

EL MODELO FRANCES DE PLANIFICACION INDICATIVA

338.984.3(44)

Por FELIX VARELA

LA planificación francesa no constituye un modelo econométrico teóricamente perfecto, sino que es más bien—los franceses lo dicen así— un modo de hacer. Modo de hacer que ha tenido una historia a lo largo de la cual se ha ido perfeccionando progresivamente. Por ello, al examinar el tema debemos tratar cuatro puntos:

- 1.º Breve historia de la planificación francesa.
- 2.º Organización del Comisariado francés.
- 3.º Estudio de las etapas de preparación del Plan.
- 4.º Problemas de la ejecución de éste.

Aunque la ejecución del Plan se sale propiamente de las tareas del Comisariado, éste tiene que seguir la marcha de su ejecución con objeto de introducir en ciertos casos las revisiones parciales o totales del mismo.

1. Historia de la planificación francesa

La planificación aparece en Francia de una forma un poco accidental. Surge al final de la segunda guerra mundial, como consecuencia de la situación que se le plantea a la economía francesa: grandes daños a consecuencia de la guerra y escasez de recursos para la reconstrucción.

En estas condiciones, un Decreto de 3 de enero de 1946 crea el Comisariado del Plan, señalando la necesidad de una planificación cuyo objeto concreto sería desarrollar la producción nacional y los intercambios con el exterior, incrementar el rendimiento del trabajo, asegurar el pleno empleo y elevar el nivel de vida de la población. Se recurre al mismo tiempo a una serie de medidas de tipo nacionalizador en determinados sectores, concretamente en los de gas, electricidad y carbón y algunos otros de menor importancia. Estas medidas hacen concebir grandes esperanzas a las izquierdas francesas con respecto a la planificación, esperanzas que se perderían más tarde.

El *Primer Plan* francés se realiza para el período 1947-1950, siendo Comisario Jean Monnet, que en realidad es el creador de la planificación francesa. Redactado únicamente para cuatro años, el Plan se prolonga hasta 1953. Su objetivo era luchar contra los estrangulamientos fundamentales existentes en la economía francesa. No se trataba de un Plan total, sino parcial, que se ocupaba de muy pocos sectores; concretamente del carbón, electricidad, siderurgia, cemento, maquinaria agrícola y transportes. Los franceses comienzan, pues, por actuar en aquellos sectores cuya expansión consideraban indispensable para la expansión del resto de la economía.

El *Segundo Plan* abarca los años 1954 a 1957. A los programas de sectores básicos suceden las acciones básicas. Es decir, tras haber luchado contra la penuria se pasa a combatir los defectos económicos del sistema, plenamente vigentes a pesar de haberse superado los problemas planteados por la escasez de ciertos productos. Se lucha para rebajar los precios, elevar los rendimientos y equilibrar los mercados. En otras palabras: para equilibrar oferta y demanda a unos precios racionales. Se insiste por tanto en el incremento de la productividad y en el descenso de los costes. Para ello se programan no sólo nuevas inversiones, sino también modificaciones y reformas en sectores productivos; además, se comienza a tener en cuenta determinados sectores de importancia social, como la vivienda y el equipo escolar.

El *Tercer Plan* abarca de 1958 a 1961. La situación económica ha cambiado; son años de fuerte inflación, y el problema básico es el equilibrio. Ahora se considera tarea imperativa conseguir el equilibrio en el interior, reducir el déficit de la balanza de pagos y luchar contra el aumento de los gastos gubernamentales improductivos.

La planificación se va haciendo total, se refiere ya al conjunto de la economía y comienzan a utilizarse las técnicas de contabilidad nacional. Esto—que no había sucedido hasta el Tercer Plan—se va a perfeccionar en el siguiente: el Cuarto.

El *Cuarto Plan* se basa en dos preocupaciones primordiales: la expansión económica y la estabilidad monetaria. Dentro de estas dos condiciones básicas se trata de conseguir una serie de *objetivos sociales* muy superiores a los del Plan anterior, objetivos que, sin embargo, no ha conseguido atraer suficientemente a los sectores de izquierda, que siguen criticando el carácter reaccionario de la planificación.

Técnicamente, la planificación francesa se va perfeccionando desde un principio en que es muy parcial hasta un final en que pasa a abarcar todos los sectores. No hay modificaciones en la esencia, pero sí, y muy importante, en los métodos y resultados.

