

Economía Internacional

EL INFORME CAMDESSUS (*)

Alfonso Carbajo Isla

Este interesante Informe es fruto del trabajo de un grupo de veinte personalidades francesas presidido por Michel Camdessus, antiguo gobernador del Banco de Francia y exdirector-gerente del FMI, en cumplimiento de un encargo del Ministro de Economía y Finanzas, M. Sarkozy, de "contribuir a esclarecer a los franceses y a sus representantes las futuras decisiones económicas y presupuestarias que haya que adoptar a favor del crecimiento", ya que "la atonía de éste, incluso dentro del contexto de crecimiento débil de la zona del euro, justamente cuando otras regiones del mundo manifiestan un impresionante dinamismo", pone en cuestión el modelo seguido por Francia en los últimos años.

El Informe es importante por su calidad y por su significación. Contiene un análisis riguroso de los males de la patria y una discusión abierta de los remedios más adecuados para corregirlos, a partir de un diagnóstico pesimista de la situación actual de Francia, y es valiente en la búsqueda de soluciones y práctico en la propuesta de medidas concretas. En este sentido, su lectura resultará fascinante a cualquiera preocupado por el papel de Francia en Europa y por las perspectivas de reforma de la UE.

Pero tan importante como lo que dice el Informe es el modo en que lo dice y lo que indirectamente revela acerca de la gravedad de la situación económica de Francia y de la urgencia de las reformas. Es evidente que este Informe no se ha encargado para cumplir el expediente sino para

movilizar a la opinión en un gran debate social dirigido a reorientar el rumbo político de la nación (y a proyectar las aspiraciones presidenciales de Sarkozy).

El apoyo popular se ha procurado eligiendo cuidadosamente la composición del grupo redactor que cubre todo el espectro político: jacobinos y vaticanistas, religiosos y montagnards, sindicalistas y banqueros, académicos y ejecutivos. Y el estilo pomposo y grandilocuente de muchos pasajes del documento ("Francia no puede ser una luz que se apaga") indica que el ejercicio apela a la emoción patriótica tanto como al razonamiento y a la evidencia porque se trata, en definitiva, de ganar adeptos a un programa. Sensibles a su público objetivo, los autores tratan de ponerse en la posición de las ONG de desarrollo, los sindicalistas militantes y los socialistas intervencionistas.

La estructura de las 150 páginas del documento es la siguiente. La primera parte, "Elementos para una Estrategia", se dedica al diagnóstico de la situación (capítulo 1), a presentar ejemplos de países industrializados que, enfrentados a problemas de envergadura semejante, los han superado con éxito (capítulo 2, "Otros lo han hecho") y a discutir las medidas necesarias y su distribución en el tiempo para devolver a Francia el dinamismo económico perdido. La segunda parte, que ocupa casi la mitad del texto, contiene una variedad de análisis pormenorizados de los problemas más acuciantes de la economía francesa y de las medidas alternativas para resolverlos. En el capítulo 4, "Hacia una eco-

nomía del conocimiento”, se examinan los desafíos del sistema educativo actual y la necesidad de reformarlo para “favorecer el desarrollo de una economía innovadora”; el capítulo 5, “Trabajo, economía y sociedad: preferir el empleo a la asistencia”, se ocupa de las distorsiones de los mercados de trabajo; en el 6, “Asegurar la efectividad de los mercados de bienes y servicios”, se pasa revista a las intervenciones más absurdas y a las trabas a la competencia más graves; en el capítulo 7, “Agilizar el Estado”, se propone un plan de consolidación fiscal y se esboza un programa de reforma de la función pública. En la tercera parte, dedicada a Europa, “el crisol de nuestro destino”, hay dos capítulos: el octavo, donde se defiende un Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) modificado y el 9, “Europa sin límites”, que es una defensa de la ayuda al desarrollo y de un mayor activismo de Europa en África. La obra finaliza con cuatro apéndices: un comentario breve de un grupo de expertos europeos y, respectivamente, una estimación de la serie de crecimiento potencial, un examen de la evolución de la productividad y una nota de datos cuantitativos básicos y hechos relevantes.

Los males de la economía francesa se manifiestan en un complejo de síntomas de los que los principales son la ralentización progresiva del crecimiento y las trabas a la creación de empleo. En Francia, el PIB por hora trabajada es superior al de Estados Unidos, pero el PIB per cápita es inferior porque los empleados trabajan menos horas y la relación de ocupados con respecto a población en edad de trabajar es muy baja. La disminución en horas trabajadas en las dos últimas décadas es la más fuerte entre los países de la OCDE.

