

VI. Reseñas

The Attali Report

GERMÁN PUENTES

En el mes de agosto de 2007 el presidente de la República de Francia, Nicolas Sarkozy, y el primer ministro François Fillon solicitaron a Jacques Attali que conformara una comisión para reflexionar sobre el camino a seguir y los métodos a utilizar por parte del gobierno francés, con el fin de liberar las energías de los franceses y lograr un crecimiento fuerte y sostenido, en relación con la situación actual, considerada débil en el concierto de los países similares a Francia.

Durante un semestre un grupo de 43 personas, muy reconocidas cada una en su medio, provenientes de los más diversos sectores de la vida de la nación y de varios países, con convicciones políticas diferentes y en completa libertad, se empeñaron en cumplir la tarea y para ello escucharon, tanto en París como en todo el territorio nacional, a centenas de personas de los sectores público y privado, representantes de organizaciones profesionales, de asociaciones, de sindicatos, de empresarios, de expertos; se recibieron innumerables mensajes vía internet, y se analizaron experiencias de otros países.

El primer diagnóstico formulado se puede resumir así: Francia padece de un enorme rezago en comparación con gran crecimiento económico actual, uno de los más fuertes en la historia de la humanidad; su posición en el concierto internacional es débil; la prosperidad de los habitantes actuales y del futuro está en juego.

La receta para combatir esos males aconseja aplicar trescientos medicamentos (llamados decisiones, que se encuentran condensadas en cuatro grandes capítulos), muy efectivos según los médicos sociales si se aplican en conjunto, que de manera clara y muy precisa atacarán cada uno en su frente el virus que hoy detiene, al menos, a una parte de la energía de los franceses y no los deja ni pensar ni actuar como corresponde a una nación que ha ganado durante décadas una posición decorosa en el club de las naciones más desarrolladas.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (18): 287-297, semestre I de 2008

La primera gran parte de la receta se refiere al conocimiento en el sentido más amplio, es decir la educación en todos los niveles, lo que implica un gasto en constante aumento. Se reconoce que el sistema educativo francés tiene serias falencias y que, con los mismos medios y recursos, en general, podría tener mejores resultados. Los ajustes en el sistema de enseñanza implican una completa revisión en todos los niveles, desde el jardín infantil hasta la educación universitaria, pasando por sistemas de evaluación en los que deben jugar un papel protagónico los usuarios del sistema, es decir los alumnos. Se reconoce y respeta la libertad de pensamiento, pero se exigirá la rendición de cuentas en la formación de las nuevas generaciones y en su nivel de competencia a escala internacional. La investigación debe gozar de especial apoyo financiero, proveniente del sector público como del privado. Hoy los estudiantes universitarios franceses reciben en promedio 8.700 euros al año, mientras que los estudiantes en Estados Unidos reciben el equivalente a 36.000 euros. Ninguna universidad de Francia figura dentro de las cien primeras del mundo en medicina y farmacia, y sólo dos universidades figuran entre las primeras en ciencias agronómicas y de la ingeniería.

El medicamento propuesto precisa un permanente apoyo a los estudiantes con el fin de disminuir el fracaso académico y reforzar la formación alternada con la práctica, para lo cual cada universidad contará con un centro de dirección y orientación hacia la inserción en la vida laboral, todo dirigido a hacer posible que los estudiantes logren conciliar sus estudios con su futuro empleo.

Se debe aplicar una buena dosis de autonomía universitaria, especialmente en los aspectos relacionados con la gestión financiera, el reclutamiento de los profesores y lo concerniente a su remuneración. Pero igualmente se evaluará a las universidades teniendo como criterios para determinar su posición en el ranking y las dotaciones de parte del Estado: el éxito de los estudiantes, la apertura del proceso de reclutamiento de “maitres de conférences” (profesores que deben necesariamente tener un título de doctor y varios años de experiencia antes de aspirar a concursar para ocupar un puesto de profesor titular) y los criterios que tiene la universidad para la promoción al

grado de profesor. Para hacer realidad este proceso se ha creado la Agencia para la Evaluación de la Investigación y de la Enseñanza Superior —AERES—.

