

## II. EXTRANJERO

### LA PLANIFICACION FRANCESA

**SUMARIO:** INTRODUCCIÓN: A) *Breve esbozo de la experiencia francesa de la planificación.* B) *Método expositivo.*—I. LOS ORÍGENES DE LA PLANIFICACIÓN FRANCESA: A) *La ausencia de una motivación ideológica.* B) *Las causas.* C) *Las decisiones.*—II. EL PUNTO DE PARTIDA: A) *El mandato constitucional.* B) *El dato exterior:* a) *La planificación en los países autoritarios.* b) *La planificación en los países de democracia occidental.* C) *Los antecedentes históricos: Las grandes etapas de la Economía nacional.* D) *Las dificultades:* a) *Dificultades de orden político.* b) *Dificultades de técnica económica.* c) *Dificultades de política económica.*—III. LA EXPERIENCIA FRANCESA DE PLANIFICACIÓN: A) *La administración del Plan:* a) *El Comisariado del Plan.* b) *Las Comisiones de Modernización.* c) *Los organismos de supervisión.* B) *La elaboración del Plan:* a) *La fase de estudios preliminares.* b) *Las decisiones sobre los objetivos globales.* c) *La elaboración concertada.* d) *La síntesis.* e) *La aprobación.* f) *El Plan y el Parlamento.* C) *La ejecución del Plan:* a) *La psicología del Plan.* b) *Los mecanismos prácticos.* D) *El control y la revisión del Plan:* a) *Los medios tradicionales.* b) *La doble dirección del control (la revisión de los planes).*

#### INTRODUCCIÓN.

##### A) *Breve esbozo de la experiencia francesa de la planificación.*

El 29 de noviembre del año pasado era presentado a la Asamblea Nacional, en nombre del primer Ministro, por el Ministro de Finanzas y de Asuntos Económicos, un proyecto de ley comportando la aprobación del Plan de desarrollo económico y social.

El proyecto de ley, simple y corto (1), solicita en nueve líneas la aprobación de un Plan de redacción extremadamente extensa y com-

(1) El proyecto de ley consta de dos artículos:

Art. 1.º El Plan llamado Plan de desarrollo económico y social, que figura como anexo de la presente ley, es aprobado como marco de los programas de inversiones para el período 1962-1965 y como instrumento de orientación de la expansión económica y del progreso social.

Art. 2.º Cada año, durante la sesión de otoño, el Gobierno comunicará al Parlamento un informe sobre la ejecución del Plan, que hará conocer principalmente las medidas adoptadas para la realización del Plan, los resultados obtenidos, las dificultades surgidas y las modificaciones juzgadas necesarias.

pleja (2), quinientas ochenta dobles páginas repartidas en tres volúmenes y que viene definido como marco de los programas de inversiones para el período 1962-65 e instrumento de orientación de la expansión económica y del progreso social (art. 1 del proyecto de ley).

Este Plan, que hace el número cuatro (3), ha recibido las miradas atentas e interesadas de todos los sectores de la vida pública francesa. Publicado oficialmente, difundido por los grandes rotativos nacionales, estudiado y controvertido en la Universidad, en los círculos intelectuales, por los partidos políticos y sindicatos, calificado por el Presidente de la República de obligación ardiente, definitivamente entrado en los hábitos y costumbres nacionales..., el IV Plan puede decirse que es la nueva Constitución que Francia está en camino de darse desde que en enero de 1946 un Decreto del Presidente del Gobierno provisional iniciaba el período constituyente (4).

En dieciséis años, esta adolescente que es la planificación francesa, y que ya promete los frutos de una madurez próxima, ha probado los méritos que justifican su existencia. A lo largo de sus tres primeros planes, Francia se ha levantado de sus ruinas y restablecido una producción que estaba estancada; ahora acaba de estabilizar su moneda y de equilibrar su balanza de pagos sin ayuda extranjera. En total, después de diez años, la expansión de la producción nacional por persona activa alcanza una media de 4,5 por 100 anual; Francia se ha colocado así por su esfuerzo de productividad a la cabeza del grupo de las naciones occidentales, muy cerca de Alemania e Italia y lejos de los Estados Unidos y Gran Bretaña, quienes, conscientes de su retraso, comienzan a «envidiar» lo que BAUCHET ha bautizado de «experiencia francesa de la planificación».

---

(2) El sumario general de los tres volúmenes que exponen el IV Plan es el siguiente:

Tomo I: Exposición de motivos del proyecto de ley. Proyecto de ley. Introducción y visión general del IV Plan.

Tomo II. Los resultados del III Plan. La expansión nacional y regional. Los medios de acción. Los equipamientos sociales (habitación, cultural, sanitario...).

Tomo III: Los programas por sectores. Los departamentos y territorios ultramarinos.

(3) La experiencia francesa de planificación ha conocido ya cuatro Planes y ejecutado tres. El IV Plan acaba de ser elaborado. La duración general ha sido de cuatro años por Plan, salvo el primero, que fué prolongado dos años para hacerle coincidir con la duración del Plan MARSHALL.

Los tres primeros planes han recibido el nombre de planes de modernización y equipamiento; el cuarto, de desarrollo económico y social, que ya expresa una puesta a punto de la economía para una expansión equilibrada.

(4) El interés despertado por este alumbramiento administrativo francés ha sobrepasado largamente las fronteras nacionales. Rusos, ingleses, italianos, americanos... han venido al domicilio de origen por ver la cara del recién nacido. En enero de 1962, un Coloquio internacional de expertos economistas le consagraba, en Bruselas, una jornada entera de sus trabajos, igual que a los planes soviéticos.

### B) *Método expositivo.*

A lo largo de la presente crónica hemos intentado hacer una biografía (con todas las mutilaciones que una crónica impone) de la planificación francesa. Es éste el método que hemos juzgado más adecuado a la naturaleza del fenómeno y que puede proporcionar una mejor comprensión del mismo.

Todavía está por elaborar una teoría general de la planificación; las experiencias que hasta ahora se han realizado no son encasillables en una misma definición. Si el objeto final, la esencia de toda planificación, es una armonización a largo término por una colectividad de los diversos factores de producción, la planificación económica presenta caracteres distintos en razón de las exigencias que la hacen aparecer, del número y de la complejidad de los intereses que ella condiciona, de los medios puestos en obra y del espíritu del que deriva.

Con estos presupuestos, la única explicación lógica y válida que nos permite «coger» el fenómeno que estudiamos es el análisis de su desarrollo, que, escalonado en el tiempo, le ha depurado y dado propia originalidad.

## I. LOS ORÍGENES DE LA PLANIFICACIÓN FRANCESA.

### A) *La ausencia de una motivación ideológica.*

De origen reciente, la planificación francesa carece de paternidad ideológica; sería moralmente deshonesto proporcionarle una motivación teórica. El conjunto de métodos y hábitos que constituyen la planificación francesa, tal vez en fuerte contraste con lo que se ha llamado cartesianismo francés, es fruto del sencillo, y difícil a la vez, empirismo. Sin forzar la comparación, puede decirse que ha sido un fenómeno puramente existencial; nada más lejos de la aplicación de una doctrina preconcebida, del producto de una escuela del pensamiento o de una mayoría política. La planificación francesa ha sido un personaje a la búsqueda cotidiana de su forma y método...

### B) *Las causas.*

Negar la paternidad ideológica no quiere decir que, como los individuos existenciales, la planificación francesa venga de la nada. Una serie de causas pueden descubrirse en los orígenes de la misma:

a) Primeramente hay que señalar como causa general una opción lógica fundamental: A partir del momento en que se renuncia al ideal de una sociedad agro-pastoral sin fábricas, la búsqueda y la realización de una «economía industrial eficaz» se impone sin que sea necesidad de recurrir a justificaciones de orden ético.

b) Es indudable que la Francia actual ha sido forjada en gran parte en el horno de la Resistencia. Los hombres que sufrieron la invasión

alemana y lucharon por la liberación coincidían en atribuir la aplastante superioridad germánica a su gran potencial industrial; los siete millones de toneladas de acero que representaba la «línea Maginot» en 1938 (¡en 1929 Francia había producido nueve millones!) eran incapaces de contener una ofensiva de veintisiete millones.

Por estos motivos, en el programa de acción de la Resistencia, nacida de la voluntad ardiente de los franceses por rechazar la derrota, se enumeran, entre las medidas a adoptar después de la Liberación y para asegurarla, una serie de reformas económicas destinadas a una organización racional de la economía y a la intensificación de la producción según las líneas de un Plan establecido por el Estado después de la consulta de todos los elementos de la producción. Por otra parte, el Plan era el compromiso ideal entre las diferentes tendencias que integraban el Consejo Nacional de la Resistencia.

c) La razón principal era un examen realista de la economía francesa.

Todos los observadores económicos que habían logrado evadirse de doctrinas y teorías coincidían en afirmar la regresión que, en relación con la economía mundial, sufría la economía francesa. Jean FOURASTIE escribía en la revista *Banque* (febrero 1947): «Después de haber beneficiado de las ventajas materiales de la revolución industrial hasta 1900, Francia ha comenzado a lo largo de los diez primeros años de este siglo, a dejarse distanciar por las demás naciones. Su producción industrial, su producción agrícola y, por tanto, el nivel de vida han sido débilmente aumentados. La guerra de 1914-1918 fué un golpe brutal a una economía estacionada y que, sin embargo, hubo de lanzar a la batalla lo mejor de sus hombres y de su capital. Apenas levantada de las ruinas, la gran crisis, que dura hasta 1938, casi abrió las puertas a la segunda guerra...»

La situación económica a la mañana de la Liberación, destruída la mayor parte de su equipo industrial, se había agravado. Un examen realista de la economía francesa podía ser resumido así: «En los próximos años no tendremos para vivir más que el producto de nuestro trabajo; si queremos mantener nuestro nivel de vida, y tal vez nuestra independencia nacional, es necesario que nuestro trabajo tenga la mayor eficacia posible» (RABIER). Francia había vivido como un hijo de papá que, dada su actividad insuficiente para mantener un *standard* de vida adecuado, consumía lentamente el ahorro de las generaciones que le habían precedido. Cualesquiera que fuera la perspectiva desde la cual podían ser examinadas las necesidades vitales, delante de las cuales se encontraba Francia—reconstrucción, nivel de vida, independencia económica—, no era una impresión superficial, sino una convicción profunda, la que hizo decir a los promotores de lo que debía ser el Plan MONNET (5), «que no había posibilidad de elección para Francia», o

(5) Al primer Plan de modernización y de equipamiento se le conoce con el nombre de Plan MONNET, en honor a la fuerte personalidad del primer Comisario general del Plan, Jean MONNET, quien dió cauces de continuidad a la nueva forma de actividad económica que se iniciaba, alumbrando sus ricas nociones de organización, de cooperación y de acción colectiva.

que si había una elección, era entre la decadencia progresiva e irremediable, con todas las consecuencias sociales y políticas que comporta a breve plazo, y la modernización del aparato productivo.

