

# ¿Puede Europa competir con el gigante americano?

## La importancia del mercado interior

JORDI GUAL\*

Los últimos quince años han sido para la Unión Europea la crónica de un éxito político que no ha ido acompañado de unos resultados comparables en el ámbito económico. Desde la perspectiva política los avances han sido, sin lugar a dudas, formidables. Se ha ampliado la Unión Europea, pasando en quince años de 12 a 25 miembros y el éxito político del club comunitario se constata porque cada vez son más los países europeos que

---

\* Profesor Ordinario y Director del Departamento de Economía del IESE. Doctor en Economía por la Universidad de California, Berkeley. Ha sido Profesor Visitante en el Departamento de Economía de la Universidad de California, Berkeley y Consejero Económico en la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, Comisión de las Comunidades Europeas en Bruselas. Es Research Fellow del Center for Economic Policy Research (CEPR, Londres), Director Académico del Centro de Investigación Sector Público Sector Privado del IESE y Doctor Asociado del Instituto de Análisis Económico (CSIC, Barcelona). Es autor de numerosos libros y artículos en temas de competencia, regulación, integración europea, economía internacional y sistema financiero. Es editor de *Building a Dynamic Europe: the Key Policy Debates* (Cambridge University Press).

desean adherirse a la Unión. A lo largo de estos años, además, se han implantado reformas económicas políticamente muy complejas como el mercado único (1993) y el euro (1999); y se han aprobado diversas reformas institucionales (Maastricht, Amsterdam, Niza) orientadas a mejorar el funcionamiento de las instituciones comunitarias y ampliar la dimensión política de la Unión, en un proceso que culmina con la posible ratificación del Tratado Constitucional a lo largo de los próximos meses. Con la perspectiva de los años, es difícil no admirar lo que se ha conseguido en términos políticos, y al tiempo que se expresa dicha admiración, no cabe duda de que surge un cierto desasosiego, puesto que esa trayectoria política favorable no se ha visto acompañada por un éxito similar en términos económicos.

### **Europa: unos resultados económicos mediocres**

Efectivamente, si se comparan las medidas habituales de resultados económicos de la Unión Europea con los Estados Unidos, los datos son descorazonadores. En términos de crecimiento del PIB, la brecha entre los Estados Unidos y la Unión se agranda década tras década desde los setenta, y si el análisis se efectúa en términos de producto por persona (corrigiendo por tanto por el más rápido crecimiento poblacional en los Estados Unidos), las cosas no mejoran mucho. Desde hace ya muchos años, la Unión Europea (UE15) dejó de converger con los Estados Unidos. De hecho, el PIB per cápita europeo se estancó en un 70% del americano aproximadamente a mediados de los setenta. Durante algunos años se argumentó que el estancamiento del nivel de renta relativo de Europa no era un motivo

de preocupación serio, puesto que el indicador del PIB per cápita era una medida errónea del bienestar al no incorporar la valoración que los europeos otorgaban a sus niveles crecientes de ocio. Y es verdad que, a diferencia de los Estados Unidos, en la UE se ha registrado una espectacular caída de las horas trabajadas. A principios de la década de los setenta, tanto en los Estados Unidos como en los principales países continentales de la UE se trabajaban aproximadamente unas 1925 horas al año por trabajador. Treinta años después la cifra había descendido de manera continuada en Europa hasta llegar a las 1550 horas, mientras que el descenso en EE.UU. era mucho menor, hasta una cifra que en la actualidad es de 1825 horas y no ha cambiado sustancialmente a lo largo de los últimos veinte años. Se argumentaba, asimismo, que si la medida de resultados se amplía más allá de los índices puramente económicos, incluyendo variables como la esperanza de vida, la mortalidad infantil y otros indicadores de calidad de vida, los resultados de Europa mejoraban sustancialmente en relación a los de EE.UU.

