



Una larga sombra sobre el crecimiento

Desempleados hacen fila en una feria de trabajo en Niza, Francia.

Helge Berger y Martin Schindler

Hoy la prioridad máxima para Europa es vencer el desempleo e impulsar el crecimiento

AUN si la economía europea funcionara a plena capacidad— y está claro que no es así— algunas personas estarían buscando trabajo. Así como hay empresas nuevas e innovadoras que se abren camino en el mercado y empresas menos productivas que se retiran, también la gente cambia de trabajo, y encontrar un nuevo puesto siempre llevará algún tiempo. Por ello, un cierto nivel de desempleo es parte de una economía sana y en crecimiento.

Pero estos no son tiempos normales: desde el inicio de la crisis de la deuda europea, el desempleo en la zona del euro ha alcanzado a casi 20 millones de personas. A finales de 2013, esto significaba que un 12% de las personas que buscaban trabajo aún no lo habían encontrado: casi una vez y media más que antes de la crisis (véase gráfico 1). Lo peor es que una parte cada vez mayor de quienes buscan empleo han estado sin trabajo durante más de un año. Las últimas cifras disponibles indican que casi la mitad del desempleo en Europa es de larga duración.

Un desempleo de esta escala es preocupante. El sacrificio y las privaciones que conlleva el estar sin trabajo durante mucho tiempo afectan a muchas familias europeas. Para empeorar las cosas, la crisis del desempleo también amenaza con proyectar una larga sombra sobre la capacidad de crecimiento futuro de Europa. Gran parte del aumento del desempleo se ha concentrado en los grupos vulnerables, entre ellos las personas con menor nivel de educación y los jóvenes: a finales de 2013, más de la mitad de los menores de 25 años que buscaban trabajo en España y Grecia estaban sin empleo (véase el gráfico 2). Esa proporción es de más de un tercio en Italia y Portugal, cerca de un cuarto en Irlanda, y casi un cuarto en Europa, en promedio. Cifras como estas hacen surgir el espectro de una generación perdida.

No tener empleo en los años jóvenes tiene consecuencias graves, porque significa que personas con buena formación no pueden aplicar en la práctica sus habilidades laborales, con el riesgo de perderlas por desuso, mientras que



otras personas con menor educación pierden una oportunidad crucial de recibir entrenamiento en el trabajo. Todo esto podría tener repercusiones a largo plazo y encaminar a los jóvenes hacia una trayectoria de ingresos permanentemente más bajos, lo cual crearía el riesgo de consolidar la ya creciente desigualdad de ingresos.

Pero el hecho de estar desempleado en la juventud tiene efectos nocivos que van mucho más allá de la esfera económica: muchos desempleados adaptan sus decisiones de vida, postergando casarse o tener hijos o dejando su hogar para buscar empleo en el extranjero. Si bien las migraciones respaldan el ajuste macroeconómico cuando otros mecanismos fallan, pueden tener un costo para quienes tienen que trasladarse: el cambio cultural, la necesidad de aprender un nuevo idioma y la falta de reconocimiento de sus títulos y capacidades profesionales pueden hacer que personas muy preparadas terminen en empleos no calificados. Las historias de científicos extranjeros que conducen taxis en Berlín o Estocolmo no están muy alejadas de la realidad.

Una calle de ida y vuelta

Sin duda es necesario actuar: el desempleo se encuentra en niveles trágicamente inaceptables en muchos países y amenaza con frenar el crecimiento de la economía europea por varios años. Pero mientras que las autoridades están llamadas a actuar, lograr que todo el mundo consiga trabajo no es para nada sencillo. Un nuevo libro del FMI, *Jobs and Growth: Supporting the European Recovery*, basado en extensos análisis realizados por el personal técnico de la institución, proporciona una hoja de ruta sobre cómo responder a este llamado a la acción.

