

LA REGIONALIZACION DEL IV PLAN FRANCES

El IV Plan, se lee en su texto, marca una nueva etapa en la evolución que conduce a una integración más estrecha de las perspectivas generales dentro de la planificación nacional. Más acentuadamente que en los planes precedentes, se intenta establecer en éste aquellas conexiones entre las directrices nacionales y regionales, cuya falta se hacía notar.

La innovación, que se califica por el propio Plan como un «ensayo» y una «esperanza», va a concretarse fundamentalmente en la preparación de las «secciones operativas» de los

planes regionales. Se pretende regionalizar el IV Plan según el procedimiento de las secciones operativas. Este nuevo procedimiento que, probablemente, ha de enriquecer el contenido de la planificación francesa, plantea delicados problemas de adaptación. Sus resultados tangibles se manifestarán tan sólo de una manera progresiva. Téngase en cuenta además, que, como tal procedimiento ha sido puesto en práctica una vez aprobado el IV Plan, el establecimiento de las secciones operativas 1962-1965 tan sólo permitirá determinar la política de inversiones en

los años 1964 y 1965. Lo que no cabe duda es que facilitará los métodos y las directrices del V Plan francés.

La técnica de las secciones operativas intenta asegurar una articulación entre el plan nacional y los planes regionales, es decir, entre la administración central y los organismos regionales. Por eso no es extraño, y a efectos de plena eficacia de la labor de las Conferencias interdepartamentales (en España, serían Conferencias interprovinciales) de los Comités de expansión regional y de la propia Comisaría del Plan, que se hayan señalado unas líneas directrices comunes en los trabajos de preparación de las mismas.

La circular interministerial del 18 de diciembre de 1961, así como varias notas internas de la Comisaría, han precisado estas directrices generales. Precisiones que se refieren a las condiciones de aplicación de la decisión gubernamental, al cuadro financiero dentro del cual las Conferencias interdepartamentales (interprovinciales) conducirán sus trabajos, a los procedimientos que se seguirán en la presentación y examen de sus proposiciones, a los datos e instrucciones nacionales que les serán comunicados.

Sirviéndonos de estos documentos trazaremos un rápido bosquejo de las secciones operativas.

Objeto de las secciones operativas

Las secciones operativas, como instrumento de articulación entre directrices nacionales y regionales, ofrecen un doble aspecto: son secciones operativas de los planes regionales y secciones regionales del plan nacional.

En efecto, los planes regionales

franceses trazan las orientaciones, a largo plazo, del desarrollo de las regiones, pero no señalan ni una prioridad en las operaciones a ejecutar ni unas perspectivas de financiación; esto es lo que precisamente aportan las secciones operativas. En el plan nacional, las secciones operativas representan la proyección regional del mismo, y una síntesis horizontal de las diferentes acciones; puesto que no basta proyectar las acciones verticales al nivel de la región, sino que es preciso asegurar una síntesis horizontal en cada una de las regiones.

Las secciones operativas suponen un cuadro de realizaciones y un orden de prioridades; contienen indicaciones sobre el modo de financiamiento; señalan las inversiones públicas a realizar. Todo ello con referencia al plan nacional.

Contenido de las secciones operativas

Las secciones operativas no se limitan a trazar un programa de las inversiones públicas en la región. Pretenden un examen más amplio de los problemas de desarrollo económico de la misma. Por ello, contienen unas perspectivas tanto sobre uno como sobre el otro extremo.

1. PERSPECTIVAS CUATRIENALES SOBRE EL DESARROLLO ECONÓMICO DE LA REGIÓN

Para su elaboración se tienen en cuenta tanto las orientaciones a largo plazo del plan regional como los objetivos sectoriales nacionales del IV Plan. Los trabajos se efectuarán por las Conferencias interdepartamentales y los Comités de expansión regional.

La investigación se centra fundamentalmente en una doble tarea: estudios sobre el empleo regional, aprovechando los estudios efectuados por la Comisión de la Mano de Obra de la Comisión general del Plan, y sobre las posibilidades de crecimiento, a nivel regional, de determinados sectores claves. Mediante los primeros se conseguirá conocer los déficit o excedentes de mano de obra que se manifiestan en cada circunscripción. Con los segundos podrá afrontarse viablemente la conversión de ciertas actividades y la realización de medidas particulares en algunas ramas productivas.