La observación de los hechos muestra, sin embargo, que esta lectura benevolente de la evidencia era en gran medida un mecanismo de autoengaño. La reducción en el número de horas trabajadas refleja en parte una mayor valoración relativa del ocio por parte de los europeos (Blanchard, 2004), pero en gran medida es también el resultado de las restricciones introducidas en Europa al libre funcionamiento de los mercados laborales. Ello es, si cabe, aún más evidente cuando se analizan las evoluciones absolutamente divergentes a lo largo de las últimas décadas de las tasas de empleo en Europa y Estados Unidos. A principio de

los setenta ambas zonas se situaban en tasas de empleo del 40%, y treinta años después la economía americana se sitúa en el 55% mientras que la zona euro está estancada en el 43%<sup>1</sup>. Es posible argumentar, por supuesto, que una baja tasa de empleo refleja la libre elección de los ciudadanos (de nuevo escogiendo el ocio antes que el trabajo), pero la evidencia aportada por legiones de economistas laborales apunta a que ese bajo nivel de participación en el mercado de trabajo lo es todo menos voluntario (véase Prescott, 2004 y Boeri and Tabellini, 2004). Asimismo, si examinamos sistemáticamente los resultados con medidas que van más allá del nivel de renta, vemos que la situación es algo más positiva, pero aún insatisfactoria. Estados Unidos continúa aventajando a la Unión Europea, como lo hacía hace veinte años, en el índice de desarrollo humano que calculan las Naciones Unidas. La brecha se va cerrando, pero muy lentamente a partir de 1995.

Todo ello no sería muy preocupante desde la perspectiva europea sino fuera porque a lo largo de los últimos años se ha detenido el motor que posibilitaba a Europa mantener su peculiar modelo económico. El rápido crecimiento de la productividad permitía reducir la contribución del factor trabajo a la economía y al mismo tiempo financiar un amplio sistema de bienestar social que mejoraba las condiciones de vida de la población, generando efectos positivos no capturados en las medidas del nivel de renta per cápita. Los resultados en términos de producto por persona son realmente alarmantes puesto que ponen en duda

---

<sup>1</sup> Las tasas de empleo están calculadas en relación a la población total y proceden de Estevao (2004), al igual que los datos de horas trabajadas.

la continuidad de dicho modelo histórico. Dado el menor nivel de productividad europeo de partida, esperaríamos una mayor tasa de expansión de la productividad en la UE. Sin embargo este rasgo, que había sido una constante histórica al menos desde principios de los sesenta, desaparece a lo largo de los últimos quince años. En la UE ha continuado el declive de la tasa de crecimiento de la productividad, al tiempo que los Estados Unidos registraban un sólido repunte (véase Cuadro 1), que el paso de los años está demostrando que no era simplemente un reflejo pasajero de la burbuja de internet o un error estadístico (véase a este respecto Jorgenson y otros, 2004).

En definitiva, a pesar de que continúa existiendo cierta controversia acerca de los resultados relativos de Europa frente a los Estados Unidos en términos económicos (véase por ejemplo Blanchard, op. cit.), parece que es posible afirmar que en cuanto a crecimiento y generación de renta y bienestar, la UE registra un fracaso relativo, al que únicamente cabe contraponer los mejores resultados obtenidos en términos de equilibrios macroeconómicos y financieros, factores que —al menos temporalmente,

CUADRO 1  
EVOLUCIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD

	UE (15)	EE UU.
1961-70	4,5	2,3
1971-80	2,6	1,2
1981-90	1,8	1,3
1991-00	1,7	1,7
2000-05	1,0	2,3

PIB a precios de mercado de 1995 por persona ocupada.  
Datos provisionales para 2004-2005.  
Tasas de variación anual.

*Fuente:* Comisión Europea, DGECFIN, Primavera 2004.

podrían menoscabar la sólida tasa de crecimiento de la economía americana.

