

Going for Growth 2013

RESUMEN EJECUTIVO

Going for Growth se basa en la experiencia de la OCDE sobre reforma de políticas estructurales y desempeño económico para ofrecer a los legisladores una serie de recomendaciones concretas sobre reformas en las áreas identificadas como prioritarias para el crecimiento sostenido.

Desde 2005, a través del análisis de *Going for Growth* para cada país de la OCDE y, más recientemente, para los BRIICS, la OCDE ha identificado recomendaciones de reformas que incrementen los ingresos reales y el empleo. Este ejercicio de evaluación comparativa brinda a los gobiernos una herramienta que impacta en las reformas de políticas que afectan los estándares de vida a largo plazo de sus ciudadanos.

Desde la Cumbre de Pittsburgh en el año 2009, *Going for Growth* ha contribuido al programa de trabajo regular del G20 para lograr un Crecimiento Fuerte, Sustentable y Equilibrado, especialmente a través del llamado Proceso de Evaluación Mutua.

Para cada país, las cinco prioridades de política se identifican en función de su capacidad para mejorar a largo plazo los niveles de vida materiales, a través de una mayor productividad y empleo. En términos generales, estas prioridades cubren las regulaciones del mercado laboral y del mercado de productos; educación y capacitación; sistemas de impuestos y beneficios; reglas de comercio e inversión, y políticas de innovación.

Esta edición revisa el avance alcanzado en cuanto a las recomendaciones previamente hechas e identifica nuevas prioridades para el corto plazo. También analiza el impacto potencial de las recomendaciones de políticas de *Going for Growth* en los objetivos de política pública, además del crecimiento del PIB.

El Capítulo 1 muestra el avance que han presentado los países desde el año 2011 para abordar las prioridades de políticas que se identificaron en ediciones pasadas de *Going for Growth* y posteriormente analiza desde un nuevo punto de vista las prioridades de reforma para reactivar el crecimiento de manera sostenida y fomentar el empleo en un contexto de perspectivas económicas débiles a corto plazo.

El Capítulo 2 examina los posibles efectos secundarios de las recomendaciones de políticas que fomenten el crecimiento en otros dos aspectos de bienestar: la distribución del ingreso y el medio ambiente. También explora el impacto potencial del desequilibrio entre las reformas recomendadas, tanto internas (presupuestario) como externas (cuenta corriente). Esto es con la finalidad de describir los principales canales de influencia e identificar las posibles políticas de compensación y complementarias.

Las cinco políticas prioritarias, identificadas individualmente para cada país, se resumen en las notas reagrupadas en el Capítulo 3. La selección de las prioridades de políticas se basa en gran medida en un amplio conjunto de indicadores cuantitativos, permitiendo la comparación de ajustes en las mismas para cada país, las cuales se presentan en el Capítulo 4.

Mensajes clave de política

Política de avance en reformas y prioridades

- Desde el comienzo del ejercicio de *Going for Growth*, para los países pertenecientes a la OCDE las prioridades se sitúan en su nivel más alto de acción, lo que refleja el creciente reconocimiento de la necesidad de reformas estructurales para restablecer la competitividad y la sustentabilidad fiscal, condiciones necesarias para un retorno a un ambiente sano de crecimiento posterior a una crisis.
- El ritmo de las reformas ha sido particularmente alto en países de la región europea que se encuentran bajo programas de asistencia financiera o bajo presiones directas del mercado (España, Grecia, Irlanda, Italia y Portugal), incluidas áreas políticamente sensibles como los sistemas de bienestar social y de regulación laboral. Estos países también están implementando sistemas importantes de consolidación fiscal. Lo anterior contrasta con el ritmo mucho más moderado de reformas en otros países de la zona europea, en particular aquellos con un superávit en cuenta corriente, así como en países que disfrutaban de altos niveles de vida (por ejemplo, Estados Unidos, Noruega y Suiza). Sin embargo, un sistema de reformas más activo en estos países ayudaría a lograr un reequilibrio, tanto dentro de la zona europea como de manera global, apoyando así la credibilidad de los planes de consolidación fiscal.
- El trabajo sobre estas prioridades ha sido relativamente alto en los países del centro de Europa y un poco más moderado en los BRIICS, lo que refleja en parte la presión inducida por medio de crisis para realizar reformas en estos países. Aun así, se han logrado avances en la reducción de la intervención del Estado sobre las empresas, en la mejora de la transparencia de la regulación del mercado de productos y en el fortalecimiento de los sistemas de educación básica.
- Al realizar una comparación de las prioridades de *Going for Growth* de 2011 con las de 2013, el cambio más notable es un incremento considerable en la proporción de prioridades encaminadas a fomentar el empleo en los países de la OCDE, especialmente en áreas de beneficios sociales y políticas activas del mercado laboral, reflejando el creciente enfoque para afrontar el legado del mercado laboral en cuanto a la débil recuperación posterior a las crisis y los retos relacionados para ayudar a los desempleados a regresar al trabajo. El mayor énfasis en el mercado laboral y las políticas activas de prestaciones sociales coinciden, en gran medida, con los compromisos propios y prioridades clave de los países en materia de reforma estructural, tal como se expresa en el contexto de los planes de acción del G20.
- En la zona europea, principalmente, la necesidad de reducir el desempleo continúa siendo un reto apremiante. Las recomendaciones para reformar el sistema fiscal y de prestaciones, las políticas activas del mercado laboral y la legislación en materia de protección al empleo, son muy comunes, a pesar de que las reformas del mercado de productos también ocupan un lugar destacado y, no en menor medida, la de los sectores de servicios en los que pueden obtenerse ganancias en el empleo con relativa rapidez. En los restantes países de la OCDE que se consideran como relativamente ricos, particularmente Japón y Corea, hay un gran énfasis en incrementar la productividad del trabajo y el enfoque se centra en la reforma a las regulaciones en el sector de redes, estructuras fiscales, restricciones de inversión extranjera directa y subsidios agrícolas. Reformar la estructura tributaria es también una prioridad para