Ahora bien, aparecía como cierto que un esfuerzo de esta índole no podía quedar abandonado a las manifestaciones espontáneas de iniciativas aisladas o contradictorias movidas por consideraciones de rentabilidad inmediata y máximo provecho. La complejidad y la importancia nacional de los problemas a resolver, su urgencia, la necesidad de establecer una jerarquía y un ritmo en el empleo de los recursos limitados de que se disponía; todo concurría a hacer indispensable la integración de los esfuerzos individuales en una visión de conjunto que orientara y coordinara las principales actividades económicas tanto públicas como privadas por un largo período. La planificación aparecía así, no como una opción por un determinado sistema de organización económica, sino como un instrumento de elección y de convergencia en la acción.

d) Finalmente, y no como causa, sino como presupuesto previo de una planificación que busca la racionalidad económica, hay que señalar el progreso del conocimiento económico que permite al Gobierno pretender la maestría de una evolución que hasta entonces parecía abandonada al sólo juego de fuerzas naturales misteriosas e implacables que tiranizaban la vida económica. La previsión económica, humanizando la economía, fundándose en datos cada vez más precisos, hace posible el establecimiento de planes a largo término, impuestos por un alargamiento del ciclo normal de producción y las enormes inversiones indispensables para la expansión.

### C) *Las decisiones.*

a) Admitida la idea de que la renovación y el desarrollo del capital productivo de Francia debían ser metódicamente perseguidos en el marco de un plan, una de las primeras medidas del Gobierno Provisional, la Ordenanza de 23 de noviembre de 1944, confía la elaboración de un Plan de Equipamiento al Ministerio de la Economía Nacional que ella creaba.

El Ministerio de la Economía Nacional aparecía encargado de la dirección de la política económica (en el marco trazado por el Gobierno económico interministerial y por el Comité del que era Vicepresidente) y de la elaboración y control de la ejecución de un Plan. Tocaba así la verticalidad de los Ministerios técnicos (Agricultura, Industria, Obras Públicas, Comercio...), incapaces de afrontar eficazmente los problemas que deben ser posados en un marco más general (v. gr., problema de precios, de bienes de equipo, de mano de obra...); 2.º El problema del Plan. Dado el carácter de gran coordinador de la vida económica que suponía el Ministerio de la Economía Nacional (todas las disposiciones de carácter económico de los diferentes Ministerios debían por él ser refrendadas, tutela sobre los servicios, establecimientos y demás organismos económicos), en su interior son creados un Servicio del Plan y un Consejo

Superior del Plan, a quienes se encomendaban todos los trabajos necesarios a la elaboración de un Plan de la economía francesa.

Pero la tarea de coordinar la vida económica y la acción de los demás Ministros que eran sus iguales chocó rápidamente contra los hábitos que éstos habían adquirido, y condujo a la inanición del Ministerio de la Economía Nacional, que, por otra parte, veía su acción reducirse ante la primacía dada al Ministerio de Finanzas.

b) El fracaso del intento de un gran Ministerio de la Economía Nacional alargaba la fecha de aparición del Plan...

Los acuerdos BLUM-BYRNES, en virtud de los cuales los americanos debían proporcionar a Francia un fondo de ayuda cuya utilización racional debía ser asegurada, fué el punto de partida que inició el alumbramiento. Abandonando la idea de un superministerio encargado de la planificación, un Decreto de 3 de enero de 1946 crea una nueva Administración—verdadero David al lado de su predecesor—encargada de la elaboración del Plan: el Comisariado General del Plan, cuyos servicios, colocados cerca de la Presidencia del Gobierno, dependen de un Comisario general, nombrado por Decreto. Este simple organismo de concepción, caracterizado por la ligereza de su aparato y la larga abertura al exterior, iba a inaugurar un nuevo modo de pensar y actuar las responsabilidades económicas del Estado.

## II. EL PUNTO DE PARTIDA.

Pero ¿qué clase de criatura administrativa iba a producir el Comisariado del Plan? La respuesta era bastante difícil. Al lado del dato constitucional que no ilustraba gran cosa sobre las características del *nasciturus*, astros contradictorios: fuerte mayoría socializante, libertad recién ganada, experiencia dirigista reciente, salud económica viniendo de América... impedían hacer profecías.

Antes de hacer marchar a la planificación francesa pasaremos revista a todos estos datos para ensayar de precisar lo que en el bagaje de aquélla había de influencia de otras experiencias... o de originalidad. Después enumeraremos sus dificultades que condicionarían la conformación que iba a adoptar.

### A) *El mandato constitucional.*

La Constitución de 1946 consagra de una manera incidental la planificación de la economía. El artículo 25 prevé que «el Consejo Económico y Social es obligatoriamente consultado sobre el establecimiento de un plan económico nacional, teniendo por objeto el pleno empleo de los hombres y la utilización racional de recursos materiales».

El precepto se prestaba a muy diferentes interpretaciones. ¿El Consejo debe ser consultado sobre el principio mismo del establecimiento de un Plan o sobre las características del Plan? De la respuesta dependía el carácter obligatorio o facultativo del Plan para los Poderes públicos. La doctrina administrativa, analizando este precepto, coincidía en afir-

mar el carácter obligatorio del Plan. Sería paradójico, en efecto, que un texto constitucional indicara una simple posibilidad a los Poderes públicos. Por otra parte, los objetos asignados al Plan—pleno empleo, utilización racional de recursos—son objetos necesarios que la legislación no podía dejar de perseguir.

El Plan devenía así, al igual que el Presupuesto, una pieza constitucionalmente necesaria de la vida del país. Pero nada indicaba la forma del mismo; la discrecionalidad entregada a los Poderes públicos era casi absoluta, tanto, que cuando éstos iniciaron la vía planificadora, el artículo 25 de la Constitución, con su mención incidental, estaba olvidado, y el Consejo Económico y Social no fué consultado con motivo de la elaboración del primer Plan.

B) *El dato exterior.*

a) *La planificación de los países autoritarios.*

1. La planificación soviética.

1.º Orígenes.

1º) En oposición a los socialistas clásicos, entretenidos en utopías irrealizables de economías comunitarias, MARX, de espíritu más científico, había comprendido la inutilidad práctica y el peligro de tales trabajos, y en numerosas ocasiones había de precisar que ningún hombre era capaz de concebir los problemas prácticos que el futuro plantearía y, por tanto, sus soluciones.

2º) El paso de la propiedad a los «Comités de obreros» de las empresas industriales, en una época de extrema penuria, que exigía del Estado la dirección de la repartición de los productos, hacía imposible la ausencia de «directivas generales» en la producción, dado que la buena voluntad de los Comités de obreros no compensaba su falta de experiencia.

3º) El IX Congreso del Partido (1920) fué el acta de nacimiento del primer Plan del Estado, llamado «Plan único de la economía para el próximo período». El Plan venía elaborado por los servicios especializados de técnicos y funcionarios; pero, siendo la dirección de la economía un problema de Estado, es el Consejo de Ministros, ayudado por el Consejo Económico, quien determina los objetivos del Plan y los hace aprobar por el Consejo Supremo, quien da fuerza de ley al Plan.

2.º La administración del Plan.

La dirección y elaboración de los planes y el estudio de los métodos de planificación es atribución de la Comisión Central del Plan del Estado (*Gosplan*). Teóricamente, el *Gosplan* es simplemente un organismo consultativo y de ejecución, sin poder particular. En la práctica, su presidente, siendo vicepresidente del Consejo de Ministros y a este título miembro del Consejo Económico, el *Gosplan* es el verdadero cerebro-motor del sistema económico.

Adaptándose a la estructura administrativa, en el plano geográfico se encuentran los *Gosplans* regionales (*Oblplan*), *Gosplans* locales (*Raiplan*) y *Gosplans* de ciudades (*Gorplan*).

El estudio de los numerosos organismos de planificación (en el plan técnico se encuentran organismos de planificación en los Ministerios, en las Direcciones, en las Secciones, en las empresas y *combinats*) y de sus relaciones, da la impresión de un aparato administrativo extremadamente desarrollado, hasta el punto de concebirse difícilmente la plaza dejada a la iniciativa individual.

3.º La extensión del Plan.

Los objetivos fijados, que son obligatorios, cubren toda la actividad económica y precisan para cada empresa las cantidades, los precios, la localización, la mano de obra...

4.º La ejecución.

Basada en la propiedad colectiva de los medios de producción y en una fuerte administración económica, la ejecución del Plan reposa, al menos en teoría, en órdenes cuyo cumplimiento es controlado por el *Gosplan*, el Ministerio de Finanzas y los organismos políticos.

2. La planificación fascista: La planificación en la Alemania de Hitler.

1.º Poco después de la subida al Poder del *Führer* fué creado un Ministerio de Economía, encargado de coordinar y orientar los servicios de estadística y de estudios económicos. En 1936 el sistema fué completado por un Servicio que recibía como misión la realización de un Plan de cuatro años.

2.º La organización administrativa ofrecía una cierta semejanza con la soviética: a los escalones supremos de la planificación y dirección económica se añadieron organismos de dirección de las diferentes ramas de la industria, que recordaban las *Glavky* soviéticas.

3.º La técnica de la planificación es la propia de los Estados de Ejecutivo fuerte:

1') Programa gubernamental, al cual es dado fuerza de ley.

2') La elaboración y las modificaciones del Plan son competencia exclusiva del Poder central. El Plan es objeto de cifras de control para vigilar su ejecución.

3') La ausencia de coordinación natural entre los dirigentes y los ejecutantes del Plan exige una administración económica costosa y difícil y una organización exagerada.

b) *La planificación en los países de democracia occidental.*

También las naciones tradicionalmente respetuosas de la libertad individual no han podido desconocer la necesidad, por razones de bien general, de una injerencia del Estado en las prácticas capitalistas privadas. Y si los Estados Unidos nos ofrecen un ejemplo tipo de Plan de desarrollo regional, Inglaterra, en la que la paz había derrotado al Gobierno conservador, iniciaba simultáneamente a Francia una experiencia planificadora.

