

DESARROLLO, CRISIS Y PERSPECTIVAS DE LA PLANIFICACIÓN FRANCESA *

ÁNGEL DE LA VEGA NAVARRO **

En Francia han pasado planes e ilusiones desde que en los años sesenta el general de Gaulle se refirió al Plan como a una “ardiente obligación”.

“Crisis de la planificación”, “disminución del papel de la planificación” (Comisión del Balance presidida por el Sr. Bloch-Lainé en 1981): ¿qué ha sido y qué queda de la planificación francesa? Del Plan de Modernización y de Equipamiento (posguerra), al plan de Desarrollo Económico y Social (1962), hasta el Plan de Desarrollo Económico, Social y Cultural (1984-1988): ¿enunciados sin contenido o realidades nuevas en el proceso de transformación del capitalismo francés? El Plan surge en 1946, desde entonces la economía francesa ha pasado por: reconstrucción, largo periodo de crecimiento, apertura a la competencia internacional, crisis, reestructuraciones industriales, tecnológicas y financieras en curso. ¿Qué es del Plan en todo ello?, ¿ha influenciado esas evoluciones, las ha atravesado incólume? Se puede pensar que la realidad ha afectado más a los planes que éstos a la rea-

* Una versión preliminar resultó publicada dentro de la Colección “Las grandes tendencias de la Política Contemporánea”, Coordinación de Humanidades, UNAM 1986. El texto que ahora se presenta se benefició de la estancia de investigación que efectuó el autor en Francia durante el verano de 1986, en relación con la Maison de Sciences de L’Homme de París y el Instituto de Economía y de Política Energética de Grenoble. Por sus atenciones y comentarios, que en nada los comprometen con el contenido de este artículo, un agradecimiento, particular a las Sras., P. Gentot, M. CH. Gaudry, E. Laloum, y a los Sres. P. Bauchet, D. Besnainou, C. Gruson, D. Malkin, J. M. Martin, J. Pisani-Ferry, Ch. Prou y M. Ozenda.

** División de Estudios de Posgrado, Facultad de Economía, UNAM.

lidad: el III Plan fué cuestionado por la crisis de 1957-1958 y en su lugar se puso un Plan de Reemplazo ("Plan interimaire"); la ejecución del IV se vio perturbada por desequilibrios económicos en 1963 y hubo de elaborarse un "Plan de Estabilización"; Mayo de 1968, entre otras cosas, provocó que se dejara de lado el V Plan, lo cual, conjuntamente con la devaluación de 1969, hizo necesario la elaboración de un "Plan de reanimación" (Plan de Redressement); con la llegada de los socialistas al gobierno en 1981, una vez más se hizo necesario un "Plan de dos años".

A pesar de todo, la idea y la práctica de la planificación siguen presentes en la Francia contemporánea, y no sólo para consumo interno. La teoría, los métodos y la ideología de la planificación francesa constituyen un importante producto intelectual de exportación. En México, en los dos últimos sexenios, una de las fuentes de inspiración de la planeación mexicana ha sido la experiencia francesa. Ello es una razón para estudiarla, sin olvidar que en la actualidad existen en el mundo capitalista otras experiencias interesantes, como las de Japón y Corea del Sur. Estos casos constituyen aún puntos de inspiración y referencia en el proceso de cuestionamiento y renovación de la planificación francesa, sobre todo en lo que respecta a la definición de políticas sectoriales de largo plazo en el marco del mercado mundial.

La planificación francesa ha cambiado a lo largo del tiempo: su auge en los años cincuenta y parte de los sesenta, las implicaciones del Tratado de Roma y la creciente apertura de la economía francesa, su crisis y declinación, los intentos de renacimiento. Un proyecto interesante sería seguir esa evolución en paralelo con las transformaciones económico sociales. Los cambios institucionales de la planificación, así como los métodos y técnicas, resultan más comprensibles al relacionarse con esas transformaciones.

Nuestro objetivo en este trabajo será más modesto. Con una intención preponderantemente descriptiva, pero con el propósito, también, de dejar planteadas algunas interrogantes se abordarán, a continuación, tres grandes puntos:

I La planificación francesa: surgimiento, definiciones y características centrales.

II Evolución de la planificación francesa hasta la reforma de 1982.

III La reforma de 1982 y el IX Plan de Desarrollo Económico Social y Cultural (1984-1988).

Para terminar, a manera de conclusión, se harán algunas consideraciones sobre el balance y perspectivas de la planificación francesa.