La raíz doctrinal de esta perversión es la teoría del reparto del trabajo cuya plasmación última es la semana de treinta y cinco horas. Este resultado aberrante está reforzado por una fiscalidad excesiva del trabajo —acompañada de ayudas al desempleo e incentivos a la jubilación— y por una multitud de trabas administrativas al funcionamiento competitivo de los mercados de productos y servicios. Al mismo tiempo, no existe margen para soluciones parciales. La acumulación de años de relajación presupuestaria ha llevado al país a una situación en que el gasto público excede al 54 por 100 del PIB y hay que destinar el 80 por 100 de la recaudación del IRPF al pago de los intereses de la deuda.

Los autores consideran que uno de los desafíos más graves a los que se enfrenta el cuerpo polí-

tico es, precisamente, la falta de conciencia de la gravedad objetiva de la situación económica. Esta falsa conciencia se deriva del hecho de que, dentro de la UEM, el desempeño de la economía francesa es superior al de Alemania e Italia, pasando por alto que estas economías exhiben unos indicadores muy mediocres en relación a los de Norteamérica y Asia.

Los autores del Informe no son alarmistas: la situación actual de Francia es seria pero no crítica, en el sentido de que sus enormes recursos le permiten hoy sobrevivir al complejo de reglamentaciones ineficientes que padece. Pero si el deterioro progresivo de las finanzas públicas y de su situación competitiva prosigue, el modelo actual resultará insostenible. En particular, la economía es cada vez más vulnerable al impacto de cualquier choque desestabilizador. Y ahora debe hacer frente a tres: al próximo envejecimiento de su población y la crisis de la seguridad social, a la nueva oleada de innovaciones en las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a la intensificación del proceso globalizador. En consecuencia, para que la necesaria transformación se pueda realizar sin traumas, la programación de las reformas debe iniciarse ahora y el Informe propone su escalonamiento en un plan decenal.

Este plan de reformas puede tener éxito, como lo muestran los logros de Finlandia en implantar una economía del conocimiento, de Dinamarca y Reino Unido en conseguir un aumento significativo del empleo y de Suecia y Canadá en la reforma del Estado y la consolidación fiscal.

Los capítulos siguientes se dedican a pasar revista a las principales distorsiones de la economía francesa y a los medios más adecuados para eliminarlas. Es imposible aquí dar cuenta del rigor del análisis desplegado y de la sagacidad en la observación de numerosos casos, que, por otra parte, parecen extraídos de la experiencia española.

Así, la dicotomía entre trabajadores “instalados” (insiders) y los entrantes en el mercado de trabajo, que se corresponde a la distinción entre contratación fija y temporal. El Informe critica las limitaciones administrativas a la apertura de grandes superficies, a los horarios comerciales y a la entrada en muchas profesiones. Critica igualmente la autorización de ventas con rebajas sólo en fechas determinadas, la prohibición de empresas farmacéuticas con múltiples establecimientos y la

injustificable prohibición de la venta de medicamentos que no requieran receta en cualquier establecimiento minorista que no sea una farmacia. La lista es larga y el Informe muestra cómo las restricciones de la competencia en los mercados de bienes limitan las posibilidades de empleo.

Algunas de las propuestas del Informe ya han sido hechas realidad por la presión de la competencia. Tal es el caso con la derogación del “ni-ni” (ni pago de intereses en cuenta corriente ni cargo de comisiones sobre cheques), preconizada en el Informe y conseguida (en su primera mitad) gracias a la reciente resolución favorable de la Corte Europea a la reclamación de la filial francesa de la Caixa de Pensiones, CaixaBanc, contra la prohibición de pago de intereses.

En muchos puntos, el Informe demuestra una gran valentía en el reconocimiento de hechos desfavorables y un espíritu extraordinariamente abierto en la búsqueda de soluciones. Así, tras describir los fallos de la enseñanza universitaria actual —que la incapacitan para formar ciudadanos de la economía del conocimiento— los autores se plantean si no valdría la pena introducir en Francia algo análogo al college de Estados Unidos. La misma valentía se manifiesta en el capítulo sobre la agilización del gobierno. Los efectivos de éste han aumentado más que en cualquier otro país de la OCDE, de una manera tan desordenada que existen más de mil cuerpos especiales, y la hipertrofia se hace patente en los gabinetes de los ministros (donde existen distinciones mandarinescas como director y subdirectores de gabinete y jefe y sujetos de gabinete). El Informe propone una amortización ordenada de puestos (el 50 por 100 de los funcionarios se jubila durante el decenio) y la separación entre los funcionarios ministeriales dedicados a formular políticas y preparar normas y los directivos de las agencias y organismos gestores, que deben ser separables y estar sujetos a cumplimiento de objetivos.

El Informe es europeísta, en parte, porque la consolidación de un mercado único europeo implica necesariamente la eliminación de muchas de las trabas a la competencia mantenidas por los estados miembros, especialmente por Francia. Por ello, critica la resistencia del gobierno francés a trasponer al derecho interno la normativa comunitaria. Con una ratio de transposición del 42,5 por 100 a principios de 2004, Francia ocupa el antepenúltimo lugar entre los quince estados de la UE.

