

LA ORGANIZACION
ADMINISTRATIVA
DE LA PLANIFICACION
ECONOMICA EN HOLANDA

65.012.3 : 338.984.3(492)

Por LUIS GARCIA DE DIEGO

Se exponen las características principales de la organización gubernamental del desarrollo económico en los Países Bajos y los diferentes tipos de planes que con tal fin se elaboran en este país.

1. Los planes económicos holandeses

La economía holandesa no puede considerarse planificada en el sentido estricto de esta palabra, es decir, no está sometida a una dirección total del Estado, siendo más bien, al contrario, una economía de mercado; ni está sujeta a planes económicos generales que coordinen y señalen la actividad de todos los sectores. Pero, sin embargo, está regida por una tupida red de reglamentaciones y restricciones que cubre todos los sectores y son numerosos los planes realizados para el desarrollo del país.

Entre estos planes, unos se elaboran con criterios puramente económicos. En otros se han tenido en cuenta simultáneamente criterios económicos y técnicos.

Estudiemos en primer lugar los planes estrictamente económicos para pasar luego al campo de la planificación física. Los planes económicos son realmente simples previsiones del futuro, y debieran calificarse de meros programas, pero son planes en sentido amplio, pues enmarcan implícitamente la política del Gobierno al incluir entre aquellas «previsiones» las posibles medidas del Gobierno para el futuro.

La Ley de 21 de abril de 1947 establece la obligación de realizar periódicamente planes económicos: «... pendiente una regulación posterior a la entrada en vigor de la Ley de Organización Industrial Pública, es deseable, en beneficio de la coordinación de la política del Gobierno en los campos económico, social y financiero, que se realice desde ahora y periódicamente un plan económico central». (Art. 1.)

«El plan económico central es un sistema equilibrado de estimaciones y directrices relativas a la economía holandesa.» «... contiene, entre otras, series de cifras referentes al volumen futuro de la producción en el más amplio sentido de la palabra, al volumen y evolución futura del nivel de precios, de la renta nacional y de las otras can-

tidades importantes para una buena coordinación de la política económica, social y financiera». (Art. 3.)

El último plan aprobado, el de 1961, se compone de las partes siguientes:

I. *Resumen del plan.*—En él se da cuenta en breves líneas de la situación económica general durante 1960 y de las perspectivas para 1961.

II. *Desarrollo económico en el extranjero en 1960 y 1961.*—Se expone la situación económica durante 1960 y las perspectivas para 1961 en los principales países.

III. *Panorama retrospectivo de 1960.*—Se analiza la evolución de la economía holandesa durante el año último.

IV. *Perspectivas para 1961.*—Al analizar estas perspectivas, el plan alude a la probable política del Gobierno para el próximo año. Así se dice que «es probable que se cree en 1961 el Seguro General Familiar», «se espera que se aumente una vez más la prima del Seguro de Enfermedad del 4,8 al 4,9 por 100», y hace otras alusiones a la posible política del Gobierno.

V. *Sectores individuales de la industria.*—En este capítulo se analiza la situación general y por sectores de la industria en 1960 y las perspectivas para 1961 en cada uno de tales sectores.

Finalmente, en dos anexos, se compara el modelo que ha servido para la elaboración del plan de 1961 con el empleado en el plan de 1955 y las cifras de los gastos del Gobierno clasificados según el presupuesto y el plan.

2. Organismos que intervienen en la elaboración de los planes

2.1. El organismo principal en el campo de la planificación es el Central Planbureau (Oficina Planificadora Central).

Empezó a funcionar en 1945, pero sus estatutos y organización actual se aprobaron en 1947 por la Ley ya mencionada, que establecía las bases legales para la elaboración de los planes económicos del Gobierno.

La Oficina Central de Planificación está bajo el control del Ministro de Asuntos Económicos, que nombra y destituye al Director y a los dos Subdirectores en consulta con los Ministros de Agricultura, Pesca y Alimentos, de Tráfico y Canales, de Obras Públicas y Reconstrucción, de Asuntos Exteriores, de Asuntos Interiores, de Territorios de Ultramar y de Asuntos Sociales.

La misión de la oficina es la de «realizar todo lo referente a la preparación del plan económico central que periódicamente aprobará el Gobierno en beneficio de la coordinación de la política del Gobierno en los campos económico, social y financiero, así como la de someter las recomendaciones sobre cuestiones generales que puedan surgir en la realización del plan». (Art. 3.)