1. En los Estados Unidos, mucho antes que la Full Employment Act de 1945 crease el «Council of Economic Advisers», encargado de informar al Presidente sobre la situación económica y sugerir las medidas



que necesita el desarrollo de la economía americana, en 1933 la *Tennessee Valley Authority* representa un ejemplo de ejecución de un programa económico de desarrollo.

1.º) La organización administrativa se reducía a un organismo descentralizado, dotado de autonomía financiera, al que se encargó de estudiar los medios de acción apropiados y de llevarlos a la práctica.

2.º) La Administración tenía ciertos poderes de coerción sobre los interesados (expropiaciones, prohibición de actividades antieconómicas...); pero sólo usó de ellos excepcionalmente. Su trabajo era de persuasión y de ayudar a la iniciativa privada a desarrollarse.

3.º) A pesar de que la T. V. A. disponía de un plan de trabajos, la Corporación se había guardado de traducirle en un documento. Esto explica un empirismo más aparente que real.

4.º) El éxito de la T. V. A. originó un proyecto llamado de las siete T. V. A., que, destinado a la revalorización de las principales cuencas hidrológicas, fué presentado al Congreso a la terminación de la segunda Gran Guerra.

## 2. Los planes ingleses.

La principal característica de los planes ingleses era la de no tener fuerza de ley y de construir en realidad una lista de objetivos deseables.

Apenas salida de una guerra que había acostumbrado a la economía a coerciones y medidas dirigistas generalmente consideradas como medidas de planificación, Inglaterra poseía la organización económica y el personal indispensable para una experiencia planificadora (6).

En la planificación inglesa se podían distinguir:

1.º Una serie de planes parciales por ramas de la producción establecidos por los servicios interesados en función de la política general del Gobierno y de las necesidades y deseos de los técnicos de cada rama. Los objetivos, limitados, quedaban siempre bastante imprecisos: modernización del material, mano de obra...

2.º Un Plan general (*Economic Survey*), que era una reunión, más o menos feliz, de los diferentes planes parciales.

En estos planes, al lado de puntos imprecisos y de perspectivas deseables, se encuentran los elementos esenciales de un programa gubernamental basado sobre cifras económicas.

## C) *Los antecedentes históricos: Las grandes etapas de la Economía francesa.*

### 1. El colbertismo. Puede decirse—¿por qué no caer en la tenta-

---

(6) El siguiente texto ilustra el espíritu con el que era abordada la idea de un Plan: «Existe una diferencia esencial entre la planificación autoritaria y la planificación democrática. La primera utiliza diversas medidas de coerción. Métodos de este género pueden ser necesarios en un país democrático cuando las dificultades por las que atraviesa son grandes. En tiempo normal, y los ingleses creían que la normalidad había vuelto a su casa, un pueblo democrático no puede dar su libertad de elección al Gobierno».

ción?—que el colbertismo es el primer Plan francés. En él encontramos:

- 1.º Una doctrina económica.
- 2.º Una información previa de la situación económica.
- 3.º Objetivos precisos.
- 4.º Medios de acción:
  - 1') Autoritarios, por intermedio de una estructura corporativa.
  - 2') Persuasivos, por la concesión de ventajas profesionales.
- 5.º Una sólida administración económica.

2. El liberalismo del siglo XIX.

1.º) Exclusión de la idea de planificación, siglo de la «armonía natural».

2.º) No obstante, puede observarse la existencia de programas de equiparamiento propuestos periódicamente por el Gobierno.

3. Entre las dos grandes guerras, el término de Plan está de moda. De esta época datan dos ensayos de planificación:

1.º) El Plan TARDIEU, de 1925:

1') Se trata de un Plan para equipar el campo mediante trabajos de electrificación rural, obras de interés agrícola...

2') El medio empleado era un programa de repartición de créditos a los Municipios y a los departamentos, utilizando los excedentes presupuestarios.

Este Plan no recibió aplicación.

2.º) El Plan MARQUET, de 1934:

1') Tenía como objetivo luchar contra el paro.

2') Los medios utilizados era la ejecución de grandes obras públicas.

Este Plan ha dado lugar a realizaciones importantes, sobre todo en la región parisiense.

4. Con el Gobierno de Vichy se entra en una fase activa de economía dirigida. En 1941 se crea la Delegación General del Equipamiento Industrial, la que elabora un plan de diez años de equipamiento nacional, cuya ejecución aparece dividida en dos períodos quinquenales; con él conoce Francia por primera vez un verdadero plan de equipamiento. Los trabajos previstos podían ser ejecutados bien por las colectividades públicas, bien por los particulares con la ayuda del Estado. Una serie de objetivos prioritarios aparecían escalonados en el tiempo.

#### D) *Las dificultades.*

Una vez colocado el origen de la planificación francesa en el espacio y en el tiempo, para una mejor comprensión de la misma será conveniente señalar las dificultades políticas, técnicas y económicas, la solución de las cuales le ha dado propio carácter.

a) *Dificultades de orden político.*

1. Conciliación de una coordinación de las decisiones económicas con una cierta independencia ministerial.
2. Conciliación de una dirección de la actividad económica con la libertad de empresa.
3. Conciliación de una continuidad y unidad de la política económica con un control parlamentario.

b) *Dificultades de técnica económica.*

1. Conciliación entre la elaboración de perspectivas futuras y una cierta libertad de comportamientos individuales (los planes exigen o una cierta fe en un determinismo económico, o una cierta coerción de las voluntades individuales).
2. Penurias de personal y de material estadístico que dificultaban la previsión y forzaban el profetizar...

c) *Dificultades de política económica.*

En el orden de la política económica, el Plan venía a modificar fundamentalmente el comportamiento tradicional *ad externum* de los empresarios.

### III LA EXPERIENCIA FRANCESA DE PLANIFICACIÓN.

Surgida de exigencias insoslayables, el curso que va a describir la planificación francesa, buscando el mar de su continuidad, va a estar determinado por las dificultades que ha salvado incorporando su forma al cauce de sus métodos y procedimientos. Métodos y procedimientos que, fieles a su fuente, han aportado al espíritu de los hombres la opinión que una paradoja (como por los teóricos de derecha y de izquierda ha sido calificada) que dura y crece, no es tal paradoja..., y si lo era, se ha sublimado en una síntesis que profundas exigencias han impuesto.

En este tercer capítulo estudiaremos la anatomía y fisiología de la estructura administrativa que realiza la experiencia objeto de nuestro estudio (7).

---

(7) Una breve referencia a la teleología económica de los cuatro primeros planes se impone, dado que la estructura administrativa, en principio, no debe ser más que una funcionalización orgánica de los fines perseguidos.

1.º El I Plan (1946-1953) es un plan de renacimiento económico; su acción se orienta a la impulsión de una serie de actividades motrices del desarrollo económico de la nación. La elección, que era forzosa, dado los medios escasos con los que se contaba, recayó sobre los siguientes sectores-base: carbón, electricidad, siderurgia, cementos, maquinaria agrícola y transportes. El Plan señalaba objetivos de producción y formulaba las proposiciones de inversiones juzgadas indispensables.

Pese a numerosas dificultades, en parte allanadas por la ayuda MARSHALL, los objetivos fijados fueron alcanzados al 100 por 100. En relación a 1946, el aumento de la pro-

## CRÓNICA ADMINISTRATIVA

ducción se elevaba al 15 por 100 para el carbón, al 75 por 100 para la electricidad, al 140 por 100 para el acero y al 150 por 100 para el cemento.

2.º Después de haber salido de la penuria, el II Plan (1954-1957) visaba un crecimiento armonizado (el progreso de la contabilidad nacional proporcionaba los instrumentos necesarios para el estudio de los problemas de coherencia). El II Plan, centrado en lo que llamaba acciones-base, se caracterizaba: por su extensión a un conjunto de actividades productivas «ignoradas» por el I Plan (agricultura, industrias de transformación, habitación, desarrollo de las producciones de Ultramar) y por la preocupación de producir mejor (creación de un Comisariado General de la Productividad, que había de integrarse posteriormente en el Comisariado del Plan).

Los objetivos del Plan fueron obtenidos con un año de anticipación (pasar la producción nacional del índice 100 al 125 y la producción industrial del índice 100 al 130); pero la superprogresión de las actividades había sido adquirida a costa de los equilibrios fundamentales de la economía.

3.º El III Plan (1958-1961) es ya un verdadero Plan de desarrollo, buscando a realizar, en la estabilidad monetaria y en el equilibrio de los pagos al exterior, una fuerte expansión económica.

Objetivos del III Plan:

- 1) Aumento del 27 por 100 de la producción.
- 2) Reequilibrar la balanza de pagos.
- 3) Realizar las inversiones necesarias al aumento de la producción.
- 4) Inversiones de carácter social (habitación, equipamiento escolar, hospitales...).
- 5) Política de desarrollo regional.
- 6) Asistencia técnica a los países en vía de desarrollo.

Logrados los objetivos del Plan (solamente con el retraso de seis meses en cuanto al objetivo general de la producción), el IV Plan ya no aparecía como un Plan de modernización y equipamiento, sino que, adoptando nueva terminología, sería bautizado como Plan de desarrollo económico y social.

4.º El IV Plan (1962-1965).

En el proyecto de ley del IV Plan se prevé un aumento del volumen de la producción interior bruta del 24 por 100 (progresión anual del 5,50 por 100) y se indican los medios gracias a los cuales estos objetivos pueden ser obtenidos.

Los objetivos elegidos se inscriben ya en una visión entera de las tareas internas y exteriores de Francia.

Los objetivos generales a alcanzar han sido así definidos:

1. Realización en la metrópoli y en Ultramar de las grandes tareas nacionales (desarrollo económico en la Francia metropolitana, ayuda a los países que han accedido a la independencia).

2. Mejora de las condiciones de vida de la población, asegurando una elevación anual del poder de compra de un mínimo de 5 por 100 anual y previsión de medidas especiales en ciertos casos (familiar, personas ancianas, salarios, bajas...).

3. Realización de equipamientos colectivos (hospitales, viviendas, urbanización, enseñanza...).

4. Mantenimiento del equilibrio general y regional (de la oferta y demanda de mano de obra, de ahorro y divisas...).

El IV Plan debe tener en cuenta la llegada de la ola demográfica, que comienza a aumentar considerablemente la progresión natural de la población francesa en edad de trabajar.

De I Plan, limitado a seis sectores bases, al IV Plan, englobando la vida económica, la planificación francesa ha descrito un camino en su teleología, cuyo soporte administrativo examinaremos a continuación.

A) *La administración del Plan.*

Lo primero que resalta es lo reducido de su importancia cuantitativa y que condicione su actividad (8).