En este asunto es irónico contrastar la retórica con los hechos. En Francia se suele atacar al Reino Unido y a los países escandinavos por su débil europeísmo ya que, con frecuencia, se resisten a ceder competencias a Bruselas. Pero éstos son precisamente los países que incorporan inmediatamente el derecho comunitario al derecho interno. Cómo se toman seriamente el derecho comunitario, discuten seriamente todas y cada una de sus disposiciones. Francia, en cambio, puede permitirse la imagen del europeísmo avanzado porque es reticente a aplicar el derecho comunitario en la práctica.

El Informe es una mina de información y de observaciones llenas de buen sentido. Naturalmente, tiene también sus fallos de comisión y omisión, y aunque muchos son de orden menor, destacan precisamente por su contraste con la calidad general del documento. Así, los capítulos sobre Europa y el mundo abogan por poco más que un Pacto de Estabilidad, por evitar la competencia fiscal “desordenada” y por aumentar el porcentaje de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), dando por sentado, contra la evidencia reciente, que la AOD es siempre efectiva. Y al tratar del sistema financiero ni siquiera se menciona el artificioso entramado entre las cajas de ahorros, la Caja de Depósitos y el Tesoro, una curiosa construcción colbertiana que contradice con la fuerza de los hechos la proclamación, reiterada a lo largo del documento, de las ventajas de un mercado financiero abierto a escala europea.

Todavía más retorcida es la argumentación empleada para defender los efectos benéficos de la globalización, aún teniendo en cuenta que tal argumentación va dirigida a los partidarios de la protección y de la defensa del statu quo.

Dice el Informe, al referirse a la competitividad creciente en el mercado mundial de China e India, que después de todo, “estos nuevos actores ... son efectivamente, a la vez, productores y consumidores. Como productores, son nuestros competidores. En cuanto consumidores, nos abren mercados y oportunidades”. Misterioso razonamiento mercantilista según el cual, en la relación de trueque (en que consiste en el fondo el comercio internacional), lo que nos beneficia no es recibir más (importaciones) sino entregar más a cambio (exportaciones). Siguiendo esta lógica, deberíamos oponernos a que los rusos o los sauditas nos rebajaran el precio del petróleo hasta diez dólares el barril porque entonces podríamos exportarles menos que antes.

Este razonamiento, además, choca abiertamente con las políticas de fomento de la innovación, de estímulo del progreso técnico y de dinamización de la economía que se preconizan a lo largo del Informe. El progreso técnico y las oportunidades que procura la competencia internacional tienen efectos idénticos sobre las posibilidades de consumo global y el bienestar de una economía. Se critica a la competencia internacional por los efectos perniciosos de las importaciones de productos baratos sobre la producción y el empleo de las industrias que producen bienes sustitutos. Pero ese desempleo transitorio también se genera como consecuencia del progreso técnico. La cuestión de fondo es que —vía innovaciones internas o vía oportunidades del resto del mundo— una economía moderna está constantemente en proceso de cambio, y en el cambio, aunque generalmente beneficioso, hay siempre ganadores y perdedores. Los ferrocarriles y los automóviles (importados o fabricados en el país) desplazaron a los constructores de diligencias y a los criadores de ganado de carga. En consecuencia, el que tenga reservas respecto al comercio internacional porque puede desplazar a trabajadores y a empresas, deberá tenerlas también frente a la innovación, en virtud de las mismas consideraciones. Recíprocamente, el Informe que proclama con elocuencia las virtudes de la inno-

vación debería situar al comercio internacional en el mismo plano.

Pero seguramente estos argumentos, y otros del Informe, deben verse como ardidés tácticos en una confrontación política azarosa que sólo puede resultar favorable a los partidarios de la reforma si consiguen las adhesiones de los votantes que se identifican, entre otros, con las virtudes del proteccionismo. Estas precauciones son necesarias en la escena política. Después de todo, a pesar del cuidado exquisito y el respeto a las opiniones dominantes que exhibe el Informe, éste ha ya sido tachado en algunos medios de “regresivo”, “ultra-liberal” e incluso de “neocon”.

Estas reacciones demuestran que el Informe Camdessus es un documento políticamente activo. De muy pocos documentos semejantes se puede decir que combinan en el mismo grado la efectividad en la movilización política con la calidad técnica.

NOTAS

(*) MICHEL CAMDESSUS (au nom du groupe d'experts indépendants “croissance française”): VERS UNE NOUVELLE CROISSANCE POUR LA FRANCE.

Rapport présenté à Monsieur le Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, Paris, Septembre, 2004.