

# ESTUDIOS Y DOCUMENTOS DE ECONOMIA EXTRANJERA

## LA PLANIFICACION FRANCESA. INTRODUCCION Y COMENTARIO

La planificación económica francesa, cuya evolución y realizaciones han sido objeto de atención e interés desde sus comienzos, se ha puesto especialmente de moda durante los últimos meses. La creación del National Economic Development Council en Gran Bretaña por parte del Gobierno conservador no ha sido, al parecer, ajena al ejemplo de los planificadores franceses. Y tanto los detractores como los defensores de míster Selwyn Lloyd —probablemente más numerosos los primeros que los segundos— coinciden, en general, al señalar la creación de dicha institución como una de las positivas realizaciones del ministro de Hacienda británico recientemente sustituido.

La creación en nuestro país del Comisariado del Plan de Desarrollo Económico, claramente inspirado en su homónimo galo, es otro ejemplo, de máxima actualidad e interés para nosotros, que pone de manifiesto la influencia de la experiencia francesa.

Esta actualidad, unida al interés intrínseco que desde el punto de vista de la política económica creemos tienen el Comisariado francés del Plan y sus realizaciones, han movido al Consejo de redacción de nuestra revista a la publicación del interesante estudio sobre este tema —que figura a continuación del presente artículo— titulado “La organización gubernamental para el desarrollo económico en Francia”, presentado por M. Pierre Viot en la reunión del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas celebrada en septiembre de 1961 en Lisboa. Dicho estu-

dio está basado en las conclusiones de un grupo de trabajo presidido por M. Roger Leonard y compuesto por MM. Aubry, Bremont, Catherine, Cazes, Commeau, Delton, Heilbronner, Milhaud, Moutte, Pruniers y Wurmser, y es una buena muestra de las virtudes de claridad y capacidad de síntesis francesas.

Dice Pierre Viot que uno de los rasgos típicos de la planificación francesa es su carácter de "creación continua". Una mirada retrospectiva nos muestra que, efectivamente, las diferencias entre el primer plan de desarrollo puesto en marcha en 1946, y el cuarto plan, cuya redacción y discusión se ha terminado recientemente, son grandes.

Al poner de relieve estas diferencias empezaremos por la persona del Comisario. Con ello vamos a caer un poco en el terreno de lo biográfico-anecdótico, pero siendo grande la interdependencia entre las instituciones y los hombres que las crean y dan vida, pensamos que una breve referencia a éstos contribuirá a una mejor comprensión de aquéllas.

Es cierto que Jean Monnet —Comisario del primer plan— y Pierre Massé —Comisario durante la preparación del cuarto— tienen en común su experiencia y prestigio como organizadores. Pero, a nuestro juicio, Monnet es, además de un gran organizador, un gran político, con una extraordinaria capacidad creadora, que no ha querido aceptar su institucionalización como tal dentro de los moldes normales, ya que nunca ha sido ministro ni ha formado parte de ningún partido.

Durante la primera guerra mundial Monnet organizó la Alta Comisaría franco-británica para coordinación de la política aliada de abastecimiento y materias primas (1). Durante la segunda fue el impulsor de la Ley de Préstamo y Arriendo americana, que instituyó la ayuda militar y económica a Inglaterra primero, y a los demás gobiernos aliados después. En 1946 fue el creador del Comisariado y puso en marcha el primer Plan. Más tarde, y a pesar de que a la Comunidad Económica del Carbón y del Acero se la conoció en un principio como el Plan Schuman, fue Monnet su verdadero inspirador y su primer presidente en 1950. Posteriormente ha contribuido decisivamente al satisfactorio desarrollo de las primeras etapas del Mercado Común, y en la actualidad preside el influyente Comité de Acción para los Estados Unidos de Europa. Es, sin ninguna duda, uno de los principales artífices de la naciente

---

(1) "Información Comercial Española", número de marzo de 1962, dedicado a *La planificación en Occidente*, pág. 148.

unidad europea, y creemos que será por su contribución a esta unidad —tarea esencialmente política—, por lo que principalmente se le recordará en el futuro.