2. Organización del Comisariado

El Comisariado del Plan surge desde un principio como un organismo muy ligero, que cuenta con muy poco personal. El primero que trata de limitar la extensión administrativa del Comisariado es Monnet, que se da cuenta de que el Comisariado corre el peligro de constituirse en una superestructura administrativa; es decir, en una administración ejecutiva más—superior, si se quiere—al lado de otras administraciones ejecutivas. Monnet trata desde un principio de evitarlo e intenta que el Comisariado sea un órgano de estudio, de confrontación de opiniones, al margen de cualquier misión ejecutiva. Para ello ningún medio más adecuado que limitar sus medios humanos. La ligereza del cuadro técnico del Comisariado es tal, que en la actualidad el número de funcionarios que se dedican al problema de tipo económico no llega a cuarenta. Al margen de dichos funcionarios técnicos hay, sin embargo, una organización administrativa bastante extensa, casi el doble. La actuación ejecutiva del Comisariado no tiene, pues, apenas importancia. La ejecución sigue corriendo a cargo de los Ministerios competentes.

En un principio el Comisariado del Plan dependió del equivalente francés—hablando sin mucho rigor—de nuestra Presidencia del Gobierno. Posteriormente pasó al Ministerio de Finanzas, haciéndose, al parecer, este cambio por razones puramente administrativas, sin significar alteración alguna en sus líneas de acción. El Comisario despacha directamente con el primer Ministro, y con respecto al Ministro de Finanzas, actúa con plena independencia. Aparte del Comisariado, existe un Subcomisario, un Secretario general y una serie de servicios horizontales y verticales. Los dos servicios de tipo vertical estudian los problemas concretos de las distintas ramas de la actividad, mientras que los servicios de tipo horizontal estudian problemas generales. La especialización es un factor muy importante de la organización del Comisariado. La persona que se ocupa—por ejemplo—de los regadíos, se ocupa de ellos exclusivamente; estará más o menos al tanto de las cosas conexas, pero tiene una ocupación fundamental y muy delimitada.

Naturalmente, el Comisariado tiene que recurrir a otros órganos públicos, en los cuales se apoya, y una serie de personas que colaboran con él. De estos órganos públicos hay dos de gran importancia, en especial el primero de ellos. Se trata del Servicio de Estudios Económicos y Financieros del Ministerio de Finanzas, que es el que realiza la contabilidad nacional del país. El segundo es el Consejo Económico y Social, que analizará posteriormente los planes del Comisariado e informa el proyecto de Ley antes de pasar éste a la Cámara.

Aparte de estos órganos administrativos, hay una serie de *Comisiones horizontales y verticales*.

Las Comisiones horizontales equivalen, poco más o menos, a las Ponencias de la Comisaría del Plan español; se ocupan de unos temas de importancia general para la economía y tienen una composición algo distinta a la de las Comisiones verticales que se ocupan de sectores concretos. Los funcionarios predominan en las Comisiones horizontales, mientras que en las verticales hay un predominio claro de empresarios, representantes sindicales y de otros intereses concretos dentro del sector implicado.

Las Comisiones del Plan de Desarrollo son en general amplias en su composición—aunque varíe mucho el número de unas a otras—y por ello no se consideran como órganos de trabajo, sino como órganos deliberantes. De ahí la necesidad de los Grupos de Trabajo.

El Grupo de Trabajo es el encargado de preparar un estudio sobre un tema concreto que le determina la Comisión. El sistema es el siguiente: la Comisión se reúne, estima que hay que estudiar un cierto número de temas que son de su competencia, y entonces, normalmen-

te, crea otros tantos Grupos de Trabajo, que redactarán un informe sobre dichos temas. Los Grupos de Trabajo son totalmente independientes en la redacción de dicho informe, que pasará posteriormente a discusión por la Comisión. Esta analiza el trabajo, hace las observaciones pertinentes y, si lo considera conveniente, puede incluso rechazarlo en su totalidad. En caso contrario lo incorpora al informe final. Este es el trabajo básico de las Comisiones.

Interesa subrayar en primer lugar el carácter libre —por lo menos teóricamente— de la actuación de las Comisiones y de las personas que las integran. Las Comisiones se designan por Orden de los Ministerios respectivos, pero en la designación de las personas parece que influye, sobre todo, el Comisario del Plan. Dentro de ellas el papel más importante lo juegan dos personas: el *Presidente*, que en la mayor parte de los casos es un importante empresario privado, y el *Encargado de Misión*. Este último es la persona que enlaza la labor del Comisariado con la Comisión, y al mismo tiempo quien realiza gran parte de los trabajos de la misma.