Se promoverá la creación de al menos diez polos universitarios de investigación de talla mundial, de carácter pluridisciplinario y nivel de excelencia. Estos polos pueden tener varias sedes, inclusive en territorio de los países vecinos con los cuales se pondrán de acuerdo y armonizarán los cursos para que tengan validez y aceptación.

Es preciso corregir la posición de retaguardia en materia de número de investigadores, 7 por cada 1000 habitantes frente a 10 de los países nórdicos, Japón y Estados Unidos; la producción científica de Francia representa tan sólo el 4,7% de la producción mundial.

El sector privado impulsará acciones y dedicará recursos como contribución a la tarea conjunta de corregir el rumbo y la posición de retraso relativo en que se encuentra la República en estos momentos.

Muchos reconstituyentes y vitaminas se le suministrarán a las muy pequeñas empresas (menos de 20 asalariados), a las pequeñas (menos de 50 asalariados) y a las medianas (menos de 250 asalariados), por medio de la creación de una agencia de servicios para acompañarlas, una ventanilla única para que tramiten todos los asuntos frente al Estado, incluidos los relativos a créditos y a impuestos. Se asignarán líneas de crédito en condiciones favorables a las muy pequeñas empresas.

Muy llamativo es el esfuerzo conducente a promover la utilización de internet, por cuanto hoy Francia está en el puesto catorce en la Unión Europea; el 45% de los franceses no se conecta jamás a internet, y Francia no es un actor significativo en la informática, la construcción de computadores, servidores y equipos anexos. En lo referente a la economía numérica, dentro de la producción francesa no representa más que el 6%, frente al 13% en los Estados Unidos o al 17% en Corea; la parte de las tecnologías de la información y de las comunicaciones —TIC— utilizada en los procesos productivos

es el 11%, mientras que en Gran Bretaña es el 18% y en Estados Unidos el 30%.

El informe reconoce, al contrario de lo que se afirma en otros contextos, que el gasto en salud no constituye una carga para el Estado sino todo lo contrario, es un motor de crecimiento: la salud de la población, el aumento de la esperanza de vida y la reducción del dolor son progresos en sí mismos. La industria de la salud representa cerca del 11% del PIB y emplea más de dos millones de personas, el empleo en este sector aumentó en los últimos veinte años seis veces más rápido que el empleo total. Pero Francia está mal posicionada en el contexto de la OCDE en materia de cirugía ambulatoria, los hospitales públicos son más costosos que los privados, se carece de información sobre la cura de muchas enfermedades y se invierte diez veces menos que en Estados Unidos. Las soluciones tienen en cuenta una política de prevención, mejorar las condiciones para la producción de medicamentos, desarrollar la investigación conducente a realizar trasplantes, mejorar la formación de los médicos, invertir más en las neurociencias y en la nanotecnología. También se propone desarrollar una política energética menos dependiente y más durable, pensando en la industria eólica, la energía nuclear, la energía solar, y el almacenamiento de energía especialmente para los vehículos. Se piensa igualmente en desarrollar una política de seguridad alimentaria, se impulsará la política del crecimiento verde y protección del ambiente.

En materia financiera se pretende hacer de París el corazón del mundo, y en materia de comunicaciones hacer de Francia un núcleo, aun mayor, en Europa. Lograr la cifra de 100 millones de turistas para 2010 (hoy se atiende a 79 millones), convertir al país en el primer destino del mundo y ocupar el tercer lugar en la obtención de divisas por concepto del turismo, después de Estados Unidos y España; para lograr el objetivo se desarrollará el turismo de negocios.

La segunda parte de la fórmula contempla remedios que conciernen directamente más a los actores que al ambiente. Precisa que el primero de los crecimientos es aquel que permite a cada uno, cualquiera que sea su origen, progresar en su vida, enriquecer sus conocimientos y

sus capacidades como primeros y más próximos recursos, al igual que los de su familia, impulsar sus proyectos y crecer en sus ambiciones, disfrutar de la riqueza creada por la comunidad. Pero recíprocamente, a cada individuo le corresponde contribuir con su trabajo a la creación de más riqueza colectiva, reforzar el trabajo de los demás con innovaciones, ideas e iniciativas, y estar motivado para el éxito.