La prioridad es lograr que se reactive el crecimiento económico. Una dura lección que la crisis reforzó es que la relación entre el empleo y el crecimiento es una calle de ida y vuelta. El desempleo masivo suele debilitar el consumo y reducir los

incentivos para invertir, con lo cual el crecimiento se deprime y las empresas tienen pocos incentivos para contratar empleados. Al mismo tiempo, logrando niveles más altos de crecimiento se puede crear empleo y apoyar la demanda privada. Este vínculo entre el desempleo y el crecimiento sin duda se aplica a Europa hoy (véase el gráfico 3). Por lo tanto, la manera fundamental de abordar el desempleo, y la más eficaz, es reactivar el crecimiento.

Pero, ¿cómo pueden los países lograr ese objetivo? No hay soluciones rápidas ni fáciles. Lograr un crecimiento más alto y sostenido es una ardua tarea, compleja y multifacética, que requiere actuar en muchos frentes y en diferentes horizontes temporales. De hecho, aunque la sensación es que lo peor de la crisis posiblemente ya ha quedado atrás, las tasas de crecimiento y los niveles de producción siguen siendo más bajos que antes de la crisis. Se proyecta que, en promedio, el crecimiento anual en Europa será de tan solo 1,6% entre 2013 y 2017, apenas la mitad del 2,6% registrado en los cinco años anteriores a la crisis (FMI, 2014). Por lo tanto, a corto plazo es necesario mantener el apoyo de política monetaria y avanzar gradualmente con la consolidación fiscal, cuando los mercados lo permitan, a fin de proteger la recuperación.

Pero es igualmente urgente lograr un avance constante en la mejora del marco institucional de la zona del euro, y una excelente forma de comenzar sería ensamblando los elementos de una unión bancaria. La posibilidad de llevar a cabo una resolución oportuna, eficaz y de bajo costo en el caso de los bancos en dificultades, con acceso a recursos públicos comunes, ayudaría a romper el círculo vicioso resultante de interacción perniciosa de las dificultades en el sector público y el sector bancario.

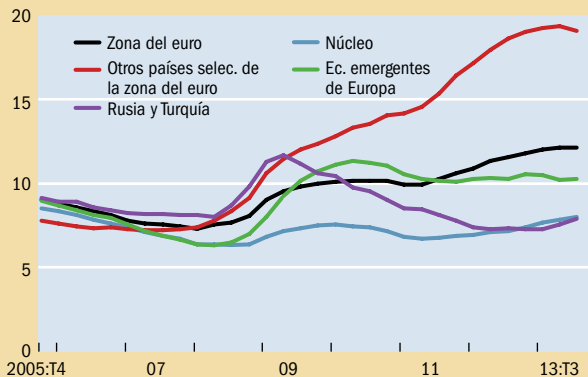
El fortalecimiento de las instituciones de la zona del euro también contribuiría en gran medida a reducir la incertidumbre

Gráfico 1

Sin trabajo

En algunos países el desempleo alcanzó niveles inaceptablemente altos después de la crisis.

(tasa de desempleo, porcentaje)



Fuentes: Haver Analytics y cálculos del personal técnico del FMI.

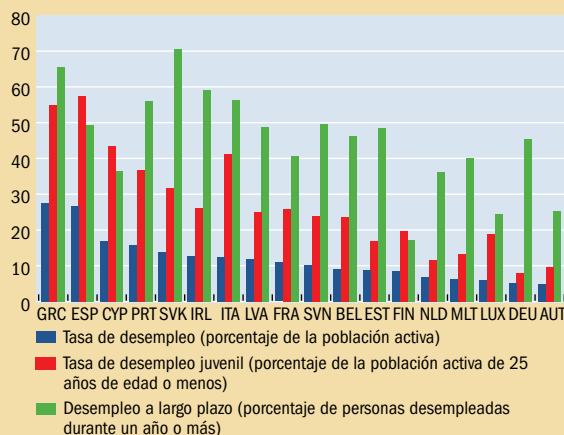
Nota: Núcleo = Alemania, Bélgica, Francia y los Países Bajos; otros países seleccionados de la zona del euro = España, Grecia, Irlanda, Italia y Portugal; economías emergentes de Europa = Bulgaria, Croacia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, la República Checa, Rumanía y Ucrania. Todos los agregados son promedios simples.