2. INVERSIONES PÚBLICAS 1962-1965

Se utilizan como referencia las indicaciones elaboradas a escala central por los diferentes Ministerios en cuanto a la regionalización de las inversiones públicas. Se señalan indicaciones sobre las principales operaciones a realizar en los cuatro años, dejándose a los presupuestos anuales fijar el detalle de sus realizaciones.

Se distinguen, con objeto de fijar el contenido de las secciones operativas, tanto a nivel central como regional, tres categorías de inversiones:

a) Inversiones públicas ya individualizadas a nivel nacional.

Se trata de operaciones expresamente mencionadas en el IV Plan o individualizadas ya en los programas plurianuales por sector.

Estas realizaciones se refieren, por ejemplo: a las grandes inversiones energéticas, a las principales operaciones a efectuar en el sector comunicaciones, a las grandes inversiones en telecomunicación, investigación

científica, establecimientos universitarios, importantes obras universitarias de infraestructura y ciertas inversiones agrícolas.

Como interesa conocer las consecuencias de la programación geográfica de estas inversiones, y aun cuando el crédito consignado venga individualizado por el escalón central, las conferencias interdepartamentales son consultadas con un doble fin: 1.º, para que examinen las condiciones locales de realización, proponiendo medidas para su mejor adaptación a las condiciones de desarrollo económico regional; 2.º, en el supuesto de varias obras a ejecutar en la misma circunscripción, la conferencia propondrá las prioridades de realización.

b) Inversiones a individualizar a nivel regional. Se trata de operaciones que, por su naturaleza, permiten una individualización, aun cuando todavía no se haya efectuado. Tal tarea corresponde esencialmente a la conferencia interdepartamental.

Con objeto de evitar discusiones de detalle a nivel regional, la Comisaría del Plan Francés ha decidido que las secciones operativas no abarcasen más que las principales operaciones en los siguientes terrenos: infraestructura urbana de las aglomeraciones importantes, pobladas de viviendas, infraestructura de zonas industriales a efectuar con prioridad, establecimientos escolares de segundo grado, enseñanza y urbanización agrícola, equipo cultural, estructura social y estructura sanitaria de apoyo, infraestructura colectiva turística e inversiones en telecomunicación que no sean de la primera categoría.

La función de la conferencia interdepartamental será principalmente: 1.º, Proponer un cierto orden de

urgencia entre las inversiones. 2.º Dentro de cada inversión estudiar la jerarquía de operaciones. 3.º Promover una cierta prioridad para algunas zonas en el interior de una misma región. 4.º Examinar las inversiones locales, complementarias de las operaciones individualizadas a nivel nacional. 5.º Considerar las posibilidades de financiación local.

c) Inversiones adscritas por masas globales en las secciones operativas.

Se trata de inversiones, señala una nota de la Comisaría, que no es ni deseable ni prácticamente posible individualizar a escala regional, debiendo ser fijados los detalles por los Ministerios en el momento de la elaboración de los presupuestos anuales del Estado, o por las colectividades locales interesadas.

Este tipo de inversiones (clases elementales y maternas, equipo deportivo corriente, etc.) son objeto de estudio por las «Comisiones departamentales provinciales de equipo», correspondiendo a las conferencias interdepartamentales (interprovinciales) el examinar los criterios de distribución de las mismas en el interior de cada región.

Cuadro financiero de las secciones operativas

Se trata de asegurar la coherencia de los proyectos transmitidos por las conferencias interdepartamentales y garantizar su compatibilidad con el equilibrio económico y financiero previsto en el IV Plan.

Se establece un procedimiento fundándose en la distinción, antes descrita, de las tres categorías de inversiones.

Para las inversiones de la primera categoría, se notifica a las conferencias interdepartamentales la naturaleza y el montaje financiero de estas operaciones.