La oficina es un órgano puramente asesor, lo cual significa que el Gobierno no está obligado a cumplir los planes de aquélla, que son simples recomendaciones. Es, pues, un centro oficial de estudio e investigación económica, sin poder ejecutivo. Mantiene contacto con todos los organismos oficiales de carácter económico, en los cuales está representada, como veremos al mencionar tales organismos.

En la oficina trabajan más de noventa personas, de las cuales la mitad aproximadamente son títulos académicos, en la mayoría economistas, y la otra mitad está formada por personal auxiliar.

Está dividida en tres departamentos, y éstos, en secciones, en la forma siguiente:

I. Problemas Estructurales:

- Problemas Estructurales Generales.
- Análisis de Mercado y de Ciclos Comerciales.
- Problemas Socioculturales.
- Comercio y Organismos Internacionales.

II. Planificación macro-económica a «corto plazo».

- Sección General.
- Presupuesto Nacional.
- Consumo e Inversión.
- Trabajo, Precios y Salarios.
- Sección Monetaria.

III. Ramas Industriales:

- Sección General.
- Industria Manufacturera.
- Agricultura.
- Otras ramas industriales.

Además de los planes anuales, como el de 1961, ya comentado, la Oficina de Planificación elabora planes de mayor duración. El primer plan que cubrió más de un año fué el de 1946-52. Posteriormente se

han realizado dos planes de veinte años de duración: el de 1950-70 y el de 1960-80. El método seguido en la elaboración de estos planes es similar al de los planes anuales, explicado en este artículo.

La Oficina de Planificación Central envía también al Gobierno estudios trimestrales sobre la situación económica en los que se hacen previsiones sobre los meses inmediatos.

2.2. Otro organismo que juega un papel fundamental en la elaboración de los planes es el Comité Planificador Central, creado por la ley antes citada.

Este Comité es un organismo asesor del Ministro de Asuntos Económicos y de la Junta de Dirección de la Oficina de Planificación Central.

Sus miembros (cuyo número está comprendido entre quince y treinta) son elegidos por los Ministros antes mencionados, cada uno de los cuales tendrá un representante en el Comité. Los demás miembros son representantes de otros organismos oficiales y de la industria y personas de prestigio en el campo científico o en cualquier otro «que se considere adecuado para apreciar el trabajo de la Oficina Planificadora Central y para dar directrices a este respecto», y son nombrados, así como el Presidente del Comité, por el Ministro de Asuntos Económicos, después de consultar a los otros Ministros antes citados.

2.3. El Ministro de Asuntos Económicos puede formar, después de consultar con los Ministros interesados y con el Comité Planificador Central, Comités de Trabajo, con la misión de asesorar y ayudar a la Junta Directora de la Oficina Planificadora Central en la elaboración de las diferentes partes del plan.

Cada Comité de Trabajo está formado por representantes de la Oficina Planificadora Central de cada Ministerio afectado y de la industria y otros sectores económicos interesados en la parte estudiada.

El Presidente y los miembros de cada Comité de Trabajo son también nombrados y destituidos por el Ministro de Economía, de acuerdo con el Ministro correspondiente.

2.4. Un importante órgano en la preparación de los planes es el Consejo de Asuntos Económicos, compuesto por todos los Ministros de los departamentos económicos. A las reuniones de este Consejo puede asistir el Director de la Oficina Planificadora Central.

2.5. La Oficina Central de Estadística es la fuente más importante de suministro de datos para la Oficina Planificadora del Plan en la realización de los planes económicos.

Está adscrita al Ministerio de Economía, dependiendo directamente de la Comisión Central de Estadística, sin cuyo consentimiento no puede realizar investigaciones estadísticas ni publicar ninguna obra.

2.6. El Consejo Económico y Social asesora al Gobierno sobre las tendencias de la opinión pública en el campo industrial y sobre los problemas más importantes de dicho sector, interviniendo así indirectamente en la elaboración de los planes económicos. Este Consejo está compuesto por representantes de los empresarios y obreros y por expertos independientes, por partes iguales, y es el órgano superior de la organización industrial. A las reuniones de este Consejo Económico y Social asisten representantes de los Ministros interesados.

2.7. Los empresarios y los obreros están representados en el Comité Planificador Central y en el Consejo Económico y Social a través de sus organizaciones superiores.