### **¿Es el modelo social europeo el culpable de estos resultados?**

Los mediocres resultados de Europa se han achacado, a menudo, al denominado modelo social europeo: al predominio en la UE, especialmente en el continente, de la economía social de mercado, con un énfasis en la redistribución de la renta y la proporción de una amplia red pública de bienestar para garantizar la cohesión social.

Esta aseveración es cuando menos discutible por varias razones. En primer lugar, porque el modelo social europeo dista mucho de ser un modelo único. Un examen somero de las economías de los países miembros de la Unión antes de la última ampliación muestra enormes divergencias en cualquiera de las medidas que habitualmente se utilizan para analizar la importancia del modelo social en la economía de mercado. Por ejemplo, y excluyendo del análisis a países como Irlanda y el Reino Unido que serían más cercanos al modelo anglosajón, el peso del gasto de las administraciones públicas sobre el PIB oscila significativamente entre los países comunitarios, desde las cifras cercanas al 55% en Suecia, hasta el 44% en países como Holanda o Finlandia. Si analizamos el grado de intervencionismo regulatorio, ya sea en los mercados de bienes y servicios o en los mercados laborales, las divergencias también son muy sustanciales. En los índices elaborados por la OCDE (Nicoletti y otros, 2000) algunos países europeos aparecen en niveles de

desregulación comparables a los países de tradición anglosajona. En regulación económica, destacan por su menor intervencionismo Dinamarca, Holanda, Portugal, y Austria; mientras que en el furgón de cola encontramos a Alemania, Italia, Bélgica, y Francia. En regulación laboral, aún siendo mucho más reglamentada que la que corresponde al modelo anglosajón, se observan diferencias significativas, destacando Dinamarca y Finlandia por su baja regulación, y Alemania, Grecia, España e Italia por su alto intervencionismo.

Además de que existe una gran diversidad de modelos europeos, es difícil afirmar que el modelo social es el causante del bajo crecimiento por una segunda razón. Dentro de la Unión existen varios países que están teniendo unos resultados considerablemente positivos a lo largo de los últimos años, sin que exista una correlación clara entre los resultados positivos y el grado de renuncia al modelo social. Por ejemplo, en las posiciones de cabeza de los rankings internacionales de competitividad<sup>2</sup> encontramos a países como Finlandia, Suecia, Dinamarca, Holanda y Austria, y en algunos casos, codo con codo con países de tradición anglosajona, como son el Reino Unido e Irlanda. Y lo mismo ocurre si en lugar de indicadores exhaustivos de competitividad, utilizamos un indicador económico sencillo como la renta per cápita. Ello corrobora que los países de economía social de mercado pueden competir y con éxito frente a las economías más desreguladas y con menor presencia del sector público, y por tanto, es difícil achacar al modelo social el

---

<sup>2</sup> Como los que publican el World Economic Forum y la escuela suiza IMD.

fracaso relativo de Europa. Es verdad, sin embargo, que los datos muestran que los países más exitosos en la competitividad internacional (Finlandia, Holanda, Dinamarca), han sido los pioneros en las reformas de sus sistemas de bienestar y empleo, y en la eliminación de regulaciones económicas que dificultan la libre iniciativa empresarial.

De ello se puede deducir que, en parte, el problema de Europa está ocasionado por las dificultades que encuentran los países grandes (Alemania, Francia e Italia) para introducir reformas en sus sistemas económicos, pero en parte también puede suceder que la comparación con los Estados Unidos supone comparar dos realidades que son, desde un punto de vista fundamental, distintas.