I LA PLANIFICACIÓN FRANCESA: SURGIMIENTO, DEFINICIONES Y CARACTERÍSTICAS CENTRALES

1. *El contexto del surgimiento de la planificación francesa*

La planificación francesa surgió formalmente con el decreto del 3 de enero de 1946, es decir a menos de un año del término de la Segunda Guerra Mundial. La fecha es significativa desde varios puntos de vista. Tanto historiadores como planificadores de la primera concuerdan en señalar que la percepción del estado de postración y retraso de la nación francesa fué un elemento importante para el desarrollo de un sistema de planificación.¹

Después de la guerra, la prioridad evidente era reconstruir. La planificación sirvió para que esa tarea se hiciera con un proyecto asumido colectivamente y de cara al futuro: modernización y crecimiento fueron palabras clave que acompañaron los inicios de la planificación. Que ello sucediera así, a través de un plan que implicaba nuevas formas de presencia e intervención del Estado en la economía, se explica tanto por la quiebra del capitalismo y del Estado liberales que ilustraban la derrota de 1940, como por las nuevas ideas y proyectos reformadores que recorrían las fuerzas de la resistencia. Al término de la guerra, se encontró al frente de la escena una nueva conjunción de fuerzas político-sociales dispuesta a poner en práctica nuevas ideas e iniciativas. En esas circunstancias se hizo posible, no sólo echar a andar la planificación sino, también, tomar medidas significativas de nacionalización

¹ "Lo que distinguía a Francia de los demás países, era el sentimiento imperativo que tenía de su retraso económico relativo. Este impulso, esta necesidad profunda de crecimiento y de reorganización económica fueron los estimulantes principales de la renovación..."

Y un poco más adelante: "En Francia, fué la motivación de la modernización lo que pesó más en el nacimiento de la mayor parte de las nuevas instituciones de dirección económica, incluidas las empresas nacionalizadas y la planificación".

Para ambas citas: Kuisel, Richard F., *Le capitalisme et L'Etat en France, Modernisation et dirigisme au xxe. Siecle*, Gallimard, París, 1981, p. 457.

que ampliaran el campo de intervención y decisión del Estado. En efecto, en 1946 tuvo lugar la nacionalización de las actividades de producción y consumo de energía, de una parte de los transportes aéreos y marítimos, de los grandes bancos de depósito, además de Renault que ya había sido nacionalizada. Adicionalmente en ese contexto de cambios estructurales otras medidas, como la creación del seguro social, intentaban incorporar a una parte importante de la población a los resultados esperados del crecimiento.

Ahora bien, lo que se expresaba en Francia en términos de nacionalizaciones y de planificación tenía lugar también en otros países aunque con otras formas. De lo que se trataba en el fondo era de una nueva presencia del Estado en las economías capitalistas, en el marco de nuevos procedimientos de regulación global que aseguraran la coherencia de un sistema cada vez más complejo. Esos fenómenos eran captados con claridad por ilustres pensadores de esa época como Schumpeter.² Por su parte, L. Nizard refiriéndose al capitalismo en general apunta: “en cierto nivel de desarrollo, el capitalismo no puede pasarse de planificación” ...de un conjunto de mecanismos reguladores que tienen por objetivo poner en coherencia tanto como sea posible el funcionamiento y el desarrollo de un sistema cada vez más complejo”.³

La originalidad del caso de Francia era que el Plan permitía una combinación inédita de “dirección del Estado, organizaciones corporativistas y fuerzas del mercado” (R. F. Kuisel, *op. cit.*). Jean Monnet expresaba eso mismo de manera más lírica.⁴ La “concertación” y la “economía concertada” habían nacido.

Desde entonces es posible afirmar que la política económica en Francia ha estado, si no determinada lo cual sería mucho decir, sí marcada

² Schumpeter (“La marcha hacia el socialismo”, 1949) podía afirmar: “Todo lo que quiero enfatizar es el hecho que hemos caminado muy lejos desde los principios del capitalismo del *laissez faire* y el hecho más profundo que es posible desarrollar y regular las instituciones capitalistas de tal manera que se pueda condicionar el funcionamiento de la empresa privada en una manera que difiera poco de la genuina planificación socialista”.

³ En *Planification et Société*. Actes du Colloque d'Uriage, octubre 1973, PUC 1974.

⁴ El Plan, según Jean Mannet, “debía ser un método de convergencia en la acción y el medio para cada uno de situar su esfuerzo en relación al de todos” (*Memorias*, París 1976). En el *Informe General* del 1er. Plan, señalaba “Ya que la ejecución del Plan exigirá la colaboración de todos, es indispensable que todos los elementos vitales de la nación participen en su elaboración”. Y más adelante: “Es por ello que el método de trabajo propuesto asocia en cada sector la administración responsable, los expertos más calificados y los representantes de los sindicatos profesionales (obrerros, cuadros y patrones). Sólo así podrán arreglarse los problemas a través de un intercambio permanente de ideas entre la administración y el país, en una economía concertada, y no en una economía de carácter burocrático o corporativo.”

por el Plan. Y no sólo la política económica ha sufrido esa marca: la idea del Plan se relaciona aún comúnmente con temas como el crecimiento económico, la búsqueda de una racionalidad colectiva o la expresión de un proyecto nacional viables para Francia.

2. Características básicas de la planificación francesa

La planificación francesa ha cambiado pero presenta constantes que permiten caracterizarla básicamente. Prueba de ello es que se habla de una "herencia" de la planificación francesa, de su preservación⁵ y, como el IX Plan, de un "retorno a las fuentes". Dos de los elementos importantes de esa herencia serían:

El Plan se sitúa en una "economía mixta" en la cual interactúan políticas públicas y fuerzas del mercado; El Plan debería favorecer la mejor inserción de Francia en la economía internacional, sobre todo a partir del cuarto. El Plan se sitúa en una "economía abierta", sometida a la competencia internacional. Este último elemento va a tomar cada vez más fuerza: el lugar del comercio exterior ha pasado de un 10% del PIB en 1959 a un 25% en la actualidad. Sin embargo, a pesar de una conciencia temprana, la rápida apertura de la economía francesa ha provocado contradicciones y fuertes cuestionamientos al Plan por su carácter fundamentalmente nacional.