Gráfico 2

Una cacería de larga duración

El desempleo entre los jóvenes prácticamente duplica el del resto de la población; la mayoría de los desempleados han estado sin trabajo durante más de un año.

(mediciones del desempleo, noviembre de 2013)



Fuente: Eurostat.

Nota: GRC = Grecia, ESP = España, CYP = Chipre, PRT = Portugal, SVK = Eslovaquia, IRL = Irlanda, ITA = Italia, LVA = Letonia, FRA = Francia, SVN = Eslovenia, BEL = Bélgica, EST = Estonia, FIN = Finlandia, NLD = Países Bajos, MLT = Malta, LUX = Luxemburgo, DEU = Alemania, AUT = Austria.

que aún pesa sobre los inversionistas, que solo comprometerán recursos sustanciales para el futuro cuando confíen en que la crisis ha quedado atrás. Además, la tarea a mediano plazo de fortalecer los balances públicos y privados debe empezar con seriedad en todas partes para reducir las vulnerabilidades. Y no hay duda de que es necesario abordar las deficiencias de larga data en los mercados de trabajo y de productos para poder sentar las bases de un crecimiento duradero del producto y el empleo en Europa y ayudar a hacer realidad la promesa de la unión económica y monetaria para quienes viven en la zona del euro.

El lastre de la crisis

Sin embargo, no será posible un repunte duradero del crecimiento hasta que no se saneen los balances. En muchos países europeos, los coeficientes de endeudamiento de los hogares y empresas, que ya eran altos, empeoraron debido a que los ingresos aumentaron menos o se redujeron, mientras que los precios inmobiliarios bajaron. La deuda del sector público también aumentó significativamente durante la recesión. Dada la anémica demanda mundial, hay pocas esperanzas de que alguno de estos sectores logre superar sus problemas de deuda simplemente por medio del crecimiento. La consiguiente presión para desapalancarse, es decir, para reducir la deuda mediante un menor consumo de los hogares, inversión empresarial y gasto público neto, amenaza con frenar la recuperación.

Dicho esto, no toda la deuda es igual. Los economistas siguen debatiendo la relación entre la deuda y el crecimiento, pero los estudios del FMI indican que un alto nivel de endeudamiento del sector privado puede ser especialmente problemático. En efecto, si bien un nivel muy alto de endeudamiento de los hogares y empresas decididamente merma el crecimiento —sobre todo porque crea vulnerabilidades y reduce el consumo y la inversión— hay indicios de que, cuando la sostenibilidad fiscal no está en riesgo, la deuda del sector público por sí sola

puede ser menos perjudicial. Esto lleva a pensar que, al facilitar el desapalancamiento del sector privado ahora, los gobiernos pueden mejorar las condiciones para un crecimiento autosostenido más adelante. Dependiendo de las circunstancias del país, las autoridades podrían lograr este objetivo creando o fortaleciendo microestructuras apropiadas, como un marco eficaz para insolvencias que prevea, por ejemplo, procedimientos rápidos y flexibles de quiebra de personas físicas y jurídicas, que contribuyan a evitar un prolongado período de desapalancamiento y a proteger el crecimiento.

