

LA ORGANIZACION GUBERNAMENTAL PARA EL DESAROLLO ECONOMICO EN FRANCIA

Este informe ha sido redactado por M. PIERRE VIOT, consejero refrendario en el Tribunal de Cuentas, como conclusión de las tareas de un grupo de trabajo presidido por:

M. ROGER LEONARD, Primer Presidente del Tribunal de Cuentas, y compuesto por:

MM. AUBRY, Jefe de la División de los Estudios de Actualidad, Servicio de Estudios Económicos y Financieros del Ministerio de Hacienda.

BREMONT, Director de Electricidad de Francia, Consejero Económico y Social.

CATHERINE, Administrador Civil del Ministerio de Industria.

CAZES, jefe de Misión en el Comisariado General del Plan.

COMMEAU, Administrador Civil en el Ministerio de Obras Públicas.

DETTON, Consejero de Estado.

HETLBRONNER, Consejero de Estado.

MILHAUD, Secretario General del Instituto Técnico de las Administraciones Públicas.

MOUTTE, Jefe de Servicio en las Cuencas Hulleras del Norte y del Pas-de-Calais.

PRUNIERES, Instituto Nacional de Investigación Química Aplicada.

WURMSER, Inspector General Honorario del Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos.

Los problemas del desarrollo económico se han convertido en todos los países en una de las mayores preocupaciones de los poderes públicos, siendo al propio tiempo objeto de un interés creciente en sectores cada vez más amplios.

Por otro lado, los progresos del conocimiento económico permiten a los Gobiernos tomar en sus manos la dirección de una evolución que hasta ahora parecía abandonada al solo juego de las fuerzas naturales. Al basarse la previsión económica en unos datos cada vez más precisos, se posibilita el establecimiento de los planes a largo plazo que imponen la creciente extensión del ciclo general productivo y la enormidad de las inversiones indispensables para la expansión.

Fue en 1945 cuando con más fuerza se sintió en Francia la necesidad de una acción más firme por parte de los poderes públicos, como consecuencia de los retrasos sufridos durante el período comprendido entre las dos guerras, así como de las destrucciones de la segunda guerra mundial. La amplitud de las tareas a emprender exigía del Estado la fijación de las prioridades para el empleo de los medios disponibles.

Nacida en estas circunstancias, la planificación francesa ha extendido posteriormente su dominio, diversificado su acción y perfeccionado sus métodos. Intentando conciliar el mantenimiento de una economía de mercado con el desarrollo de los medios de intervención del sector público, presenta unos rasgos particulares cuya originalidad se esforzará por demostrar el presente estudio.

Los datos interesados por el cuestionario del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas se agruparán en los siguientes seis capítulos:

- I.—Historia de la planificación francesa.
- II.—Caracteres generales de la planificación en Francia.
- III.—El Comisariado general del Plan, órgano de planificación.
- IV.—Preparación de los Planes.—Plan nacional y Planes regionales.
- V.—Examen y aprobación del Plan.—Problemas jurídicos de la planificación.
- VI.—Ejecución, control y revisión del Plan.

I. HISTORIA DE LA PLANIFICACIÓN FRANCESA

A finales de la segunda guerra mundial, el resurgimiento de la economía francesa y la modernización de su equipo exigían unos esfuerzos considerables.

Ahora bien, los medios de que Francia disponía eran de los más limitados, resultando materialmente imposible no solamente emprender todas aquellas acciones que hubieran sido deseables, sino incluso las imprescindibles; en estas circunstancias se imponía la necesidad absoluta de jerarquizar las necesidades y concentrar por orden de prioridad los recursos nacionales en aquellas actividades que mejor contribuyeran a su desarrollo, o dicho de otra manera, se imponía la necesidad de actuar "según un plan".

Por este motivo un decreto del 3 de enero de 1946 prescribía la puesta en ejecución de un primer plan de conjunto de modernización y equipo que tenía por objeto "desarrollar la producción nacional y los cambios exteriores, incrementar el rendimiento del trabajo, asegurar el pleno empleo de la mano de obra y, en fin, elevar el nivel de vida de la población mejorando las condiciones del medio ambiente".

Al mismo tiempo, los poderes públicos procedían a diversas medidas de nacionalización (electricidad, gas, carbón, etc.) que habrían de permitirles una acción más eficaz y directa sobre la economía nacional.

1. *El primer Plan 1947-1950 prolongado hasta 1953*

Tenía por objeto esencial este primer Plan luchar contra las lagunas o insuficiencias ("golletes de estrangulamiento") que impedían una mayor expansión económica.

De esta manera limitaba su acción a los "sectores básicos": carbón, electricidad, siderurgia, cemento, máquinas agrícolas y transportes.

Para cada uno de estos seis sectores el Plan fijaba unos objetivos de capacidad de producción y formulaba unas propuestas respecto a las inversiones que se consideraban indispensables para su modernización. La elección de los sectores era significativa: se trataba de desarrollar las producciones más indispensables para la expansión de la economía francesa.

En 1952, los resultados ya alcanzados por la ejecución del primer Plan eran los siguientes: con relación a 1946 se había experimentado un incremento de más del 71 por 100, en cuanto a la producción industrial; del 21 por 100, en la producción agrícola, y del 30 por 100, en el nivel de vida.

A causa de la prioridad absoluta concedida a ciertos sectores, y debido también a la insuficiencia de los medios de información y previsión económica de la época, el primer Plan no disponía de un análisis cifrado

y detallado del conjunto de la economía. El segundo, y, sobre todo, el tercer Plan, van a tender, por el contrario, a dar una visión completa, coherente y al mismo tiempo suficientemente detallada del futuro de la economía francesa.

2. *El segundo Plan 1954-1957*

A los programas de los sectores básicos del primer Plan suceden las "acciones básicas". Tras haber luchado contra la penuria, es preciso, por una parte, equilibrar los mercados y rebajar los precios franceses demasiado elevados frente a la competencia internacional, y, por otra, remediar la insuficiencia de los ingresos de parte de la población.

Por lo tanto, el segundo Plan insiste especialmente sobre el incremento de la productividad y el descenso de los precios de coste. A este efecto, los programas de inversiones van acompañados de programas de reforma.

Además, el segundo Plan contiene nuevos datos prácticamente inexistentes en el primero: traza una perspectiva del desarrollo para el conjunto de la nación hasta 1957, pone el acento sobre los factores de inestabilidad monetaria, e insiste sobre ciertos sectores en función de su importancia social (vivienda, equipo escolar y sanitario).

Las previsiones del segundo Plan fueron realizadas con un año de anticipación: en 1956 la producción industrial francesa había alcanzado el objetivo fijado para 1957, es decir, un aumento del 26 por 100 con relación a 1952.

3. *El tercer Plan 1958-1961*

La situación de la economía francesa en 1956-1957 exige que sean definidos algunos objetivos generales calificados de "tareas imperativas". Se trata principalmente de reducir a la vez el déficit de la balanza de pagos de Francia y de luchar contra el aumento de los llamados "gastos improductivos" (gastos militares, gastos de consumo de los particulares), que con la inflación corren el peligro de dar lugar a una reducción de las inversiones.

En función de esta situación, los principales objetivos del tercer Plan pueden resumirse como sigue:

- Incrementar entre 1956 y 1961 en un 27 por 100 el producto inte-

rior, aumentando en un 30 por 100 la producción industrial y en un 20 por 100 la agricultura.

— Reequilibrar la balanza de pagos mediante economías en la importación, el desarrollo de los productos exportables y la modernización de un aparato productivo que debe hacerse competitivo, particularmente dentro de la Comunidad económica europea.

— Llevar a cabo las instalaciones de equipo indispensables para la expansión futura de la producción.

— Efectuar las inversiones de carácter social (vivienda, equipo escolar...) indispensables para remediar los atrasos y satisfacer las necesidades que se derivan de la evolución demográfica.

— Cuidarse de la formación de los hombres y del desarrollo de la investigación.

— Asegurar el mejor empleo de los recursos nacionales mediante una política de desarrollo regional.

— Incrementar la asistencia técnica a los países en vías de desarrollo.

Estos objetivos generales están detallados por sectores, siendo objeto para cada sector de previsiones de producción o figurando dentro de sus programas. La mejora en los métodos de contabilidad nacional permite, por otra parte, desde el tercer Plan una mayor precisión en la fijación de los objetivos.

La ejecución del tercer Plan sufrió algunos retrasos que originaron la revisión de las previsiones iniciales. A este efecto fue establecido un plan interino de dieciocho meses (julio 1960-fin 1961), mediante el cual se procedió a realizar algunas transferencias de inversiones en favor de ciertos sectores a desarrollar, lo que debe permitir superar parte de los retrasos anteriores.