Su formación, comparada con la de la mayor parte de los brillantes administradores franceses de la segunda postguerra mundial es, en cierto modo, atípica. No ha pasado, como tantos de ellos, por las aulas de la Escuela Politécnica o de la Escuela Nacional de Administración, y su prestigio empezó como hombre de negocios, en gran parte autodidacto.

A los dieciséis años dejó de estudiar y marchó a Inglaterra a trabajar para la marca de coñac que su padre fabricaba en Francia (2). Después de la primera guerra mundial trabajó para el Blair Bank de Nueva York, viajando por todo el mundo. Aunque genuinamente francés, su formación y larga permanencia en Inglaterra y Estados Unidos han influido, sin duda, en él, marcando gran parte de su actuación con un carácter pragmático típicamente anglosajón.

Pierre Massé es, en cambio, un producto «típico de la «inteligencia» francesa. Ha sido alumno de la Escuela Politécnica y de la Sorbona; es ingeniero de Ponts et Chaussées y doctor en Ciencias. Aunque se ha destacado como administrador y organizador, su formación es esencialmente la de un técnico y un científico. Casi toda su vida profesional se ha desarrollado en la industria eléctrica, llegando a ser director adjunto de Electricité de France que, como se sabe, controla la producción de energía eléctrica de su país (3). Ha publicado varios libros, mereciendo especial atención *Le choix des investissements*; es, pues, también, un destacado especialista en criterios de inversión, cuya determinación constituye, lógicamente, uno de los problemas básicos de todo plan económico.

Es probable que en la evolución de las técnicas de planificación aplicadas por el Comisariado, haya ejercido cierta influencia la personalidad de los sucesivos comisarios. Pero no cabe duda que también ha influido sobre dichas técnicas la creciente precisión del aparato estadístico y de los medios de información económica disponibles.

Los criterios aplicados en el primer plan se caracterizaron por su empirismo, y el aprendiz de planificador que buscarse en los mismos fórmulas concretas, probablemente se sentiría un poco defraudado. El equi-

---

(2) *El Plan Monnet*. José MIRA. Artículo en la Sección de Economía del diario *Arriba* publicado el 29-V-54.

(3) «Información Comercial Española.» *Op. cit.*, pág. 150.

po del Comisariado decidió que los recursos disponibles habrían de concentrarse en las industrias de base: electricidad, acero, carbón, cemento, maquinaria agrícola y transportes.

La experiencia posterior habría de demostrar que este criterio, aunque en su día objeto de crítica (4), fue acertado; pero es preciso reconocer que esta decisión facilitó también la tarea de los planificadores. Era más fácil establecer programas para la industria siderúrgica —muy concentrada— o para la industria eléctrica —que había sido nacionalizada—, que, por ejemplo, planificar el sector mercantil, la producción de bienes de consumo o la agricultura. Precisamente uno de los fracasos parciales del primer plan correspondió al programa de modernización de la maquinaria agrícola; se había previsto una producción de 50.000 tractores para el año 1950 y sólo se llegó a 12.500. Pero el fracaso no fue debido a incapacidad del sector productivo, sino a la insuficiencia de la demanda. Los planificadores marxistas saben también de estas diferencias y dificultades y han tenido siempre sus éxitos más espectaculares en la industria pesada.

Gradualmente, en los planes sucesivos los recursos disponibles han dejado de concentrarse en un reducido número de sectores. Ha aumentado el número de objetivos y, en cierto modo, su complejidad, dedicándose una creciente atención a los de carácter social, tales como la higiene y la salud pública, la enseñanza, el urbanismo, así como a los problemas del comercio, la artesanía y los desequilibrios regionales.

Paralelamente a esta mayor complejidad de los objetivos, las técnicas e instrumentos de planificación se han refinado; la contabilidad nacional juega un importante papel y se aplican también las técnicas de *input-output*.