### **Europa y los Estados Unidos: dos realidades que no son comparables**

Las comparaciones de resultados económicos entre los Estados Unidos y la Unión Europea se ven lastradas conceptualmente al estar comparando dos áreas económicas que, en un sentido estricto, no son homologables. Incluso sin considerar aspectos no económicos de indudable importancia como la unidad lingüística y la unidad política, y centrándonos en las políticas económicas y el funcionamiento de los mercados, es obvio que la UE no puede usar la política fiscal federal que tiene a su disposición el gobierno de los Estados Unidos, con sus posibles efectos estabilizadores y de redistribución automática entre territorios. Lo que ya no es tan evidente es la enorme diferencia que aún separa a ambas áreas económicas en lo que concierne a

la disponibilidad de un mercado interior verdaderamente integrado, en las múltiples dimensiones que hoy en día son relevantes para la economía. Es decir, en los mercados de bienes y servicios, pero también en los de capitales, ideas y trabajo. A pesar de los grandes avances conseguidos por Europa en el proceso de integración económica, las barreras que impiden el libre flujo de personas, propiedad intelectual y servicios en la UE, siguen siendo enormes, e incluso en las áreas en las que más se ha avanzado, productos y capitales, la Unión está lejos de conseguir los niveles de unificación de mercados existentes en los Estados Unidos. Dada la importancia que el tamaño del mercado tiene para la eficiencia económica, es razonable pensar que una parte significativa de los mediocres resultados de la Unión en su conjunto son atribuibles a que la Unión, más que una economía, continúa siendo una agregación de economías imperfectamente integradas, que desperdician el enorme potencial de eficiencia y crecimiento de la productividad que ofrecería un verdadero mercado único europeo de 450 millones de ciudadanos.

Los ejemplos de las barreras que impiden la integración efectiva de los mercados son numerosísimos<sup>3</sup>. En los mercados de bienes, por ejemplo, continúan segmentados mercados tan importantes como los de automoción y productos farmacéuticos. Esta segmentación es, en parte, el resultado de estrategias empresariales, pero en muchos casos dichas estrategias de segmentación (con la correspondiente discriminación de precios)

---

<sup>3</sup> Algunos de los artículos incluidos en Gual (2004) ofrecen un análisis detallado de los obstáculos a la integración en algunos de los principales sectores de la economía europea.

no serían posibles sino fuera por la existencia de reglamentaciones e impuestos que establecen los poderes públicos nacionales en su propio interés.

En el ámbito de la propiedad intelectual, el fracaso en la aprobación de la patente europea es indicativo del largo camino que aún queda por recorrer en un área que es crucial para ganar competitividad en la economía del conocimiento.

También permanecen obstáculos muy serios en el mercado de control corporativo. La legislación europea que finalmente se ha ido aprobando (las directivas de ofertas públicas de adquisición y de fusiones transfronterizas) han acabado sufriendo graves condicionantes que en la práctica limitan enormemente su capacidad para crear un verdadero mercado único a nivel europeo para la adquisición de empresas y la reestructuración empresarial.

En los mercados de servicios los ejemplos de mantenimiento de mercados fragmentados también abundan. Si nos centramos en el sector financiero, el mercado minorista se encuentra dividido en fronteras nacionales debido por un lado a la influencia de la diversidad de legislaciones nacionales en cuestiones como los contratos hipotecarios, pero también por la existencia de reglamentaciones nacionales para defensa de los inversores, que a menudo son utilizadas para proteger a los competidores locales. En el mercado bancario probablemente observaríamos una consolidación europea, con la aparición de proveedores pan-europeos, pero subsisten enormes presiones políticas e incluso diferentes regulaciones (como las que en Italia conceden al banco central la facultad de aplicar las reglas de competencia al sector),

que permiten a las autoridades nacionales impedir la adquisición de entidades financieras por competidores extranjeros. La integración es, si cabe, aún más escasa en el sector energético, en el que también hemos asistido a presiones políticas para promover la creación de campeones nacionales, y donde los esfuerzos para promover la interconexión —indispensable para la creación de un mercado único—, han sido muy limitados. En definitiva, es sintomático que el grado de integración también sea muy limitado en un sector como el de las telecomunicaciones, que ha vivido una enorme revolución a lo largo de los últimos años con la aparición de internet y la telefonía móvil. A pesar de los esfuerzos de la Comisión Europea, permanecen en pie numerosas regulaciones (sobre espectro, servicio público, etcétera) que siguen segmentando un mercado muy dinámico, en el que probablemente los beneficios de la integración serían especialmente positivos.