La propuesta de la Comisión Attali aconseja modificar el diálogo social, reforzándolo con estrategias de consulta, de concertación y de negociación eficaces y equilibradas que posibiliten a los interlocutores los espacios y las garantías esenciales para su desarrollo profesional y laboral. El fondo de este tema no es otro que el de flexibilizar las relaciones obrero-patronales en el ánimo de una eventual salida para favorecer más al capital frente al trabajo, so pretexto de generar más empleo; pero la experiencia demuestra que pueden presentarse, no pocas veces, situaciones en las cuales sale muy mal librado el trabajo y excesivamente beneficiado el capital. El diálogo social, de acuerdo con la concepción que tiene la Organización Internacional del Trabajo (OIT) incluye negociaciones, consultas o simplemente intercambio de información entre los representantes de los empleadores, los sindicatos y el gobierno sobre aspectos de la política económica y social. El objetivo principal del diálogo social es, además de hacer circular la información, fortalecer la participación democrática con el fin de resolver las grandes cuestiones económicas y sociales, promover la gobernabilidad, favorecer la paz y la estabilidad social y estimular la economía.

La propuesta pretende revisar, también, los grados de representación y de legitimidad de las organizaciones sindicales. Francia tiene el más bajo porcentaje de la clase trabajadora afiliada a los sindicatos en relación con la OCDE: 5% del sector privado y 15% del sector público contra 70 y 80% respectivamente en Suecia. Es conveniente revisar la estructura actual de representación sindical, por cuanto es claro que hoy existe una suerte de competencia monopólica entre las cinco grandes centrales obreras, sobre el supuesto irrefutable de que gozan del apoyo de las bases, lo cual tiene incidencia en el diálogo social, en el déficit democrático y en el endurecimiento de las posiciones sindicales.

Del lado de las empresas también se pretende modificar la estructura de representación, en el sentido de que cada empresa, independientemente del tamaño, tenga sólo voto en las decisiones.

En cuanto a la flexibilización de las relaciones laborales, estas se van a ver modificadas en los siguientes aspectos: permitir a quienes quieran trabajar que lo hagan a la menor edad posible y que se retiren a la mayor edad que deseen; facilitar el primer empleo a los jóvenes, por cuanto hoy el índice de desempleo es uno de los más altos de la Unión Europea, con el 23%, contra 17% del promedio; la tasa de actividad del tramo entre 55-59 años en Francia es del 54%, mientras que en Suecia es del 78%, en Japón del 73% y en Estados Unidos del 68%. Más alarmante es la situación entre los 60-64 años, en los cuales la tasa de actividad en Francia es tan sólo de 13%, frente a 57% en Suecia, 51% en Japón y 49% en Estados Unidos. Sin lugar a dudas, el informe Attali coincide con la tendencia a nivel mundial, y Colombia es un buen ejemplo en América Latina, en el sentido de que el empleado afiliado al sistema pensional se retire de actividad cuando tenga el tiempo suficiente de llegar al horno crematorio o al cementerio y no sea una carga demasiado onerosa para las finanzas estatales, las cuales están acechadas por los saqueadores de cuello blanco, la ineficiencia administrativa y la corrupción.

Algunos puntos adicionales e igualmente estratégicos en las relaciones entre obreros y patrones van en la dirección de permitir trabajar más, retardar el disfrute de la pensión, acompañamiento por parte de las agencias del Estado en la busca de trabajo según las capacidades de cada uno; incluir en el código del trabajo una regla que permita la ruptura del contrato de trabajo de manera amigable. En lo referente a la función pública, la propuesta es que sea más abierta y permita la movilidad entre las tres fusiones hoy existentes: la del orden nacional, la del orden territorial y la hospitalaria. Por supuesto, esto apunta a generar nuevas dinámicas en el comportamiento de los agentes económicos, especialmente en los portadores de la fuerza laboral; en los hábitos y conductas hasta ahora conocidos por los franceses, promoviendo la actividad laboral en cuanto se flexibiliza enormemente el ingreso y el retiro; se pretende gerenciar de manera más fluida la gran

empresa estatal al posibilitar que los recursos humanos se ubiquen donde existen las necesidades de la comunidad.