4. *El cuarto Plan*

Está actualmente en preparación para el período 1962-1965. Se establecerá con dos preocupaciones primordiales: expansión económica y estabilidad monetaria.

Los objetivos generales a alcanzar han sido así definidos:

— Realización en la metrópoli y ultramar de las grandes tareas nacionales (desarrollo económico en la Francia metropolitana, ayuda a los países que hayan conseguido la independencia (Comunidad), medidas de readaptación para afrontar la competencia de los demás países.

— Mejora de las condiciones de vida de la población, asegurando un aumento anual del poder de compra al menos del 5 por 100 anual, previendo algunas medidas especiales en ciertos casos (familia, ancianos, aprendices).

— Realización de inversiones de carácter colectivo en los sectores de la sanidad, la enseñanza y el urbanismo.

— Mantenimiento del equilibrio general y regional entre la oferta y demanda de mano de obra, ahorro y divisas.

El Plan debe tener especialmente en cuenta la evolución demográfica. El aumento del número de nacimientos ha sido extraordinario en Francia tras el final de la segunda guerra mundial. De ello se deriva un incremento natural de la población francesa en edad de trabajar, incremento que se evalúa, aproximadamente, en 100.000 personas por año actualmente, y que, a partir de 1964, alcanzará cerca de 170.000 por año. El cuarto Plan actualmente en preparación tiende a determinar los empleos necesarios para estas generaciones.

Desde el primero al cuarto Plan, los métodos de planificación francesa han mejorado notablemente. Estos progresos se deben sobre todo a que los datos estadísticos, las informaciones y los estudios se han convertido en más sustanciales y completos. Algunos importantes sectores de la actividad social que en el pasado sólo pudieron ser examinados someramente han sido objeto de estudios más profundos: así, por ejemplo, el comercio, el artesanado, el urbanismo, etc.

Estas mejoras no han transformado profundamente la naturaleza de la planificación francesa, de la cual conviene examinar ahora sus caracteres permanentes, pero, sin embargo, han planteado nuevos problemas, que ponen en tela de juicio los procedimientos de la planificación y, sobre todo y de manera más profunda, su papel y significación, sobre los cuales el presente informe intentará más adelante aportar algunos elementos de reflexión.

II. CARACTERES GENERALES DE LA PLANIFICACIÓN EN FRANCIA

a) Las políticas de planificación tienen un alcance diferente según los países. La planificación puede ser *directa* cuando tiende a determinar por anticipado con detalle los planes de producción de las fábricas, las entregas de productos agrícolas, así como el consumo de los particulares. Por el contrario, es *indirecta* cuando deja subsistir los mecanis-

mos reguladores de la economía de mercado, pero influyendo al mismo tiempo mediante un conjunto de decisiones e incitaciones sobre el comportamiento de productores y consumidores.

La planificación francesa pertenece al segundo tipo. Francia, efectivamente, no ha intentado establecer un sistema autoritario donde toda la dirección de la economía quede confiada a unos organismos públicos de planificación. La fórmula francesa ha respetado ciertos principios de la economía liberal: la *propiedad privada de los medios de producción* es la regla general, salvo en algunos sectores básicos; la organización de la producción se basa en gran parte en el principio de los contratos privados; los empresarios actúan siguiendo un comportamiento que permanece aún ampliamente autónomo; por último, los individuos gozan de una auténtica libertad de elección entre la inversión y el consumo.

El Plan francés está, pues, deliberadamente adaptado a las estructuras económicas y sociológicas actuales de Francia. Además, progresivamente se va transformando y poniendo a punto, teniendo en cuenta la evolución de estas estructuras. Este aspecto de creación continua es uno de los caracteres principales de la planificación francesa.

Se distingue, por tanto, de los trabajos de previsión a largo plazo efectuados por ciertos organismos especializados en el extranjero. No es solamente la suma de las previsiones de ventas y de los programas de inversión de las principales empresas privadas y públicas. Igualmente se puede afirmar que es algo más que la simple suma de los programas de equipo, cuya coherencia se esforzará por asegurar deduciendo de la observación de las tendencias pasadas una hipótesis única de desarrollo a la cual todas las unidades económicas adaptarán sus proyectos.

Los puntos de vista globales del plan francés están basados en los datos cada vez más precisos de la contabilidad nacional, la cual utiliza las técnicas de la contabilidad de empresas adaptándolas a las dimensiones nacionales.

La existencia de esta contabilidad nacional, puesta a punto en Francia durante los diez últimos años, constituye una innovación extraordinariamente importante: ella ha contribuido a desplazar el centro de gravedad de la empresa individual hacia la economía nacional.

Cada vez más los cálculos económicos se efectúan para el conjunto del país y tienden a superponer las nociones de beneficio e interés

de la colectividad nacional a las nociones de beneficio e interés de la empresa individual.

Además, en un país como Francia, donde ciertos sectores están poco concentrados, los datos de la contabilidad nacional permiten la agrupación de informaciones y previsiones que sin ella permanecerían mucho más dispersas y fragmentarias. Se observa así la siguiente paradoja: la planificación del tipo francés presenta un interés particular para una economía donde la concentración, relativamente poco importante, hace más difícil la preparación de un Plan.

c) Pero las elecciones económicas no se dejan a la sola iniciativa y decisión de los organismos públicos. La planificación francesa organiza entre los representantes del Estado y los productores un cambio de informaciones y confrontación de las previsiones.

Al actual régimen económico de Francia frecuentemente se le califica de *economía concertada*. En tal régimen los poderes públicos deben actuar principalmente mediante la persuasión, tanto para convencer a los empresarios a que participen en el trabajo de información indispensable para el conocimiento de cada sector, como para invitarles a establecer sus propias previsiones, conforme al cuadro general de la planificación. Este esfuerzo de persuasión se extiende, por otra parte, más allá del sector de los directores de empresas.

Los procedimientos que permiten asegurar los intercambios de puntos de vista y acuerdos entre el Estado y las diversas categorías sociales interesadas serán descritos en capítulos posteriores. De momento, conviene únicamente insistir sobre el principio general que inspira a este respecto a la planificación francesa: las decisiones económicas deben efectuarse según unos métodos democráticos. La importancia creciente que tiene el Plan en la vida nacional justifica que las discusiones sean a la vez libres y abiertas.

d) Las decisiones tomadas por los organismos del Plan no revisten un carácter autoritario. La planificación francesa es *indicativa* y no *imperativa*.

En Francia se trata esencialmente de fijar algunos objetivos económicos al país. Estos objetivos normalmente deben ser respetados por el Gobierno en lo que concierne a su dominio económico propio (inversiones de las administraciones y de las empresas nacionalizadas, mercados del Estado, etc.). En cuanto a las empresas privadas, se espera que aquellas que han participado en la elaboración del Plan harán los es-

fuerzos necesarios para su realización. En caso necesario serán ayudadas por el Gobierno, pero, sin embargo, no podrán sufrir sanción alguna si manifiestamente no realizan los esfuerzos indispensables, o incluso si hacen recaer todo su interés en direcciones que el Plan considera perjudiciales.

Veremos, no obstante (capítulo VI), que el Gobierno, lejos de hallarse desarmado, dispone, por el contrario, de medios de acción esenciales para influir sobre el comportamiento del sector privado. Además conviene no subestimar los lazos que unen las previsiones particulares de las empresas y las previsiones generales del Plan.

Las unidades económicas y en particular los directores de empresa tienen cada vez más en cuenta los objetivos generales de la planificación, fundando sus cálculos económicos con la esperanza de verlos hechos realidad, por lo que todos contribuyen de esta manera a su realización.

Instrumento flexible, tanto de orientación como de acción, el Plan francés constituye un método de convergencia en la acción y un medio para que cada uno sitúe su esfuerzo con relación al de todos.

III. EL COMISARIADO GENERAL DEL PLAN, ÓRGANO PRINCIPAL DE PLANIFICACIÓN

El instrumento esencial de la planificación en Francia lo constituye el Comisariado General del Plan. Creado por Decreto de 3-1-46 se encarga, bajo la autoridad de un comisario general, de preparar el Plan que ha de ser sometido a la aprobación del Gobierno, y más tarde de velar por su ejecución y dar cuenta de los resultados obtenidos.

El Comisariado General del Plan es un organismo de poco "volumen", del que forman parte una treintena de "cuadros". A este personal de encuadramiento hay que añadir unas sesenta personas para las tareas de ejecución. La preocupación del Gobierno fue no entorpecer al Comisariado General del Plan confiándole múltiples tareas que exigieran un numeroso cuerpo de funcionarios; de esta manera se le ha querido permitir jugar en las mejores condiciones su papel de impulsor y animador.