Las asociaciones más importantes de los empresarios son la Federación Social Central de Empresarios, la Asociación de Empresarios Católicos y la Asociación de Empresarios Cristianos Protestantes.

Las organizaciones superiores de obreros son la Federación Holandesa de Sindicatos, la Federación Católica de Sindicatos y la Federación Cristiana Protestante de Sindicatos.

3. Elaboración de los planes

El plan económico central holandés sufre tres revisiones antes de llegar a su forma definitiva. Es decir, que el plan último se ve precedido por tres borradores o proyectos del plan. El proceso total que se sigue es el siguiente:

3.1. La Oficina Planificadora Central elabora un proyecto de plan o primer borrador. Para realizarlo se basa en los datos proporcionados por la Oficina Central de Estadística, por los distintos Ministerios, por el sector privado y, naturalmente, en sus propios conocimientos económicos.

Este plan debe ajustarse a los principios de la política económica vigente. La oficina conoce en cada momento esta política, ya que mantiene un contacto regular con los Ministerios del campo económico y toma parte, generalmente, en las reuniones de los diversos Comités interministeriales encargados de estudiar aspectos específicos del campo económico y en los que el Director de la Oficina Planificadora Central suele actuar como Presidente o Secretario.

Por otro lado, los planes han de tener en cuenta el presupuesto nacional. Este no es una simple lista de los ingresos y gastos del Gobierno previstos, sino que constituye un verdadero programa económico al incluir todos los sectores fundamentales de la contabilidad nacional.

Este primer borrador de plan es enviado a los distintos Ministerios para que éstos hagan la crítica correspondiente.

3.2. Una vez conocida la opinión de los Ministerios, la Oficina Planificadora Central realiza un segundo proyecto del plan, que se envía a informe del Comité Planificador Central.

3.3. A la vista de dicho informe, la Oficina Planificadora Central elabora el tercer proyecto de plan, que se envía al Consejo de Asuntos Económicos para que emita su juicio correspondiente.

3.4. Después de conocer los informes de los organismos mencionados, la Oficina Planificadora Central elabora el plan definitivo, que se pone a disposición del Gobierno.

4. La planificación física

Al estudiar la planificación económica de Holanda hay que aludir necesariamente a la planificación física, dada su extraordinaria importancia en el desarrollo económico de los Países Bajos.

La muralla de diques que, alineados a lo largo de toda la costa, defienden el país de la invasión del mar; el asombroso *afsluitdijk*, que comunica y acerca las provincias de Friesland y Noord Holland y constituye una gran defensa contra los ataques del mar; la conversión del Zuiderzee en un lago (Yssel) de agua dulce, que recoge las aguas del río Yssel, antes perdidas en el Océano, y que ha evitado la contaminación por la sal marina de las tierras colindantes; la «creación» de extensas regiones (*polders*) sobre las zonas antes ocupadas por el mar, que aumentarán en un 7 por 100 la superficie total del país; la construcción sobre los nuevos *polders* de espléndidos pueblos, dotados de todos los servicios necesarios y comunicados por una densa y magnífica red de carreteras; el establecimiento de granjas agrícolas, perfectamente planeadas y cuya localización ha sido concienzudamente estudiada; las obras realizadas en las «áreas poco desarrolladas»; el llamado «Plan Delta», de construcción de diques que cierran el paso a cuatro enormes brazos de mar; el Plan de Waddenzee, o tendido de presas en

los canales existentes entre las islas de Wadden para formar otro gigantesco lago artificial; las obras del puerto de Rotterdam (Europort); los planes de urbanización de todo el oeste de Holanda, etc., son aisladamente maravillosas realizaciones técnicas, pero en el conjunto del país son obras de un claro y predominante carácter económico, que constituyen, por su envergadura y su planteamiento, verdaderos planes económicos.

Por ello, vamos a explicar brevemente la organización de esta planificación física en las tres esferas: nacional, regional y local.

4.1. PLANIFICACIÓN NACIONAL

En la esfera central o nacional, los órganos más altos de la planificación son la Corona y el Consejo de Estado. Ellos aprueban los planes nacionales y regionales y deciden sobre las reclamaciones presentadas contra los planes municipales y planes de desarrollo parcial (que afectan a varias divisiones administrativas).

Bajo ellos, está el Ministro de Reconstrucción y Vivienda (conocido también con el nombre de Ministro de Vivienda y Edificación). El aprueba los planes de reconstrucción y los planes regionales y supervisa los planes nacionales y de desarrollo parcial.

