si, además, las instancias reguladoras se superponen, el camino se alarga. Instancias superpuestas que han crecido en los últimos años en algunos países, entre los que España se cuenta, puesto que, en la actualidad y en nuestro país, el empresario tiene que hacer frente a la administración local, a la autonómica, a la nacional y a la comunitaria. Y añádase a ello que el empresario no goza, en general,

de buena prensa en todo el espacio de la UE-15 porque ser empresario se asocia, con frecuencia, a la avaricia, el fraude y la insolidaridad y porque el fracaso de una empresa, por legales que hayan sido sus prácticas, suele ir acompañado de la estigmatización del empresario. De ahí que, tanto en el informe Kok como en el Camdessus, este último referido a Francia, se haga especial hincapié en estos temas⁸. Por una razón muy simple: porque sin una vida empresarial ágil, lo que significa menores cortapisas para crear o cerrar empresas y períodos más cortos para acomodarse a la ley, resultará muy difícil acentuar la competitividad de las empresas, condición indispensable para aumentar el ritmo de crecimiento y de empleo. Al fin y al cabo, y en economías que se dicen de mercado, la empresa, y especialmente la mediana y pequeña, constituye un eslabón fundamental de la actividad económica.

Y una última consideración respecto a los frenos, de carácter general, y a las razones por las que el programa de Lisboa no ha surtido, hasta el momento, los efectos deseados: la meta era excesivamente ambiciosa y el plazo previsto para lograrla muy corto. No es posible crear, a un tiempo, un espacio europeo de investigación, destinado a superar el retraso tecnológico y a lograr que los investigadores no emigren a Estados Unidos; completar el mercado único y, especialmente, el de servicios financieros;

⁸ Véase el cap. 2, punto 3 del primero. En cuanto al segundo — «Le saut. Vers une nouvelle croissance pour le France», París 2004— propone, entre otras medidas, la reducción programada del número de funcionarios del Estado en el período 2005-2015. Véase el capítulo VII, titulado «Agiliser l'Etat». Respecto al exceso de regulación, y el deseo de aminorarlo, léanse las del nuevo comisario europeo, Günter Verhagen, sobre la necesidad de conseguirlo (Financial Times, 9/12/2004).

reorganizar el gasto público para elevar la inversión productiva; mejorar el capital humano mediante una revisión a fondo de los sistemas educativos y la reconsideración de los métodos de formación continua; modernizar la protección social, uno de los temas más espinosos en el contexto europeo; y promover la integración social para evitar que las diferencias sociales se agranden y que los grupos minoritarios queden al margen del proceso de cambio. Cada una de esas metas es, de por sí, un objetivo ambicioso y necesitado de múltiples esfuerzos pero es que, además, los objetivos son, en ocasiones, contradictorios. Por ejemplo, ¿cómo acomodar un nuevo esfuerzo inversor, necesario para fomentar la investigación y los cambios en los sistemas educativos, con el mantenimiento de los sistemas públicos de protección social que gravitan, fuertemente, sobre el gasto público?

Y, sin embargo, la Unión Europea necesita intensificar su ritmo de crecimiento; y no sólo porque retrasarse, respecto de los demás bloques, supondría, como ya se ha dicho, una pérdida de influencia considerable, sino porque está acosada por tres problemas de notable envergadura.

El primero de ellos es el cambio demográfico que viene experimentando desde hace años: la tasa de natalidad es baja y la esperanza de vida aumenta, lo cual supone un envejecimiento continuo de la población. Tanto es así que la población total debe empezar a declinar hacia el 2020 y la relación entre jubilados y activos aumentará desde el 24% actual hasta casi el 50% en el 2050. ¿Qué supone ese cambio? Ante todo, la reducción del crecimiento potencial desde el 2-2,25%, estimado

en la actualidad, hasta el 1,25% hacia el 2040, dado que la población activa se reducirá, en términos relativos; y, adicionalmente, un gasto público creciente porque el envejecimiento implica no sólo acentuar el problema de las pensiones sino mayor demanda de servicios sanitarios, de fármacos y de asistencia social⁹.