Lo mismo la Comisión que su Presidente tienen plena independencia dentro de su ámbito de actuación. El Comisariado no tiene medios para imponerse sobre las Comisiones o para hacerlas cambiar de opinión. Por supuesto podrá dar una serie de directrices sobre la elaboración del informe —principal tarea de la Comisión— e incluso podrá hacer críticas al mismo, aparte de actuar a través del Encargado de Misión correspondiente, pero no tiene armas para imponer un criterio a una Comisión.

Otro punto que conviene destacar es la independencia de las personas que forman las Comisiones, designadas en función de los cargos que ocupan y de los intereses que representan. Al estructurar una Comisión se trata de crear un equilibrio de fuerzas entre los distintos intereses implicados, y se intenta que las Comisiones sean representativas del sector que le es asignado. Las personas designadas lo son a título personal; es decir, aunque hayan sido designadas por ser funcionarios de un Ministerio determinado, o jefe de un cierto servicio, su nombramiento tiene carácter personal, y esa persona, una vez incorporada a la Comisión, puede expresar puntos de vista propios, independientes del Ministerio a que pertenecen.

Como las Comisiones no son órganos de trabajo, éste lo preparan los *Grupos de Trabajo*. Según la experiencia francesa, son mejores los Grupos de Trabajo pluripersonales que los unipersonales, aunque puedan ser de este último tipo; es decir, que un grupo de trabajo puede constituirlo una persona experta en una materia determinada, pero resulta más adecuado el carácter pluripersonal, aunque no sea

más que para que los estudios sean objeto de discusión antes de pasar a la Comisión.

Los grupos de trabajo están constituidos por personas competentes en la materia, pero no hay representación de ninguna clase, sino que se trata de encontrar aquellas personas dispuestas a trabajar y competentes en su campo.

Como en general todos estos Grupos no son pagados, salvo ocasiones excepcionales, hay que buscar un tipo de persona especial, en general gente joven que quiera darse a conocer en una materia determinada. Los estudios de los Grupos de Trabajo son publicados por la Comisaría del Plan, y, en definitiva, esto constituye un aliciente para los redactores de los textos.

Este es, en definitiva, el Comisariado del Plan, que, según la opinión de sus propios componentés, es, más que una administración, un lugar de reuniones.

3. Estudio de las etapas de preparación del Plan

La elaboración del Plan consta de cuatro etapas muy bien marcadas. La primera, en la que se efectúan los *estudios preparatorios*, para esclarecer la elección de objetivos y mostrar el ámbito de posibilidades con las que se juega en el momento de comenzar la elaboración del Plan. La segunda etapa comprende las decisiones de las grandes líneas del Plan y concretamente la *elección de objetivos*, que corresponde a los Poderes públicos y, en concreto, al Gobierno. La tercera consiste en el *estudio de los problemas por sectores*; aquí es donde tiene lugar la actuación de las Comisiones y de los Grupos de Trabajo. Y, finalmente, en una cuarta etapa se realiza una labor de *síntesis*, que efectúa el Comisariado, en la que se confrontan los resultados de los diversos programas parciales con vista a evitar incompatibilidades o incoherencias. Estos trabajos sucesivos vamos a estudiarlos de manera más detallada.

ESTUDIOS PREPARATORIOS

La misión fundamental de estos estudios es preparar el material oportuno para poder realizar lógica y racionalmente la selección de objetivos generales. La elección de estos objetivos queda en manos de los políticos, ya que se considera que se trata de una tarea política;

sin embargo, el Comisariado tiene algo que aportar en la materia. Puede ofrecer una base para que la selección de objetivos descansa en motivaciones económicas. Para ello, el Comisariado prepara una serie de datos en colaboración con el Servicio de Estudios Económicos y Financieros del Ministerio de Hacienda, al cual ya se ha aludido, utilizando contabilidad nacional que este último elabora.

Los estudios preparatorios son llevados a cabo por ambos organismos, y su primera característica es que no se limitan al período cubierto por el Plan. Para Francia el Plan tiene un *término* y tiene un *horizonte*; el primero está constituido por los cuatro años para los cuales está diseñado. El horizonte, en cambio, es un período mucho más amplio, fijado en quince años, sobre los cuales se proyectan las consecuencias de las diversas variantes de crecimiento que pueden establecerse. Esta distinción entre el término y el horizonte tiene una razón lógica y clara; a cuatro años vista es en muchos casos difícil apreciar las repercusiones de unas medidas concretas. (Por ejemplo, que la renta crezca al 4 ó 5 por 100). A quince años, los efectos son mucho mayores; de ahí la existencia de un término y un horizonte en las proyecciones. La limitación del horizonte a quince años se justifica porque realmente no cabe proyectar las consecuencias a más largo plazo con pretensiones de validez: la proyección se convertiría en una profecía. Sin embargo, en determinadas materias concretas se tienen en cuenta plazos más largos: por ejemplo, el problema de la relación carbón-petróleo planteada en el Cuarto Plan. Este se decide en favor del petróleo y en contra del carbón, en función de una proyección de consecuencias que va mucho más lejos de los quince años del horizonte.