Para ayudar al Ministro existen dos servicios de carácter técnico: la Jefatura Central de Reconstrucción y Vivienda y el Servicio Central de Planificación Física.

El primero asesora al Ministro en las reclamaciones relativas a los planes municipales y de desarrollo y en la aprobación de los planes de reconstrucción. La Jefatura tiene delegaciones en todas las provincias.

El Servicio Central de Planificación Física está formado por un Comité y una Oficina Permanentes. El Comité tiene como fin coordinar los planes parciales y es órgano asesor en la preparación y revisión de los planes nacionales y en la preparación de los planes regionales y municipales de desarrollo y en todo asunto relacionado con la planificación en general. Está compuesto por nueve miembros representantes de los Ministerios del Interior, de Reconstrucción y Vivienda, de Asuntos Económicos, de Agricultura, Pesca y Alimentos, de Educación, Artes y Ciencias, de Asuntos Sociales y Sanidad, de Servicios Sociales, de Transportes y Canales y de Hacienda.

La Oficina Permanente se encarga de la parte técnica y administrativa del trabajo del servicio. Realiza investigaciones relativas a la

planificación y proporciona información a los Ministros y a ciertas organizaciones relacionadas con la planificación.

Según la Ley de Planificación Nacional y Regional de 1950, los planes nacionales son preparados por el Servicio Central de Planificación Física.

Después, son publicados para conocimiento del público, para que las personas afectadas por el plan puedan dirigir sus reclamaciones a la Corona, la cual, después de oír al Consejo de Estado y al Departamento de Disputas Administrativas, pronuncia su veredicto. Aceptado el plan, se vuelve a exponer al público durante cierto plazo, pasado el cual entra en vigor.

4.2. PLANIFICACIÓN REGIONAL

En el ámbito regional, los organismos que dirigen y realizan la planificación son, además de los de carácter nacional ya citados, los siguientes (1):

Los Estados Provinciales, encargados de revisar y aprobar los planes.

Los Estados de Diputados, que son órgano asesor en los planes nacionales, proponen y supervisan los planes regionales, proponen y aprueban los planes municipales, los de reconstrucción y los que hemos llamado parciales.

El órgano asesor técnico de las autoridades provinciales (Estados de Diputados y Provinciales) es el Servicio Provincial de Planificación Física.

Este servicio provincial está constituido, igual que el nacional, por un Comité, una Oficina Permanente y un Comité para el Desarrollo Municipal. Puede formar también los Comités de Expertos que considere necesarios.

El Comité Permanente está formado por representantes de los Municipios afectados por los planes, por expertos en los diferentes sectores de la planificación y por un inspector de la Vivienda. Su misión es la de asesorar a la Diputación en la preparación de los planes.

El Comité de Planes Municipales de Desarrollo es órgano de asesoramiento en la preparación de los planes municipales de reconstrucción y desarrollo, y está formado por especialistas de los distintos sectores que entran en los planes municipales de desarrollo.

(1) Hemos traducido literalmente los nombres de los Cuerpos provinciales y locales, al no tener una clara equivalencia con los similares de nuestro país.

La Oficina asesora a los Estados de Diputados y provinciales en los trabajos técnicos y administrativos de los planes.

Los planes provinciales son preparados por el Servicio Provincial de Planificación Física, en consulta con el Servicio Central de Planificación Física. Elaborado el plan, se somete, durante dos meses, a conocimiento del público para que las personas afectadas expongan a los Estados de Diputados los daños que puede ocasionarles. Este organismo tiene que oír la opinión del Comité Permanente del Servicio Provincial de Planificación en relación con las quejas de los particulares. Aprobado el plan se somete otra vez al público durante tres semanas. Las personas afectadas pueden presentar recurso contra el plan ante la Corona, la cual tiene en cuenta en su decisión la opinión del Consejo de Estado.

Rechazado un plan, los Estados Provinciales están obligados a preparar un nuevo o revisar el anterior en el plazo fijado por la Corona. Si no lo hacen, la Corona puede encargar que lo realice el Servicio Central de Planificación Física.

4.3. LA PLANIFICACIÓN MUNICIPAL

En la esfera municipal los organismos superiores son: el Consejo Municipal y el Ejecutivo Municipal, asesorados por el Departamento de Planificación, en las ciudades o pueblos importantes y por los Asesores de Planificación en los pueblos más pequeños.