No obstante, numerosas personas que no forman parte del personal del Comisariado General del Plan están asociadas a sus trabajos en las Comisiones de modernización y en los grupos de trabajo (cf. Capítulo IV).

El Comisariado General del Plan sólo puede, por lo tanto, actuar

con numerosas ayudas exteriores. Si bien es el organismo principal de la planificación, otros organismos también juegan un papel importante en la determinación de la política de desarrollo económico.

En particular, el presente informe insistirá sobre las tareas encomendadas a un organismo que forma parte del Ministerio de Hacienda: el Servicio de Estudios Económicos y Financieros, el cual, además, pondrá de manifiesto la importancia de los dictámenes formulados por una asamblea consultiva: el Consejo económico y social.

En su origen, el Comisariado General del Plan dependía directamente de la Presidencia del Consejo, que era entonces la autoridad mejor calificada para pronunciar los arbitrajes necesarios. Posteriormente, para aliviar de estas tareas al presidente del Consejo, fue reestructurada la organización gubernamental bajo la IV República: en 1954, el ministro de Hacienda fue encargado de la responsabilidad interministerial de las decisiones económicas, colocándose entonces al Comisariado General del Plan bajo la tutela de este ministro. Este cambio de estructura no ha modificado por ahora el papel y funcionamiento del Comisariado.

El Comisariado para la Productividad, que durante algún tiempo tuvo una existencia separada, fue fusionado con el Comisariado General del Plan en 1959.

El Comisario General del Plan se nombra por decreto acordado en Consejo de Ministros y ocupa una posición muy elevada en la jerarquía administrativa como consecuencia de la importancia de su función. Frecuentemente rinde cuentas de su actividad al primer ministro y al ministro de Hacienda, manteniendo a menudo relaciones con los demás ministros; participa en numerosas reuniones de los ministros con competencia en el ámbito económico. Con bastante frecuencia es oído por las Comisiones de la Asamblea Nacional o del Senado.

El Comisario General del Plan interviene igualmente en numerosas decisiones administrativas. A título de delegado permanente del primer ministro o como su representante participa en numerosos organismos colegiales. Como delegado del Gobierno, está en contacto permanente con los diversos departamentos ministeriales para la elaboración del Plan. Además, es miembro del Consejo Nacional del Crédito y del Consejo de Administración del Fondo para el desarrollo económico y social (cf. Capítulo VI). Participa o está representado en numerosos Comités o Comisiones: Comités internacionales cerca de la Comunidad Económica Europea o Comités nacionales tales como el Comité de coordinación de los

estudios estadísticos o el Comité director del centro de investigaciones, estudios y documentación sobre el consumo.

La colaboración entre el Comisariado General del Plan y ciertos departamentos ministeriales se hace periódicamente más estrecha: por ejemplo, durante la elaboración anual del presupuesto por el Ministerio de Hacienda o bien durante la preparación del Plan que exige el concurso de numerosos representantes de los Ministerios. Pero siempre se trata de colaboración: El Comisario General del Plan no dirige la actividad de los servicios de los distintos departamentos ministeriales. Aunque la buena voluntad varía según los servicios, los conflictos afortunadamente son escasos.

El Comisario General del Plan es auxiliado por un Comisario General adjunto del Plan y por un Secretario General del Plan, encargado de la administración interior y del presupuesto.

El personal del Comisariado General del Plan está principalmente repartido en dos divisiones con competencia "horizontal": la División económica y la División financiera, a las cuales quedan subordinados diversos departamentos técnicos con competencia "vertical" (agricultura, energía, transportes, industria, equipo urbano, etc.). Además, desde 1958, un servicio de productividad depende del Comisariado.

El personal del Comisariado tiene un origen administrativo muy diverso, comprendiendo tanto "cuadros" administrativos (miembros de la inspección de Hacienda y del Tribunal de Cuentas o administradores civiles procedentes de diversos ministerios) como ingenieros (minas, caminos, canales y puertos e Instituto Agronómico). El estatuto de este personal es igualmente variado: se compone de una docena de "consejeros", cinco o seis "encargados de misión" y una docena de funcionarios destacados de los departamentos ministeriales.

El presupuesto del Comisariado general del Plan no contiene prácticamente nada más que los gastos de personal y material del servicio, los cuales son relativamente poco importantes como consecuencia del pequeño número de los efectivos; para el año 1958 superaron ligeramente el millón y medio de nuevos francos.

Practicando una política de conciliación más que de autoridad, recurriendo más a las colaboraciones exteriores que a un personal propio, el Comisariado General del Plan, sin embargo, ha llegado a imponerse ante los diversos departamentos ministeriales. Lo debe sobre todo a la

calidad de los trabajos que ha sabido animar y orientar durante la preparación de los cuatro planes sucesivos.

Más que como una administración, se presenta como un lugar de reuniones, especie de terreno neutro donde los representantes de los departamentos ministeriales aceptan confrontar sus puntos de vista, pese a la rigidez de las divisiones administrativas y donde los dirigentes de las empresas pueden conversar sin segundas intenciones con los funcionarios responsables de la política económica (1).

IV. PREPARACIÓN DE LOS PLANES. PLAN NACIONAL Y PROGRAMAS REGIONALES

La originalidad de los métodos utilizados en Francia para la preparación de los Planes ha sido, con razón, frecuentemente destacada. Aquí se expondrán las diversas fases de su elaboración, insistiendo sobre los trabajos de la Contabilidad nacional, y sobre el papel de las Comisiones denominadas "Comisiones de modernización", las cuales se reunieron desde 1946 para la elaboración de cada uno de los cuatro Planes sucesivos.

La preparación de los planes regionales responde a una iniciativa muy reciente. Ha sido para remediar los desequilibrios interregionales, a partir de 1955, cuando el Comisariado General del Plan ha intentado definir los métodos de planificación regional.

A) *Las cuatro fases de preparación del Plan nacional*

La elaboración del Plan se compone de cuatro etapas durante el desarrollo de las cuales se va haciendo progresivamente más preciso y detallado.

(1) *Puesta al día.*

En el I. O. del 13 de julio de 1961 fueron publicados dos textos relativos a los trabajos del Plan:

1.º Un acuerdo conjunto del primer ministro y del ministro de Hacienda y Asuntos Económicos instruyendo un "Comité interministerial del plan de desarrollo económico y social" (ver anexo 4).

2.º Un decreto del primer ministro creando un "Consejo Superior del Plan" al que se debe tener informado de las diferentes fases de la elaboración del plan y encargado de establecer un informe sobre el proyecto de plan preparado por el comisario general, antes de su transmisión al Gobierno y su examen por el Consejo Económico y Social; además, el Consejo Superior debe, cada año, examinar los informes de ejecución del plan. (Ver anexo 5.)

La primera etapa es la de los *estudios preparatorios* que permiten esclarecer la elección de los objetivos y mostrar lo que es razonablemente posible.

La segunda fase es aquella durante la cual los poderes públicos *deciden las grandes líneas del Plan*.

Una vez marcadas las directrices del Plan comienza la tercera etapa, en la cual las Comisiones de modernización *fijan los programas detallados* del Plan por sectores de actividad.

Finalmente, en una cuarta y última fase de síntesis, los diversos programas son *confrontados para contrastar su coherencia*.

Estos trabajos sucesivos serán aquí descritos dentro del marco del cuarto Plan, actualmente en preparación para el período 1962-65.

1. *Primera fase: Los estudios preparatorios.*

Esta primera fase es indispensable a efectos de la elección de los objetivos generales.

Bien entendido que el Plan francés es una decisión de naturaleza ante todo política; corresponde, pues, a los poderes públicos. Gobierno y Parlamento, pronunciarse sobre las alternativas fundamentales. Pero los poderes públicos deben tener ideas claras para elegir con conocimiento de causa. Las informaciones de que deben disponer se refieren esencialmente a los datos siguientes: de una parte, las posibilidades de incrementar la producción nacional, y de otra, los medios de acción a poner en ejecución para obtener un cierto desarrollo de la economía.

Estos trabajos preparatorios se llevan a cabo conjuntamente por el Servicio de Estudios Económicos y Financieros del Ministerio de Hacienda y el Comisariado General del Plan, y tienen en el cuarto Plan tres caracteres fundamentales.

a) Su primera característica es la de no limitarse solamente al período cubierto por el Plan (1962-1965), sino "esclarecer la ruta hacia adelante durante varios años más". El Plan tiene, por lo tanto, un "plazo" y un "horizonte". Su plazo expira en 1965, su horizonte, el año 1975. Algunas perspectivas han sido ya trazadas para el uno y el otro en dos documentos distintos.