Para las inversiones de las segundas y las terceras categorías deben ser distinguidos dos casos:

- Para ciertas inversiones, el reparto del volumen de gastos entre las regiones puede ser efectuado por los servicios centrales, aun cuando la individualización proceda, en última instancia, de la competencia de las instancias regionales.
- Para otras inversiones, las conferencias interdepartamentales, a partir de determinadas hipótesis de trabajo, señalan las masas globales de inversiones a realizar, acompañadas, en la medida de lo posible, de una lista de operaciones individualizadas.

En uno y otro caso las conferencias interdepartamentales indican las consecuencias que aportará al programa establecido en este cuadro financiero un aumento y una disminución del 20 por 100 del volumen total de gastos así previstos. De esta forma es posible proceder a ajustes indispensables a nivel nacional, corrigiendo más exactamente el reparto inicial de inversiones.

Todas las informaciones regionales sobre este tipo de inversiones se comunican a las administraciones centrales interesadas y a la Comisaría General del Plan, con el fin de fijar definitivamente el volumen total de las mismas a adscribir por región y por sector en las secciones operativas.

Las conferencias interdepartamentales informan paralelamente, y en

la medida de lo posible, de la parte de financiamiento complementario exigido a las colectividades locales. Al mismo tiempo deben suministrar información de todas las inversiones, complementarias o concurrentes, de las operaciones financiadas por el presupuesto del Estado.

Tanto las diversas categorías de inversiones como sus límites financieros figuran en su totalidad en la sección operativa cuatrienal sin proposiciones presupuestarias anuales.

Procedimiento de las secciones operativas

1. PREPARACIÓN DE LAS SECCIONES OPERATIVAS

La Comisaría General del Plan, en colaboración con los Ministerios, prepara una documentación conteniendo las principales informaciones destinadas a facilitar los trabajos de las conferencias interdepartamentales.

A nivel interdepartamental la confección de una sección operativa no puede consistir en un simple registro de decisiones nacionales ni en una simple suma de programas departamentales. Se trata de definir una auténtica prioridad a escala regional de todas las inversiones, teniendo siempre mucho cuidado en insertar la noción global de la región en el contexto del resto de la nación. Para llevar a cabo esta tarea, las conferencias interdepartamentales, aparte de realizar los estudios e informes que consideren oportunos, son asesoradas por los tesoreros-pagadores generales.

Ha sido establecido por la Comisaría del Plan Francés, a la luz de

las experiencias ya realizadas en ciertas regiones, un esquema tipo de presentación, que figura en un anexo al presente artículo. Está destinado a guiar las instancias regionales en la selección de sus proposiciones, y debe permitir la síntesis a escala nacional de los proyectos de las secciones operativas. Este esquema de presentación está dividido en dos partes:

- Perspectivas cuatrienales sobre el desarrollo económico de la región.
- Inversiones públicas 1962-1965.

Las perspectivas de desarrollo regional (primera parte de la sección operativa) serán efectuadas por el Comité Regional de Expansión Económica. El programa cuatrienal de inversiones públicas se establece por la conferencia interdepartamental, asistida de los diversos jefes de los distintos servicios regionales o departamentales y del propio Comité Regional.

2. EXAMEN NACIONAL DE LAS SECCIONES OPERATIVAS

El proyecto de sección operativa se envía por el prefecto coordinador al Comité de Planes Regionales. El Comité de Planes Regionales examina el proyecto asesorado por el prefecto coordinador y un inspector de economía nacional. Después de tal examen, el dictamen del Comité de Planes Regionales se transmite al «Comité interministerial para la acción regional y el aménagement del territorio», encargado de tomar la decisión definitiva sobre el contenido de las secciones operativas.

Conclusión

El nuevo procedimiento, que exige estudios económicos profundos, representa una nueva etapa en la planificación regional francesa. Sin duda alguna es un método susceptible de perfección. Pero su contribución permitirá dar a los planes nacionales una nueva base que complementa el aspecto sectorial, que continúa siendo primordial. Al igual que cooperará a la reforma de estructuras y métodos de las administraciones.

ESQUEMA-TIPO DE PRESENTACION RELATIVO A LAS PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO

OBSERVACIONES PRELIMINARES

Las secciones propuestas en las secciones operativas:

- a) Son establecidas a partir de documentos del Plan nacional.
- b) Se integran en el interior de las perspectivas generales del Plan nacional, al que no podrán contradecir.
- c) Se sitúan dentro de los objetivos trazados por los planes regionales de *aménagement* y de desarrollo económico y social.

