

Economic Policy Reforms
Going for Growth - 2007 Edition

Summary in Spanish

Reformas de política económica
Apuesta por el crecimiento – Edición 2007

Resumen en español

Resumen

Un número importante de países de la ocde no han logrado subsanar la situación del pib per cápita respecto a los países desarrollados durante el último decenio, requiriendo una nueva evaluación de las principales políticas que repercuten sobre los motores estratégicos del crecimiento. Apuesta por el crecimiento se presentó hace dos años para ayudar a mejorar el bienestar de países de la ocde, mediante una comparación sistemática entre las políticas públicas nacionales y sus resultados. Aunque aprender de los éxitos y fracasos de los demás no debe degenerar en una simple imitación, sí es una vía eficaz para el progreso. Si bien deben tomarse en cuenta las legítimas diferencias de las preferencias sociales en todos los países de la ocde, tampoco debe usarse la singularidad de las circunstancias nacionales como una forma conveniente de ocultar la persistencia de políticas ineficientes.

La primera edición de Apuesta por el crecimiento inauguró una nueva forma de vigilancia de la evaluación comparativa, con base en indicadores de política estructural con una bien identificada conexión con el rendimiento económico. Al usar estos indicadores, junto con medidas de rendimiento en una amplia gama de áreas económicas y conocimientos especializados y detallados de comités y personal de la ocde, se obtuvo un conjunto de cinco prioridades de política para cada miembro de la ocde. La segunda edición de Apuesta por el crecimiento, publicada en 2006, le daba seguimiento al progreso logrado en las áreas de la política identificadas como prioridades; y ampliaba el campo de acción de los indicadores que apuntalaban el ejercicio de vigilancia estructural para tomar en cuenta políticas que fomentaran la innovación.

Como en la primera edición, Apuesta por el crecimiento 2007 identifica, para cada país por separado y para la Unión Europea, las cinco prioridades de política con mayores probabilidades de fomentar el crecimiento del pib per cápita en el futuro. Al

menos tres de esas prioridades de política se basan en indicadores de rendimiento y marcos normativos comparables internacionalmente. Las otras dos prioridades no necesariamente están respaldadas por indicadores sino que aprovechan conocimientos especializados específicos por país para captar importantes áreas de política que no siempre pueden evaluarse con base en indicadores cuantitativos.

El Capítulo 1 proporciona una perspectiva general de las tendencias explícitas en los resultados del crecimiento en países de la ocde en el pasado reciente, y las prioridades de política que se han identificado para corregir los puntos débiles del desempeño. Las recomendaciones específicas hechas en el contexto de esas áreas prioritarias se analizan con mayor detalle en las notas por país del Capítulo 2, y en el Capítulo 3 se presenta el conjunto de indicadores de política usados para elegir las prioridades. Las notas por país también documentan las medidas anteriores (cuando existen) que se hayan tomado para subsanar el problema identificado y proporcionar nuevas recomendaciones.

En vista de que el alto desempleo y la baja participación de la fuerza laboral siguen siendo una preocupación grave en muchos países europeos continentales, las medidas que mejoren el desempeño del mercado laboral justifican la mayor parte de las prioridades de política en esas economías. Para países de bajos ingresos, así como para Japón y Suiza, el principal desafío es aumentar la productividad y, por lo tanto, las prioridades tienden a concentrarse más en la liberalización de los mercados de productos; sobre todo en los servicios y las industrias de red. Los países de habla inglesa tienen en general un buen desempeño del mercado laboral; pero tienen la necesidad común de aumentar el nivel de aptitudes de los trabajadores, sobre todo mediante una mejora de la educación secundaria. Por último, un número importante de países de la Unión Europea comparten la necesidad de consolidar sus sistemas de educación superior para aumentar los porcentajes de egresados y la calidad de la enseñanza e investigación realizada o ambas.

El Capítulo 4 se basa en investigación reciente de la ocde emprendida dentro del contexto de la nueva evaluación del proyecto Jobs Strategy, (Estrategia para el empleo), así como en el amplio conjunto de investigación disponible sobre mercados laborales, para identificar algunas de las políticas e instituciones que configuran los resultados del empleo. Después de una breve reseña sobre los cambios de comportamiento del mercado laboral durante la última década, evalúa las principales influencias de políticas en el empleo mediante la oferta y la demanda de trabajo en conjunto y por grupos específicos, explora el papel de las políticas macroeconómicas y su interacción con marcos normativos existentes, y estudia los beneficios de reformas hipotéticas en los países de la ocde.