El recurso a una perspectiva lejana es totalmente legítimo: determinadas inversiones incluidas en la planificación sólo ejercen sus efectos económicos en un futuro de duración superior a la de ejecución del

Plan. Este es el caso de las inversiones energéticas o de aquellas otras realizadas en el dominio de la enseñanza técnica o de la investigación científica. Sólo pueden efectuarse cálculos correctos con una perspectiva suficientemente lejana de la evolución de la producción nacional.

Ir más allá de 1975 no ofrecería apenas interés dado lo aleatorio de la política económica y los cambios imprevisibles que puedan suceder. Un horizonte situado a una quincena de años de distancia es suficiente para el estudio de los "finés lejanos" de la evolución económica y para dar al Plan cuadrinial la prolongación indispensable (2).

b) La segunda característica de estos trabajos preparatorios es la de no partir de una sola hipótesis en materia de ritmos de crecimiento, sino considerar varios ritmos razonables, analizando sus ventajas y sus inconvenientes respectivos.

Así, los tres ritmos anuales propuestos para el cuarto Plan han sido: 3 por 100; 4,5 por 100 y 6 por 100.

El ritmo del 3 por 100 ha sido juzgado demasiado bajo en comparación con los tipos de expansión de las demás potencias industriales. Dicho tipo supondría, dentro del esfuerzo de las inversiones a realizar, una disminución incompatible con las necesidades de la economía y las responsabilidades internacionales de Francia.

La variante correspondiente al crecimiento más fuerte, el 6 por 100, presenta ventajas e inconvenientes inversos: por un lado, permitiría un incremento más rápido del nivel de vida, pero, en contrapartida, llevaría consigo el riesgo de dificultades en cuanto al equilibrio del empleo, el ahorro y la balanza de pagos.

La conclusión de los trabajos preparatorios fue, finalmente, la de quedarse con un "intervalo útil" de 4,5 a 5,5 por 100 dentro del cual el Gobierno podría fijar su elección.

c) Por último, el método de los trabajos preparatorios acude tanto a las hipótesis directas, como a las extrapolaciones. Algunas magnitudes tales como la población activa o el volumen de las inversiones públicas pueden ser valoradas directamente. Por el contrario, resulta difícil apreciar ciertos datos económicos; como, por ejemplo, el consumo. En semejantes casos, la planificación francesa acude a las enseñanzas de la evolución

(2) Sin embargo, en ciertas industrias básicas, como, por ejemplo, la industria carbonífera, las decisiones de inversión deben tener presente perspectivas que abarquen unos períodos netamente superiores a quince años.

en ciertos países extranjeros cuya economía se sitúa a un nivel más elevado: las tendencias del consumo en los Estados Unidos o en Suecia pueden al respecto suministrar útiles ejemplos.

En los trabajos de esta primera fase de elaboración del Plan, la contabilidad nacional aporta una contribución esencial, permitiendo conocer mejor aquellas limitaciones que la planificación debe tener en cuenta: estas limitaciones se manifiestan bajo la forma de relaciones entre la producción y las inversiones, los recursos y los empleos, etc.

Para delimitar mejor estos obstáculos, la contabilidad nacional procede de forma cada vez más detallada, permitiendo las desconcentraciones sucesivas de las cuentas, crear unos "modelos" cada vez más precisos. Precisamente la ventaja de la técnica de las cuentas nacionales es la de representar la economía de un país a diversas escalas bajo forma simplificada.

Para el cuarto Plan se ha establecido, en primer lugar, un modelo reducido a tres ramas, donde se distinguen tres sectores: agricultura, industria y servicios, y que permite determinar el nivel de consumo a alcanzar. Posteriormente, en un segundo tiempo, la desconcentración de los resultados permitió distinguir 17 ramas de producción en la economía nacional y establecer la demanda final que constituye el consumo privado y público. Por último, conocida la demanda final, se puede estimar la producción utilizando los cuadros de intercambios industriales (65 sectores): de esta manera han podido ser determinados los niveles de producción a alcanzar para satisfacer esta demanda final, teniendo en cuenta el consumo intermedio de las industrias.

Además de los consumos corrientes de la industria, ha sido necesario, igualmente, fijar las inversiones en cada rama por una serie de aproximaciones sucesivas.

Una vez conocidos a la vez el nivel de producción y el de las inversiones por sector, el esquema sobre los bienes físicos ha tenido que ser completado con un esquema de los circuitos de ingresos y gastos. Este último se ha establecido por extrapolación de la situación actual, teniendo en cuenta sus dificultades.

A partir de los estudios de contabilidad nacional de esta manera llevados a cabo por el Servicio de Estudios Económicos y Financieros, es como el Gobierno ha podido disponer de las indispensables informaciones para apreciar los tres porcentajes del 3 por 100, 4,5 por 100 y 6 por 100.

2. Segunda fase. Las decisiones gubernamentales sobre los objetivos globales.

Esta segunda fase comenzó con la intervención del Consejo Económico y Social, cuya Sección de Inversiones y del Plan examinó los resultados de los trabajos preparatorios. Esta sección se decidió unánimemente por un tipo de expansión todo lo próximo que fuera posible al 6 por 100.

Este examen, que duró dos meses, tiene el interés de haberse efectuado *antes* de ser decididas definitivamente las grandes líneas del Plan, lo cual deja al Gobierno un tiempo suficiente para informarse de las tendencias de la opinión tal como se manifiestan dentro del Consejo Económico y Social.

Finalmente, el Gobierno eligió un tipo de expansión anual del 5 por 100, aunque solicitó de las Comisiones de Modernización que estudiaran para cada sector la posibilidad de un tipo del 5,5 por 100. Además, precisó el cuadro político y económico en el cual deberían trabajar estas Comisiones. Fue así como definió, por ejemplo, las intenciones de Francia frente a la zona del franco y del Mercado Común.

El Gobierno, tras hacer públicas sus directrices, encargó al Comisariado General del Plan lanzar la tercera etapa de preparación del cuarto Plan, que comenzó en el mes de junio de 1960.

3. Tercera fase. Los trabajos de las Comisiones de Modernización.

La tercera fase es la de la "elaboración concertada": el plan definitivo se prepara de forma detallada por las Comisiones de Modernización, que son unos organismos mixtos, con carácter representativo y no permanente.

Estas Comisiones se constituyen con ocasión de la preparación de cada Plan, por acuerdo del ministro de Hacienda y a propuesta del comisario general del Plan, estando compuestas por representantes de la Administración, de los intereses profesionales, de los Sindicatos obreros y por expertos. No obstante, los miembros son elegidos por su competencia personal y no como representantes de los grupos o Sindicatos a los cuales pertenecen.

Para el cuarto Plan, los miembros y ponentes de estas Comisiones suman 980 personas, sin incluir los miembros de derecho (es decir, los funcionarios que, sin ser designados expresamente, forman parte por

derecho de las Comisiones, como consecuencia de los servicios administrativos que dirigen).

Entre estas 980 personas, figuran, además de los miembros de la Administración, más de 200 jefes de empresa, alrededor de 160 sindicalistas (industria y agricultura), expertos técnicos, representantes de organizaciones diversas (organismos de crédito y banca, organizaciones familiares, artesanado, hostería, cuerpo médico, etc.).

El trabajo de estas Comisiones consiste en cada sector en elaborar para el Plan las proposiciones que serán sometidas al Comisariado General. De esta manera podrán proponerse para un sector determinado un conjunto de medidas y reformas referentes a la realización de los objetivos a alcanzar o el empleo de los medios considerados.

Cada una de estas Comisiones poseen un campo de estudio determinado. Parte de ellas, las Comisiones verticales, en número de 22, están especializadas por sectores de actividad, representando cada sector un conjunto de empresas cuya actividad principal es común (por ejemplo, agricultura). Las restantes, cinco Comisiones horizontales, están divididas por grupos de problemas que afectan a varios sectores: mano de obra, economía general y financiación, investigación científica, productividad y planes regionales.

Para que prosperen sus trabajos, las Comisiones constituyen numerosos grupos de trabajo, examinando cada uno un aspecto del sector interesado. (Por ejemplo, la Comisión de Agricultura comprende 12 grupos de trabajo.)

En total, entre Comisiones y grupos, participan 4.000 personas en la elaboración del Plan.

