

Las palancas del crecimiento francés

Informe de Philippe Aghion, Gilbert Cette, Élie Cohen y Jean Pisani-Ferry



¿ Cómo ganar ese famoso punto de crecimiento ? Aumentando el crecimiento potencial, determinado ante todo por las condiciones de la oferta, y actuando de manera que el crecimiento efectivo siga el movimiento.

El informe está consagrado a este desafío del crecimiento potencial y a las reformas estructurales indispensables para realizar un tel objetivo. Los trabajos empíricos y las comparaciones internacionales muestran que si Francia disfruta de un alto nivel de productividad del trabajo, ella pierde terreno debido a una insuficiente movilización de éste, a excesivas rigideces en el mercado del trabajo y en los mercados de bienes y servicios, y de inversiones demasiado modestas en la enseñanza superior y la investigación.

Hay que concebir el conjunto de medidas como un paquete, incluso cuando la aplicación desemboca en medidas simultáneas o secuenciales según el caso.

¿ Puede la economía francesa tener durablemente más del 2 % de crecimiento ? Ésta es la pregunta a la que tratan de responder Philippe Aghion, Gilbert Cette, Élie Cohen y Jean Pisani-Ferry. En materia de crecimiento – y de retorno al pleno empleo – Francia está en retardo en comparación con buen número de sus vecinos. Un aumento del potencial de crecimiento francés tendría como consecuencia una mayor progresión del nivel de vida económico medio y facilitaría la financiación de nuestro sistema de solidaridad social, que de otro modo podría verse fuertemente amenazado. Así, este informe evalúa las condiciones y el realismo de un aumento durable del crecimiento francés y contribuye a un mejor conocimiento de sus factores determinantes, de las enseñanzas de los éxitos pasados o extranjeros, y de las palancas que convendría movilizar en Francia.

Este informe ha sido discutido en presencia del Primer ministro el 13 de septiembre de 2007. Esta carta, publicada bajo la responsabilidad de la célula permanente, expone las principales conclusiones obtenidas por los autores.

Un crecimiento insuficiente

La primera observación de este informe es que Francia crece menos rápido que sus vecinos : en el período 2000-2006, la tasa de crecimiento francesa alcanza un 1,9 % en promedio, contra un 2,5 % para los países escandinavos y 2,8 % para los países anglosajones. Se ha previsto que esta tendencia perdure, ya que el crecimiento potencial espontáneo de la economía francesa – tomando en cuenta las proyecciones demográficas y la evolución de la población activa, y bajo la hipótesis prudente de mantenimiento de la tendencia de crecimiento de la productividad global de los factores (PGF) – es evaluada actualmente por la Dirección general del tesoro y de la política económica en alrededor del 2 % anual de aquí al 2020. Este bajo potencial de crecimiento no parece ser imputable a un déficit de la demanda interna, sino que corresponde más bien a un problema de oferta, como lo sugiere la contribución negativa del comercio exterior al crecimiento francés.

No sólo Francia manifiesta un "retardo de crecimiento", sino que las perspectivas de crecimiento parecen insuficientes para obtener márgenes de progresión satisfactorios del poder de compra de las rentas netas: con un 2 % de crecimiento anual previsto, son inevitables las tensiones sobre la distribución del ingreso. Estas últimas tienen relación, por una parte, con la financiación de las jubilaciones, y esto pese al mejoramiento de las perspectivas demográficas : en la hipótesis de una estabilidad de la tasa de desempleo, de la edad de cese de

actividad, de la duración de cotización y del ratio de la pensión media neta con el salario medio neto, el déficit de los regímenes de jubilaciones debería alcanzar el 2,3 % del PIB. Por otra parte, las tensiones sobre la financiación del sistema público de salud van a aumentar, ya que los gastos de salud aumentan más rápido que el PIB, en razón de un componente autónomo (aumento del orden del 1,7 % anual) y del envejecimiento de la población. Considerando estos elementos, las proyecciones de crecimiento potencial sólo permitirían una progresión anual del poder de compra inferior a un punto de PIB, sin contar que el aumento de las deducciones (del orden de 5 puntos del PIB) necesario para la financiación de los gastos suplementarios de jubilación y de salud podría afectar el crecimiento potencial mismo. Además, el restablecimiento de la relación competitividad-precio francesa, deteriorada desde 2002 por la dinámica de los costes salariales, reduciría el margen de progresión del poder de compra en ½ punto anual.