Descubre que, en promedio, los cambios en políticas e instituciones explican aproximadamente la mitad de la discrepancia entre países respecto a tendencias de desempleo durante los dos últimos decenios. En general, los beneficios del desempleo alto y duradero, las altas cuñas fiscales y una estricta regulación anticompetencia del mercado de productos (pmr, por sus siglas en inglés) aumentan el desempleo y deprimen la participación de la población activa. En cambio, parece que los sistemas de negociación salarial muy centralizados y los coordinados (o ambos), así como determinadas categorías de gasto público para programas activos del mercado laboral (almgs, por sus siglas en inglés), reducen el desempleo. Diferentes paquetes de políticas

pueden producir resultados similares en materia de empleo; aunque no necesariamente con el mismo efecto en el desempeño económico general y en las finanzas públicas.

Además de estas políticas generales, las perspectivas de trabajo para determinados grupos demográficos, como trabajadores de mayor edad, mujeres y jóvenes, también están influidos por otras políticas más específicas. Por ejemplo, los incentivos para la jubilación anticipada incorporados en los esquemas de pensión pública y otros programas sociales de transferencias hacen disminuir el empleo en el grupo de los de mayor edad. Los subsidios para guarderías fomentan la participación femenina; pero los beneficios a los menores la reducen. También, es probable que un salario mínimo fijado a un nivel muy alto empeore las perspectivas de trabajo de los jóvenes.

El Capítulo 5 investiga cómo la regulación del mercado de productos para contener la competencia ha afectado la difusión internacional de técnicas de producción con prácticas óptimas. Examina cómo evolucionó esa reglamentación hasta 2003; cómo afectó la recuperación de la productividad al enfrentar los rápidos adelantos de la década pasada en las tecnologías de la información y la comunicación (ict, por sus siglas en inglés); y cómo las reformas cuyo objetivo es fortalecer la competencia podrían aumentar el crecimiento y contribuir a la convergencia de la productividad entre los países de la ocde. Pese a una tendencia generalizada hacia la liberalización del mercado de productos, las normas siguen limitando la competencia en los sectores de servicios. Las regulaciones del mercado de productos para contener la competencia tienen un efecto negativo en la productividad ya que retrasan la adopción de técnicas de producción con prácticas óptimas. Y esto perjudica en particular a los países que están muy a la zaga de la frontera tecnológica en algunas industrias.

La reglamentación restrictiva retrasa la difusión de nueva tecnología al menos mediante dos canales: desalienta la inversión en equipo que integra las últimas tecnologías de la información y la comunicación, y reduce la difusión de tecnología del exterior mediante la inversión extranjera directa (fdi, por sus siglas en inglés). Por ejemplo, durante el periodo 1995-2003, cifras estimadas indican que el crecimiento de la productividad anual podría haber sido al menos $\frac{3}{4}$ de punto porcentual más alto en la mitad de los países considerados, si las normas que obstaculizan la competencia hubieran estado al nivel de las más ligeramente reguladas por la ocde para cada sector.

Al aprovechar análisis exhaustivos de Estudios Económicos recientes de países individuales de la ocde, el Capítulo 6 hace un balance de las políticas que influyen en la competencia, dando prioridad más bien a los obstáculos que le quedan a la competencia que al progreso logrado a la fecha. Encuentra que las leyes de la competencia prohíben los cárteles horizontales en la mayoría de los países; pero en algunos casos, las sanciones no llegan a ser disuasorias, el ámbito para litigios privados es limitado y hay mecanismos legales insuficientes para persuadir a los miembros del cártel a que deserten. En algunos países, la ley de competencia no se aplica a entidades y empresas relacionadas con el gobierno, lo que distorsiona la competencia con compañías privadas.