los Estados Unidos, así como la necesidad de mejorar la eficiencia y la equidad en los sectores de educación y salud.

- Para países con ingresos más bajos, tales como México, Turquía y los pertenecientes a los BRIICS, el crecimiento ha sido generalmente fuerte hasta hace poco pero, una serie de retos y problemas comunes hacen voltear la mira hacia la calidad y la inclusión de los sistemas educativos, la capacidad y regulación de las infraestructuras y la existencia de altas barreras a la competencia y la inversión, tanto para empresas nacionales como extranjeras. Además, el empleo informal produce un daño económico y social en la mayoría de estos países, y hay una serie de recomendaciones para ellos, por ejemplo, en el área de sistemas fiscales y de prestaciones y en el área de protección al mercado laboral enfocada en la reducción del alcance del empleo informal.

Posibles efectos secundarios de las reformas que fomentan el crecimiento

- Muchos de los cambios recomendados en las políticas para el crecimiento pueden ayudar con el logro de otros objetivos de bienestar, o bien, no tener un impacto claro. Sin embargo, una serie de recomendaciones puede entrar en conflicto con los objetivos re-distributivos o ambientales y los legisladores deben estar conscientes de estas ventajas y desventajas con el objeto de diseñar paquetes de políticas que cumplan mejor con sus objetivos.
- El desplazamiento de la combinación de impuestos desde los directos hacia los de consumo, ambientales y de bienes inmuebles, que se recomiendan para muchos países como un medio para mejorar los incentivos al trabajo y a la inversión, podría entrar en conflicto con los objetivos de equidad, a menos que las medidas de acompañamiento sean diseñadas para aliviar o reducir al mínimo los efectos adversos en la distribución del ingreso.
- Las medidas en los ámbitos de legislación en materia de protección al empleo, las instituciones de negociación salarial y el salario mínimo, que se recomiendan para mejorar las oportunidades de empleo para los trabajadores jóvenes o poco cualificados, pueden ampliar la distribución de los salarios y, por lo tanto, intensificar la desigualdad de ingresos en el corto plazo. Sin embargo, este efecto puede ser parcial o totalmente contrarrestado en el largo plazo, en la medida que la perspectiva laboral sea mejor para dichos trabajadores, especialmente aquellos débilmente vinculados al mercado de trabajo.
- Las reformas que impulsen la actividad económica generalmente implicarán mayor presión sobre los recursos ambientales, por ejemplo, al aumentar las emisiones de gases de efecto invernadero, la producción de residuos o la escasez de agua. Sin embargo, algunas de estas recomendaciones también ayudarán a que el crecimiento futuro del PIB sea más sostenible mediante el aumento de los costos de producción de aquellas actividades ambientalmente nocivas. Este es el caso de las recomendaciones para desplazar el cobro de impuestos desde el trabajo hacia las de emisiones de residuos contaminantes. Asimismo, las reformas que promueven mayor competencia en los mercados de bienes y servicios y que facilitan la asignación de recursos respaldarán la efectividad de los instrumentos ambientales basados en el mercado al incrementar la sensibilidad a las señales de los precios.
- Las reformas estructurales que fomentan el crecimiento tienen un efecto directo, a corto plazo, sobre el presupuesto público cuando su implementación requiere recursos públicos adicionales o, con menor frecuencia, cuando implica un recorte a los gastos iniciales o un

aumento del ingreso. A más largo plazo, el efecto de las reformas estructurales en el presupuesto diferirá principalmente en función de aquello que impulsan, ya sea el crecimiento a través del empleo o a través de la productividad. En ambos casos, las reformas generan mayores ingresos fiscales, pero sólo en el caso del empleo tienen probabilidad de mejorar considerablemente el equilibrio presupuestal.

- Las acciones para llevar a cabo reformas para reducir los obstáculos para la participación de las mujeres en la fuerza laboral de tiempo completo, así como las barreras regulatorias para ingresar a sectores específicos conforme a las recomendaciones de diversos países con superávit externo, debilitarían la posición de la cuenta corriente al reducir el ahorro y estimular la inversión. Por el contrario, las medidas de políticas con más probabilidades de fortalecer la cuenta corriente incluyen reformas que elevan la competitividad de los sectores exportadores a través de cambios en los impuestos o a través de una mayor exposición a la competencia nacional.