En ese contexto, la planificación francesa es calificada de "indicativa":

En el proceso de elaboración del Plan: al intentar influir sobre el comportamiento de los agentes económicos, mediante los estudios y previsiones que se realizan, la información que se intercambia, las confrontaciones que se llevan a cabo.

En la fase de la ejecución del Plan, al constituirse ésta, más que en un conjunto de constricciones y restricciones, en un marco general de referencia tanto para la acción del Estado como de los particulares.

⁵ Véase, por ejemplo, *Cazes, Barnard*, "Les traits nouveaux de la planification française", *Economie et Humanisme*, núm. 274, noviembre-diciembre 1983.

En efecto, aunque el Plan en Francia ha revestido tradicionalmente la forma de una ley, más que un carácter constrictivo, constituye un marco general de referencia⁶ en lo que respecta a: *

—*perspectivas y orientaciones* del desarrollo económico a mediano plazo, expresadas en términos cuantitativos (por ejemplo, tasas de crecimiento) o cualitativos (“modernizar a Francia”). Tradicionalmente esas perspectivas y orientaciones se han plasmado en una proyección macroeconómica de conjunto que sirve como principal referencia para la realización del Plan.

—*Compromisos* relativos a los programas de inversiones públicas, tanto en lo que respecta a las empresas públicas como a los requerimientos colectivos. La planificación de las acciones e intervenciones del sector público están entre los medios directos más importantes con que cuenta la planificación francesa.

—*Sugerencias y recomendaciones* en casi todos los campos de la actividad económica.

Una sola cifra puede ser útil para insistir en las particularidades del plan francés: las inversiones públicas programadas en el marco de la planificación nunca han superado el 10% del presupuesto de inversiones del Estado. Con todo, el carácter incitativo del Plan le permite un alcance más grande: a principios de los años setenta se estimaba en 30% del total las inversiones productivas directamente ligadas al crecimiento en donde el Plan podía tener un papel incitativo directo.⁷

La realidad de la planificación se encuentra, así, en correspondencia con las definiciones legales que tienen una indudable continuidad: “Marco de los programas de inversión (...) instrumento de orientación de la expansión económica y del progreso social” (Ley del 30 de noviembre de 1965); “El Plan determina las opciones estratégicas y los objetivos a mediano plazo del desarrollo económico, social y cultural de la nación, así como los medios necesarios para obtenerlos” (Ley del 9 de julio de 1982).

⁶ Una presentación que seguiremos aquí se encuentra en ATREIZE, *La Planification française en pratique*, Editions Economie et Humanisme, París 1971 (hay ediciones más recientes).

* Veremos la terminología actual cuando abordemos someramente el IX Plan.

⁷ En Carré, Dubois, Malinvaud, *La croissance Française*, ed. du Seuil, 1972.

3. Aspectos jurídicos y administrativos de la elaboración, ejecución y control del Plan

Aspectos jurídicos. Desde un punto de vista jurídico, las fechas importantes son: Decreto del 3 de enero de 1946 que instaló el dispositivo de planificación; Ley del 4 de agosto de 1962 que terminó con una situación en la que el parlamento se veía marginado de la preparación y puesta en obra del Plan (en adelante el parlamento debería pronunciarse dos veces, primero sobre las opciones y posteriormente sobre el Plan propiamente dicho); Ley del 2 de julio de 1982 para la reforma de la planificación, después de la llegada de los socialistas al gobierno.

A pesar de la existencia de esos y otros textos, se ha hablado de un cierto vacío jurídico en relación a la planificación. Hecho curioso al tratarse Francia de un país de derecho escrito, las funciones del Plan, sus condiciones de elaboración y de ejecución habrían sido definidas de manera costumbrista y pragmática.⁸

La planificación francesa se desarrolló en un fuerte contexto intervencionista, sustentado en el convencimiento de que el funcionamiento espontáneo del mercado era insuficiente para, según Robert Boyer: ⁹

Coordinar las decisiones intertemporales, sobre todo aquellas que corresponden a elecciones y decisiones estratégicas;
Hacer frente a la incertidumbre.

Ese convencimiento acerca de las insuficiencias del mercado no llevó, sin embargo, ni jurídicamente ni en la práctica de elaboración y ejecución del Plan a una planificación centralizada. Por un lado, se reconocen y se utilizan las fuerzas del mercado y, por el otro, se ha intentado llevar a cabo una participación importante de las principales fuerzas sociales. Por ello, más allá de los aspectos jurídicos, la planificación francesa es interesante desde un punto de vista socio-político: el Plan es un acto de gobierno, en la medida en que el gobierno lo define sobre la base del informe que le somete el Comisariado Gene-

⁸ Véase, conferencia del Sr. Jacques Delmas-Marsalet, Jefe del Servicio del Financiamiento en el Comisariado General del Plan, sobre "Los aspectos jurídicos de la planificación francesa", London School of Economics, 3 de diciembre 1976. *Memo.*

⁹ Boyer Robert, "Crise de la planification ou/et planification comme support d'une sortie de crise? Quelques reflexions a partir de l'exemple francais" comunicación al seminario "La planificación en tiempos de crisis", organizado por la SEP, México 26-28 de julio de 1984.

ral del Plan, pero en ese informe se cristaliza el fruto de la *concertación*, de una consulta de las fuerzas económicas y sociales del país.