En lo referente a la movilidad geográfica es importante “liberar el movimiento” disminuyendo los obstáculos que representan, hoy, los elevados costos de transacción, los cuales constituyen unos de los más elevados en la Unión Europea. En el mismo sentido se trata de promover el acceso de los más pobres a la propiedad, a través de la venta de buena parte de las habitaciones de arrendamiento moderado —HLM— a quienes las han habitado durante un lapso al menos de diez años, a costos relativamente bajos frente a los precios de mercado.

La movilidad económica es otra de las grandes recomendaciones, y se insiste en que en los países donde hay libre competencia el mercado de bienes y servicios genera el mayor grado de bienestar para todos. Para evitar las excesivas concentraciones de capital y de actividades en pocas manos y empresas se requiere que haya una buena capacidad de control que sea única e independiente. Del lado de los consumidores, igualmente se contemplan medidas conducentes para la promoción de actividades colectivas en defensa de los intereses de las personas. No será sancionada la conducta asumida por aquellos que venden a pérdida, a no ser que lo hagan aprovechando eventualmente la posición dominante.

En el campo profesional, que goza hoy de especial protección, se debe impulsar la desregulación como los comercios especializados, ciertas actividades relacionadas con la salud, buena parte de las actividades de derecho, servicios notariales. La entrada y salida de cualquier actividad económica, eliminando las regulaciones, que hace algún tiempo fueron importantes para garantizar productos o servicios de excelente calidad, pero que de acuerdo con las nuevas condiciones de mercado ya perdieron su validez. En este frente, de acuerdo a como se desarrollaron los eventos hace ya algunos días en París, el señor presidente de la República, Nicolas Sarkozy, perdió el pulso frente a los taxistas que protestaron justamente por la eventual desregulación de su oficio, con lo cual se perjudicarían enormemente; el Presidente, para resolver el problema, dejó a un lado el consejo de la Comisión

Attali, con el compromiso de no volver a insistir sobre el tema. No obstante, la comisión desde el principio aconsejó que la receta se aplicara en su totalidad, so pena de no generar los efectos esperados.

La tercera parte de la fórmula de la Comisión Attali se refiere a la nueva *gouvernance* puesta al servicio del crecimiento, incitando siempre al sector privado a comprometerse más con el manejo económico, en el entendido que el Estado no lo puede hacer todo; las circunstancias de hoy exigen que haya una alianza estratégica Estado-sector privado, una buena coordinación entre ellos, una liviana y dinámica administración pública, un marco jurídico claro y en la medida de lo posible estable. Se hará una evaluación *ex ante* y *ex post* de todo proyecto de ley y de reglamento, así como de los textos comunitarios, con miras a corregir de manera oportuna los conflictos normativos la Unión y Francia.

El aparato administrativo debe volverse más dinámico y más liviano. Para ello se aumentará la capacidad del presidente de la República, del primer ministro, y del secretario general del gobierno, quienes tendrán enormes poderes sobre la preparación del presupuesto, la sincronización de las políticas públicas, la coordinación de las compras del Estado y la definición la estrategia financiera. El número de ministerios será limitado por una ley orgánica y en cada uno habrá direcciones de asuntos jurídicos, de asuntos europeos, de recursos humanos y de proyectos. Se suprimirán muchos trámites innecesarios entre el ciudadano y el Estado, a la vez que se privilegiará la relación vía internet. Se suprimirán igualmente los gastos de intervención menos eficaces y menos útiles para el crecimiento económico.

El sector público debe contar con procedimientos sencillos y fluidos, una función pública capacitada sistemáticamente y comprometida más con los resultados que con el cumplimiento de los reglamentos. Los funcionarios deben tener la capacidad de negociar el aumento de sus remuneraciones; los métodos de reclutamiento deben parecerse cada vez más a los utilizados por el sector privado, restringiendo el concepto de la carrera administrativa a ciertos empleos considerados estratégicos dentro de la administración central y el servicio diplomático.

Es preciso afinar el proceso de la descentralización en función de mejorar significativamente la eficiencia y la eficacia del Estado. La modificación de la organización territorial pasa por potenciar significativamente a las regiones en detrimento de los departamentos, los cuales deben desaparecer en el término de diez años. Francia es el único país de la Unión que tiene altos riesgos de superposición de funciones y competencias, lo cual lo ha vuelto ineficiente en la atención de las necesidades de los ciudadanos. Para corregir tal dificultad se requiere clarificar las prerrogativas y competencias de cada entidad y nivel territorial, promover una gestión presupuestaria por resultados y establecer un sistema de rendición de cuentas que permita exponer a la luz pública los gastos improductivos e innecesarios en que incurren las administraciones públicas.