La Ley de la Vivienda de 1901 establecía que el Colegio Ejecutivo formado por el Alcalde y los «Hombres Viejos» (Aldermen) haría los proyectos de planes de desarrollo y reconstrucción para todo el territorio municipal o parte de él. Los planes pasaban luego al Consejo Municipal o Ayuntamiento, que decide la aprobación o denegación del plan.

Aprobado el proyecto de un plan, se publica para que durante un plazo mínimo de cuatro semanas las personas afectadas puedan presentar objeciones. Terminado este plazo, el Consejo Municipal estudia las protestas presentadas y aprueba el plan, que es otra vez sometido a juicio del público durante catorce días. Pasados éstos, y en las dos semanas siguientes, el Colegio Ejecutivo somete el plan a la aprobación de las autoridades provinciales (Colegio Ejecutivo Provincial o Estado de Diputados). En las seis semanas siguientes las personas que presentaron objeciones al plan pueden dirigir sus quejas a este organismo provin-

cial. Si éste rechaza el plan, el Consejo Municipal y las personas afectadas pueden recurrir a la Corona en contra de tal denegación o de su aprobación, respectivamente.

Rechazado un plan, las autoridades municipales están obligadas a preparar otro en los doce meses siguientes. Si no lo realizan, las autoridades provinciales tienen poder para encargarse de la realización de tal plan, en sustitución de aquéllas.

La Ley de Planificación Regional y Nacional de 1950 dice que todo plan municipal tiene que estar de acuerdo con el plan regional correspondiente. En caso contrario, las autoridades provinciales pueden introducir los cambios necesarios en los planes municipales. Si un plan de desarrollo municipal está en contradicción con el plan regional, aquél queda automáticamente derogado al entrar este segundo en vigor.

Las mismas reglas son aplicables a los planes municipales en relación con los planes nacionales.

Todos estos organismos provinciales y locales están bajo el control de un Consejo ministerial, formado por el Ministro de la Presidencia, el de Asuntos Interiores, el de Vivienda y Edificación, el de Tráfico y Canales, el de Asuntos Económicos, el de Hacienda y el de Agricultura. El Director de la Oficina de Planificación Física puede asistir a las reuniones de este Consejo.

Una característica fundamental de la organización planificadora holandesa es la gran descentralización. Como hemos visto, cada municipio y cada provincia tiene sus propios departamentos de planificación.

ORGANOS		OBJETO	FASES						AGENCIAS ESPECIFICAS	RELACIONES CON OTRAS CUESTIONES	ADVERTENCIAS		
			ESTUDIOS DE LOS PLANES ESPECIFICOS	INTEGRACION EN LA PREVISION GENERAL	PREPARACION DE LA POLITICA GENERAL	DECISION SOBRE LAS MEDIDAS INDIRECTAS	CONTROL SOBRE LAS MEDIDAS INDIRECTAS	PREPARACION DE PROYECTOS ESPECIFICOS				DECISION SOBRE PROYECTOS ESPECIFICOS	EJECUCION DE PROYECTOS ESPECIFICOS
PUBLICO	GABINETE (COMISION ECONOMICA DEL GABINETE)	PROGRAMA DE CONSTRUCCION DE VIVIENDAS				○						RAZON LA DEVASTACION DE LA GUERRA LOS DESPERFECTOS DE LA CONSTRUCCION POR LA GUERRA UN GRAN AUMENTO DE LA POBLACION	
	OFICINA CENTRAL DE PLANIFICACION		○	○									
	MINISTERIOS Y AGENCIAS CENTRALES		○		○	○	○				MINISTERIO DE LA VIVIENDA Y DE EDIFICACION.		
	ADMINISTRACION LOCAL		○		○	○	○	D	○	●	○		CON ALDAMIENOS MUNICIPALES
MIXTO	COMISIONES PERMANENTES MIXTAS (PRIVADAS Y PUBLICAS)		○		○						COMISION DE LA VIVIENDA DEL PUEBLO		
PRIVADO	ORGANOS DE EMPRESAS PRIVADAS CON AUTORIDAD PUBLICA		○				○						
	INSTITUCIONES Y EMPRESAS		D					D	D	●	D		

ACCION DIRECTA OTRAS ACTIVIDADES
 RELATIVA AL PROBLEMA TOTAL ● ○
 RELATIVA A UNA PARTE DEL PROBLEMA ◐ ◑
 RELATIVA A ALGUNOS ASPECTOS DEL PROBLEMA ◓ ◔