El Comisariado General del Plan (CGP). El Comisariado General del Plan, la institución responsable de la organización del proceso de planificación ha sido siempre una estructura administrativa ligera; más bien un lugar de coordinación y de encuentro o concertación de las fuerzas sociales. Sin embargo, ese papel de coordinación y encuentro hacen del Comisariado General del Plan CGP, una pieza clave en el proceso de planificación, aunque efectivamente poco significativa desde el punto de vista administrativo, sobre todo frente a las grandes administraciones como el Ministerio de Finanzas. Con un presupuesto reducido y un personal que no pasa de 200,* el CGP, dirigido por un Comisario del Plan y bajo la autoridad directa del Primer Ministro, o de un Ministro del Plan cuando existe, tiene elevadas funciones en principio y en la realidad tareas más modestas, aunque indispensables para que el Plan sea una realidad.

En principio, según el decreto de 1946, el Comisario General del Plan es el “delegado permanente del Jefe de gobierno ante los departamentos ministeriales para todo lo que respecta al establecimiento del Plan”; debe asumir “la coordinación de la política económica francesa”; aún más, ser el árbitro de esa política. Esos poderes delegados al Comisario han desaparecido con el tiempo, aunque también su mayor o menor importancia han tenido cierta relación con la personalidad del Comisario, entre los cuales se han encontrado grandes nombres de la planificación francesa como Jean Monnet (1946-1951) y Pierre Massé (1959-1966).

El CGP es el organismo que le dá continuidad al proceso de planificación en sus diferentes etapas de elaboración, ejecución y control, aunque no las asuma plenamente y no intervenga directamente en cada una de ellas. Es importante subrayar que en una economía capitalista, sobre todo del grado de complejidad de la economía francesa, el sistema de planificación no se limita al CGP o al documento mismo del Plan: no sólo está todo el sistema de información y previsión económica del Estado sino también el conjunto de agentes económicos, de manera particular las empresas, sobre todo las grandes.

* Esa cifra comprende tanto al personal administrativo, secretarial, etcétera, como a los “planificadores” propiamente dichos, cerca de cuarenta *chargés de mission*.

En la *elaboración* del Plan, el CGP:

Interviene directamente, a través de sus capacidades propias organizadas, según la denominación actual, en Servicios (Económico, del Financiamiento, de Asuntos Sociales, Industrial, Agrícola, de la Energía, de las Actividades Terciarias de la Investigación Regional y Local), en la preparación de los documentos preparatorios, en la elaboración de las dos leyes de Plan y en la elaboración de los planes regionales.

Coordina la realización de diversos estudios preparatorios de tipo macroeconómico y sectorial que se efectúan en relación con otras administraciones (como el Instituto Nacional de Estadísticas y Estudios Económicos o la Dirección de la Previsión del Ministerio de Finanzas) y de otros organismos como el Instituto Nacional de Estudios Demográficos y varios más que se encuentran estrechamente asociados al Plan. Por la calidad de sus estudios, las siglas de esos organismos son muy conocidas: CEPREMAP (Centro de Estudios Propespectivos de Economía Matemática Aplicada a la Planificación), CEPPI (Centro de Estudios Propectivos y de Informaciones Internacionales), CERC, CREDOC, etcétera.

Coordina la realización de la concertación de las diversas fuerzas sociales.

En lo que respecta a las etapas de *ejecución y control* del Plan, el CGP no dispone de instrumentos directos de intervención presupuestales, financieros o reglamentarios. Sin embargo, dispone de algunos medios indirectos de intervención: el CGP participa en numerosos comités interministeriales, en las reuniones preparatorias del presupuesto anual, en el Comité Director del Fondo de Desarrollo Económico y Social, organismo que interviene en la ejecución del Plan, sobre todo vía el financiamiento de inversiones públicas o privadas.

En la planificación francesa, la ejecución y el control escapan pues en gran medida al órgano de planificación, lo cual constituye una de las características que reafirman su carácter indicativo. "Es por el número y, sobre todo, por el contenido de los medios de ejecución como se juzga un Plan", señala P. Bauchet.¹⁰ En el caso del Plan francés la

¹⁰ Bauchet, P., *Le Plan dans l'Economie Francaise*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques et Economica, París, 1986.