El segundo problema es el de la ampliación. Por ahora, la Unión Europea cuenta con 25 miembros, que se convertirán en 27 a corto plazo y, a plazo más largo, en 28 si Turquía accede a la condición de miembro, posibilidad que tropieza con no pocas dificultades porque, pese a las declaraciones oficiales, su incorporación —país muy poblado y de práctica musulmana pese a su laicidad proclamada— plantearía enormes problemas. Pero, ciñéndonos tan sólo a los nuevos miembros, lo que no debe olvidarse es que la UE-25 ha supuesto un aumento de población del 20% y sólo un 5% de incremento del Producto Interior Bruto agregado; en suma, una reducción del 12,5% del producto por persona¹⁰. Es cierto que la ampliación ofrece perspectivas futuras halagüeñas a largo plazo, en términos de ampliación de mercados y, por consiguiente, de retroalimentaciones positivas; pero también es cierto que, a corto y medio plazo la realidad es otra: países de renta más baja, mayores diferencias regionales, mayores necesidades financieras y, por consiguiente, mayores fricciones en el seno de los órganos comunitarios a la hora de completar las perspectivas financieras del período 2007-2013. Si la Unión Europea sigue creciendo muy lentamente, como lo ha hecho en los últimos años, todos esos problemas se encontrarán

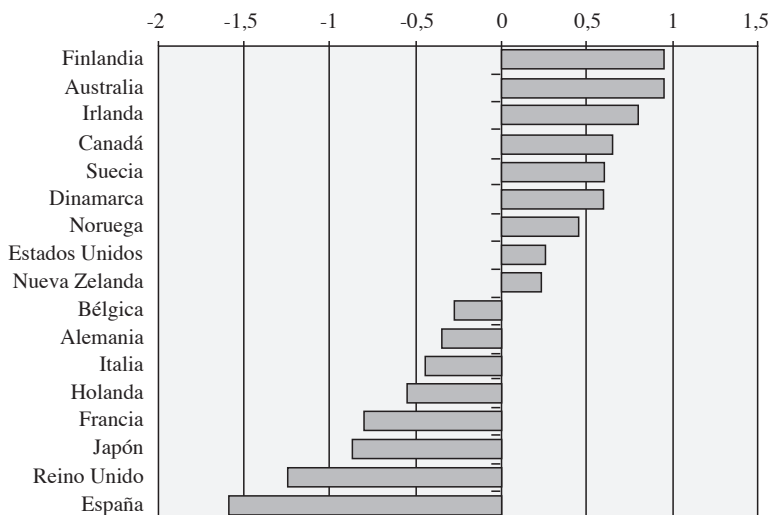
⁹ Informe Kok, pags. 13 y sigs.

¹⁰ *Ibidem*.

porque repartir lo que no crece es mucho más difícil que distribuir lo que conoce una razonable expansión. Por tanto, crecer más es un imperativo para que la Unión ampliada no se convierta en un semillero de graves problemas, en lugar de en su espacio dinámico.

El problema tercero es el de la productividad. Sabido es que, en un universo de continuas innovaciones, técnicas y organizativas, lo que verdaderamente importa no es la productividad derivada del aumento de la densidad de capital sino lo que nace de esas innovaciones, la que denominamos Productividad Total de los Factores; es decir la que no puede explicarse por la adición de factores productivos, cuya evolución aparece en el Gráfico 3.

GRÁFICO 3
**INCREMENTO TENDENCIAL DE LA PRODUCTIVIDAD TOTAL
 DE LOS FACTORES EN PAÍSES OCDE.
 VARIACIÓN MEDIA PORCENTUAL DE 1980-90 A 1990-99**



Fuente: OECD: The New Economy Beyond the Hype, OECD, 2001, figura 1,5.

Puede advertirse que algunos países como Finlandia, Irlanda y los países nórdicos han experimentado avances continuos en este terreno; pero nótese, también, que las cinco grandes economías de la UE-15 —Alemania, Italia, Francia, Reino Unido y España— ha sufrido un retroceso continuo de esa variable, con España en el furgón de cola.