Aumentar el crecimiento potencial

La comparación de la situación francesa con la de los tres países de referencia, representativos de opciones sociales e institucionales contrastadas – países "anglosajones" (Estados Unidos, Canadá y Reino Unido), países "escandinavos" (Dinamarca, Finlandia y Suecia) y países "renanos" (Alemania, Bélgica y Holanda) – sugiere un importante potencial de recuperación, cuyas dos fuentes identificadas son la movilización de los recursos en mano de obra (a corto y medio plazo) y el aumento de la PGF (a medio y largo plazo) :

- respecto de la primera fuente, la diferencia negativa de entrada (*input*) en trabajo (horas anuales trabajadas por cabeza), parcialmente compensada por una productividad horaria más alta, explica un diferencia de renta por cabeza de más de 10 % en comparación con los países anglosajones y de casi 5 % en comparación con los países escandinavos – siendo no significativa la diferencia en comparación con los países renanos. Si Francia beneficia de una alta productividad, se debe en gran parte a una corta duración del trabajo y a una baja tasa de empleo, esto último concerniendo especialmente a los jóvenes y a los adultos mayores. También es importante para Francia aumentar a la vez la movilización de su mano de obra en edad de trabajar y la productividad. Si se supone que en quince años Francia recupera progresivamente su diferencia de entrada en trabajo en comparación con los países escandinavos, entonces el crecimiento del PIB por cabeza subiría de 0,6 punto anual para alcanzar un 2,5 % en promedio ;
- el aumento de la PGF es el factor de crecimiento más importante para el largo plazo. Queda aún por identificar los elementos determinantes. Es un ejercicio econométrico, a partir de un panel anual de diecisiete países de la OCDE en el período 1985-2003, que explica el crecimiento de la PGF por una serie de variables explicativas, y esto en interacción con el grado de desarrollo tecnológico. Entre los numerosos factores potenciales de crecimiento de la PGF considerados, para un país cercano a la frontera tecnológica como Francia, sólo aparecen como teniendo un efecto directo significativo y durable, :
 - la inversión en educación superior ;
 - la interacción entre la liberalización del mercado de productos y la del mercado del trabajo ;
 - la variación de la duración del trabajo, de la tasa de empleo y del porcentaje de uso de las capacidades de producción.

Dicho de otra manera, las variables como el estado de la Hacienda pública, las condiciones financieras (tipos cortos y largos), la inversión en investigación y desarrollo o la parte de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) en el PIB parecen no significativas, aunque los efectos significativos pasan igualmente por una mayor difusión de las TIC.

Estos resultados nos sirven para identificar las palancas para el aumento del crecimiento francés. Alcanzar a los países anglosajones o escandinavos flexibilizando a la vez los mercados de los bienes y del trabajo, e invirtiendo ½ a ¾ de punto de PIB suplementario en la enseñanza superior, nos permitiría ganar, en cinco a diez años, el ½ a un punto de crecimiento suplementario que falta a Francia para viabilizar su sistema social, al tiempo que contribuiría a subir el PIB por habitante. Una mayor movilización de la mano de obra, que produjera ganancias de crecimiento a corto y medio plazos, parece así complementaria en comparación con esas otras reformas. En total, el aumento inicial necesario de nuestro déficit público, enteramente orientado a la inversión a largo plazo que constituyen la financiación y la aplicación de las reformas estructurales, se reabsorberá después progresivamente, en 5 a 10 años, con las ganancias de crecimiento obtenidas.

¿ Qué reformas ?

A partir de estos elementos se establece una previsión cifrada de un programa de reformas que logren recuperar el retardo respecto del promedio de los tres países escandinavos elegidos como referencia. Esta recuperación, que se lograría en quince años para la movilización de la población en edad de trabajar, en diez años para el flujo de diplomados de la enseñanza superior en la población de 25 a 35 años, y en 5 años para el nivel de las rigideces en los mercados de bienes y del trabajo, permitiría llevar el crecimiento potencial a 2,7 % entre 2008-2012, 2,8 % entre 2012-2022 y 2,6 % más allá. Estas ganancias no despreciables de crecimiento potencial se obtienen esencialmente por la mayor movilización de la población en edad de trabajar a principios del período, y después sólo por el efecto de las reformas de los mercados del trabajo y de los productos, y de la enseñanza superior.

Concretamente, se trata de aplicar cuatro tipos de reformas.