Además, en algunos países, las normas siguen limitando la competencia en varios sectores. En particular, éste es el caso de la distribución al menudeo y de los servicios profesionales, que impiden posibles ganancias de eficiencia, entre otras cosas, propias de las economías de escala, comercio de servicios y movilidad laboral. En las industrias de red, las graves dificultades que quedan son cómo crear un campo de juego parejo entre

empresas de diferente propiedad (por ejemplo, nacionales y extranjeras, públicas y privadas), en particular en el acceso a redes; y cómo proporcionar incentivos para la inversión a propietarios de monopolios públicos recién privatizados.

Los gobiernos de toda la ocde se han comprometido a emprender reformas estructurales para fortalecer el crecimiento, el empleo y las finanzas públicas. Que la búsqueda de esos objetivos exija en muchos países una reforma estructural de envergadura también es ampliamente reconocido. Sin embargo, el progreso ha sido disparado en todos los países y en los campos normativos. Una razón de esto se origina en posibles compensaciones con objetivos no económicos que valgan la pena. Sin embargo, las diferencias en la penetración, el alcance y el momento adecuado de la reforma también reflejan limitaciones políticas. Entender mejor los factores detrás de la resistencia para efectuar reformas y hallar formas de vencerla constituye el aspecto más importante de la llamada “economía política de las reformas estructurales”.

Estos asuntos de economía política son el tema del capítulo 7, que proporciona una breve reseña de modelos de reforma en países de la ocde antes de evaluar investigación reciente de la ocde sobre cómo las condiciones económicas y políticas pueden afectar el rumbo de la reforma en los mercados laboral y de productos. El análisis de las pruebas de los factores que afectan la aplicación de una reforma estructural hace hincapié en algunas lecciones provisionales, positivas y negativas, que pueden aprenderse de la experiencia anterior con la reforma económica puesta de relieve por los procesos de vigilancia de la ocde.

Primero, el análisis económico indica que si bien las reformas pensadas para el mercado ayudan a incrementar los ingresos totales, también pueden producir pérdidas a alguna gente; al menos a falta de una indemnización compensatoria. El hecho de que la oposición a la reforma a menudo se base en complejidades relacionadas con los costos y beneficios de cambios normativos y las compensaciones recíprocas entre objetivos económicos y de otro tipo, indica que las explicaciones transparentes y amplias son elementos indispensables de las reformas estructurales exitosas.

Segundo, como los beneficios de las reformas tardan en concretarse y en muchos casos son poco precisos, se perciben como poco claros. En cambio, los que esperan perder a causa del cambio pueden identificarse con facilidad y unirse para obstruir las reformas, llevando así a “la tiranía del statu quo”. Las dificultades que enfrenta la acción colectiva en el área de la reforma desembocan en una situación donde la crisis es el principal conductor del cambio institucional. Lo que se necesitaría es más bien una reforma oportuna para evitar situaciones en las que finalmente el costo de la inacción se vuelva prohibitivo de una manera tan manifiesta que eclipse los costos a corto plazo de la reforma.

En un comentario más prometedor, la investigación empírica presentada en este capítulo indica que los países más pequeños pueden estar más atentos y ser más expertos en introducir reformas oportunas. Lo mismo parecería considerarse donde los sistemas políticos fueran propicios para la estabilidad gubernamental o donde la posición fiscal fuera lo suficientemente fuerte para tener en cuenta una compensación adecuada para los perdedores. Algunas reformas también pueden ser más fáciles de llevar a cabo que otras: liberalizar mercados financieros, el comercio internacional y, en cierta medida, los

mercados de productos parece ser menos delicado desde el punto de vista político, que efectuar reformas al mercado laboral.

© OCDE 2007

Este resumen no es una traducción oficial de la OCDE.

Se autoriza la reproducción de este resumen siempre y cuando se mencionen el título de la publicación original y los derechos de la OCDE.

Los resúmenes multilingües son traducciones de extractos de publicaciones de la OCDE editados originalmente en inglés y en francés.

Pueden obtenerse en forma gratuita en la OECD Online Bookshop
www.oecd.org/bookshop/

Si desea más información, comuníquese con la Unidad de Derechos y Traducciones,
Dirección de Asuntos Públicos y Comunicación de la OCDE (OECD Rights and
Translation unit, Public Affairs and Communication Directorate)

rights@oecd.org

Fax: +33 (0)1 45 24 99 30

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal
75116 Paris
France

Visite nuestro sitio www.oecd.org/rights/