Las modalidades de funcionamiento de las Comisiones no quedan sometidas a rígidas normas. Simplemente se requiere de ellas que realicen una doble tarea: por una parte, contestar a un cuestionario con el fin de suministrar las informaciones indispensables a los futuros trabajos de síntesis, y por otra, redactar un informe que trate de la situación, los problemas y perspectivas de las ramas de actividad que les conciernen.

El cuestionario relativo al cuarto Plan fue remitido a las Comisiones horizontales a fines de enero de 1961 y está destinado a asegurar una cierta coherencia entre los trabajos de las Comisiones.

El informe de cada Comisión está actualmente en curso de preparación, debiendo quedar terminado en junio de 1961. Deberá informar sobre la situación presente de las ramas de actividad que dependen

dan de la competencia de la Comisión, desde el punto de vista de la producción, el empleo y las relaciones con las demás ramas de la economía nacional o del comercio exterior.

A partir del análisis de la situación actual, las Comisiones son invitadas a formular objetivos en el cuadro de las previsiones globales del Plan, así como precisar los medios (materias primas, inversiones, efectivos de mano de obra) necesarios para el cumplimiento de tales objetivos.

A pesar de la existencia de un cuadro general trazado previamente por las directrices del Gobierno, y pese a las conexiones permanentes existentes entre las Comisiones, resulta evidente que las informaciones facilitadas por las diversas Comisiones son frecuentemente heterogéneas, debido a las particularidades de cada rama. Por ello es necesario hacer a continuación la síntesis.

4.—*Cuarta fase. La síntesis.*

El Comisariado General del Plan está encargado, en unión del Servicio de Estudios Económicos y Financieros, de hacer la síntesis de las diversas proposiciones y verificar si son compatibles entre sí.

Durante esta confrontación se procede a algunos ajustes y arbitrajes sobre los cuales son consultadas las Comisiones. El "grupo de equilibrio" de la Comisión de Economía General y Financiamiento juega entonces un papel particularmente importante. En primer lugar, está encargado por el Comisariado General del Plan de resolver ciertos problemas que no se someten a las Comisiones, pero cuya solución es indispensable para evitar graves incoherencias en la síntesis final (estabilidad presupuestaria, equilibrio de los salarios, etc.). En segundo lugar, se asegura de la coherencia de los trabajos de las Comisiones en lo que concierne a los objetivos de producción: apoyándose en la contabilidad nacional, debe en efecto tratar de ver si las previsiones de producción en una rama corresponden efectivamente a las salidas constituidas por las adquisiciones de las demás ramas y viceversa. En fin, estudiando los circuitos financieros, este grupo comprueba el equilibrio entre el ahorro y la inversión y entre los recursos y los gastos en divisas.

Una vez efectuados estos "retoques", el cuarto plan es objeto de una redacción final por el Comisariado General del Plan. Este informe general será después sometido a la aprobación definitiva de los mi-

nistros, con el fin de que los diferentes servicios de las administraciones económicas y financieras sometidas a su autoridad manifiesten su aprobación sobre los medios objetivos del plan. Entonces podrá ser presentado al Consejo Económico y Social y después al Parlamento.

« » »

La planificación implica algunas previsiones sobre el futuro de las relaciones económicas exteriores de Francia. A este respecto, dos series de problemas presentan una particular importancia:

Estos problemas apuntan, de una parte, al Mercado Común Europeo, y, de otra, a la Comunidad.

Los actuales trabajos de las Comisiones de Modernización se sitúan en las perspectivas económicas del Mercado Común, y para cada sector se busca, por tanto, la armonía de los objetivos franceses con los de los demás países participantes. Para favorecer esta coordinación de las políticas, se celebran algunas reuniones comunes entre los seis países del Mercado Común. Se presentan algunas dificultades debido a que los diversos países no tienen todos las mismas concepciones económicas en cuanto al papel de la planificación: sin embargo, deben ser allanadas en la medida en que dichas oposiciones correspondan más a preferencias doctrinales que a realidades políticas.

Las Comisiones de Modernización deben tener, igualmente, en cuenta el futuro de las relaciones económicas entre Francia y los países de ultramar, particularmente los territorios africanos que recientemente adquirieron su independencia y cuyo desarrollo exige importantes inversiones. Los imperativos técnicos y económicos de la Comunidad (aprovisionamiento, exportación, etc.) también son estudiados por la Comisión. A continuación se lleva a cabo la coordinación al nivel político entre el Plan de la metrópoli y los diversos Planes de los países de la Comunidad.

En el curso de los últimos años, la metrópoli ha tratado particularmente de desarrollar las inversiones en Argelia. Con este fin fue elaborado un Plan de Desarrollo Argelino, denominado "Plan de Constantina", cuya ejecución comenzó en 1959 y uno de cuyos objetivos principales era la creación de numerosos empleos indispensables para el desarrollo del sector industrial moderno y la modernización de las actividades tradicionales.

Dada la importancia de los lazos económicos entre Argelia y Fran-

cia metropolitana (empleo de, aproximadamente, 400.000 trabajadores argelinos sobre suelo metropolitano, ayuda francesa para la financiación de las inversiones en Argelia, etc.), el Plan de Constantina queda subordinado al Plan nacional. Igualmente forman parte de la planificación nacional las inversiones indispensables para la revalorización del Sahara. Las perspectivas trazadas para el Sahara tienden esencialmente a la explotación de las riquezas petrolíferas, aunque sin omitir la renovación del conjunto de la economía local.

Se puede, por tanto, comprobar que los objetivos de la planificación francesa no se limitan a una visión estrecha del desarrollo interno de la economía nacional: por el contrario, tienden a adaptar la economía francesa a las nuevas condiciones creadas por la aparición de un mercado común entre seis países europeos; igualmente, apuntan hacia la participación de Francia en la revalorización de los territorios insuficientemente desarrollados (3).

B) *Los "Planes Regionales de Desarrollo Económico y Social y de Ordenación del Territorio"*.

De la misma manera que en varios otros países europeos, Francia se esfuerza por plantear los problemas de su futuro en términos que no sean estrictamente económicos, sino también geográficos, es decir, de manera que intervengan los factores de localización al lado de los factores de producción. Bajo este aspecto se desarrollan los estudios y las realizaciones que afectan a las economías regionales.

Estas tentativas son recientes, tanto más teniendo en cuenta que si bien la investigación económica viene analizando, desde hace ya algún tiempo, con éxito el factor tiempo, por el contrario, está todavía en sus comienzos en cuanto al desarrollo en el espacio.

Los textos básicos de Francia están constituidos por varios Decretos del 30 de junio de 1955. De entre éstos, el que tiene mayor alcance apunta hacia la elaboración de programas de acción regional "destinados a prolongar y completar el plan nacional de modernización y equipo proyectándole sobre el mapa". Precisando más, se trata en el marco

(3) La ayuda aportada por Francia a los países en vía de desarrollo ha sido valorada en el 20 por 100 de su renta nacional, lo que representa el tipo más elevado para el conjunto del mundo. Teniendo en cuenta los diversos tipos de gastos soportados por la metrópoli, el importe de esta ayuda representa más de cinco mil millones de nuevos francos por año.

de cada región de coordinar la acción de las diversas administraciones departamentales y orientar mejor las inversiones para el desarrollo económico y social buscado.

Habiendo sido juzgado demasiado estrecho el cuadro de los noventa departamentos franceses, se han definido nuevas circunscripciones territoriales para el establecimiento de los programas regionales. Francia ha sido dividida en veintiuna regiones de programa, agrupando cada una de dos a ocho departamentos (ver anexo 2).

Comenzada en 1955, la elaboración de estos programas, actualmente llamados "planes regionales" de desarrollo económico y social y de ordenación del territorio", ha sido progresiva, y el método poco a poco mejorado.

En abril de 1961 se publicaban ya diez planes regionales; los otros aún están en período de examen y discusión.

Diversas medidas han sido ya tomadas o están en curso de estudio para adaptar la organización administrativa francesa a estas tareas de planificación regional. Así, en cada región con programa, el prefecto de uno de los departamentos que lo componen es el encargado de la coordinación económica: con este título preside la conferencia interdepartamental que reúne a los prefectos de los diversos departamentos de la región.

Además, por iniciativas privadas locales han sido creados a partir de 1955 numerosos comités de expansión al nivel de aglomeraciones urbanas, departamentos o regiones.

Los comités de expansión económica regionales, que corresponden a las regiones del programa, son los más importantes. Se componen de representantes de las ramas siguientes: agricultura, comercio, industria y artesanado, y organizaciones sindicales de asalariados. Pueden igualmente participar diversas personalidades pertenecientes a los medios universitarios, establecimientos de crédito, grupos de consumidores, asociaciones familiares, etc. Con estas diversas representaciones se busca un equilibrio entre los departamentos que forman parte de la región; además, se establecen algunos lazos con las asambleas locales.