Actuar sobre el volumen de trabajo

Respecto de la oferta de trabajo, la situación francesa es singular en relación a la amplitud del subempleo. Se han identificado cuatro palancas para aumentar el volumen de trabajo :

- actuar sobre la duración del trabajo simplificando el derecho del trabajo respecto de las duraciones máximas y el tratamiento de las horas suplementarias, con dos vías posibles : limitarse al derecho europeo en la materia o desarrollar el derecho convencional derogatorio ;
- estimular la tasa de empleo de los jóvenes facilitando la acumulación de los estudios y el empleo a tiempo parcial. Se trataría de exonerar estos empleos de cotizaciones de jubilación por parte de los asalariados y de los empleadores, e incluso de todas las cotizaciones sociales si los jóvenes pueden beneficiar de la seguridad social de estudiantes ;
- estimular la tasa de actividad de los adultos mayores suprimiendo los dispositivos desincentivos como las dispensas de búsqueda de empleo, los límites a la acumulación de pensiones de jubilación con rentas de actividad, la asimetría entre la tasa de deducción de 3 % y la tasa de recargo de 5 %, y la edad máxima de actividad asalariada ;
- aumentar la oferta de trabajo de las personas poco calificadas, suprimiendo ciertas trampas de inactividad que conciernen especialmente a los padres no calificados de niños pequeños. Se trataría especialmente de eliminar las costosas contradicciones que existen entre ciertas políticas familiares, como el complemento de libre elección de actividad (CLCA), y de las políticas del empleo, como la prima para el empleo (PPE), transfiriendo por ejemplo al presupuesto de la PPE el del CLCA, así como establecer y desarrollar la renta de solidaridad activa (RSA).

Mejorar el funcionamiento del mercado del trabajo

Los autores preconizan el establecimiento de las instituciones y las convenciones que favorezcan la búsqueda de emparejamientos eficaces y estimulen la inversión en capital humano. Las reformas concernirían especialmente dos campos :

- el subsidio y la colocación de los cesantes, para pasar de una protección de los puestos a una protección de las personas. A este respecto, la fusión de la ANPE y de la UNEDIC permitiría alcanzar el ratio de 1 consejero para 50 cesantes (contra 1 para 140 actualmente) y eliminar las redundancias como los costes de transacción, liberando así recursos para reformar igualmente los sistemas de subsidios de los cesantes y de formación profesional. Este mejoramiento del acompañamiento de los solicitantes de empleo exige también una buena dosificación de la condicionalidad de los subsidios;
- el contrato de trabajo, no para establecer un contrato único que sería una mayor fuente de conflictos relacionada con la judicialización de la separación de los co-contratantes, sino para mejorar las condiciones de ruptura del contrato de trabajo. Se trata de permitir, por una parte, a las instancias laborales representativas derogar, mediante acuerdos colectivos mayoritarios, ciertas disposiciones del código del

trabajo y, por otra parte, una separación amistosa sin privar al asalariado del acceso a los subsidios.

Estimular la competencia en el mercado de bienes

En Francia, el rigor de la reglamentación del mercado de productos como lo mide la OCDE sigue estando sobre el promedio y sobre los tres grupos de países de referencia. Además, las reformas del mercado del trabajo serán más eficaces si van asociadas a ciertas reformas del mercado de productos :

- para liberalizar el sector del comercio y la distribución, sería conveniente: abrogar las leyes Royer y Raffarin (indemnizando en ciertos casos los pequeños comerciantes) y permitir una mayor libertad de implantación de superficies comerciales ; suprimir la prohibición de reventa a pérdida ; y prohibir la discriminación en las negociaciones comerciales ;
- la abertura de las barreras de entrada a las profesiones cerradas (taxis, notarios, veterinarios, farmacéuticos, etc.) debe hacerse progresivamente ;
- la reforma de la financiación de las PYME, que permitiría renovar el tejido de empresas y también ganancias de eficacia, fuentes de crecimiento de la PGF, pasa por el establecimiento de una Administración de pequeñas empresas y de ventanillas únicas para las formalidades, una fiscalidad adaptada (sustituir el impuesto de solidaridad sobre la fortuna, ISF, por un impuesto sobre las rentas de la fortuna, IRF), ayudas específicas en fondos propios (mejorar el dispositivo de Empresas de inversión en pequeños negocios) y una reforma del régimen de quiebras, para que sea menos desfavorable a los acreedores diferentes del Estado;
- acelerar la liberalización de las redes permitiría intensificar las ganancias de eficiencia y desarrollar la demanda. Respecto a la desintegración vertical y la entrada de nuevos competidores en el sector de la energía, es conveniente orientarse hacia la constitución de un operador de sistema independiente, poseedor de la red, controlado por el operador histórico pero regulado en cuanto a sus precios y su rentabilidad por el regulador del sector. También estimularía la competencia establecer las condiciones que hagan viable la entrada de nuevos competidores en los sectores de las telecomunicaciones y de la electricidad.