Este libro y el de Quinet E., y Touzery L., *Le Plan Francais. Mythe ou Nécessité*, Economica 1986, constituyen dos presentaciones actualizadas de la planificación francesa.

ejecución se hace a través de los instrumentos administrativos normales, de medidas de política económica y, sobre todo, a través de instrumentos presupuestales y financieros (realización de equipamientos colectivos en el Plan; subvenciones y préstamos a administraciones y empresas públicas; primas para favorecer la realización de inversiones que beneficien el desarrollo regional, la investigación o la formación; ventajas fiscales para promover la expansión regional, etcétera). En lo que respecta al control, además del papel del parlamento, existen otros de carácter más técnico; un informe anual de ejecución que se anexa al proyecto de ley de finanzas o procedimientos de revisión durante el periodo de vigencia del Plan.

Las características básicas de la planificación francesa se han mantenido, pero se han dado adaptaciones de Plan en Plan. Ahora bien, más allá de los aspectos jurídicos y administrativos se plantea una cuestión de fondo en la evolución de la planificación francesa: ésta parece haber transitado de las etapas iniciales cuando se constituyó en la expresión de un proyecto para la sociedad francesa (reconstrucción, modernización, crecimiento) a un periodo de declinación, de crisis de la planificación que han llevado a interrogantes acerca del lugar y papel del Plan en una sociedad marcada por la crisis, por fenómenos nuevos en la economía internacional, por la necesidad de llevar a cabo gigantescas reestructuraciones y mutaciones económico-sociales.

II EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN FRANCESA HASTA LA REFORMA DE 1982

Se puede hablar en Francia de un periodo de 20-25 años, desde sus inicios en 1946, de consenso en torno al Plan. Desde entonces han surgido numerosas interrogantes acerca de la realidad y posibilidades del mismo. Algunos señalan tajantemente que desde hace 15 años ya no hay planificación en Francia, otros hablan de un enorme desgaste de la palabra y de la práctica misma de la planificación. Lo que está claro es que el hecho que se elaboren planes, que haya documentos que lleven ese nombre no significa que exista una planificación, entendida ésta como un conjunto de prácticas económicas, políticas y sociales que efectivamente inciden en el funcionamiento y regulación de una economía. Es significativo que en la presentación del IX Plan (1984-1988) se hable de una fase de repliegue, de decadencia a causa de factores tales como la sumisión al mercado mundial, la excesiva centralización de las

actividades económicas, el bloqueo del diálogo social, etcétera. Resulta paradójico que si el Plan tuvo durante un largo periodo como función principal favorecer un debate social amplio y la búsqueda de un consenso, entre en decadencia en una época de crisis donde las ingentes necesidades de debate deberían haber hecho de él, por el contrario, un instrumento privilegiado del diálogo social.

*1. Contenido y principales objetivos de los diversos planes*¹¹

I Plan (1947-1950). Su objetivo central es la reconstrucción, a través del desarrollo acelerado del potencial productivo en 6 sectores básicos (carbón, acero, electricidad, cemento, maquinaria agrícola, transportes) cuyo crecimiento repercute en la expansión del conjunto de la actividad económica.

II Plan (1954-1957) y *III Plan (1958-1961)*. En el periodo que cubren esos planes gana terreno rápidamente la idea de una economía en crecimiento; los principales objetivos son la expansión y modernización de la economía en un contexto en el que se impone progresivamente la necesidad de mayor competitividad y apertura hacia el exterior. En esos años las técnicas de planificación tienen un desarrollo importante; contabilidad nacional, previsiones relativas al conjunto de producciones.

IV Plan (1961-1965). Este es un periodo importante de la planificación francesa, cuando el Gral. de Gaulle califica al Plan de “ardiente obligación”, y éste pasa de Plan de modernización y equipamiento a “Plan de desarrollo económico y social”. Además de los temas ya consagrados de la expansión, la modernización y la prioridad a la inversión, aparecen, por primera vez, temas relacionados con los resultados del crecimiento, sobre todo en lo que respecta a la distribución del ingreso. Otros temas como la ordenación del territorio y la acción regional hacen también su entrada en el Plan.

V Plan (1966-1970). En este periodo el Plan empieza a mostrar sus límites ante los primeros elementos precursores de la crisis, sin olvidar los efectos de Mayo 1968. La economía francesa ha entrado

¹¹ Una presentación somera se encuentra en Commissariat Général du Plan, “La Planification française et le VII Plan (1976-1980)” Communication pour le Colloque Franco-Japonais sur les méthodes de planification, Tokyo, septiembre 1976.

ahora irreversiblemente en el mundo de la competencia internacional y se encuentra ampliamente abierta hacia el exterior; empieza a tener cada vez más importancia el logro de objetivos, como el de la evolución de los precios, no en términos absolutos sino relacionados con los logros de los principales socios comerciales de Francia, sobre todo del Mercado Común. Por razones de competitividad la cuestión de los precios pasa a tener cada vez mayor importancia, pero no parecen resolverse adecuadamente las contradicciones que plantea el crecimiento y la estabilidad de los precios. En este contexto, el desarrollo de las técnicas de planificación es importante como, por ejemplo, la “programación en valor” que toma en cuenta la evolución prevista de los precios relativos. Sin embargo, eufemismos significativos muestran ya las insuficiencias de la planificación para hacer frente a nuevas situaciones: se habla ahora de un crecimiento “ligeramente por debajo del límite físico de nuestras posibilidades”, o bien de la “distensión en el mercado de trabajo”. La inflación y el desempleo empiezan a escapar al Plan.

vi *Plan (1971-1975)*, vii *Plan (1976-1980)* y viii *Plan (1981-1985)*. Es esta, precisamente, la época del declive de la planificación, bajo las presidencias de G. Pompidou y M. Giscard d’Estaing. El primer año del viii Plan verá la victoria de los socialistas, la elaboración de un “Plan de dos años”, y posteriormente la elaboración del ix Plan (1984-1988), esta vez de “desarrollo económico, social y cultural”.