Desde el punto de vista jurídico-institucional, el Comisariado ha experimentado cambios considerables. Inicialmente dependía directamente de la Presidencia del Gobierno y gozaba de una gran autonomía; en 1954 pasó a depender del Ministerio de Hacienda. Las razones entonces aducidas para este cambio fueron la conveniencia de aligerar las tareas de la Presidencia y de poner bajo el control del ministro de Hacienda la responsabilidad interministerial de las decisiones económicas. Son éstas

---

(4) Para una crítica, probablemente más apasionada que rigurosa, del primer plan, y especialmente de su política energética, véase *Le Plan Monnet, est-il une réussite?*, de Gabriel TAIX, R. PICHON et R. DURAND-AUZIAS. París, 1953.

razones plausibles, pero es posible que también influyeran algo en el cambio, celos de competencia e incluso de Cuerpo. Es evidente que si el Ministerio de Hacienda —dentro del cual desempeñan un importante papel los Inspectores de Finanzas— quería conservar la hegemonía en la dirección de la política económica del país, habría de mirar con cierto recelo las funciones del Comisariado.

Con posterioridad a su dependencia del Ministerio de Hacienda, los miembros del Comisariado no han dejado de subrayar que éste ha conservado su autonomía. Sin embargo, lo cierto es que en dos etapas decisivas de la elaboración del Plan, la primera, en la que se realizan los estudios previos y se establecen en líneas generales los objetivos y alternativas posibles. Y la final, en la que se hace una síntesis de los programas de los diversos sectores y se contrasta su compatibilidad, el Comisariado se ve obligado a realizar estas tareas conjuntamente con el Servicio de Estudios Económicos y Financieros del Ministerio de Hacienda.

También se han producido cambios en el control de la ejecución del Plan por parte del Comisariado y del Gobierno. En parte, estos cambios han sido consecuencia de la evolución de la coyuntura política y económica, y es probable que, en general, los medios de control a disposición del Comisariado sean en la actualidad menos enérgicos que durante el primer Plan. Al ser redactado éste, un gobierno de predominio marxista presidido por Leon Blum y con importante participación comunista, hacía que el gabinete fuese, desde el punto de vista doctrinal, especialmente favorable a una planificación en la que la compulsión prevaleciese, si era preciso, sobre la persuasión.

Por otra parte, los estrangulamientos derivados de la escasez de productos básicos hacían casi inevitable en un principio el establecimiento de controles físicos de la producción, con independencia de consideraciones doctrinales. Posteriormente, al mejorar el abastecimiento de productos básicos, los controles físicos desaparecieron por completo o pasaron a desempeñar un papel muy limitado.

Hay, sin embargo, algún aspecto en el que, a pesar de la progresiva liberalización de la vida económica francesa durante el último decenio, el control y garantía de la ejecución del plan se han visto reforzados. Nos referimos a la aprobación por el Parlamento, a partir de 1956, de leyes-programa que aseguran por anticipado, para períodos de varios años, los créditos necesarios para la realización de los programas de inversión del sector público.

No obstante, considerada en su conjunto la evolución de los instrumentos de control del Plan, el profesor Wolff, director de la Oficina Central del Plan de Holanda (5), cree que sus colegas franceses disponen todavía de medios de intervención más enérgicos que ellos.

Dando por terminado nuestro breve examen comparativo, creemos que, a pesar de su evolución, la planificación francesa sigue profundamente marcada por el carácter que la imprimió Monnet. A nuestro juicio, sus rasgos más peculiares son dos: en primer lugar, y de manera destacada, las Comisiones de Modernización, de las que nos ocuparemos más adelante. En segundo lugar, la relativa pequeñez y heterogeneidad en su constitución del Comisariado, centro inspirador e impulsor del Plan, así como la flexibilidad y empirismo de sus métodos.

Dicha flexibilidad es tanto más sorprendente en un país como Francia, en el que las tradiciones de rigor y precisión de las formulaciones jurídicas por una parte, y por otra la existencia en su Administración pública de algunos "grandes" Cuerpos con viejísimas raíces, sólido prestigio y celosos de sus competencias, han contribuido en bastantes casos a la rigidez de las estructuras (6). Creemos que esta flexibilidad se ha debido en buena parte al pragmatismo de Monnet, al que antes hemos hecho referencia.

Las Comisiones de Modernización están constituidas en correspondencia con los principales sectores productivos. Están formadas por per-

(5) *Economic Planning in France*, pág. 236, publicado en "Planning", vol. XXVII, número 456 de *Political and Economic Planning, London*.