En última instancia, por supuesto, la deuda pública también tendrá que disminuir. La historia nos dice que esto es difícil, pero no imposible, incluso en un entorno de menor crecimiento. Por ejemplo, a principios de 1990, Bélgica, Dinamarca e Islandia lograron reducir su deuda más del 30% del PIB, pese a que en un principio el crecimiento era cercano a cero, o incluso negativo. De cara al futuro, la clave está en reducir gradualmente el déficit presupuestario, cuando los mercados lo permitan, con políticas ancladas en un compromiso duradero de mantener la consolidación fiscal en el mediano plazo, y desplegar grandes esfuerzos para limitar el impacto de la restricción presupuestaria en el crecimiento diseñando inteligentemente las medidas de ingresos y gastos. Por ejemplo, reducir los gastos menos productivos, proteger la inversión pública y hacer más hincapié en los impuestos indirectos que en los directos contribuiría a ese objetivo, y en algunos países también puede crear margen para nuevas privatizaciones. Además, la consolidación también puede proporcionar la oportunidad de introducir reformas de los impuestos o los subsidios que fomenten el crecimiento.

Crear los cimientos

Las oportunidades para realizar reformas que contribuyan a un mayor crecimiento a largo plazo no se limitan a la esfera fiscal. Las circunstancias de cada país son diferentes, pero todo indica que mediante reformas estructurales verdaderamente ambiciosas es posible modificar significativamente el potencial de crecimiento, lo cual, a su vez, ayudará a los hogares y empresas a fortalecer sus balances. Los estudios del FMI sugieren que las reformas simultáneas en los mercados de productos y de trabajo son las que ofrecen las mayores posibilidades de elevar el crecimiento potencial, aunque las prioridades de reforma, y su diseño óptimo, varían mucho de un país a otro. Por ejemplo, con medidas para aumentar la productividad del sector de servicios de Alemania, como una mayor competencia e inversión pública en los sectores de energía y transporte, es posible estimular la inversión, los ingresos y la demanda interna; por su parte, en Alemania es posible fomentar el ajuste flexibilizando el mercado de trabajo. Muchas de las economías de los Balcanes que no son miembros de la Unión Europea (Albania, Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Macedonia, Montenegro y Serbia) deben abordar problemas muy arraigados derivados de los retrasos en el proceso de transición, las condiciones poco propicias para la inversión y la consiguiente escasez de inversión extranjera directa.

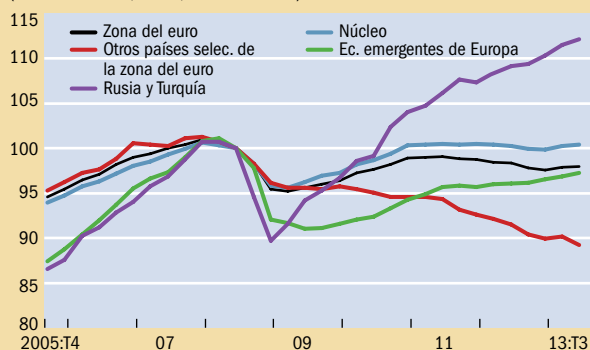
La reforma integral es la clave del éxito; con soluciones parciales posiblemente solo se logre empeorar los problemas, como lo muestran las últimas dos décadas de reformas fragmentarias en el mercado de trabajo de muchas economías europeas. Aunque

Gráfico 3

Una sincronización desafortunada

La crisis asestó un duro golpe al PIB y a los ingresos, lo cual explica una gran parte del desempleo en Europa.

(nivel del PIB real, índice, 2000:T3 = 100)



Fuentes: Haver Analytics y cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: Núcleo = Alemania, Bélgica, Francia y los Países Bajos; otros países seleccionados de la zona del euro = España, Grecia, Irlanda, Italia y Portugal; economías emergentes de Europa = Bulgaria, Croacia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, la República Checa, Rumania y Ucrania. Debido a la falta de datos, Irlanda y Luxemburgo están excluidos de los promedios del tercer trimestre de 2013. Todos los agregados son promedios simples.