Revalorizar y reformar la enseñanza superior y la investigación

El esfuerzo de investigación ha declinado en Francia en ponderación relativa y el rendimiento de nuestro sistema universitario es malo en comparación con otros países europeos. Para mejorar este rendimiento, las experiencias extranjeras y los estudios econométricos sugieren :

- reformar la gobernanza de las universidades y otorgarles una real autonomía que incluya la política de investigación y la contratación;
- someter a los presidentes de universidades a verificaciones y balances académicos ;
- otorgar a las universidades con mejor rendimiento medios suplementarios distribuidos sobre la base de evaluaciones independientes de sus rendimientos en investigación y en empleo de los estudiantes ;
- revisar el estatuto de los profesores investigadores para modular las cargas de enseñanza y de investigación, diferenciar las trayectorias profesionales y adaptar las remuneraciones a las contribuciones.

Estrategia de reformas y costes

Para aplicar tales reformas, existen varias alternativas posibles : adoptar una estrategia de tratamiento de choque, de consenso social o de recompra de las rentas. El método preconizado busca el consenso con una selectividad en la indemnización. Más precisamente, la amplitud y la coherencia de la obra requieren aplicar simultáneamente – o en un breve tiempo – y lo más pronto posible el conjunto de las medidas evocadas. Esta estrategia de "masa crítica" tiene la ventaja de crear de entrada las condiciones del desarrollo económico y ofrecer la posibilidad de hacer las reformas aceptables, en la medida en que el esfuerzo es compartido entre los grupos sociales y profesionales.

El efecto sobre el crecimiento de este programa de reformas es significativo, ya que es estimado entre $\frac{1}{2}$ y 1 punto

de crecimiento potencial anual ganado, para un coste neto para las finanzas públicas inicialmente limitado (menos de ½ punto de PIB al principio) y que se anularía en un poco más de cinco años para transformarse en una ganancia neta, facilitando el necesario desendeudamiento de las administraciones públicas.

Sin embargo, sigue vigente el riesgo de que el aumento de la oferta no desemboque necesariamente en un alza equivalente de la actividad, especialmente en los primeros años de aplicación de este programa. Es el acompañamiento macroeconómico (márgenes de maniobra presupuestarios franceses) de las reformas lo que podría conjurar este riesgo. Sería bienvenida una reflexión complementaria sobre los principios de política presupuestaria que podrían guiar la elaboración de las leyes de finanzas y contribuir a una mejor gestión del ciclo francés en relación con el de la zona euro.

Comentarios

En su comentario, **Pierre Cahuc** destaca tres grandes calidades de este informe. La primera reside en su coherencia global, entre el diagnóstico establecido de los débiles rendimientos del crecimiento francés y las soluciones privilegiadas en términos de reformas estructurales, y en lo bien fundado de la focalización del informe sobre los comportamientos de la oferta. La pertinencia de las grandes orientaciones de reforma elegidas por los autores es una segunda gran calidad del informe, pese a que ciertos puntos podrían ser precisados e incluso discutidos. Finalmente, el cifrado, gracias a un ejercicio econométrico interesante, de las ganancias netas en términos de crecimiento de esas reformas estructurales es muy apreciable, aunque plantea ciertas dificultades de medida y de interpretación de los resultados. El punto débil del informe identificado por Pierre Cahuc sigue siendo la situación de aplicación de esas reformas de gran amplitud – basada en la "masa crítica" –, que, aunque está esbozada y es posible, necesita una reflexión más detenida para ser verdaderamente convincente.