En la década de los setenta se impone una visión de la planificación de corte tecnocrático; más bien una técnica de gestión, un método de racionalización de la economía de mercado, un conjunto de procedimientos para que el Estado pueda utilizar mejor los medios que tiene a su disposición: fiscalidad, tarifas públicas, gasto público, etcétera. Concomitantemente con esta visión se dan ciertos progresos en las técnicas de planificación, por ejemplo, el establecimiento de proyecciones con ayuda de modelos econométricos que funcionan en computadora. Con el modelo *FiFi* (modelo central *físico financiero* que liga orgánicamente volumen y valor) se inician sucesivas generaciones de importantes modelos econométricos cada vez más sofisticados. Después del *FiFi*, uno de los más interesantes es el DMS (multisectorial).

En ese periodo se impone también el tema de la industrialización: el crecimiento de la economía se subordina a la ampliación del mercado interno y externo por la industria. Se introduce, así, el tema del “redespliegue industrial”, la opción de la industria competitiva. El

Plan, en ese periodo, no está, pues, totalmente ausente de los retos que se imponen a la economía francesa. Otra prueba de ello es una de las más importantes opciones que adopta el VIII Plan en relación con los acontecimientos en materia energética: reducir la dependencia en energía y materias primas. Los resultados logrados por Francia, tanto en el campo de la conservación como de la sustitución energética la colocan en los primeros lugares de la OCDE. Es preciso señalar, sin embargo, que aspectos fundamentales de la política energética, como el programa nuclear, fueron decididos fuera del Plan y de toda concertación.

2. Algunas aportaciones importantes de la planificación francesa

Las aportaciones de la planificación francesa pueden agruparse en dos grandes rubros: como práctica político-social y desde el punto de vista de las técnicas de planificación.

Una práctica político-social: la concertación. A pesar de sus altibajos, la concertación, ha constituido una importante aportación a la práctica de la planificación en economías capitalistas. Durante muchos años esa práctica que permite el diálogo, la confrontación, la transmisión de información entre los principales actores sociales, así como la elaboración de opiniones y propuestas al órgano de planificación, se desarrolló en las "Comisiones de modernización". En esas comisiones, ya sea verticales (industria, agricultura, salud...) u horizontales (financiamiento, empleo...) participaban los sindicatos, los organismos industriales y agrícolas, representantes de administraciones y expertos independientes. La ley de reforma de 1982 creó en lugar de ellas una única comisión consultiva: la Comisión Nacional de Planificación, compuesta de 80 personas provenientes de las más variadas categorías: presidentes de consejos regionales, representantes de organizaciones sindicales o profesionales representativas, representantes del sector público o bancario, representantes de movimientos asociativos o culturales, representantes del sector cooperativo y mutualista, etcétera.

Los principales límites de la concertación parecen evidentes si no se olvidan las características y contradicciones de una economía capitalista. En otro nivel, un límite importante de esa práctica es que la concertación se ha limitado básicamente a la etapa de elaboración del Plan. Como señala P. Bauchet: "...el Plan nunca ha sido ejecutado por y a través de instancias en donde los grupos sociales tienen un poder real.

El Plan es ejecutado de hecho en el nivel del Estado por administraciones, principalmente la del Ministerio de Finanzas y de la Economía (...). Las decisiones son tomadas en el nivel del Presupuesto y del Tesoro en función de los imperativos monetarios y financieros por cuerpos de administradores y de inspectores que no toman consejo de los grupos sociales. (...). La ausencia de un diálogo social sobre la ejecución del Plan en Francia es evidente a pesar de una elaboración concertada de los contratos de Plan". (*op. cit.*, p. 45).

Desde el punto de vista de las técnicas de planificación. Este es un campo que requeriría desarrollos precisos y detallados. Únicamente mencionaremos algunos:

En la elaboración del Plan los desarrollos de las técnicas de planificación han sido posibles en gran parte por el de las estadísticas y las cuentas nacionales. A partir de éstas se han desarrollado técnicas de programación industrial y financiera; se ha intentado abarcar el conjunto de fenómenos reales y financieros y se elaboran previsiones a corto y mediano plazo. De proyecciones en volumen con base en modelos simples se pasa a proyecciones en valor; se construyen modelos globales y semi-globales cada vez más complejos.

En ese marco los métodos de previsión merecerían un capítulo aparte. Toda planificación, por definición, debe basarse en intentos para explorar el futuro. La reflexión sobre el largo plazo se impone naturalmente, sobre todo en la toma de decisiones que tienen implicaciones estructurales. Ello es particularmente importante en periodos de transformaciones profundas, cuando resulta indispensable tomar en cuenta la evolución probable, no sólo de la economía nacional sino, sobre todo, de la internacional, de las interrelaciones entre ambas. Sobre este último punto ha habido desarrollos importantes (cf. trabajos del CERN).