INTRODUCCIÓN

Las conferencias interdepartamentales indicarán sus métodos de trabajo, fundamentalmente los organismos consultados, así como los grupos de estudios constituidos. Precisarán las fuentes de información utilizadas, principalmente las informaciones estadísticas obtenidas de las Direcciones regionales del INSEE,

y el concurso de éstas a los trabajos de las «tranches operatoires», que se encuadran en las líneas directrices establecidas a nivel nacional.

La introducción describirá, a grandes rasgos, las características económicas y sociales de la región. De esta manera se conseguirá situar la sección operativa en el interior del Plan regional de *aménagement* y de desarrollo económico y social.

Capítulo primero

LAS PERSPECTIVAS DEMOGRÁFICAS

A) *Evolución 1954-1962*

Utilizando al máximo las enseñanzas disponibles del censo (aunque éste sea provisional), las conferencias interdepartamentales estudiarán:

- a) Las variaciones de población de la región.
- b) La evolución del reparto de población entre población urbana y población rural (evaluación global y principales aglomeraciones urbanas).
- c) Migraciones (saldo y, eventualmente, composición).
- d) Si es posible, la composición de la población por edades y la evaluación de la población activa (a efectos de censo, tomar coeficientes 1964).

B) *Perspectivas hasta 1965*

Refiriéndose al capítulo IV de la segunda parte del Plan (párrafo concerniente a las disponibilidades de la mano de obra por región), y a los desarrollos correspondientes del informe de la Comisión de la mano de obra, las conferencias determinarán

las previsiones relativas al período 1962-1965, habida cuenta de:

a) La evolución 1960-1962 (creación y supresión de empleos, migraciones).

b) Los nuevos datos, tomados en consideración tan sólo parcialmente, durante la elaboración del Plan (repatriados del Africa del Norte, etc.)

El estudio de estas perspectivas permitirá evaluar de una manera global y en su distribución dentro de la región:

1. Los efectivos escolares, si es posible por ciclos de enseñanza, habida cuenta de la tendencia, propia de la región, a la prolongación de la escolaridad más allá del límite legal.

2. Las disponibilidades de la mano de obra, por sexo, habida cuenta de las migraciones eventuales.

Los resultados del estudio deberán permitir localizar los núcleos residenciales más importantes (en particular los grandes grupos de más de 500 viviendas) y determinar los respectivos porcentajes de viviendas urbanas y rurales.

Capítulo II

PERSPECTIVAS DE LA EVOLUCIÓN ECONÓMICA ESPONTÁNEA DE LA REGIÓN

A) *Producción e inversiones*

Refiriéndose a la quinta parte del Plan, relativo a los programas por sector y a los trabajos correspondientes de las Comisiones verticales, las conferencias interdepartamentales deben indicar si las actividades de su región se desarrollan conforme a la media que resulta del Plan nacional. Estas actividades serán clasificadas conforme a los capítulos y

subdivisiones del Plan. Se medirán las previsiones de desarrollo por los diversos índices (producción, productividad, inversiones).

Las conferencias señalarán las divergencias, positivas y negativas, y justificarán los motivos.

B) *Empleo*

Por lo que se refiere al empleo, convendrá determinar la creación de nuevos empleos que el desarrollo de las actividades de la región permite deducir de aquí a 1965.

Es oportuno señalar no solamente la creación de nuevos empleos que se deduzcan directamente de los proyectos de creación, adaptación o extensión de establecimientos conocidos, sino también los que son inducción del desarrollo general de la economía y que se originan tanto al nivel de las pequeñas empresas como en las actividades de los servicios, habiendo sido ampliamente subrayada la importancia de estas últimas por el Plan. Convendrá estudiar igualmente los problemas planteados por ciertas situaciones locales de empleo (para sub-empleo femenino, por ejemplo).