La segunda característica de estos trabajos preparatorios que realiza el Comisariado y el Servicio de Estudios es que no se atienen a una sola y única hipótesis, sino a *varias hipótesis*.

En los trabajos de la primera fase se utilizan los datos de la contabilidad nacional. No debe creerse, sin embargo, que se proceda a la realización de un modelo muy complejo. Se inicia con modelos sencillos para ir pasando a otros modelos más complejos. Concretamente se empieza con un modelo con tres sectores: agricultura, industria y servicios; un modelo, por tanto, sencillísimo, para lo cual se determinan las demandas finales, salvo el consumo. Una vez hecha la determinación de aquéllas, el consumo se determina por diferencia.

A continuación se pasa a un modelo más complicado, para diecisiete sectores con precios constantes. Se desconcentran las cuentas de contabilidad y se obtiene un esquema con diecisiete sectores, sobre el cual se deducen las consecuencias económicas de las distintas va-

riantes de crecimiento, y los estudios así preparados se pasan al Consejo Económico y Social, que informa sobre él con objeto de que pueda ser elegido el objetivo más racional entre las diversas hipótesis con que se ha trabajado.

ELECCIÓN DE OBJETIVOS

La segunda etapa se refiere a la elección de objetivos. Esta elección ya se indicó anteriormente que corresponde a las autoridades de tipo político. Sobre el trabajo preparatorio del Comisariado, el Consejo Económico y Social emite su informe y el Gobierno decide finalmente.

ESTUDIOS POR SECTORES

Sobre esta base se pasa a la tercera etapa, en la que lo más importante es el trabajo de las Comisiones. Tienen éstas dos tareas básicas y muy concretas: rellenar un cuestionario y redactar un informe. En realidad, la misión fundamental es la segunda, pero al envío de este informe—el elemento básico que sale de la Comisión—precede la contestación a un cuestionario presentado por el Comisariado francés. En este cuestionario se recogen los principales términos cuantitativos del informe de una forma previa. El cuestionario se rellena varios meses antes de redactar el informe definitivo y es, por tanto, puramente provisional. Los datos contenidos en el mismo se refieren a los recursos que se emplean en un sector determinado, a las salidas que van a tener los productos, a las importaciones y a la mano de obra necesaria en el sector, al capital que va a ser necesario emplear en el mismo, etc. Constituyen una serie de datos cuantitativos que van a servir al Comisariado para ir preparando, mientras las Comisiones ultiman el informe definitivo, los trabajos de síntesis que constituyen la cuarta fase de la preparación del Plan.

Antes de entrar en los problemas finales de síntesis hay que dedicar cierta atención al informe que es la tarea fundamental de las Comisiones. Se trata en definitiva de un estudio económico de la situación presente del sector de todas las ramas de actividad que dependen de la Comisión. Tal situación se examina fundamentalmente desde el punto de vista de la producción del empleo y de las relaciones con el exterior. A partir de la situación actual, las Comisiones son invitadas por el Comisariado a presentar los objetivos más importan-

tes que deben ser conseguidos en cada rama en el período correspondiente. Además, deberán razonar los medios necesarios para alcanzar estos objetivos.

SÍNTESIS

La cuarta fase de la elaboración del Plan se señaló ya que era la síntesis. Esta se realiza por el Comisariado en colaboración con el Servicio de Estudios Económicos y Financieros. La misión fundamental de esta cuarta fase es realizar la confrontación de todos los datos recibidos y realizar los ajustes necesarios para dar una cierta homogeneidad a los resultados. Son los objetivos fundamentales de esta tarea de síntesis:

El primero es resolver ciertos problemas que no se les plantean a las Comisiones, pero cuya solución es indispensable para evitar incoherencias. Por ejemplo, la estabilidad presupuestaria, el equilibrio de los salarios, el equilibrio ahorro-inversión, el de la balanza de pagos, etcétera.

Hay un segundo aspecto, quizá el más importante, que consiste en asegurar la coherencia entre los trabajos de las Comisiones en lo que concierne a los objetivos de la producción. Aunque las Comisiones hayan trabajado respondiendo a unas indicaciones comunes, y aunque los Encargados de Misión traten de encauzar los estudios en forma que sean compatibles entre sí sus conclusiones, el Comisariado tiene que realizar al final esta labor de confrontación de unas y otras para evitar incoherencias. Para ello se sirve de nuevo de la contabilidad nacional para ver si realmente las necesidades de cada sector están en consonancia con las salidas de otros que producen bienes que han de ser utilizados por él.