¿Qué puede explicar esas diferencias en una variable residual pero con impacto muy directo en la productividad media del factor trabajo? En algunos casos, como el de Finlandia, el crecimiento del sector de TICS ha supuesto un impulso notable en el incremento de la productividad multifactorial, al igual que ha ocurrido en USA. En otros casos es el resultado de la competencia: en la medida en que nuevas empresas se incorporan a los diferentes mercados, y otras los abandonan, la PTF tiende a crecer porque las nuevas empresas hacen un mejor uso de sus recursos humanos, tecnológicos y de capital. En algún otro caso es el uso y difusión de las TICS el factor explicativo¹¹. Pero, en resumen, los incrementos de productividad pasan por el impulso de la productividad multifactorial y ésta por los procesos de innovación. Lo que no debe olvidarse, en todo caso, es que la productividad es una gran palanca de crecimiento ayudaría a resolver los otros dos impedimentos ya mencionados.

¿Es posible proponer soluciones practicables en lugar de perderse entre montañas de informes?

Creemos que sí, siempre que se limite el número de propósitos y se insista en su realización.

¹¹ OECD: The New Economy Beyond the Hype, p. 22.

El mejor activo con que cuenta la Unión Europea, y hablamos ahora de la UE-27, es la dimensión de su mercado. Fijémosnos en que, con 27 miembros, la UE-27 es, en términos de producto total, el mayor mercado del mundo, por delante del de USA¹². Siempre que el mercado sea único, sin trabas de ningún tipo, tal y como se pretendió en 1986¹³, sin que, transcurridos los plazos fijados entonces, se haya conseguido. Un mercado único significa mayor especialización, mayor necesidad de innovación y mayores economías de escala; en resumen, mayor crecimiento. Enfrentadas a un mundo más competido, las empresas se verían obligadas a invertir y a innovar para permanecer en él, lo cual impulsaría el avance tecnológico y la mejora del capital humano.

Es ahí, en la consecución de un verdadero mercado único, en donde deben concentrarse los esfuerzos políticos, porque muchos de los objetivos buscados se lograrán por esa vía. Naturalmente, nos referimos a los mercados de productos y servicios. Sin duda, no existe todavía el mercado único porque hay notables resistencias sociales, transformadas luego en presiones políticas, para que las trabas no desaparezcan. Y la forma de conseguir, a nuestro juicio, que la competencia fuerce a realizar los cambios es permitir que opere a escala de toda la Unión Europea porque las transformaciones no nacen por lo general de proclamaciones políticas ni de fárragos de documentos sino del empuje del mercado.

¹² Véase IMF: World Economic Outlook, Septiembre 2004, apéndice estadístico.

¹³ Acta Única de 1986.

Para dejar que el mercado opere en un sentido transformador se cuenta, además, con la moneda única y con los efectos previstos: reducción de los costes de transacción, transparencia y desaparición del riesgo de cambio. Sin duda, la eurozona no es una zona monetaria óptima, porque no se corresponde con un espacio político único ni una lengua común, pero, aún así, la asignación de recursos, tanto reales como financieros, puede mejorar sustancialmente si el mercado es único. Pensemos, por ejemplo, en el previsible dinamismo de los mercados financieros una vez homogeneizadas las normas de regulación y supervisión y en un entorno caracterizado por la libre circulación de bienes y servicios.

Y, finalmente, las decisiones políticas deben prestar especial atención a la tarea de flexibilizar, de podar con decisión la fronda de intervenciones y trámites burocráticos nacionales que entorpecen el funcionamiento de los mercados, empezando por los laborales y terminando por los de servicios. Es, probablemente, la decisión más complicada porque no se tratará tanto de aplicar directivas comunitarias como de abrogar normas internas que, por lo general, protegerán determinados intereses y cuya eliminación desencadenará reacciones contrarias; pero de poco servirá hacer desaparecer las trabas que separan los mercados si la flexibilización interior no se produce.

La construcción europea ha tendido a efectuarse de arriba abajo, condicionando, desde instancias políticas, la dinámica de los mercados. Lo que aquí se propone es que se liberen mucho más los mercados porque entendemos que, a través de los mismos, es como se puede impulsar mucho mejor el crecimiento de

toda la zona. De las Musas al teatro no se pasa, en ese empeño, —la creación de una verdadera unión económica y monetaria— en horas veinticuatro, pero tal vez las simples recetas aconsejadas permitan que no sigamos debatiendo el mismo tema dentro de veinticuatro años más.