Como señala BAUCHET, la organización del Plan está compuesta de tres partes distintas:

1. De una administración permanente de trabajo: El Comisariado del Plan.

2. De grupos de trabajo que se reúnen para la elaboración del Plan y de los que la mayoría de sus miembros son exteriores al Comisariado: las Comisiones de Modernización.

3. De organismos de supervisión: El Comité Interministerial del Plan y el Consejo Superior del Plan.

a) *El Comisariado del Plan.*

Es el instrumento esencial de la planificación.

1. Creación y carácter.

El Comisariado del Plan ha sido creado por Decreto del Presidente del Gobierno provisional de la República el 3 de enero de 1946.

Sus servicios asisten a un Comisario general, encargado de elaborar las proposiciones de Plan que, previo examen, serán presentadas por el Consejo del Plan para su aprobación por el Gobierno.

Simple organismo de concepción, según el Decreto de 3 de enero de 1946; el Decreto de 16 de enero de 1947, relativo a las modalidades de ejecución del Plan de modernización, extiende la competencia del Comisariado a la vigilancia de la ejecución. Por último, el Decreto de 11 de diciembre de 1951, prescribiendo el establecimiento de un segundo Plan de modernización y equipamiento, encomienda directamente al Comisariado del Plan el estudio de la previsión económica (la evolución a largo término de la economía francesa).

2. Atribuciones.

1') El Decreto de 3 de enero de 1946 otorgaba al Comisario general el papel de gran coordinador de la política económica francesa. El es el delegado permanente del Presidente del Gobierno cerca de los Departamentos ministeriales en todo lo que concierne al establecimiento del Plan. Las Administraciones públicas y los organismos que partici-

---

(8) En sus orígenes, el Comisariado del Plan contaba entre treinta a cuarenta encargados de misión. Sus efectivos totales se elevaban a cien personas, teniendo en cuenta los chóferes, los ordenanzas, las secretarías y las mecanógrafas. Si hoy alcanzan a ciento cincuenta personas, la razón es la unión al Plan de los servicios del antiguo Comisariado General a la Productividad. El material del Comisariado consiste esencialmente en tres automóviles.

Después de dieciséis años de funcionamiento, el Comisariado, a pesar de haber visto extendidas sus atribuciones, no ha aumentado su personal. La Ley PARKINSON tiene aquí una de sus raras excepciones.

pan en la gestión de los servicios públicos le proporcionan las informaciones pedidas y los Ministros competentes le prestan su concurso para el cumplimiento de su misión y le proveen de los programas de producción ya establecidos.

2') El Comisario general realiza las investigaciones juzgadas por él útiles sobre las Administraciones públicas, y, con la colaboración de éstas, cerca de los organismos profesionales obreros y patronales y de todo tipo que él estime oportuno consultar.

### 3. Organización.

#### 1.º) Estructura interna.

1') El Comisario general, nombrado por Decreto, es asistido de un Comisario general adjunto y de un Secretario general, encargado de la Administración interior y del presupuesto.

2') El personal del Comisariado (alrededor de treinta encargados de misión) está repartido en dos Divisiones de competencia horizontal, la División económica y la División financiera, a las cuales están subordinadas diversas Secciones de competencia vertical (agricultura, energía, transportes, industria, equiparamiento urbano...). En 1958, un Servicio de productividad ha sido colocado en el Comisariado.

El origen administrativo del personal es muy diverso: expertos de la Administración (miembros de la Inspección de finanzas o del Tribunal de Cuentas, administradores civiles procedentes de diversos Ministerios), ingenieros (de Minas, de Puertos y Caminos). El Estatuto de este personal de encuadramiento es igualmente variado. La Administración del Plan es así un centro de reunión, nada más lejos de la ciudadela de un clan o de una fracción.

#### 2.º) Las relaciones exteriores.

Dadas sus dimensiones, el Comisariado del Plan necesita para actuar numerosos concursos exteriores. Es precisamente en sus relaciones con las demás Administraciones donde el Comisariado encuentra la posibilidad de acción. En su calidad de delegado permanente del Presidente del Consejo, o como representante del mismo, el Comisario participa en un cierto número de organismos y es consultado sobre ciertas decisiones. Por otra parte, el Comisariado es una mesa redonda para el conjunto de Ministerios.

#### 1') Participación del Comisario general en otros organismos.

1'') El Comisario, en tanto que delegado del Presidente del Gobierno, está en contacto permanente con los diferentes Ministerios, participa a reuniones interministeriales, y en el plano legislativo, es consultado por las Comisiones de las Cámaras.

#### 2'') El Comisario es miembro:

— Del Consejo Nacional del Crédito.

— Del Consejo de Dirección del Fondo de Desarrollo Económico y Social.

#### 3'') El o sus representantes son igualmente miembros de Comisiones y Comités diversos:

— Del Centro de investigación, de estudios y de documentación sobre la consumición.

— Del Comité de coordinación de estudios estadísticos.

— De organismos internacionales del Comité de expertos de la O. E. C. D., de la C. E. C. A.

2°) Colaboración con otros organismos.

1°) Durante la elaboración del presupuesto, los especialistas del Plan y del Ministerio de Finanzas confrontan sus puntos de vista.

2°) Durante la preparación del Plan, el Comisariado recibe una ayuda importantísima del Servicio de Estudios Económicos Financieros y del Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos.

3°) El Comisariado, mesa redonda para los Ministerios.

Poco a poco el Comisariado ha visto afianzarse su importancia de lugar de reunión. Los diversos intereses privados, las Administraciones, los Servicios de un mismo Ministerio en conflicto, han tomado consciencia en su trabajo en el seno de las Comisiones, del interés y de la importancia de un intercambio de puntos de vista en una mesa redonda, donde todos están sentados a la misma altura.

3.º) En 1946, el Comisariado aparecía colocado cerca de la Presidencia del Gobierno, que representaba entonces la autoridad mejor calificada para pronunciar los arbitrajes necesarios. En 1954, la organización ministerial ha sido repensada, el Ministro de Finanzas ha sido cargado de la responsabilidad interministerial de las decisiones económicas, y el Comisariado del Plan ha sido colocado cerca de él. Este cambio no ha modificado el papel y el funcionamiento del Comisario; la única diferencia es que ahora los créditos necesarios al funcionamiento del Comisariado figuran en el presupuesto del Ministerio de Finanzas y de Asuntos Económicos.

4.º) Llevando a cabo una política de conciliación más que de autoridad, basándose más en los concursos exteriores que en el personal propio, el Comisariado del Plan ha logrado ganarse un prestigio cerca de los distintos Departamentos económicos. Es una autoridad que se debe sobre todo a la calidad de los trabajos que él ha sabido animar y orientar a lo largo de la preparación de cuatro planes sucesivos.

El Comisariado no es como el Presidente de los Estados Unidos o la *Treasury* británica, un Superministerio de Finanzas y de Asuntos Económicos coordinando el conjunto de la política económica. Sin embargo, él es más que un organismo de consejo o de consultación como puede serlo el *Council of Economic Advisers* del Presidente de los Estados Unidos, o el *Social Economische Raad* (S. E. R.) holandés, encargado de reunir y publicar a intervalos regulares un conjunto de previsiones económicas que proporcionaran al Gobierno la base científica para conocer el alcance de sus decisiones. El Comisariado del Plan no es un Ministerio al lado de otros; parte integrante del Ejecutivo, su función es colaborar con las otras partes del mismo Ejecutivo en un cierto número de decisiones.

b) *Las Comisiones de Modernización.*

1. Su filosofía.

Uno de los elementos de la originalidad de la planificación francesa

son las Comisiones de Modernización. Una planificación que se quería únicamente indicativa para realizarse debía ser el resultado de una obra colectiva a la determinación de la cual debían ser asociados directa o indirectamente todos aquellos que habrían de ejecutarla. El Plan daba así origen a lo que se llamaría «la economía concertada», expresión que se ha convertido en una de las ideas del nuevo sistema económico-francés. El Plan francés, cuya única fuerza para el sector privado es el consentimiento y la persuasión, solamente podía tener éxito si éste lo consideraba una obra suya o al menos aceptada; el Plan debía ser una afirmación de voluntad colectiva, un concierto de millares de ejecutantes (9).

## 2 Creación.

Las Comisiones de Modernización son creadas, con ocasión de la preparación de cada Plan, por orden (*arrêté*) del Ministro de Finanzas sobre proposición del Comisario general del Plan y son compuestas de representantes de la Administración, de los intereses profesionales, de los sindicatos obreros y de los técnicos (pero los miembros son elegidos en razón de su competencia personal y no en tanto que representantes de los grupos o sindicatos a los que ellos pertenecen).

## 3. Tipos.

Existen dos tipos de Comisiones en Modernización que se corresponden con los que hemos visto caracterizaban la composición del Comisariado:

1.º Comisiones verticales especializadas por sectores de actividad, cada sector representa un conjunto de empresas cuya actividad principal es común (agricultura, química, comercio, construcción, energía, siderurgia...).

El número de estas Comisiones va en aumento en cada Plan.

2.º Comisiones horizontales, divididas por grupos de problemas que abarcan varios sectores: mano de obra, economía general y financiamiento, investigación científica, planes regionales...

Para mejor realizar su misión, las Comisiones constituyen numerosos grupos de trabajo examinando cada uno un aspecto del sector en cuestión (por ejemplo, la Comisión de la Agricultura comprende doce grupos de trabajo) (10).

(9) En las Instrucciones que con fecha 10 de enero de 1946 el Presidente del Gobierno manifestaba al Comisario general del Plan: «Puesto que la ejecución del Plan exigirá la colaboración de todos, es indispensable que todos los elementos vitales de la nación participen en su elaboración».

(10) Durante la elaboración del IV Plan, 999 miembros han participado de las Comisiones de Modernización, y 2.147 en los grupos de trabajo, haciendo un total de 3.138 personas. Estas 3.138 personas se descomponen en 281 sindicalistas, 107 agricultores, 715 jefes de empresa (comprendidas las empresas nacionales, el artesanado, el comercio y la banca), 562 miembros de Sindicatos patronales, 781 funcionarios, 691 entre universitarios, profesionales liberales y técnicos.



c) *Los organismos de supervisión.*

1. Los Decretos de 3 de enero de 1946 y 16 de enero de 1947 hacen referencia a un Consejo del Plan, figura mixta entre un Comité interministerial y un centro de representación de intereses.

Este Consejo del Plan tenía como funciones:

1.º Proponer al Gobierno el Plan y los medios de asegurar su ejecución.

2.º Recibir un informe cada seis meses del Comisario general sobre los resultados obtenidos en la realización del Plan; el informe era publicado.