(6) El Informe Armand-Rueff sobre los obstáculos a la expansión económica francesa, señala cómo la división de las administraciones en compartimentos estancos perjudica a la eficacia de su acción. (Documento núm. 128 del Gabinete Técnico del Consejo Económico Nacional, pág. 17.)

HERBERT LUTHY, en su interesante y discutido ensayo sobre la Francia contemporánea, *A l'heure de son clocher*, Calmann-Lévy (París 1955), al destacar la importancia del factor jurídico en la sociedad francesa, dice (pág. 14): "El instrumento más poderoso en la formación de Francia, más eficaz que la fuerza de las armas, las alianzas o la política dinástica, ha sido la reivindicación jurídica..." Las raíces del Consejo de Estado y del Tribunal de Cuentas actuales se encuentran en instituciones de la monarquía de los Capetos. Y dice Luthy que los altos funcionarios —"les grands commis"—, entre los que considera como ejemplos típicos a los del Consejo de Estado, la Inspección de Finanzas y el Tribunal de Cuentas, tienen un fortísimo sentido de la tradición y constituyen, no ya un Estado dentro del Estado, sino que son el Estado mismo detrás de una fachada democrática.

sonas procedentes de diversos grupos económico-sociales —el Comisariado subraya que no son llamadas como representantes de dichos grupos, sino a título personal y por razón de su competencia—, pero principalmente de la Administración y el empresariado, y su nombramiento corresponde al Ministerio de Hacienda.

En principio, la misión de las Comisiones es formular en detalle los planes de sus respectivos sectores, siguiendo las directrices establecidas por el Gobierno de acuerdo con los estudios preparatorios del Comisariado. Pero, dentro del esquema general de actuación indicado, las Comisiones desempeñan —y este aspecto fue especialmente destacado durante la redacción de los primeros planes— dos funciones no menos importantes.

En primer lugar, sus miembros aportaron un conocimiento directo de la realidad y circunstancias de su respectivo sector, en momentos en que los datos estadísticos y la información disponible eran notoriamente insuficientes, y evitaron que los planes se establecieran sobre bases irrealles. En segundo lugar, el participar numerosos y destacados empresarios de manera personal y directa en la elaboración del plan de su respectivo sector, dio lugar a que considerasen el plan como cosa propia y mantuviesen después su interés en el cumplimiento de los objetivos señalados.

En su conjunto, creemos que el balance de la actuación de las Comisiones es decididamente positivo. Sin embargo, no escapan a la crítica y, a continuación, haremos referencia a algunas de las principales objeciones que contra ellas se formulan.

Se dice que los empresarios, acostumbrados a trabajar en equipo en el seno de las Comisiones, dejan de considerarse como rivales, debilitándose su espíritu competitivo y facilitándose, mediante los contactos establecidos, la conclusión de acuerdos sobre precios y reparto de mercados (7). Es cierto que el reparto de futuros mercados forma parte, en cierto modo, de la lógica del Plan. Pero los planificadores responden que dichos acuerdos sólo son posibles en sectores muy concentrados, y en estos sectores la fijación de precios y reparto de mercados son prácticas que, en mayor o menor escala, han existido siempre, y no se han inventado como consecuencia del Plan. Dicen también que los convenios para repartirse un mercado en expansión, y de acuerdo con las directrices del Plan, son menos malos que los que tienden a restringir la ofer-

---

(7) "Economic Planning in France", *Op. cit.*, pág. 231.

ta. Y añaden que poca competencia es mala, pero que mucha competencia también puede serlo, al dar lugar a exceso de capacidad y despilfarro de recursos.

La diversidad de origen —empresarios, obreros, funcionarios, consumidores, etc.— de los miembros de la Comisiones ha sido destacada algunas veces por los defensores de la planificación francesa como una prueba de carácter democrático de ésta. Sin embargo, la composición de las Comisiones es precisamente uno de los principales motivos de crítica del Plan. Incluimos a continuación dos cuadros (8), en los que por nuestra parte hemos calculado los porcentajes, y en los que se indican la procedencia de los miembros de las Comisiones que intervinieron en la redacción del tercer Plan, y de los miembros de las Comisiones y grupos de trabajo que han participado en la elaboración del cuarto.