La misión de estos comités regionales es, en primer lugar, consultiva: en efecto, son consultados sobre la elaboración de los planes regionales y sobre las modificaciones que pueden ser en ellos introducidas durante su ejecución. Juegan también un papel de estímulo muy importante, coordinando la expresión de los intereses económicos y sociales de las diferentes categorías profesionales, así como informando a la

administración departamental y a la conferencia interdepartamental sobre las reales necesidades futuras de las diferentes regiones.

V. EXAMEN Y APROBACIÓN DEL PLAN.—PROBLEMAS JURÍDICOS DE LA PLANIFICACIÓN

Por su doble carácter indicativo y de previsión, las decisiones contenidas en el Plan son bastante diferentes de las que contienen, en general, los textos legislativos o incluso reglamentarios. Los procedimientos tradicionales de discusión y adopción de las leyes han debido ser adaptados al caso particular de la planificación. Desde 1946 se han ido progresivamente estableciendo nuevas reglas, las cuales han determinado el reparto de competencias entre el Gobierno y el Parlamento, así como la naturaleza jurídica del Plan.

1. *Reparto de competencias entre el Gobierno y el Parlamento.*

a) Desde 1946 se admite que la preparación del plan depende directamente de la iniciativa y competencia gubernamental. Como ya se ha indicado, el Gobierno da las directrices de trabajo a las Comisiones de modernización. Igualmente corresponde a aquél, tras el examen de la síntesis final elaborada por el comisario general, decidir la publicación del Plan: los documentos impresos son objeto de una gran difusión y ampliamente analizados y comentados en la Prensa, de forma que la opinión pública quede informada de los objetivos y de los medios considerados. Las constantes relaciones existentes entre los diversos ministros y el Comisario General del Plan, permiten tener a los miembros del Gobierno constantemente informados del desarrollo de las operaciones de preparación o ejecución de los planes.

b) Por el contrario, la misión del Parlamento no quedó claramente definida al principio en el dominio de la planificación, no siendo precisada hasta que la naturaleza misma del Plan francés fue mejor definida. Cuando el Decreto del 3 de enero de 1946 planteó el principio de un primer Plan de conjunto de modernización y equipo, no se sabía todavía con claridad si la planificación francesa debía revestir un carácter autoritario o indicativo, rígido o flexible. En esta situación no podía ser tomada ninguna decisión definitiva en relación con el examen y adopción del Plan por el Parlamento. Por haber entrado en vigor el primer Plan antes de ser sometido al Parlamento, sólo pudo ser exa-

minado indirecta y parcialmente durante el examen anual de los créditos presupuestarios de inversión.

Para el segundo Plan (1954-1957), fue, por el contrario, inaugurado un procedimiento de adopción por el Parlamento. Fue considerado que el Plan no constituía un documento legislativo. En consecuencia, la ley que le concierne es un texto legislativo muy corto de tres artículos, conteniendo la aprobación de un documento anexo de más de cien páginas. Este documento anexo contiene lo esencial del segundo Plan, con una exposición de la situación inicial, una lista de objetivos, la indicación de los créditos necesarios y de las medidas legislativas a considerar. Así presentado, se asemeja a una declaración de investidura: el Parlamento aprueba la orientación general de una política económica. Este procedimiento permite conciliar dos exigencias opuestas: la rigidez de la ley y la flexibilidad del Plan.

Para evitar que el Plan, tras haber sido adoptado, sufra entorpecimientos, particularmente durante la discusión de los créditos de inversiones públicas, fue decidido en 1956, que algunas leyes programáticas fijarían por anticipado para varios años el importe de las obligaciones crediticias indispensables.

Dentro del procedimiento puesto a punto de esta manera, los diversos actos jurídicos que marcan la elaboración del Plan pueden resumirse como sigue:

- un decreto del Consejo de Estado decide la preparación de un Plan y le confía al comisario general, quien tras previos estudios, somete los objetivos generales a la aprobación del Gobierno;
- por acuerdos del ministro de Hacienda se nombran los miembros de las Comisiones de modernización, estando encargado el Comisario General de coordinar y sintetizar los trabajos;
- una vez terminado, el informe general del Comisario se somete al Consejo de Ministros;
- después el proyecto de ley relativo al Plan se deposita en la Asamblea nacional y el Senado para su examen y votación;
- las leyes de programa deben ser, en principio, presentadas y votadas al mismo tiempo;
- finalmente, cada año con ocasión de la votación del presupuesto, el Parlamento puede informarse de la ejecución del Plan y controlar los resultados.

Conviene recordar, además, que el Consejo Económico y Social es informado de los objetivos generales del Plan antes de los trabajos de las

Comisiones de modernización. Igualmente se le invita seguidamente a pronunciarse sobre el Informe general del Plan. De esta manera, a través de las Comisiones de modernización y del Consejo Económico y Social, los principales sectores sociales de la nación están constantemente asociados a los diversos trabajos de la planificación. La composición del Consejo Económico y Social presenta poco más o menos las mismas características que las de las Comisiones: representantes de los sindicatos obreros, de las cooperativas, de las organizaciones agrícolas, de las empresas industriales, de las empresas comerciales, etc.

2. *Problemas jurídicos de la planificación.*

Ciertos aspectos jurídicos de la planificación ya evocados anteriormente deben ser precisados:

a) *Ley o Decreto.*—El artículo 37 de la Constitución de la V República de 4 de octubre de 1958, dispone que todo plan o proyecto de ley programática con carácter económico o social debe ser sometida para dictamen al Consejo Económico y Social. En cuanto al artículo 34 de esta misma Constitución, menciona las “leyes programáticas”, aunque no hace figurar al plan entre las materias legislativas. Sin embargo, sería erróneo sacar la conclusión de que el cuarto Plan será objeto de un simple decreto. En una declaración del Secretario de Estado para el Presupuesto se indicaba que sería sometido al Parlamento. Por tanto, parece claramente establecido que, según el procedimiento inaugurado por el segundo Plan, el plan de Francia debe ser sometido a un voto legislativo.

b) *Voto global o voto detallado.*—El Plan sólo posee un valor en tanto que constituye un conjunto de decisiones coherentes. Una modificación introducida en un elemento puede poner en peligro el tipo de crecimiento considerado y el equilibrio económico previsto. Además, numerosas medidas de aplicación del Plan escapan al Parlamento dependiendo del ejecutivo o de los empresarios. Es, por consiguiente, necesario tener en cuenta estas características y suavizar los procedimientos de examen y voto en el Parlamento.

Las condiciones de examen en Comisión se han transformado de forma que eviten una disociación de las diversas partes del Plan entre Comisiones especializadas. Es preciso, sobre todo, adaptar empíricamente a la naturaleza del Plan el procedimiento del voto. Sin que haya sido tomada expresamente disposición alguna al respecto, se puede considerar como prácticamente admitido que, igual que un tratado, el Plan no

se presta a un voto artículo por artículo y que no puede ser modificado por vía de enmienda.

c) *Continuidad del Plan y soberanía del Parlamento.*—El voto del Parlamento constituye ya una aprobación de la orientación general del Plan. Sin embargo, la continuidad queda sobre todo asegurada mediante las leyes programáticas que permiten establecer diversas previsiones de inversión para varios años. La adopción simultánea del Plan y de las leyes programáticas permitiría obtener en lo esencial una decisión del Parlamento que, en principio, no debería ser sometida a discusión salvo necesidad de una revisión.

Estos diversos problemas jurídicos son muy significativos de una evolución que, en Francia como en otros países occidentales, transforma las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno.

VI.—EJECUCIÓN, REVISIÓN Y CONTROL DE LOS PLANES

Un plan indicativo, tal como el Plan francés, puede ir acompañado de ciertas presiones. Existe una serie de intervenciones y obligaciones indirectas que pueden ser utilizadas incluso en un régimen flexible de planificación, sin que sea preciso recurrir a las medidas extremas de los Planes autoritarios, como, por ejemplo, las sanciones penales. Se puede ejercer cierta presión, por ejemplo, sobre el volumen de las inversiones a realizar, mediante el juego de las autorizaciones presupuestarias y de la política del crédito.

Así, pues, los poderes públicos no se desinteresan del Plan después de su adopción. Al contrario, mediante una serie de medios directos o indirectos, vigilan la ejecución, controlando los resultados y procediendo, en su caso, a su revisión.