En lo referente al sistema tributario, se pretende diseñar un sistema fiscal global e integral que esté al servicio del crecimiento económico y eliminar los estímulos a la inactividad; y en materia de ahorro, privilegiar más el riesgo que la renta. Se establecerá el impuesto de la retención en la fuente del impuesto a los ingresos, y un impuesto ecológico cuyo propósito no es aumentar los ingresos del Estado, sino desestimular determinados consumos considerados perniciosos para la comunidad.

En definitiva, con las medidas fiscales y de reducción del gasto público se pretende hacer que Francia se sitúe en la media de la Unión Europea en lo relativo al gasto público.

La cuarta y última parte de la receta Attali versa sobre la liberación del crecimiento económico de muchas ataduras que a lo largo del tiempo, al menos durante los últimos cincuenta años, se crearon y que seguramente fueron pertinentes en su momento. Las 316 decisiones que contiene el informe no son un documento más para que repose al lado de otros en los anaqueles de las entidades públicas o para el estudio y análisis de los funcionarios. Este recetario debe tomarse de manera global e integral y no según la conveniencia de cada agencia del Estado. Su puesta en práctica es urgente para que su impacto completo empiece a notarse dentro de algunos años.

Esta medicina debe ser suministrada de manera gradual y controlada. Es necesario reaccionar, y será por las acciones y por sus resultados que la nación entera tomará confianza en sí misma.

La puesta en escena del paciente al efecto del presente recetario es un gran proyecto que enfrenta al menos tres desafíos, sin duda más complejos que los asumidos por los diferentes gobiernos durante los últimos cincuenta años. De entrada, el primer reto es que la reforma sólo será posible si todos los actores, ciudadanos, asociaciones, partidos políticos, empresas y organizaciones sindicales participan y se comprometen. Cada uno debe entender y ser consciente de que no se trata de elegir adeptos, sino de entender las necesidades del país, liberar su crecimiento y dejar a cada mayoría la posibilidad de que distribuya según su criterio los frutos del crecimiento. Un segundo desafío es de carácter político: saber si el poder político tendrá la voluntad de poner en práctica esta reforma, ya que fueron el propio presidente y su primer ministro quienes ordenaron a la Comisión Attali el diseño de esta propuesta. El tercer desafío es de carácter técnico, por cuanto la puesta en marcha de estas reformas supone la movilización del conjunto de agencias del aparato público, sin ceder a las presiones de los diferentes opositores.

Lograr el crecimiento a altas tasas y mantenerse en ellas es el negocio de todas y todos los franceses.

La conducción de la reforma no es asunto de uno u otro ministerio o de una u otra administración. La reforma sólo tendrá éxito si el gobierno, al más alto nivel, compromete su voluntad política y convence a los franceses de su importancia y la necesidad de su inmediata aplicación.

Esta tremenda fórmula suscita muchos interrogantes: ¿será que el paciente está preparado para ingerir y metabolizar un medicamento cargado de tantos antivirus, vitaminas, reconstituyentes y estimulantes de todo tipo? ¿Será que este importante y audaz informe, expuesto de manera tan brutal por los técnicos, podrá ser adecuadamente comunicado y explicado a franceses y francesas a través de la diplomacia

y la sensibilidad social que debe tener todo jefe de Estado; o sólo servirá de distractor en estos momentos de tan baja popularidad? ¿Querrán los franceses cambiar de interlocutor —el Estado— por una buena dosis de mercado, tal como lo recetan el experto y su equipo? Amanecerá y veremos.

¿Quién es Jacques Attali? Nació el 1 de noviembre de 1943 en Alger, es economista, escritor, alto funcionario, antiguo consejero de François Mitterrand, fundador y primer presidente del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, dirige actualmente PlaNet Finance y preside la Comisión para la liberación del crecimiento económico en Francia. Ha publicado varios e importantes libros, ensayos y novelas.