2. Un Decreto de 19 de marzo de 1953 reemplazaba el Consejo del Plan en su tarea de supervisión por dos organismos de composición más homogénea: el Consejo Superior del Plan y el Comité interministerial del Plan.

1.º El Consejo Superior debía constituir una especie de supercomisión encargada de aprobar por la voz de los grandes responsables patronales y obreros la orientación de conjunto del Plan, al igual que las Comisiones lo hacían para cada una de las Secciones.

Preocupaciones de doble empleo (los interesados estaban ya representados en el seno de las comisiones) o temores de ver urgir nuevas oposiciones a las decisiones ya tomadas en los grupos de trabajo, motivaron que en la elaboración del III Plan el Consejo Superior no fuera convocado.

2.º El Comité interministerial debía vigilar la preparación y la ejecución del Plan. Su papel era, en el fondo, de coordinar la actividad de los Ministros responsables comprendidos en el Plan, poco a poco su papel fue asumido por el Ministro de Finanzas, y el Comité interministerial cesó de reunirse.

3.º El Consejo Superior y el Comité interministerial son resucitados en julio del año pasado. Con fecha 13 de julio el *Journal Officiel* publica:

1.º Una orden conjunta (*arrêté conjoint*) del primer Ministro y del Ministerio de Finanzas y Asuntos Económicos instituyendo un «Comité interministerial» del Plan de desarrollo económico y social.

2.º Un Decreto del primer Ministro creando un «Consejo Superior del Plan», que debe ser informado en las diferentes fases de elaboración del Plan y realizar un informe sobre el proyecto del Plan preparado por el Comisario general antes de ser transmitido al Gobierno, y examinado por el Consejo Económico y Social. Además, el Consejo Superior debe, cada año, examinar los informes de ejecución del Plan.

B) *La elaboración del Plan.*

La reducida administración del Plan muestra su virtualidad e importancia en la elaboración del mismo. En esta elaboración pueden distinguirse las siguientes etapas (11):

(11) La perspectiva de exposición será la que nos ofrece la elaboración del IV. Plan.

a) *Fase de estudios preliminares.*

1. Los estudios preparatorios que son realizados iluminan la elección de los objetivos del Plan y muestran las posibilidades de la Economía. Si el Plan es una decisión de naturaleza política, los poderes públicos deben elegir con conocimiento de causa; las informaciones que deben poseer hacen referencia sobre todo a las posibilidades de aumentar la producción nacional teniendo en cuenta la utilización que se la piensa dar y los medios de acción necesarios para desarrollar la economía.

2. Estos trabajos preparatorios son efectuados conjuntamente por el Servicio de Estudios Económicos y Financieros del Ministerio de Finanzas y por el Comisario general del Plan.

3. **Caracteres de estos trabajos:**

1.º No se limitan al período de cuatro años cubierto por el Plan: es ésta una perspectiva extremadamente corta para calcular convenientemente la evolución de ciertos sectores productivos (verbigracia: para ciertas industrias básicas, como, por ejemplo, el carbón, las decisiones de investigaciones, por su volumen extraordinario, deben tener en cuenta perspectivas superiores a quince años). Por esta razón se ha distinguido entre un término (cuatro años) y un horizonte (quince años) del Plan.

2.º Se han ofrecido a los poderes públicos, para su elección, diferentes índices de expansión económica (3, 4,5 y 6 por 100), especificando sus ventajas y sus inconvenientes.

3.º **Método de estos trabajos:** La técnica empleada es la de la «contabilidad nacional», que permite representar la economía de un país bajo una forma simplificada. El punto de partida ha sido una estructura de la consumición final del último año del Plan (la revolución que supone la planificación es pensar la actividad económica en función de la consumición, de la satisfacción de las necesidades individuales y sociales, y no del lucro individual), acompañada de una hipótesis sobre el comercio exterior y sobre las inversiones necesarias para la continuación de la expansión a lo largo del Plan siguiente. A partir de estos datos es posible construir un «cuadro económico» del año final, figurando, por cada sector de actividad, su producción, así como sus compras y ventas a los demás sectores. En esta fase, la colaboración del Servicio de Estudios Económicos y Financieros que tiene la misión de establecer todos los años «las cuentas de la Nación», que se unirán al Presupuesto, es muy importante.

b) *Las decisiones sobre los objetivos globales.*

Antes de realizar la elección por el Gobierno se consulta la Sección de Inversiones y del Plan del Consejo Económico y Social. El examen de los resultados de los trabajos preparatorios por el Consejo Económico y Social permite al Gobierno conocer las tendencias de la opinión activa de la Nación.

Finalmente, el Gobierno hace su elección (para el IV Plan el índice

de expansión anual elegido es del 5 por 100) y precisa el marco político y económico en que las Comisiones deben trabajar (verbigracia, zona del franco, mercado común...). Después de haber publicado sus directivas el Gobierno encarga al Comisario general de lanzar la tercera etapa.

c) *La elaboración concertada.*

Al interior de las grandes líneas trazadas, el Plan se detalla por sectores de actividad en las Comisiones de Modernización.

El trabajo de estas Comisiones, que no está sujeto a disciplina alguna de tipo procedimental, consiste en elaborar para cada sector las proposiciones que serán sometidas al Comisario general y en las que se contendrán un conjunto de medidas y de reformas referentes a los objetivos a alcanzar o a los medios a emplear. Este trabajo tiene una doble polarización: responder a un cuestionario que proporcionará las informaciones indispensables a los futuros trabajos de síntesis, redactar un informe sobre la situación, problema y perspectivas del sector de actividad correspondiente. A pesar de la existencia de un marco general trazado con anterioridad por el Gobierno, de los enlaces permanentes asegurados entre las Comisiones y de los grupos de trabajo comunes, se observa que en relación con la fase de trabajos preparatorios, las Comisiones aportan más realismo y menos coherencia. El Plan que encuentra en la coherencia su razón de ser tiene necesidad de una cuarta fase que solve contradicciones y elimine antagonismos.

d) *La síntesis.*

El Comisario del Plan es encargado, con la ayuda del Servicio de Estudios Económicos y Financieros, de lograr la síntesis de las proposiciones no armónicas y de verificar su compatibilidad con los objetivos previstos.

A lo largo de esta confrontación se procede a ajustamientos y arbitrajes sobre las que son consultadas las Comisiones. El grupo de equilibrio de la Comisión de Economía general y de Financiamiento juega entonces su papel principal:

1. El es el encargado por el Comisario general de resolver ciertos problemas «desconocidos» por las Comisiones verticales, pero cuya solución es indispensable para evitar incoherencias en la síntesis final (insuficiencia presupuestaria, equilibrio de salarios...).

2. El asegura la armonía de los trabajos de las Comisiones concernientes a los objetivos de la producción; apoyándose en la técnica de la contabilidad nacional estudia si las previsiones de producción en una rama determinada corresponden a las entradas de las otras. Por último, analizando los circuitos financieros, este grupo verifica el equilibrio entre el ahorro, las inversiones, el equilibrio de la balanza de pagos...

Después de estos «retos» el Comisario general del Plan procede a la redacción definitiva del proyecto.

e) *La aprobación.*

1. Antes de su transmisión al Gobierno y de su examen por el Consejo Económico y Social, el Consejo Superior del Plan emite un informe sobre el proyecto del Plan elaborado por el Comisario general.

2. El Plan es, finalmente, propuesto para su aprobación al Gobierno, a fin de que los diferentes servicios de las administraciones económicas y financieras colocadas bajo su autoridad manifiesten su acuerdo acerca de los medios y objetivos del Plan.

3. En principio ninguna Ley impone expresamente la obligación de la aprobación del Plan por el Parlamento:

1.º) El artículo 37 de la Constitución de 4 de octubre de 1958 dispone selamente, que todo plan o todo proyecto de ley-programa con carácter económico o social debe ser sometido al aviso del Consejo económico y social.

2.º) En cuanto al artículo 34, en el que se enumera la competencia del Parlamento, el Plan no viene enunciado como materia legislativa.

No obstante, el IV Plan, confirmando el precedente que inauguró el II Plan, ha sido sometido al voto legislativo.

f) *Plan general y el Plan regional.*

1. Los desequilibrios regionales crecientes, la necesidad de una expansión armonizada a escala nacional, el hecho de que la región parisina con el 2 por 100 de la superficie total de Francia albergue el 20 por 100 de su población... han conducido a que las preocupaciones sectoriales de los Planes de desarrollo económico vengan completadas por otras de índole geográfica, haciendo intervenir los factores de localización al lado de los factores de producción.

2. Un Decreto de 30 de junio de 1955 prescribía el establecimiento de programas regionales que debían completar el Plan general en el espacio, proyectando sobre el mapa las operaciones previstas, y en el tiempo, prolongándolas en una perspectiva más larga (si la duración óptima del Plan varía de cuatro a cinco años el grave desequilibrio regional francés exige más tiempo). Al lado de estos programas de acción regional la Ley de Bases sobre la construcción de 7 de agosto de 1957 preveía la elaboración de Planes «d'aménagement du territoire» dirigidos a favorecer una repartición más equilibrada de los hombres, de las actividades y de las rentas sobre el territorio nacional.

3. Estas dos categorías de Planes, debiendo partir de los mismos estudios y situarse en las mismas perspectivas de futuro han sido fusionadas en un documento único para cada una de las regiones previstas (21 regiones) por el Decreto de 31 de diciembre de 1958. Un Decreto de 2 de junio de 1960 ha iniciado una armonización de los límites geográficos de los servicios exteriores de la Administración con las 21 circunscripciones de acción regional.

En cada una de estas regiones la «Conferencia interdepartamental»

creada por Decreto de 7 de enero de 1959 constituye el órgano administrativo superior de coordinación económica. La conferencia interdepartamental reúne los prefectos de la región (seis a ocho prefectos) bajo la presidencia de un precepto coordinador. Al lado de la conferencia interdepartamental el «Comité regional de Expansión» es el órgano consultativo de la región que agrupa las diferentes categorías profesionales y sociales. Un Decreto de 20 de enero de 1961 ha fijado el estatuto de estos Comités prescribiendo su consulta en la elaboración de los Planes regionales, así como en sus modificaciones.

Los Planes regionales que serán elaborados en el ámbito del Plan general y de la política «d'aménagement» del territorio servirán: A diagnosticar los problemas de las regiones, a proponerlas objetivos y orientaciones, a coordinar la acción local de las diferentes administraciones y a informar y guiar las iniciativas privadas de las colectividades locales y de las organizaciones profesionales.