1. *Ejecución del Plan.*

Conforme al artículo 3 del Decreto de 16 de enero de 1947, el "Comisario General está encargado de velar por la ejecución del Plan", teniendo por misión seguir su desarrollo y poner en conocimiento del Gobierno aquellos hechos que le parezcan puedan entorpecerle.

Este principio no debe llevar a creer que el Comisario General del Plan dirige por sí mismo su ejecución. De hecho, sin tener bajo su autoridad a ninguno de los servicios que participan en la realización del Plan, se halla informado cerca de las administraciones técnicas o finan-

cieras y de los diversos sectores de actividad; esta tarea se ve facilitada por su participación en numerosos organismos. Merced a estas informaciones, el Comisario General del Plan puede cada año rendir cuentas de su ejecución.

Los medios de acción de la planificación están ampliamente repartidos entre las administraciones; también dependen, en gran parte, de las iniciativas de las empresas privadas.

A. *Medios de acción de los poderes públicos.*

En 1946, al principio de la experiencia planificadora, los controles físicos ocupaban un lugar importante entre los medios de acción del Plan. La penuria constreñía entonces al Gobierno a un reparto autoritario de las primeras materias disponibles. El racionamiento de los "productos básicos" fue suprimido después de hace bastante tiempo, lo mismo que tiende a desaparecer hoy día otra forma parecida de control, la que resultaba de la contingentación de las importaciones.

Por tanto, hoy día los controles físicos sólo juegan un papel muy limitado; conviene, sin embargo, mencionar la concesión de autorizaciones para la apertura de locales industriales o comerciales en la región parisina, o también la constitución de *stock* de productos agrícolas.

Los poderes públicos intervienen sobre todo en la actualidad mediante medidas de control o incitación de orden financiero. A este respecto el Plan presenta la ventaja esencial de servir de marco a los programas de inversión.

El Estado se encuentra efectivamente en condiciones de influir de manera decisiva, a la vez mediante el volumen de las inversiones públicas sobre las cuales ejerce un control directo, y mediante el control que puede ejercer a través de medidas indirectas sobre el ritmo de inversión privada. Además interviene, a la vez, mediante el presupuesto y la política de crédito.

La acción por medio de las *inversiones públicas* constituye el factor esencial de que dispone el Estado. Este es, desde luego, el encargado de las inversiones de las administraciones (escuelas, carreteras, hospitales, etcétera), financiadas por el presupuesto y que figuran, en su mayor parte, dentro de las leyes programáticas.

El Estado actúa también directamente sobre las inversiones de las empresas públicas, sobre las cuales dispone, gracias a los ministerios de

tutela, de medios de acción generalmente suficientes para orientar los gastos de equipo de estas empresas en un sentido conforme al Plan.

Durante el último decenio la acción del comisario general del Plan ha sido además decisiva a efectos de impedir que los programas de inversiones del sector público sufriesen amputaciones de tal naturaleza que comprometiesen el futuro.

Estas inversiones del sector público o directamente controladas por el Estado constituyen más de la mitad del total de inversiones realizadas cada año en Francia. Y son, por lo demás, unos medios de acción tanto más importantes cuanto que ejercen por sí un "efecto de arrastre", sobre otras ramas de la economía: las compras de electricidad de Francia influyen sobre la construcción eléctrica, las de la Sociedad Nacional de Ferrocarriles influyen sobre la industria de los medios de transporte.

La acción del Estado sobre las *inversiones privadas* se ejerce, en primer lugar, por diversos medios de presión, como, por ejemplo, cuando se conciertan contratos con industrias en las cuales el principal cliente es la colectividad pública (electrónica, por ejemplo), o incluso cuando las elevaciones de precios de ciertos productos básicos (acero o aluminio, particularmente), contribuyen a determinar las facultades de autofinanciación de las empresas productoras.

Los poderes públicos controlan también mediante su política de crédito, los servicios de financiación exteriores a la empresa: crédito a largo y medio plazo, emisiones de obligaciones, aumentos de capital.

Para favorecer las inversiones privadas, se utilizan, además, con gran frecuencia medidas de orden fiscal; el sistema fiscal francés se va adaptando así progresivamente a los imperativos de la expansión económica: institución del impuesto sobre valor añadido, creación de la amortización decreciente, concesión de ventajas fiscales para favorecer determinadas operaciones (nuevas instalaciones en provincias, por ejemplo).

Otras ventajas discriminatorias tales como primas o contribuciones pueden ser concedidas a ciertas actividades, por ejemplo, para estimular la política de descentralización industrial o la promoción de la investigación científica. A veces la concesión de tales ventajas tiene incluso por contrapartida expresa el compromiso para una profesión o empresa de consagrar el máximo de esfuerzos, a efectos de la realización de los objetivos del Plan. Este compromiso, que también puede ser implícito, constituye un "cuasi-contrato", procedimiento que actualmente se admite como medio de ejecución del Plan.

Es necesario asegurarse que la política de inversión del Estado se lleve a cabo de forma coherente y de acuerdo con los objetivos de la planificación. Esta misión de coordinación queda confiada al Consejo de Dirección del Fondo de Desarrollo Económico y Social, que examina los programas de inversión de las empresas públicas y todos los programas de equipo financiados con el concurso directo o indirecto del Estado. Este Consejo da su opinión sobre el orden de prioridad y el ritmo de ejecución de los trabajos y sobre el modo de financiación que les es aplicable.

B. Influencia del Plan sobre las decisiones del sector privado.

Los organismos de planificación deben influir mediante la información y la persuasión cerca del sector privado. La experiencia francesa demuestra que los directores de empresa están cada vez más inclinados a tener en cuenta aquellas indicaciones que les son formuladas por el Plan.

Los objetivos de producción inscritos en los planes franceses sólo son detallados al nivel de las 28 ramas de actividad en que ha sido dividido el conjunto de la economía francesa. Sin embargo, estos objetivos constituyen un cuadro de referencia útil para la toma de decisiones económicas por los jefes de empresa, en la medida en que se apoyen sobre hipótesis de desarrollo plausibles, y en que se han hecho compatibles entre sí durante la fase de elaboración del Plan. Bien entendido que esta influencia juega mucho más en los sectores concentrados tales como la industria siderúrgica, que en los sectores como la industria de transformación, que comprende un gran número de pequeñas empresas. La regionalización del Plan Económico Nacional puede ser precisamente un medio eficaz de paliar esta dificultad.

El Plan interviene también de varias maneras cuando se trata de la ejecución de los programas de producción; así, por ejemplo, tratándose de objetivos cuyo desarrollo condiciona la expansión de los sectores "clientes", el Plan contiene el enunciado de los medios puestos por el Estado a disposición de las empresas; cuando las producciones efectivas corren el riesgo de situarse sobre o por debajo de las previsiones, el comisario general se esforzará por remediarlo, provocando modificaciones en la estructura de los costes y los precios; en fin, en los casos más extremos incitará a los medios profesionales interesados a efectuar las oportunas modificaciones en la estructura de la producción (Cf., las me-

didas tomadas por consejo del Comisario General del Plan para estimular las producciones agrícolas de origen animal).

Pero es, sobre todo, a través de la inversión con lo que el Plan ha contribuido a modificar el comportamiento de los empresarios privados, y esto de tres formas. En primer lugar, les ha acostumbrado a reflexionar sobre los problemas de desarrollo a largo plazo de su sector, y a emprender algunos programas de inversión establecidos para varios años y, por consiguiente, menos sensibles a las variaciones a corto plazo de la coyuntura. Además ha debilitado la desconfianza tradicional de los medios profesionales frente a toda iniciativa pública en materia económica, y frente a la difusión de las informaciones económicas, las cuales son esenciales para la elaboración de un programa plurianual de inversiones. Por último, les ha llevado a no tener en cuenta solamente los criterios de rentabilidad financiera *stricto sensu*, y hacer entrar en sus criterios de elección de las inversiones algunas consideraciones de óptimo económico que superan el estrecho marco de la empresa.

Así, de diversas maneras los agentes económicos tienen en cuenta las perspectivas generales del Plan en sus previsiones individuales. Es poco frecuente que una desviación por defecto se deba a la mala voluntad notoria de estos agentes. Pero sucede que sus previsiones son más o menos optimistas según la coyuntura.

Bien entendido que esta acción concertada de los poderes públicos y de los medios profesionales está en perpetua evolución a medida que los progresos de la contabilidad nacional permiten suministrar a las empresas unas informaciones más detalladas, las cuales pueden ser cada vez más utilizadas como base de sus programas de producción e inversión. Además, la asociación de los medios patronales a los trabajos de las Comisiones de modernización les hace progresivamente comprender mejor que es de su interés mejorar continuamente la información económica y estadística del país, superando las concepciones tradicionales sobre el secreto de los negocios, así como no negándose a las reformas de estructura, que, si bien transforman las situaciones adquiridas, no pueden dejar de beneficiar al conjunto de la colectividad.