Aunque las dos clasificaciones no son completamente homogéneas, es evidente que, en sentido estricto, no puede decirse que las Comisiones representen democráticamente al país. Y, desde luego, estarían muy

## TERCER PLAN

Procedencia:	Número	%
Representantes de la Administración ... ..	113	19,2
Expertos técnicos ... ..	134	22,8
Empresarios ... ..	206	35,0
Sindicalistas (de los que 25 eran agricultores) ... ..	82	13,9
Representantes de la Banca y Organismos crediticios ... ..	13	2,2
Representantes diversos (hoteleros, artesanos, asociaciones familiares) ... ..	41	6,9
	589	100,0

## CUARTO PLAN

Empresarios ... ..	715	23,1
Representantes Sindicatos Patronales ... ..	662	21,3
Agricultores ... ..	107	3,4
Funcionarios ... ..	741	23,9
Sindicatos obreros ... ..	284	9,2
Exportadores e importadores ... ..	591	19,1
	3.100	100,0

(8) "Información Comercial Española", *Op. cit.*, pág. 43.

lejos de ser una representación proporcional. En el tercer Plan, los representantes de las asociaciones familiares, artesanos y sindicatos obreros, no llegan al 20,8 por 100, en tanto que los empresarios y funcionarios representan, por lo menos, el 56,4 por 100. En el cuarto Plan, el grupo empresarial —entendido en sentido amplio— y los funcionarios representan el 91,8 por 100; las asociaciones familiares y los artesanos no figuran, y los Sindicatos obreros sólo suponen el 9,2 por 100 restante. Por esto, los críticos del Plan (9) sostienen que la mecánica de su elaboración es decididamente antidemocrática y subrayan el excesivo peso en la misma de empresarios y altos funcionarios. Sin embargo, desvirtuando en parte esta crítica, debemos señalar aquí que, en el proceso de elaboración del Plan, la institución a la que más plenamente corresponde actuar como representativa de los diversos sectores de la vida nacional es el Consejo Económico Social, cuyo informe sobre el Plan es preceptivo.

Señalaremos también que los críticos a que hemos hecho referencia parece olvidar que en una sociedad de economía mixta como la francesa, la inversión, factor decisivo en el éxito del Plan, está fundamentalmente en manos de la Administración y de los empresarios. La Administración, instrumento del Gobierno que, a su vez, representa, en principio, al país, controla de manera directa el gasto público. Y de manera indirecta, mediante medidas de política económica —entre las cuales podríamos precisamente señalar su participación en las Comisiones—, puede influir sobre la voluntad de los empresarios. Pero en tanto éstos tengan que asumir los riesgos derivados de su actividad —la posibilidad de pérdidas o de ganancias—, es lógico que la facultad de decidir sobre las inversiones en sus empresas les corresponda en último término a ellos. Por consiguiente, aceptada la idea de las Comisiones como instrumento de planificación, es también lógico que los empresarios desempeñen un importante papel en las mismas.

El profesor De Wolff, en sus comentarios sobre la planificación francesa en el artículo a que antes hemos hecho referencia, ponía de manifiesto los éxitos de sus colegas franceses. Pero al propio tiempo señalaba que el sistema francés era sumamente complicado y el funcionamiento de las Comisiones muy lento y dilatorio.

---

(9) "La planification française, cette adolescente", GILBERT MATHIEU, en *Le Monde, Selection Hebdomadaire*, núms. 698, 699 y 701.

Después de haber pasado revista a varios de los principales cambios experimentados por la planificación francesa y comentando algunas de las críticas —propias y extrañas— a determinados aspectos de la misma, surge una pregunta, sin duda atrevida para un observador extranjero, pero que creemos se impone por la lógica misma de dichos cambios: ¿Hasta qué punto es hoy necesario en la planificación francesa el Comisariado?