Olivier Garnier inicia su comentario sobre el amplio consenso en torno a la observación del informe referida al retardo del crecimiento francés, que se debe sobre todo a un déficit de oferta, y sobre la orientación de las reformas que deben efectuarse, para afirmar que el gran interés del informe es el cifrado, a la vez del diagnóstico de los factores de retardo y del proyecto de reformas estructurales. Una vez reconocida esta aportación, pone en guardia contra los riesgos de una mala interpretación de los resultados en cuanto a sus implicaciones en materia de Hacienda pública, que podría llevar a cuatro ideas peligrosas. La primera sería deducir de los resultados que un alza sostenida de los gastos públicos es ineludible, mientras que Francia, en razón de su incapacidad de controlar sus gastos públicos, es hoy el país de la zona euro donde su peso en el PIB es de lejos el más alto y que una disminución de esos gastos sigue siendo factible. Una segunda interpretación equivocada sería pensar que el aumento del gasto público no es importante para el crecimiento potencial. Si ninguna de las variables de Hacienda pública probadas en el informe tiene efecto sobre la PGF, una imposición excesiva podría ser perjudicial para el crecimiento a través de la cantidad de trabajo. Así, Olivier Garnier piensa que una consolidación presupuestaria de gran amplitud sería la fuente de una rectificación de nuestros rendimientos de crecimiento, a la manera de Suecia. Una tercera falsa idea consistiría en pensar que el punto suplementario de crecimiento potencial podría resolver las tensiones que pesan sobre nuestro sistema de protección social sin reformarlo profundamente, mientras que la parte de los gastos públicos en el PIB casi no disminuye cuando el crecimiento se acelera, debido probablemente a que, en las fases altas de los ciclos, se reduce la incitación a la disciplina presupuestaria. Además, cualquiera sea la fase del ciclo, podría mejorarse la optimización de nuestro sistema de salud. Finalmente, pese al audaz cifrado establecido, no se puede justificar fiablemente los gastos suplementarios efectivos a corto plazo con ganancias hipotéticas a 10-15 años sin tomar un riesgo (inconsiderado) de aumento del endeudamiento.

Aunque **Jean-Pierre Vesperini** reconoce la necesidad de aumentar el crecimiento francés, discute las razones invocadas. Este comentario destaca el notable trabajo de identificación de las reformas que deben aplicarse para aumentar el crecimiento potencial, pero considera que esas medidas no serán suficientes para colocar la economía francesa en una senda de crecimiento de 3 %, por varias razones. Primeramente, las reformas preconizadas, especialmente aquéllas para liberalizar el mercado del trabajo, serían políticamente difíciles de aplicar ; o bien las reformas que son aplicables serían ineficaces, como aquéllas para estimular la oferta de trabajo de los jóvenes, o tendrían una eficacia limitada, como la liberalización del mercado de productos, y contribuirían así escasamente al objetivo del 3 %. En segundo lugar, el informe presenta una visión parcial del crecimiento al focalizarse en la oferta global, mientras que Francia sufre de una insuficiencia de la demanda externa, que obliga a contar con la política monetaria europea para estimular el crecimiento de la zona euro ; además, ciertas palancas de crecimiento son

dejadas de lado en las preconizaciones de reformas, como la producción y la difusión de las TIC o los gastos de investigación y desarrollo. Ahora bien, las medidas reglamentarias y fiscales que puedan favorecer la innovación en general serían bienvenidas para el crecimiento.

Coste del conjunto de reformas preconizadas en el informe

	Inmediato	De aquí a...		
		5 años	10 años	2020
Reformas del mercado del trabajo (en puntos de PIB)				
· coste anual de las reformas de los servicios	0,1	0,1	0,1	0,1
· coste anual de la reforma del subsidio de cesantía	0,1	0,7	0,6	0,5
Reformas del mercado de bienes (en puntos de PIB)				
· coste puntual : indemnización del pequeño comercio	0,1	—	—	—
Reformas de la enseñanza superior (en puntos de PIB)				
· coste anual de la reforma	0,1	0,5	0,7	0,7
Efectos de las reformas sobre el nivel del PIB (en %), incluyendo:	—	3 ¼	7 ¼	9 ¼
· oferta de trabajo	—	2 ½	5,0	6,0
· reformas de los mercados (trabajo, productos, capitales)	—	½	1 ½	2,0
· enseñanza superior	—	¼	¾	1 ¼
Coste bruto total de las reformas (en puntos de PIB)	0,4	1,3	1,4	1,3
· efecto sobre el saldo neto del Estado	- 0,3	- 0,1	0,4	0,8
· efecto sobre el saldo neto de las administraciones sociales	- 0,1	- 0,1	0,7	1,2