Un «Comité de Planes regionales», presidido por el Comisario general del Plan, es encargado del establecimiento de estos Planes y de su coordinación. Un informe anual de ejecución debe ser publicado.

### *El Plan y el Parlamento.*

La evolución de las relaciones entre el Plan, creación del Gobierno, y el Parlamento, expresión de la voluntad del pueblo, ilustra una evolución que, en Francia como en los demás países, conduce a una nueva forma de concebir el juego Gobierno-Parlamento, debido a la tecnificación de los asuntos públicos. El caso francés es tanto más interesante si se tiene en cuenta la ausencia de apriorismos en la colocación de las nuevas instituciones en el cuadro parlamentario tradicional.

1. En sus orígenes la planificación ha sido exclusiva competencia del Ejecutivo; la planificación surgía como iniciativa del Gobierno, recibía su formulación bajo las directivas de éste y su aprobación revestía la expeditiva fórmula del Decreto.

La planificación nació sin idea preconcebida alguna y había de buscar sus fórmulas y métodos en el hacerse de todos los días. Si la planificación autoritaria tenía sus precedentes que mostraban la técnica jurídica a emplear (el Plan, erigido en Ley del Estado, sancionando globalmente por el Parlamento, con objetivos imperativos cuya ejecución venía garantizada por un sistema de coerciones) el camino elegido, de conciliar la libertad deseada y la coordinación que implica la idea del Plan, solamente podía tener un método empírico era incompatible con toda intervención legislativa; la búsqueda y los tanteos que implicaba, excluían por definición la rigidez a la cual la Ley es condenada.

### 2. La intervención legislativa.

#### 1.º La primera época.

Sin embargo, la intervención del legislador se hacía inevitable: la ejecución del Plan exigía un volumen de créditos que por la mayor parte

tenían que ser créditos públicos. Es así que indirectamente, por su condición de amo de la bolsa, que el Parlamento va a conocer del Plan.

En el primer año de ejecución del I Plan, el conocimiento por el legislador permanecía muy limitado. La Ley de Finanzas del año 1947 engloba los créditos necesarios a la ejecución del Plan en el conjunto de gastos presupuestarios sin individualización alguna; por otra parte estos créditos solamente se referían al año 1947.

La Ley de Finanzas del año siguiente representa un paso adelante. La experiencia había planteado la necesidad de un organismo diferenciado para asegurar, por vía de préstamos, principalmente, el financiamiento de las operaciones previstas: la intervención del legislador era necesaria para crear este organismo y afectarle los recursos necesarios, surgía así el Fondo Nacional de Modernización y Equipamiento como una simple cuenta especial del Tesoro sin personalidad financiera.

Este conocimiento anual con ocasión del voto de los créditos presupuestarios necesarios no parecía satisfacer al Parlamento que se veía relegado a aprobar las medidas de ejecución de una decisión exterior a él, además las primeras medidas de ejecución ligaban el futuro: «una vía electa...», comenzado un plan de desarrollo era necesario continuarlo, en Economía no se puede volver a empezar alegremente.

2.º) La Ley de 10 de agosto de 1948.

Deseando someter no solamente algunas de sus medidas, sino la inspiración del Plan en su conjunto al yugo legislativo, una Ley de 10 de agosto de 1948 exigía «al Gobierno de tomar, antes del 1 de enero de 1949, las disposiciones necesarias con objeto de someter al Parlamento la aprobación del Plan de Modernización y Equipamiento..., definiendo por cuatro años los objetivos de producción a alcanzar para desarrollar la producción nacional y equilibrar la balanza de pagos». La demora del Gobierno obliga a que en abril de 1949, con ocasión del voto de los créditos anuales para la ejecución del Plan, el Parlamento fijase un último plazo de un mes al Gobierno para someter a su aprobación el Plan. Una serie de razones, de las que la de menor importancia no era, sin duda, la acumulación del calendario de trabajos parlamentarios durante el verano de 1949, lograron hacer pasar al mundo de las letras muertas los preceptos de emplazamiento del Gobierno (12).

3.º) El espíritu de la Ley de 10 de agosto de 1948.

La tentativa fallida, la acción del Parlamento en la aprobación del Plan vuelve a centrarse en el dominio de origen: el control de los

(12) Entre las razones principales que entonces se alegaban para hurtar el Plan a la empresa legislativa podían destacarse las siguientes:

1.º Desde el momento que los métodos de economía concertada habían hecho efectiva la aceptación por los interesados del Plan y el Plan aparecía como un instrumento de acción colectiva, ¿no sería contrario al espíritu general de la obra emprendida endurecer los objetivos y los métodos haciéndolos sancionar mediante una ley?

2.º La aprobación del Plan mediante una ley exigía una serie de modificaciones de los procedimientos tradicionales de discusión y de aprobación de las mismas que eran inútiles, teniendo en cuenta que «el Plan había marchado bien» sin necesidad de intervención previa del legislador.

créditos públicos. Si votar un crédito implica aprobar la operación a la cual este crédito corresponde, el Parlamento, al votar los créditos para la ejecución del Plan, indirectamente, aprueba éste.

El sentido de la solución adoptada con ocasión del voto del Presupuesto de 1950 era transformar la aprobación implícita de los años anteriores en una aprobación explícita dada en pleno conocimiento. En el Proyecto de la Ley presupuestaria los artículos referentes al funcionamiento del Plan se distinguen, de los textos de los años anteriores, por un esfuerzo de precisión y por los documentos anexos que los acompañan (el «Informe general del Comisario del Plan» y dos «Estados de operaciones del Plan» para la metrópoli y los territorios extrametropolitanos de la Unión francesa; estos documentos indicaban para cada rama de la Economía: las acciones en curso, su localización, el estado de realización de los trabajos, su coste total, los vencimientos de las obligaciones de pago, los resultados esperados...). El Parlamento se encontraba así en disposición de pronunciarse conscientemente sobre los créditos anuales en el cuadro de un Plan a largo término. RIVERO juzgaba que bajo esta perspectiva el voto de los créditos de 1950 tendrá otro sentido que los votos de años anteriores y equivaldrá, cumpliendo los deseos de las Leves de 10 de agosto de 1948 y 8 de abril de 1949, a una verdadera aprobación del Plan por el Parlamento.

El reparto de competencias entre el Parlamento y el Gobierno recibía así un esbozo de institucionalización que, si tal vez no entraba de lleno en eso que se ha llamado naturaleza de las cosas, representaba un compromiso lo suficiente estable para permitir seguir marchando.

#### 4. Las dimensiones del problema.

A lo largo de la evolución que acabamos de describir se había podido constatar:

1.º) Que el Plan no era un documento legislativo ordinario.

1') El Plan exigía una continuidad, un compromiso para el futuro que aparecía opuesta a la soberanía parlamentaria. El salto que representaba el Plan en el camino de la expansión económica no podía, una vez iniciado, ser interrumpido. Era necesario que el Plan, una vez adoptado, cual una nueva constitución, se impusiera al legislador. Se tomaba así conciencia de una contradicción entre el concepto clásico de la ley y la significación política y económica profunda de la planificación que es hacer de los planes superleyes. Como señala VEDEL, los constituyentes que habían establecido en la Constitución el principio de la planificación habían olvidado dar las garantías jurídicas necesarias para salvaguardar sus exigencias técnicas.

2')

1'') Si, por una parte, dar al Plan categoría de ley era poco para garantizar su subsistencia, por otra parte, era demasiado. El Plan exige una flexibilidad que el carácter rígido de la ley no permite. El Plan es una creación continua, una transformación constante que se resiste al encasillamiento legal. La fluidez de la vida económica que obliga a repensar continuamente la actuación sobre la misma, excluía, so pena de variarla de contenido, la ley.

2") La esencia de la ley es mandar; los objetivos de la planificación (indicativos simplemente) no podían, por naturaleza misma, de ejes de esfuerzo, tener un valor imperativo; una planificación persuasiva que solamente proponía los objetivos no necesitaba el mandato legal.

3") Además, las cifras no podían fijarse *ne variatur*, y, si el Parlamento no podía asegurar el constante movimiento de las mismas, era chocante ver reformar por una autoridad administrativa las cifras adoptadas por el Parlamento (aunque una obligación de rendición de cuentas de las modificaciones aportadas salvaguardase su autoridad).

3') Finalmente, si el valor de la aprobación legal era otorgar el consentimiento de los interesados, este consentimiento había sido ya obtenido directamente por los métodos planificadores de economía concertada (participación de las Comisiones de Modernización, aviso del Consejo Económico), por medio de los cuales las principales categorías sociales de la Nación son constantemente asociadas a los trabajos de la planificación.

2.º) Que los métodos de trabajo parlamentarios de discusión y aprobación de leyes debían ser adaptados al caso particular de la planificación.

1') El documento en el que se ha materializado el Plan es demasiado vasto y complejo para ser objeto de una aprobación legislativa. El Parlamento, equipado para la «discusión de los justo y de los injusto», se encuentra desbordado ante un texto de más de medio millar de páginas que desarrollan una previsión económica basada fundamentalmente en el cálculo matemático.

2') La coherencia del Plan, la unidad del mismo, es igualmente opuesta al examen separado por comisiones y al voto detallado. El valor del Plan, que es ser un conjunto de decisiones coherentes, puede ser comprometido por la vía de las enmiendas.

Estas constataciones venían a probar que la planificación tenía una lógica y unas exigencias propias que no coincidían con las soluciones ofrecidas por el derecho público tradicional. A continuación veremos la síntesis que una «empiria» ofreció.

##### 5. La aprobación legislativa.

1.º) La misma continuidad del Plan exigía la aprobación del Parlamento. El Parlamento, que era el amo de la bolsa, lo era también de las decisiones de principio y un Parlamento que no quería ser únicamente el banquero del Plan, experimentaba un cierto malestar al verse excluido en la formulación de la gran opción económica y social de la Nación.

2.º) A los riesgos de un mal humor financiero del Parlamento que negaría la buena lluvia de su dinero se unía la exigencia de una disciplina parlamentaria para no adoptar medidas que pudieran dificultar la ejecución del Plan (las múltiples presiones de intereses privados que se ejercen sobre el Parlamento podían impulsarle a adoptar una serie de decisiones que si individualmente no constituían al crecimiento económico previsto en el Plan, en su conjunto, podían comprometer la ejecución).