Con esto acaba la preparación del Plan. Queda únicamente su redacción definitiva, de la cual se encarga, por supuesto, el Comisariado. El Plan adopta la forma de un proyecto de Ley, que pasa a aprobación del poder legislativo. Una vez aprobado, el Plan pasa a tener fuerza ejecutiva.

4. Ejecución del Plan

La ejecución del Plan—lo hemos indicado anteriormente—no corresponde en absoluto al Comisariado, sino a los Ministerios ejecutivos, cada uno de ellos en su rama. Sin embargo, el Comisariado sigue

teniendo la obligación de seguir de cerca la ejecución del Plan, vigilando su cumplimiento, y debe introducir revisiones en aquellos casos en que el desarrollo de los acontecimientos no han correspondido a los proyectos o a las ideas contenidas en el Plan.

El Plan francés es de carácter indicativo, pues no va acompañado de medidas coactivas. Pero el Gobierno dispone siempre de una gama de instrumentos de negociación y de medios para cumplir sus directrices. Esos son precisamente los instrumentos que ponen en juego en la actualidad los Poderes públicos en el caso francés.

Pero los medios comenzaron siendo coactivos, para sufrir luego una evolución. En 1947 la escasez era la característica fundamental de la economía francesa, y el Gobierno tuvo que proceder al reparto de materias primas, de cupones de importación, etc. Posteriormente al racionamiento de productos acabó desapareciendo, y aunque las licencias de importación han seguido constituyendo un control hasta épocas muy recientes, el grado actual de liberalización dentro de la economía francesa es grande y la contingentación apenas tiene peso. Por tanto, se puede decir que los controles físicos juegan un papel muy limitado. El control más importante en la actualidad es el régimen de autorización a que está sometido el establecimiento de industrias en la zona de París, que se ha tratado de descongestionar por razones evidentes. Parece ser incluso que el Comisariado utiliza la concesión de estas autorizaciones como prima: para aquellos que se arriesgan a abrir una fábrica importante en Bretaña le conceden la autorización para ampliar su fábrica en París.

Dejando aparte estas medidas de tipo coactivo, tenemos en segundo lugar las medidas de orden financiero, tanto directas como indirectas. Las primeras están constituidas por las inversiones públicas. En España no nos hacemos a la idea muchas veces de que las inversiones públicas francesas son muy elevadas con respecto a la cifra total de inversiones; consecuencia de ello es que su impacto sobre la economía, tanto directo como inducido, es muy considerable. Pero indirectamente el Gobierno también ejerce presión sobre la inversión privada, a fin de orientarla en el sentido más conveniente, de acuerdo con las previsiones del Plan; las dos armas principales para ello son la concesión de créditos a medio y largo plazo y la concesión de autorizaciones para aumentar el capital.

Por último, existen medidas fiscales, consistentes en la exención de impuestos y otras de carácter excepcional, como las primas y las concesiones especiales. Hay primas de establecimientos a las industrias que se localicen en la zona de Lorena, Bretaña y otra serie de regiones cuyo desarrollo se considera conveniente. Con respecto a las

concesiones especiales ya se mencionó antes lo que ocurre con el establecimiento de nuevas industrias en la zona próxima a París.

Un último tipo de influencia es el logrado por medio de la información y de la persuasión. Parece que estos métodos de acción han tenido notable importancia en Francia. Ello se ha debido a que una gran parte de los sectores industriales están dominados por un número bastante reducido de empresas. El Comisariado ha encontrado así bastante fácil influir o llegar a un acuerdo con las personas de cuya actividad depende la vida del sector. Es éste uno de los puntos que justifica la crítica de los partidos de izquierdas a la planificación francesa.

Para terminar queda solamente tocar el problema del control y de la revisión del Plan. El Comisariado tiene la misión concreta de seguir el desarrollo del Plan, tal como se lo impone un Decreto de 1947, y en el caso de que los resultados del Plan no estén en relación con lo proyectado, se procede a la revisión del mismo.

Las revisiones de tipo parcial, es decir, para un sector determinado del Plan, son muy frecuentes. En cambio, sólo en una ocasión se ha procedido a una revisión general. Concretamente fué la revisión del final del Tercer Plan, en los últimos dieciocho meses, motivado por un cambio fundamental en la situación a causa de la introducción del Plan francés de estabilización.