En el mercado laboral el grado de segmentación es, si cabe, aún más elevado que en los revisados hasta ahora, puesto que persisten —entre otras limitaciones— diversas restricciones a la movilidad de las personas, a la portabilidad de las ventajas sociales asociadas al puesto de trabajo y al reconocimiento transfronterizo de las titulaciones. Asimismo, las prestaciones locales del estado del bienestar, a menudo poco condicionadas a la aceptación efectiva de un empleo, dividen los mercados de trabajo europeos, llegando incluso a segmentaciones geográficas a niveles inferiores a los estados, como ocurre en el caso de España.

Naturalmente, las políticas que se puedan implantar en el futuro tendentes a resolver estas limitaciones que hoy en día

impiden la integración de los mercados pueden encontrar resistencias de varios tipos. Tal vez uno de los argumentos más razonable entre los que se utilizan para oponerse a una mayor integración sea las dificultades que la misma pueda ocasionar para el mantenimiento en la Unión de la diversidad de modelos sociales y económicos a la que antes hemos hecho referencia. La integración verdadera de los mercados comporta, por ejemplo, que tengan que coexistir los diferenciales de prestaciones sociales entre países con la libre movilidad de las personas. O bien, la coexistencia de diversos niveles de presión fiscal en la Unión, con la libertad de circulación de los capitales y de las inversiones productivas. Hay quien plantea que una mayor integración sólo es posible si existe una mayor unificación política que permita la armonización de las regulaciones, puesto que de lo contrario las presiones ocasionadas por la libre circulación de factores productivos pueden impedir a algunos estados miembros mantener modelos socio-económicos basados en mayores niveles de imposición y mayor intervención pública en la economía.

Esta es una cuestión compleja, que por sí sola merece un examen detallado y al que se han dedicado ya un número significativo de investigaciones (véase por ejemplo Sinn, 2001 y Sapir y otros, 2004). Que duda cabe que la libre circulación de factores puede generar tensiones, pero si los niveles de bienestar económico y de intervención pública en la economía (prestaciones sociales, etcétera) no son muy dispares, la evidencia empírica no parece indicar que dichas presiones lleven a un desmantelamiento de los modelos económicos basados en la imposición más elevada y la prestación de servicios públicos

más complejos. La circulación de factores, por el contrario, puede propiciar la competencia entre sistemas, con claros efectos favorables. En el contexto europeo, dicha competencia respeta el principio de subsidiariedad, y además puede estimular una sana competencia entre las administraciones públicas a lo largo y ancho de la Unión y entre sus diversos niveles, en un esfuerzo por ofrecer a los ciudadanos y las empresas un entorno favorable para la actividad económica y el desarrollo social, eliminando regulaciones innecesarias y presionando para que la prestación de los servicios públicos se lleve a cabo de manera eficiente.

## **Conclusión**

En resumen, esta nota ha tratado de cuestionar la idea, tan generalizada, de que los resultados económicos de Europa, inferiores a los de los Estados Unidos, se deben a que el modelo económico-social de la Unión se encuentra agotado, siendo necesario introducir reformas para acercar la economía de la Unión al modelo anglosajón. El cuestionamiento de esta visión, sin embargo, no se basa en la defensa de un modelo «propio» para Europa, sino en la idea de que hoy por hoy, Europa y los Estados Unidos, no son entidades político-económicas comparables, y que una parte no despreciable de los inferiores resultados obtenidos por Europa a lo largo de los últimos quince años se debe seguramente a este mismo hecho: la fragmentación de la economía y el mercado europeo en sus múltiples componentes, siguiendo las fronteras estatales convencionales, constituye una rémora para el progreso económico y social del continente.