El II Plan inauguró una síntesis de las exigencias contradictorias que hemos visto y cuyas grandes líneas son las siguientes. Conscientes de la tipicidad del Plan, la ley de aprobación era un texto legislativo extremadamente corto, tres artículos que comporta la aprobación de un documento anexo de más de cien páginas, y en el que se contenía lo esencial del II Plan (exposición de la situación de partida, lista de objetivos, indicación de créditos necesarios y medidas legislativas a adoptar). Así presentada, la aprobación del Plan por el Parlamento recuerda una declaración de investidura de un Gobierno: el Parlamento aprueba la orientación general de una política económica y otorga su confianza al Plan, solidarizándose con sus grandes líneas. Se conciliaba así la flexibilidad del Plan con rigidez de la ley.

La solidaridad así lograda era asegurada, además, por dos clases de disposiciones legislativas:

1.º) Las leyes-programas que, fijando anticipadamente el montaje de los créditos necesarios, garantizaban, a pesar de la regla de la anualidad presupuestaria, la consumación de los programas de inversiones (en principio las leyes-programas deben ser presentadas y votadas al mismo tiempo que el Plan).

2.º) Las «Lois-Cadres» que, reagrupando varias disposiciones legislativas sobre un mismo objeto, sujetan al Parlamento más allá de las disposiciones financieras.

Para las partes del Plan que escapan a estas garantías, el Parlamento guarda su poder de revisión, conservando de esta forma su autonomía en dominios en los que, en teoría, su acción no puede comprometer la ejecución del Plan.

### C) *La ejecución del Plan.*

Si la elaboración del Plan es la primera cosa a realizar, no es la principal. La prueba de la bondad del Plan es su ejecución, tanto más difícil en un país donde al lado de un sector público, todo lo considerable que se quiera, coexiste una importante empresa privada (13).

Según el Decreto de 16 de enero de 1947, el Comisario general es

(13) Aprobado el Plan, el Gobierno contrae el compromiso moral de dar ejemplo y orientar su política (política presupuestaria, política de crédito, política fiscal, política de precios...) consecuentemente.

Aquí conviene señalar la importancia del sector público industrial y comercial en Francia, debida no sólo a su volumen, sino también, y sobre todo, a su posición estratégica. Las empresas públicas se encuentran colocadas en los sectores fundamentales de la actividad económica, donde ellas juegan un papel determinante (energía, transportes, compañías de seguros, organismos de crédito, abonos, industrias mecánicas...) y su presencia es prolongada a otros sectores por intermedio de empresas filiales (metalurgia, equipamiento turístico, participación en industrias de transformación...). El peso de las empresas públicas ha hecho decir que es toda la economía la que reposa sobre las empresas públicas, que constituyen así una palanca fundamental de la política económica del Estado.

encargado de vigilar la ejecución del Plan (14). El Comisario no dirige la ejecución ni tiene ninguna autoridad jerárquica sobre los servicios que participan a ella. Su influencia se ejerce a través de los organismos distintos del Comisariado y de los que él forma parte o con los cuales colabora.

En base a la información recogida el Comisariado debe redactar todos los años una Memoria de ejecución del Plan.

a) *La psicología del Plan.*

Antes de entrar en el examen de los medios concretos de ejecución del Plan, es necesario decir que en el seno de una planificación indicativa, donde el Plan no se ejecuta a golpe de ucases, la ejecución del Plan radica en su poder de seducción (15). Es la importancia psicológica de un índice de crecimiento surgido como tema de un concierto que se inicia con la elaboración del Plan y tiende, naturalmente, a prolongarse durante la ejecución; es la coherencia de un Plan que, si todo el mundo juega el juego, prefigura una situación en la cual los factores y los productos de las diferentes ramas se intercambiarán en un mercado en equilibrio expansivo.

---

(14) El Comisariado del Plan, equipado fundamentalmente como organismo de concepción, se encuentra «handicapado» constitutivamente para dirigir una tarea de ejecución del Plan.

(15) La idea central de una planificación persuasiva como la francesa es de integrar coherentemente a escala nacional la interdependencia existente entre los diferentes sectores productivos. De la misma manera que RENAULT, después de un estudio del mercado, organiza su actividad pensando en sus aprovechamientos y las salidas de sus productos los organismos encargados de la previsión a largo término, que están a la base del Plan, hace esta misma labor, solamente que como los medios que se ponen a su disposición son superiores, sus previsiones, sobrepasando los contornos próximos de cada actividad, la inscriben en el total circuito económico en el que se desarrolla. De ello resulta que la previsión económica que el Plan comporta no extraña a los métodos empresariales, sino que, como han observado R. MARJOLIN y DUQUESNE DE LA VINELLE, «las previsiones y los programas a largo término establecidos a la escala nacional en los países occidentales no son fundamentalmente nada más que una transposición y una generalización de la técnica de las convenciones comerciales de derecho privado». La misión fundamental de las Comisarías de Modernización es acumular las previsiones hechas por los diferentes sujetos económicos para asegurar su compatibilidad.

Ahora bien, el Plan, que es una afirmación de dominio del futuro, no elimina los cálculos y el riesgo de los empresarios individuales. El Plan solamente indica objetivos de producción (el abanico de medidas para incitar a cumplirlos, como luego veremos, es muy extenso) para las veintiocho ramas de actividad entre las que se ha dividido el conjunto de la economía francesa.

Se trata de que los resultados de cada sector sean conformes al Plan, la iniciativa de las empresas o de los consumidores es salvaguardada al interior de cada sector a fin de permitir surgir todas las oportunidades a las empresas más dinámicas y no impedir manifestarse las preferencias de los consumidores.

La planificación indicativa proporcionando un útil cuadro de referencia anima a la acción al empresario demasiado prudente e invita a la reflexión al que peca por impulsivo

b) *Los mecanismos prácticos.*

1. En 1946, en los comienzos de la experiencia planificadora, los controles físicos tenían una importante plaza entre los medios de ejecución del Plan debido a la penuria que obligaba al Gobierno a realizar una participación arbitraria de materias primas disponibles. El sistema se montaba sobre un triple control:

1.º) Control de programas de fabricaciones, la aprobación administrativa de los mismos daba derecho a contingentes de materias primas entonces escasas, como, por ejemplo, el acero.

Una Ley de 11 de mayo de 1946 preveía que en caso de necesidad podían dictarse órdenes para obligar a las empresas a realizar un cierto número de fabricaciones; esta Ley, máxima expresión del dirigismo económico, no llegó a recibir aplicación.

2.º) Permiso previo de construcción que daba lugar a una atribución de cemento y acero, y permitía apreciar la utilidad de los trabajos a realizar.

3.º) Examen de los programas de equipamiento necesario para la apertura de contingentes individuales de material y «utillage».

Actualmente los controles físicos juegan un papel muy reducido; sin embargo, conviene señalar el otorgamiento de autorizaciones para la implantación de locales industriales y comerciales en la región parisiense o para la constitución de «stocks» de productos agrícolas.

2. La orientación económica mediante el crédito.

Pasada la penuria que justificaba intervenciones autoritarias, la ejecución del Plan se basa sobre otras medidas que, con el objetivo de lograr que los jefes de las empresas conformes sus actividades a las indicaciones del Plan, se adaptan mejor a una época de normalidad. Entre estas medidas, el financiamiento de las inversiones mediante el crédito es la principal (el autofinanciamiento de las empresas no alcanza a la mitad).

1.º) Desde la liberación el Gobierno ha sentido la posibilidad que el crédito ofrecía para ejercer una influencia sobre el desarrollo económico. La nacionalización de los principales bancos y la creación del Consejo Nacional del Crédito pronto se aparecieron insuficientes para lograr una coordinación efectiva y una orientación unitaria. El esfuerzo de orientación de la actividad económica va así a centrarse sobre la base de los fondos públicos.

La Ley de 28 de octubre de 1946 establecía que los trabajos de equipamiento financiados por el Estado o por él ejecutados debían integrarse en el Plan, además se exigía que los créditos necesarios a la ejecución del Plan fueran individualizados en el Presupuesto, y que un organismo autónomo realizara la tarea de la fijación detallada de programas de financiamiento. El Fondo de desarrollo económico y social encuentra aquí su origen.

Sustituyendo a una serie de organismos que aseguraban las mismas funciones, el Fondo de desarrollo económico y social (F. D. E. S.) es

encargado de asegurar el financiamiento de los proyectos previstos en el Plan y en los programas de acción regional, principalmente las operaciones de construcción, de equipamiento rural y de expansión económica, así como las operaciones de acrecentamiento de la productividad, de conversión industrial y agrícola, de redistribución de la mano de obra y de la descentralización industrial.

El F. D. E. S. no es solamente una cuenta del Tesoro de afectación especial que reproduce las operaciones de préstamos y de avances que el Ministerio de Finanzas está autorizado a consentir para contribuir al financiamiento de las operaciones previstas en el Plan, sino que además a su Consejo de dirección está encomendado:

1°) El examen de los programas de equipamiento a ejecutar por las administraciones y las empresas públicas, así como todo programa de equipamiento financiado con el concurso directo o indirecto del Estado. Teniendo en cuenta las directivas del Plan, la situación de las finanzas públicas, las disponibilidades del mercado de capitales, de materias primas, mano de obra y divisas, el Consejo de dirección del Fondo de su aviso sobre el orden de prioridad y el ritmo de ejecución de los trabajos, así como de los modos aconsejables de financiamiento. El Fondo desarrolla así la misión que no pudo cumplir el Consejo Superior de Crédito de ser la traducción financiera del Plan.

2.º) Asistir al Ministro de Finanzas en la gestión del fondo, siendo consultado:

1'') Sobre el montante y la repartición de los desembolsos anuales autorizados sobre los recursos del Fondo.

2'') Sobre el otorgamiento y condiciones de los préstamos imputados al Fondo.

3'') Ciertos aspectos financieros de la política de la reconversión (readaptación de la mano de obra, concentración y descentralización industrial) y de la acción regional (sociedades de desarrollo regional, agrupaciones profesionales industriales, primas de equipamiento en favor de empresas que se creen o extiendan en las zonas críticas de subempleo y desarrollo).

4'') Pero la ayuda del Estado al financiamiento de los equipamientos puede revestir otras formas y la aportación estatal a veces consiste en dar su garantía o acordar bonificaciones de interés a los empréstitos realizados para financiar las operaciones de conversión, de concentración, de especialización o de descentralización industrial, o tendentes al desarrollo regional. El Consejo de Dirección del Fondo da su aviso sobre las mismas.

### 3. La orientación económica mediante el Presupuesto.

El Presupuesto, dada la extensión del sector público, es el instrumento principal de ejecución del Plan.

1.º) En primer lugar juega su importancia cuantitativa que hace decisiva una estrategia de los gastos públicos, entendidos en su sentido más amplio. Verbigracia, suprimiendo determinadas compras.