Un obrero, en un edificio en construcción en Atenas, Grecia.

en general los mercados de trabajo se han flexibilizado, en muchos casos las reformas fueron parciales y asimétricas; por ejemplo, se redujeron las restricciones de despido en los empleos temporales, pero no en otros. A menudo esto dio lugar, entre otras cosas, a mercados de trabajo “duales” que funcionan de manera muy diferente para los trabajadores con contrato permanente y aquellos con contratos a corto plazo. Esta dualidad, combinada con la inflexibilidad de los salarios, especialmente en el extremo inferior, puede hacer que las empresas bajo presión para reducir costos se vean obligadas a reducir su plantel si no es posible ajustar los salarios. Los grupos vulnerables, como los trabajadores poco calificados y los jóvenes, tienden a verse particularmente afectadas por esta situación, lo que lleva a aumentos fatídicos del desempleo entre los jóvenes en algunas economías europeas. Como se señaló antes, esto puede tener graves consecuencias socioeconómicas.

Aprovechar los cambios

Subsanar las deficiencias estructurales también puede ayudar a los países a aprovechar mejor la dinámica exportadora que proporcionan las cadenas mundiales de suministro. Estos vínculos están cobrando importancia a medida que las empresas fragmentan cada vez más sus procesos de producción y trasladan sus actividades a lugares donde encuentran las capacidades y los factores de producción adecuados. El ejemplo de algunas economías de Europa oriental, como la República Checa y Eslovaquia, muestra que en algunos casos las mismas reformas que ayudan a una economía a crecer también contribuirán a desarrollar su competitividad y su capacidad de atraer inversiones extranjeras hacia los sectores exportadores más productivos, lo que a su vez beneficia a la economía en su conjunto. Esta dinámica puede explicar en parte la reducción del desempleo de Eslovaquia antes de la crisis. Entre otras cosas, una mayor integración a través de la cadena de suministro también podría ayudar a abordar las crecientes divergencias que se observaban antes de la crisis en los saldos en cuenta corriente dentro de la zona del euro. De hecho, gran parte de la reciente reducción del déficit en cuenta corriente de los países más golpeados por

la crisis fue provocada por la propia crisis: donde el empleo y crecimiento flaquean, el gasto en bienes y servicios nacionales e importados tiende a ser limitado. ¿Cuánto mejor sería si estos desequilibrios se resolvieran a través de un crecimiento más rápido de las exportaciones y no mediante una disminución de las importaciones y un deterioro de las condiciones de vida!

Fomentar el empleo y el crecimiento en Europa es una tarea difícil. Hay signos alentadores de que, finalmente, lo peor puede haber quedado atrás, pero el impacto de la crisis se hará sentir durante algún tiempo, y los desafíos que ha planteado para quienes deben formular las políticas son inmensos. La buena noticia es que tenemos una hoja de ruta que marca el rumbo hacia una plena recuperación.

En el corto plazo, mediante políticas que impulsen la demanda de bienes y servicios, en especial una política monetaria de apoyo, se puede ayudar a proteger el repunte, y completando la infraestructura institucional de la zona del euro —lo más urgente es crear una unión bancaria plena— se reducirán la incertidumbre y el riesgo de crisis en el futuro. Asimismo, en los casos en que sea necesario, hay opciones para hacer frente a los daños causados por la crisis en los balances de los hogares y las empresas, y una reforma de fondo puede despejar los obstáculos estructurales que traban la producción y el crecimiento del empleo a más largo plazo.

Nada de esto será fácil, pero ahora es el momento de que los gobiernos finalmente logren que un mayor número de europeos vuelvan a tener trabajo. ■

Helge Berger es Asesor y Martin Schindler es Economista Principal, ambos en el Departamento de Europa del FMI.

Este artículo se basa en las conclusiones de los estudios resumidos en un nuevo libro publicado por el Departamento de Europa del FMI: Jobs and Growth: Supporting the European Recovery.

Referencia:

Fondo Monetario Internacional (FMI), 2014, Actualización de las Perspectivas de la economía mundial (Washington, enero).