Finalmente, parece útil indicar aquí que la presencia de los sindicatos obreros (que igualmente son consultados en el marco del Consejo Económico y Social) en las Comisiones de modernización parece tender a modificar a más o menos largo plazo el planteamiento del problema social y a facilitar, por consiguiente su solución. Evidentemente, sigue siendo un tanto utópico imaginar que la distribución de la renta nacio-

nal entre las clases pueda realizarse sin conflictos. Pero, cada vez más, los objetivos y los resultados de la planificación proporcionan una base para las negociaciones colectivas entre los medios patronales y obreros. A partir de ahora el propio Gobierno se refiere al tipo de incremento de la productividad para evaluar el aumento razonable del nivel de los salarios.

Habiendo insistido sobre la política de inversiones, que es un elemento principal de la planificación, el presente informe no menciona todos los demás medios de ejecución que pueden ser utilizados: acción sobre el nivel de los precios, ayuda al comercio exterior, concesión de los permisos para construir, etc. La descripción de estos diversos medios exigiría una exposición completa de las modalidades de intervención del Estado en la vida económica.

Lo mismo que en materia de inversiones, la principal preocupación de los poderes públicos debe ser el asegurarse de que estas diversas técnicas son utilizadas por las distintas administraciones de una manera coordinada. Las divisiones tradicionales entre servicios administrativos constituyen a veces a este respecto un estorbo para la ejecución del Plan.

2. *Control y revisión de los Planes.*

Es indudable que la planificación refuerza los medios de dominación de que dispone el Estado moderno. Contra los peligros de una centralización excesiva y de una burocracia invasora, debe prevenirse todo sistema de planificación. El mantenimiento de numerosos centros de decisión autónomos (particularmente los del sector privado de la economía) y el pequeño volumen de la organización del Comisariado del Plan ya constituyen en Francia serias garantías a este respecto. Ciertas tendencias actuales deben también ser estimuladas, como, por ejemplo, la búsqueda de una mayor descentralización a escala regional. Finalmente, los Planes son sometidos a ciertos procedimientos de control y revisión.

a) *El control de los Planes.*

Análogamente a como los medios de ejecución de la planificación no se diferencian de las diversas técnicas clásicas de intervención de que dispone el Estado en cada sector de la economía, los procedimientos

de control utilizados son los que tradicionalmente están en uso en el derecho público francés.

Las normas generales concernientes al control del interventor financiero existente en cada Ministerio, las de la Inspección general de Hacienda o las del Tribunal de Cuentas, son, pues, aplicables a las operaciones de ejecución del Plan, así como los textos relativos al control del ordenador de pagos por el contable. Conviene indicar que un organismo estrechamente ligado al Tribunal de Cuentas y denominado "Comisión de verificación de las cuentas de las empresas públicas", somete a un examen *a posteriori* el funcionamiento de las grandes empresas nacionalizadas, pudiendo de esta manera adquirir una visión de conjunto de las inversiones realizadas en este sector.

El Parlamento está llamado a controlar la realización del Plan a través del examen de las condiciones de ejecución del presupuesto. Numerosos textos indican los documentos que a este efecto deben ser sometidos a las dos Asambleas: informaciones sobre la concesión de las subvenciones presupuestarias, sobre las empresas de economía mixta, sobre el sector nacionalizado... El Parlamento puede, además, utilizar el concurso de cuerpos de control y particularmente del Tribunal de Cuentas. En fin, los parlamentarios pueden, evidentemente, recurrir a las preguntas orales o escritas y, en los casos más graves, poner en juego la responsabilidad política del Gobierno.

b) *La revisión de los Planes.*

Algunas de las hipótesis en que se basa el Plan pueden verse desmentidas en el curso de su ejecución. El ritmo de desarrollo de la economía y, en particular, el sintomático de la realización de las inversiones, no es uniforme, ya que está sometido a la aleatoriedad de la coyuntura. Así, por ejemplo, el tipo de crecimiento de la economía francesa se elevó notablemente entre 1954 y 1958 y disminuyó a continuación. Estas variaciones contrastan con la imagen simple, dada por el Plan, de un crecimiento continuo.

Para adaptarse a estas variaciones, la planificación francesa no puede utilizar las medidas de presión de un sistema planificador más rígido. Por ello actúa de manera indirecta, practicando las necesarias correcciones por los diversos medios de que disponen los Poderes Públicos (inversiones públicas, reglamentación del crédito, etc.).

Conforme al Decreto del 16 de enero de 1947, el Comisario General

del Plan está particularmente encargado de velar por esta adaptación del Plan a las variaciones de la coyuntura.

Para ello le es indispensable seguir año tras año las condiciones de ejecución del Plan, comparando las previsiones y las realizaciones. Los estudios del Servicio de Estudios Económicos y Financieros permiten especialmente proceder a esta confrontación, ya que las cuentas de la nación trazan el cuadro anual de las actividades económicas.

Además del informe sobre las cuentas de la nación, se establecen otros documentos anuales, tales como el informe de ejecución del Comisariado General del Plan y el informe del Consejo de Dirección del Fondo de Desarrollo Económico y Social. Estos diversos documentos informan anualmente sobre la situación, contribuyendo a indicar las medidas indispensables.

Generalmente, se trata de decisiones que no alteran decisivamente las perspectivas iniciales. Desde 1946, Francia sólo ha conocido un ejemplo de revisión completa: en 1960, el tercer Plan fue totalmente corregido, siendo elaborado un plan intermedio para el período comprendido entre el 1.º de julio de 1960 y el 31 de diciembre de 1961. Los motivos de esta revisión fueron expuestos en el informe anual, sobre la ejecución del Plan de 1959: pareció que las medidas de saneamiento financiero tomadas a finales de 1958 habían llevado consigo un retroceso de la economía francesa. Para eliminar el retraso producido se decidió que el incremento de las inversiones debía ser el objetivo principal del plan intermedio, elevándose el tipo de crecimiento previsto de la producción nacional al 5,5 por 100.

Si en la planificación de tipo francés el procedimiento de revisión no puede tener el mismo carácter automático que en los sistemas rígidos de planificación, no por ello deja de presentar un carácter indispensable, tan pronto como las diferencias entre las previsiones y las realizaciones llegan a ser demasiado grandes.

* * *

La planificación no es hoy día una idea nueva. En numerosos países extranjeros son puestos en ejecución planes para elevar el tipo de crecimiento de las economías nacionales. Pero nada sería más falso que pensar que la palabra plan reviste en todas partes un significado poco más o menos idéntico y que las modalidades de planificación

en vigor en los diversos países son características de concepciones económicas parecidas. Tal error es tanto más peligroso cuanto que es el origen de numerosos juicios erróneos sobre la planificación. Esto se debe a una desgraciada confusión entre la noción de plan y la de sistema económico.

De hecho, la planificación se adapta a los diversos tipos de sociedad y a unos regímenes políticos y económicos muy diferentes. El interés de la experiencia perseguida en Francia consiste en tratar de conciliar la existencia de un plan con el mantenimiento de una economía de mercado. El Plan francés intenta asegurar un tipo de colaboración entre los poderes públicos y los agentes económicos, desarrollando los contactos entre ellos.

Pero, más allá de estos aspectos económicos, la planificación también reviste una profunda significación, que debe ser clara y objetivamente comprendida. En el mundo moderno, donde el progreso se convierte en una condición de la existencia, la planificación tiende a dar sentido a la evolución de la sociedad. No es extraordinario que, tras haber luchado contra los más graves aspectos de la penuria, los responsables del desarrollo económico en Francia se interroguen actualmente sobre la finalidad del Plan. Que la economía del mañana sea una economía de fuerza o de solidaridad, que sea una economía de ocio o de creación, que tienda en primer lugar hacia la satisfacción de las necesidades esenciales o hacia el despilfarro de productos inútiles, es necesario que los objetivos asignados al progreso económico sean objeto de debates ampliamente accesibles.

Las discusiones sobre los objetivos generales de los planes aparecen entonces como una de las condiciones fundamentales e indispensables al funcionamiento de una democracia económica. Por ello importa tanto que los datos de las decisiones económicas más importantes sean claramente presentados ante la opinión y ampliamente debatidos por ella. La planificación no solamente debe ser apreciada por la eficacia de su técnica, sino que también debe contribuir a esta educación de los hombres, que en la democracia es el fundamento de la libertad.