Son de sobra conocidas las críticas a los métodos de previsión, pero en un proceso de planificación no pueden evitarse. En el caso de Francia, las experiencias no son totalmente insatisfactorias, como lo ha mostrado recientemente Paul Dubois.¹² En efecto, a principios de los años 60 el INSEE se interesó en el nivel de vida 20 años

¹² Dubois, Paul, "Vingt ans après: les projections 1985 confrontées à la réalité", *Economie et Statistique*, núm. 177, mayo 1985.

después; para ello elaboró proyecciones que exploraran la situación en la Francia de 1985 y aclararan las orientaciones generales del v Plan. Según el autor mencionado, a la luz de los datos actuales, los resultados fueron satisfactorios en lo que respecta al crecimiento y a la evolución del consumo, muy decepcionantes en lo que ve al desempleo. Su conclusión, "...interés de las proyecciones a largo plazo. Pero éstas deben otorgar un lugar importante a la investigación de las tensiones y desequilibrios".

En la ejecución: en este campo se puede señalar la definición de programas prioritarios que implican "compromisos firmes de financiamiento". Sus antecedentes se encuentran en los "programas finalizados" del vi Plan y su realidad actual en los "programas prioritarios de ejecución". El estudio de tales programas remite al importante campo de las relaciones entre Plan y presupuesto, entre Plan y gasto público que intentan asegurar un ejercicio de planificación de mayor contenido y eficacia.

3. Crisis, declive o repliegue de la planificación

Durante un periodo largo, el Plan se confundió en Francia con un objetivo de crecimiento expresado en una cifra determinada. Aún más, alrededor de esa cifra se desplegaba un importante debate. Ello podía ser así en una fase larga de crecimiento, pero desde la ruptura de ésta el panorama ha cambiado profundamente.

La sociedad francesa se acostumbró al Plan, ahora el país está en crisis y tiene actualidad interrogarse acerca de saber si la planificación será el gran instrumento para el tránsito hacia un nuevo modelo de acumulación o si, por lo menos, logrará expresar ese tránsito como proyecto que obtenga un consenso.

Más allá de las características permanentes y de las aportaciones de la planificación francesa, en sus mejores momentos el Plan pudo expresar un proyecto global procesado y asimilado socialmente: primero un proyecto de reconstrucción y modernización y, posteriormente, un proyecto de crecimiento que integraba preocupaciones de pleno empleo, de mejor distribución del ingreso, de progresos sociales mejor compartidos. Por ello, el cambio de nombre del inicial Plan de Modernización y de Equipamiento al de Plan de Desarrollo Económico y Social en 1962 no fue meramente formal. Quizás sea, precisamente, la nostalgia de

ese proyecto lo que hace que en el IX Plan, el actual, se afirme: "Este IX Plan marca realmente el renacimiento de la planificación francesa. Este renacimiento es un regreso a las fuentes. . ."

Las ausencias y carencias actuales han surgido sobre todo con la crisis, con la ruptura de un tipo de regulación de conjunto en la cual Estado y Planificación constituían dispositivos importantes. En la toma de conciencia de esas ausencias y carencias ha desempeñado también un papel importante cierta desmistificación de la planificación.

En efecto, el consenso sobre la idea misma del Plan, la percepción de que se disponía de un instrumento y de un conjunto de procedimientos que permitían elaborar un proyecto con posibilidades de consenso, se debían, en parte, a situaciones dadas, exteriores al Plan propiamente dicho. Los ejemplos de la primeras fases son ilustrativos a este respecto:

En la fase de reconstrucción, las opciones y prioridades son simples y detrás de ellas se puede construir un amplio consenso: "Modernización o decadencia", decía Jean Monnet. La claridad en las opciones descansaba por cierto en una visión de la economía que no requiere de grandes sofisticaciones; lo fundamental es la coherencia del aparato productivo industrial, la eliminación de cuellos de botella que permita el logro de metas cuantitativas de producción, sobre todo en relación con industrias básicas.

La fase de la reconstrucción se encadena, casi inmediatamente, con la fase larga de crecimiento; el Plan puede así, expresar ahora, una adhesión generalizada a un proyecto global de crecimiento que de hecho estaba teniendo lugar. Se creaba así la ilusión de que los planes creaban el crecimiento. Pero, como ahora resulta claro, era fácil predecir una tasa de crecimiento promedio de 5.5%, cuando la realidad superaba las predicciones y esa tasa llegaba a más de 6%, como sucedió durante el periodo del IV Plan, de 1961 a 1965.¹⁸ Otras cifras de ese periodo ayudan a entender por qué la tasa de crecimiento alcanzó cierto grado de fetichización en el Plan: entre 1961 y 1973, por ejemplo, el crecimiento en promedio fue de 5.6% y la inflación de un 4.6%. A partir, precisamente de principios de los años setenta, se ahondaría, cada vez más,