En efecto, si recordamos que el Servicio de Estudios Económicos y Financieros del Ministerio de Hacienda lleva a cabo conjuntamente con el Comisariado los estudios preparatorios del Plan, y también conjuntamente realizan ambos, después del trabajo de las Comisiones e informe del Consejo Económico Social, la labor final de síntesis y de coordinación. Si tenemos en cuenta que, en la actualidad, dados los grandes progresos realizados desde el punto de vista del material estadístico, del cálculo económico y de la información disponibles, las funciones informativas y coordinadoras de las Comisiones son mucho menos imprescindibles que en un principio. Y si no olvidamos también que, a juicio de los planificadores holandeses —cuya experiencia y prestigio no son nada despreciables—, el sistema francés vigente y, en especial, las Comisiones, constituyen un procedimiento lento y complicado, parece que habría la posibilidad de contestar negativamente a la pregunta que formulábamos, ya que, aparentemente, el Ministerio de Hacienda podría absorber las tareas del Comisariado sin que ello supusiese un cambio fundamental en la ejecución de la política económica francesa.

Sin embargo, creemos, por nuestra parte, que la respuesta debe ser positiva: Sí debe subsistir el Comisariado, porque desempeña todavía unas funciones propias y, en cierto modo, intransferibles. Y dentro del Comisariado creemos que siguen siendo útiles las Comisiones.

Como indicábamos antes, en el caso de una sociedad de economía mixta como la francesa, en la que cuantitativamente sigue correspondiendo al sector privado la parte más importante de la actividad económica, la incorporación del empresario a las tareas de la planificación es eficaz y valiosa. Aporta un sentido de la realidad y, sobre todo, un conocimiento directo e inmediato de los problemas que el funcionario, por mucho que sea su celo y completa su formación, difícilmente puede conseguir. La importante participación de "Exportadores e Importadores" como grupo claramente diferenciado en la redacción del cuarto Plan pone, por ejemplo, de manifiesto la consideración del sector clave

que el Comisariado atribuye al comercio exterior. Pero, al propio tiempo, subraya implícitamente el interés y valor de la aportación de los empresarios de dicho sector al conocimiento y solución de los problemas del mismo.

Conste, por otra parte, que, al hacer las anteriores observaciones, no pretendemos, ni mucho menos, una apología del empresario, sino únicamente el reconocimiento de su papel en el funcionamiento y el progreso material de una sociedad de economía mixta. Su fin principal y, en gran parte, la medida de su eficacia en una sociedad de este tipo, es la obtención de beneficios. Al Estado corresponde, mediante medidas de política económico-social, el evitar que en la consecución de dicho fin los empresarios se interpongan en el camino hacia otros fines que aquél juzgue más elevados.

El clima especial que Monnet supo imprimir a los trabajos del Comisariado también constituye un activo de positivo valor. Los miembros de las Comisiones se sienten en un terreno neutral, en un centro de reunión, no en la casa de la Administración o en la casa de una administración determinada; los empresarios no piensan, como en otros casos —unas veces con razón y otras sin ella—, que están en los dominios del enemigo. Y lo mismo sucede, en gran parte, con los funcionarios procedentes de diversas ramas de la Administración, en bastantes casos objeto también de recelos mutuos. Creemos que este clima de neutralidad habría sido más difícil de crear en las dependencias tradicionales del Ministerio de Hacienda.

El gran número de personas participantes en las tareas del Comisariado a través de las Comisiones y grupos de trabajo, aunque haya contribuido a la complejidad y lentitud criticadas por el profesor Wolff, ha hecho posible una gran irradiación de las ideas de aquél. Luthy, en su ya citada obra, dice refiriéndose al Comisariado (10): “El *brain trust* del Plan Monnet ha contribuido, muy por encima de las realizaciones materiales, a levantar la moral de Francia y a reafirmar su confianza en sí misma. Y ha contribuido en gran parte a la divulgación de algunos conceptos esenciales de la vida económica y social y a un más general conocimiento de los verdaderos problemas de que depende el futuro del país... Ha enseñado por primera vez a muchos franceses —e incluso a profesores de Economía Política— que existe una relación entre la pro-

---

(10) *Op. cit.*, págs. 200-201.

ducción y el nivel de vida y que es inútil querer elevar el uno si se deja languidecer la otra”.

Así, pues, a pesar del tiempo transcurrido y de los progresos de la información estadística, de las técnicas de la planificación, e incluso de la cultura económica del francés medio, creemos que las virtudes del Comisariado subsisten y que, en tanto no cambien fundamentalmente las estructuras económico-sociales, puede seguir siendo un eficaz instrumento de política económica.

JOSE MIRA RODRIGUEZ