Capítulo III

DELIMITACIONES DE LAS ACCIONES A REALIZAR

La comparación de las disponibilidades de mano de obra y de sus necesidades (aspecto cuantitativo y cualitativo) que resulta del desarrollo espontáneo de la economía de la región hace aparecer, en la mayoría de los casos, un saldo positivo o negativo. Constataciones análogas serán, sin duda, hechas sobre el plano

global y, sobre todo, sobre el de distribución geográfica en materias de establecimientos escolares, teniendo en cuenta, fundamentalmente, el fenómeno de urbanización.

Las conferencias interdepartamentales, después de haber apreciado, según los casos:

- El nivel de emigración juzgado inevitable.
- El volumen de emigración necesaria, distinguiendo entre cambios interregionales y aportaciones extrametropolitanas.

Deberán examinar, a la luz de los datos que se deducen en las dos primeras partes, los problemas siguientes:

a) En el sector de las inversiones privadas (siguiendo la nomenclatura adaptada por la quinta parte del IV Plan).

- Adaptación de actividades (orientación de producciones agrícolas, conversión de industrias, etc.)
- Creación de nuevas actividades (de origen local o provenientes de otras regiones, y principalmente de la región parisina).

Precisar en las dos hipótesis las localizaciones y los sectores interesados, incluidos los servicios; examinar los problemas planteados por la política de ayudas e incitaciones diversas.

Las orientaciones preconizadas originarán, en la mayoría de los casos, problemas planteados por la política de ayudas e incitaciones diversas.

b) En el sector de las inversiones públicas:

Las conferencias interdepartamentales examinarán las repercusiones de las perspectivas de desarrollo del

sector privado sobre la política de inversiones públicas, insistiendo particularmente sobre aquellas que pueden contribuir mejor a favorecer la expansión económica regional (comunicaciones, equipo social, enseñanza y formación profesional, etc.)

Deberán así definir las acciones que fuesen esenciales durante el período cubierto por las secciones operativas del IV Plan. Estas preocupaciones se traducirán, naturalmente, en las proposiciones que constituyen el objeto de la segunda parte.

Segunda parte

ESQUEMA-TIPO DE PRESENTACION RELATIVO A LAS INVERSIONES PUBLICAS

La preocupación dominante de la conferencia interdepartamental debe ser la de asegurar la coherencia, en principio, entre las operaciones de las diversas administraciones del Estado o las diversas colectividades públicas o parapúblicas, y posteriormente entre los proyectos de las actividades privadas (primera parte) y las acciones públicas (segunda parte). Por todo esto, el esquema-tipo de presentación corresponde a una división económica por sector, que ha sido juzgada preferible a una clasificación administrativa por Ministerio.

PLAN DEL ESQUEMA

La adopción de un mismo esquema para todas las conferencias interdepartamentales está destinado a facilitar, a escala central, la utilización de los documentos enviados.

A) Sectores

El informe comprenderá una división en ocho sectores:

I y II. Habitación y equipo urbano.

III. Equipo escolar universitario y deportivo, investigación científica. Equipo cultural.

IV. Equipo sanitario y social.

V. Agricultura.

VI. Energía.

VII. Transportes, comunicaciones, turismo.

VIII. Correo y telégrafos, R. T. F.

El documento relativo a estos sectores será presentado inspirándose en los informes de las Comisiones de Modernización (comentarios, cuadros estadísticos, etc.). Diversas inversiones no comprendidas en la lista anterior, como, por ejemplo, ciertos gastos en capital del Ministerio del Ejército, podrán ser objeto de una presentación particular.

B) Capítulos y subcapítulos de la sección operativa

Los sectores son divididos en capítulos y subcapítulos que correspon-

den, en general, a las divisiones adoptadas en los informes de la Comisión de modernización.

Cada uno de los capítulos y subcapítulos serán presentados siguiendo el plan que se relaciona:

— Primera parte:

Comentario sobre la necesidad de inversiones, necesidades, urgencias, incidencias de las inversiones.

— Segunda parte:

1. Montante de las inversiones.
2. Justificación de prioridades.
3. Eventualmente, ritmo de realización de operaciones.
4. Elementos de apreciación en cuanto al origen de la financiación: subvenciones del Estado, préstamos, recursos propios y, en particular, en cuanto a las posibilidades de financiación de las colectividades locales.

FERNANDO FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