La eliminación efectiva de las fronteras económicas permitiría a las empresas y los consumidores europeos conseguir grandes mejoras en costes y precios, generando una economía más dinámica y competitiva, capaz de competir internacionalmente y generar aumentos sostenidos de productividad. La integración, además, obligaría a una reforma importante de las administraciones públicas en toda la Unión, y no comportaría necesariamente que nos encaminásemos a un proceso de armonización que eliminara la posibilidad de que los diversos pueblos de Europa organicen de un modo diferencial su sistema económico-social. Obligaría, eso sí, a que las economías ganaran en flexibilidad y eficiencia, y a que se eliminaran reglamentaciones y gravámenes innecesarios que impiden la generación de riqueza y el progreso social. Dicho de otro modo, la mayor integración sería compatible con la preservación del «modelo social europeo», pero la presión competitiva de un mercado único abierto a la competencia, obligaría a algunos estados que han sido lentos en el proceso de reforma a avanzar en el mismo.

Como ya han demostrado algunos de los estados pequeños de la Unión, es posible estar a la altura de los Estados Unidos en competitividad internacional sin necesariamente adoptar un modelo económico similar al estadounidense, pero para que ello suceda es necesario emprender serias reformas en el modelo tradicional europeo. La integración de los mercados europeos actúa por tanto como espoleta para dichas reformas, y como multiplicador de sus efectos positivos para el conjunto de la Unión. En la agenda política de Europa, en un año el 2005 en el que se deben revisar los objetivos de Lisboa (véase al respecto el re-

ciente informe Kok, 2004), es importante que figure en un lugar preeminente el objetivo de vencer las enormes resistencias a las que se enfrenta el proceso de integración económica. Esas resistencias tienen en algunos casos una base ideológica, y se fundamentan en el nacionalismo de los dirigentes de algunos de los estados miembros, pero en muchos otros casos son simplemente el reflejo de los intereses de grupos de presión concretos, que se benefician del mantenimiento de reglamentaciones nacionales que les favorecen. Es prioritario que los líderes políticos europeos sepan romper esas ataduras, aún si ello les supone pérdidas de apoyo político a corto plazo, puesto que las ganancias a obtener por el conjunto de los ciudadanos de Europa y cada uno de sus pueblos son enormes, y merecen ser alcanzadas.

## **Bibliografía**

- BLANCHARD, O. (2004) «The Economic Future of Europe», *NBER Working Paper* 10310. Febrero.
- BOERI, T. y G. TABELLINI (2004) «The myth of the leisure-loving European», *Financial Times*, 4 de Junio, página 13.
- ESTEVÃO, M.A. (2004) «Why is Productivity Growth in the Euro Area So Sluggish?», *IMF Working Paper* 04/200, Octubre.
- GUAL, J. (editor) (2004) *Building a Dynamic Europe: the key policy debates*, Cambridge University Press, Cambridge.
- JORGENSEN, D.W. y otros (2004) «Will the US Productivity Resurgence Continue?», *Federal Reserve Bank of New York*, volume 10, no. 13, Diciembre, páginas 1-7.
- KOK, W. y otros (2004) *Facing the Challenges. The Lisbon Strategy for Growth and Employment*, Report from the High Level Group. Noviembre, Bruselas.

- NICOLETTI, G., S. SCARPETTA y O. BOYLAUD, (2000) «Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation», *OECD Economics Department Working Papers 226*, OECD Economics Department.
- PRESCOTT, E.C. «Why do Americans work so much more than Europeans?», *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, vol. 28, n° 1 Julio, pp.2-13.
- SAPIR, A. y otros. (2004) *An Agenda for a Growing Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- SINN, H.W., (2001) «The New Systems Competition», *CESifo Working Paper Series* no. 623, Diciembre.