2.º) En segundo lugar, los gastos públicos tienen un efecto en cadena dada la interdependencia de los sectores económicos.

3.º) El equilibrio del presupuesto y la manera en la que es obtenido, o no influyen grandemente en la vida económica de un país.

4. La orientación de la vida económica por la política fiscal.

Para favorecer las inversiones y ciertas actividades de las empresas privadas son utilizadas largamente las medidas de carácter fiscal fruto de una adaptación del sistema fiscal francés a las imperativas de la expansión económica.

1.º) Creación de la tasa del valor añadido.

2.º) Establecimiento de la amortización decreciente.

3.º) Concesiones de exoneraciones y desgravaciones fiscales para favorecer determinadas operaciones (verbigracia, aumentos de capital, dulcificación del régimen de sociedades madres y filiales...).

5. Otros medios de orientación económica:

1.º) La reglamentación de precios que ejerce una gran influencia en las industrias básicas (verbigracia, siderurgia).

2.º) Permiso de construcción, que es uno de los pocos medios de controlar el auto-financiamiento privado y que es empleado principalmente como instrumento de dirección de la localización de las empresas.

3.º) Contratos del Estado y de las empresas nacionalizadas.

6. Un medio que hemos querido aislar para mejor destacar su importancia en el sistema de «cuasi-contratos», el cual, si todavía tiene un escaso desarrollo, guarda virtualidades extraordinarias en un sistema de economía concertada.

Si para activar la política de descentralización regional, la promoción de la investigación científica... son concedidas a las empresas especiales ventajas (primas, contribuciones...); algunas veces, la concesión de tales ventajas tiene por contrapartida expresa el compromiso de una profesión o de una empresa de consagrar y orientar al máximo sus esfuerzos a la realización de los objetivos del Plan. Este compromiso, que también puede ser implícito, constituye un «cuasi-contrato».

7. Vemos así que los medios de ejecución del Plan no representan osadas innovaciones en el clásico repertorio de las técnicas de actuación, de las que el Estado dispone en su actuación sobre la vida económica. La novedad que la planificación aporta radica principalmente:

1.º) En la coordinación de los medios de ejecución entre las diversas administraciones. La solidaridad de la vida económica exige una coordinación de decisiones.

2.º) En la continuidad de los objetivos.

3.º) En su motivación, fruto de una ciencia económica que se pone al servicio de las decisiones de los poderes públicos.

D) *El control y la revisión del Plan.*

a) *Los medios tradicionales.*

Al igual que los medios de ejecución, los procedimientos de control

son fundamentalmente los mismos que tradicionalmente ha reconocido el derecho público francés.

1. En primer lugar se deben enumerar la serie de controles administrativos y financieros de que está provista la Administración pública francesa y que disciplinan su actividad:

- 1.º) Control financiero de cada departamento.
- 2.º) Inspección general de Finanzas.
- 3.º) Tribunal de Cuentas.
- 4.º) Comisión de verificación de cuentas de las empresas públicas.
- 5.º) Tutelas administrativas.

2. El Parlamento controla la realización del Plan:

1.º) Con ocasión del examen de las condiciones de ejecución del Presupuesto. El Decreto de 29 de noviembre de 1961 establece que todos los años el Gobierno comunicará al Parlamento un informe sobre la ejecución del Plan.

2.º) Por el juego del sistema de preguntas orales y escritas o actuando de la responsabilidad política del Gobierno en los casos más graves.

b) *La doble dirección del control.*

Si el Plan es realizado por los Ministerios correspondientes a las actividades en él comprendidas, y si el único control administrativo horizontal es el financiero; con vistas al establecimiento de un control general, el Decreto de 16 de enero de 1947 encarga al Comisario del Plan la misión de vigilar la ejecución del Plan. Si el Comisario juzga que esta ejecución puede ser comprometida por cualquier razón, hace conocer la dificultad a los Ministros competentes y la lleva eventualmente delante del primer Ministro o del Comité Económico Interministerial. El fruto de su trabajo de vigilancia es un informe anual de ejecución del Plan.

En un plano más elevado, pero con actividad más intermitente, desarrollan una parte de su tarea los dos organismos supervisores que hemos estudiado anteriormente:

1. El Comité interministerial encargado de seguir la ejecución del Plan en el cumplimiento de cuya misión pueda pedir el concurso de expertos especialmente calificados.

2. El Consejo Superior del Plan, quien examina todos los años los informes de ejecución del Plan y compara los resultados con los objetivos fijados proponiendo al Gobierno las medidas de toda clase necesarias a la ejecución del Plan y sobre todo de sus objetivos sociales.

El control del Plan se realiza en una doble dirección: en relación a la coyuntura económica, cuyos alevs pueden desmentir el ritmo previsto de desarrollo económico.

Encargado el Comisario general del Plan de vigilar la adaptación del Plan a las variaciones de la coyuntura económica, le es indispensable seguir año por año las condiciones de su ejecución para comparar las previsiones y las realizaciones. En esta confrontación el comisariado

El Plan es ayudado por los trabajos del Servicio de Estudios Económicos y Financieros, organismo al que está encomendada la elaboración de las «cuentas de la Nación», en las que se examinan las cuentas pasadas, las provisionales (del año en curso) y las provisionales de la Nación y que permiten observar las disparidades entre la evolución a corto término y los objetivos a medio término.

El informe sobre las cuentas de la Nación, el informe del Consejo de Dirección del Fondo de Desarrollo Económico y Social y el informe del Comisario general del Plan ilustran anualmente sobre la situación y las medidas de política económica aconsejables. Hasta 1960 las medidas de revisión habían sido puras acomodaciones más o menos importantes; el brusco descenso del índice de crecimiento como consecuencia de las disposiciones de saneamiento financiero de finales de 1958 originó la aparición de un Plan interno (1960-1961) que suponía una revisión completa de su predecesor.

LORENZO RODRÍGUEZ DURANTEZ,

Universidad de Nancy (Francia).  
 Doctorado de Derecho público.

NOTA BIBLIOGRAFICA

a) Documentos.

*Rapport annuel sur l'exécution du plan de modernisation et d'équipement.* Editado anualmente por el Comisariado General del Plan.

*Projet de loi portant approbation du Plan de développement économique et social.* Informe del Instituto Francés de Ciencias Administrativas sobre *L'organisation gouvernementale pour le développement économique* (Mesa redonda de Lisboa, 1961).

b) Libros.

ARMAND, Louis: *Plaidoyer pour l'avenir.* París, 1961, Calmann-Levy.

CLUB, Jean Moulin: *L'Etat et le Citoyen.* Editions de Seuil, París, 1961.

DELION, André G.: *L'Etat et les entreprises publiques.* Sirey, París, 1959.

BETTELHEIM, Charles: *Problemes théoriques et pratiques de la Planification.* Presses Universitaires de France, 1951.

BAUCHET, Pierre: *L'expérience française de planification.* Editions du Seuil, París, 1958.

CHENOT, Bernard: *Organisation économique de l'Etat.* Dalloz, París, 1951.

— *Droit public économique.* Curso del Instituto de Estudios Políticos de París (1957-1958).

GUITION: *Economie politique.* Tomo 1, 2.ª ed. Dalloz, París, 1960.

MIRKINE-GUERZEVITCH: *Les idées politiques et sociales de la Resistance.* París, Presses Universitaires, 1954.

ROMEUF, Jean: *L'économie planifiée.* Presses Universitaires de France, 1949.

SAUVY, Alfred: *Le prevision économique.* Presses Universitaires de France, 1954.

VEDEL, Georges: *Manuel de Droit constitutionnel.* Sirey, París, 1949.

DUVERGER, Maurice: *Méthodes des Sciences Sociales.* Presses Universitaires de France, París, 1961.

- SAVATIER: *Les metamorphoses économiques et sociales du Droit civil d'aujourd'hui*. Paris, Dalloz, 1952.
- METAIRIE: *L'organisation française du Plan*. Paris, 1953 (Memoria del Institute d'Etudes Politiques, bajo la dirección de M. BERNARD CHENOT).
- ELLUL, Jacques: *La technique ou l'enjeu du siècle*. Libraire Armand Colin, Paris, 1954.
- c) *Publicaciones periódicas: cuadernos, revistas, periódicos...*
- RIVERO, Jean: *Le Plan Monnet et le Droit*. Recueil. Dalloz, 1947.
- *Vers un statut juridique du Plan Monnet*. Collection Droit Social. Enero 1949.
- *Le problème juridique du Plan*. Fasc. XXXI. Marzo 1950. Droit Social.
- Planification française et démocratie*. Número especial (1961, noviembre) de la Revista «Economie et Humanisme».
- CAZES, Bernard: *Le IV Plan français nouveau départ pour l'économie*. Revue de l'Action Populaire. Enero 1962.
- CHARLIER: *La technique de notre Droit public est-elle appropriée a sa fonction?* Etudes et Documents, núm. 5, editada por el Consejo de Estado.
- GAUDEMONT, P. M.: *La separation des pouvoirs*, Mythe et réalité. Recueil Dalloz, 24.e cahier, 1961, Paris.
- VEDEL, Georges, y RIVERO, Jean: *Les problèmes économiques et sociaux et la Constitution du 27 octobre 1946*. Collec. Droit Social, cahier XXXI. Mayo 1947.
- REVUE ADMINISTRATIVE: *Les attributions du Commissaire General au Plan*, número 5, 1952.
- NOTES ET ETUDES DOCUMENTAIRES, núm. 2846. Sobre la planificación francesa. Paris. La Documentation française. Diciembre 1961.
- TALLON, Denis: *Le progrès technique et l'évolution du Droit*. Conference, 1962. Nancy C. E. U.
- MASSE, Pierre: *La preparation du IV Plan*. La Documentation française, 1961. Revista «Problèmes Economiques», núm. 699.
- Conferencia sobre la planificación francesa, pronunciada en Londres por el Comisario General del Plan M. Pierre Masse, 22 abril 1961. Revista «Problèmes Economiques», núm. 718.
- MARCEL, J.: *La Presidence du Conseil*. «Revue du Droit Public», 1958.
- RABIER, Jacques-René: *Une experience de planification souple en régime démocratique*. Collec. Droit Social. Fasc. XXXVI. Marzo 1950.
- SOUDET, Pierre: *Les problèmes de structure et d'organisation administrative*. Fascículo XXXVI. Marzo 1950.
- Le Monde*, 2, 3, 4 marzo 1962. Gilbert MATHIEU: *La planification française, cette adolescente*.
- Le Figaro*, 6 abril 1962. Raymond ARON: *De la planification démocratique*.



## BIBLIOGRAFIA