¹⁸ Reflexiones interesantes sobre las ilusiones del Plan se encuentran en Crozier, Michel, "Reflexions sur le VIII Plan", *Le Monde*, 8 y 9 de agosto de 1980; y en Simon, Francois, "Le Plan en desherence", *Le Monde*, 5 de abril de 1983.

la brecha entre previsiones y realizaciones. En lo que respecta a la *tasa de crecimiento del PNB* esa evolución se puede ver con toda claridad:¹⁴

	1953-57 II Plan	1957-61 III Plan	1960-61 Plan	1961-65 IV Plan	1965-70 V Plan	1970-75 VI Plan	1975-80 VII Plan
<i>Previsión</i>	4.4	4.9	4.26	5.5	5.0	5.9	5.2
<i>Realización</i>	5.21	4.53	6.25	6.28	5.8	3.78	3.08

Con la crisis que apareció claramente, sobre todo a partir de 1973, el contexto de la planificación cambió radicalmente, acontecimientos como los llamados *shocks* petroleros de 1973-1974 y 1979-1980, obligaron a una mayor toma de conciencia de las constricciones y restricciones que el entorno internacional imponía a la planificación. ¿Podría adecuarse ahora la planificación a las transformaciones que imponía la crisis e impulsar formidables mutaciones en los campos tecnológicos, industriales, para mantener e incrementar “el lugar de Francia en el mundo”?

Sin embargo, al mismo tiempo que se planteaban cuestiones tan fundamentales, el deterioro de la planificación y su instrumentalización por parte del gobierno se hacían cada vez más patentes. En 1980, en una carta célebre del entonces Comisario del Plan, Sr. Michel Albert, al Primer Ministro de esa época, Sr. Raymond Barre,¹⁵ se hacen públicas prácticas discutibles como la de agregar capítulos no previstos al Plan: “no es usual —dice el Sr. Albert— que el Documento del Plan sea utilizado por el gobierno para otorgarse un *satisfecit*”. Al mismo tiempo que se agregan elementos de autosatisfacción en el Plan, no se abordan otros a pesar de su gravedad; tal es el caso del desempleo. Según el mismo Sr. Albert, el proyecto de Informe del VIII Plan “no hace más que alusiones vagas a la agravación del desempleo en los próximos años, presentando como un simple riesgo lo que es una certeza”. Esas insuficiencias del Plan para captar correctamente evoluciones y fenómenos determinantes se muestra, también, en otros aspectos, por ejemplo, en la representación de la economía francesa y en

¹⁴ Estrin S., Holmes P., *French Planning in Theory and Practice*, A & V. 1983.

¹⁵ Véase, *Le Canard Enchaîné*, del 10 de septiembre de 1980 y *Le Monde* del 11 de septiembre de ese mismo año.

los modelos utilizados para ello que “no anticiparon suficientemente el grado de apertura de nuestra economía (...) la representación de la economía francesa era introvertida, macroeconómica y sobrestimaba el dominio de la acción del Estado sobre la economía francesa”.

En esas circunstancias se percibe que el Plan ha tocado el fondo. Así no es extraño que con la llegada de los socialistas al gobierno, en 1981, se cree inmediatamente una Comisión de Reforma de la Planificación cuyos trabajos conducirían a un informe¹⁶ y a la ley de reforma del año siguiente. Como señala P. Bauchet, “Habrà que esperar el cambio de gobierno de 1981 para ver aparecer una preocupación de renuevo de la planificación” (*op. cit.*, p. 83).

III LA REFORMA DE 1982 Y EL IX PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO SOCIAL Y CULTURAL (1984-1988)

Ante el deterioro de la planificación, la llegada de un gobierno socialista en 1981 hizo que surgieran numerosas expectativas. Socialismo y Plan es una dualidad que permanece profundamente anclada en las mentalidades. Ese acontecimiento, el diagnóstico que pudo hacerse y el IX Plan contienen indudablemente elementos nuevos, ¿se puede hablar, por todo ello, de un renacimiento de la planificación francesa? Aunque se ha hablado de un regreso a las fuentes en el sentido de la recuperación de la voluntad planificadora que marcó los primeros planes, parece evidente que el entorno económico-social ha cambiado drásticamente. Las incertidumbres, tanto sobre el contexto internacional como sobre el futuro previsible son cada vez más grandes y en estas circunstancias puede parecer ingenuo ahora concebir el Plan como “anti-azar” (recuérdese el título del libro de P. Massé, Comisario del Plan en los años sesenta: *El Plan o el anti-azar*).

La situación ya no se presta para cifrar con precisión tasas de crecimiento o proyecciones a mediano y largo plazo; la concertación sobre un proyecto sencillamente expresado parece también difícil en medio de las complejidades y perplejidades actuales.

En esas circunstancias, parece que la planificación ha ganado en lo que respecta a constituirse en un momento para los razonamientos estratégicos que intentan aclarar el futuro pero, también, comprometen

¹⁶ La Documentation Française, *Comission de Reforme de la Planification*, Report au Ministre d'Etat, Ministre du Plan et de l'Amenagement du Territorie, París, 1982.

menos. La prioridad a la estrategia, expresada en objetivos cualitativos y un tanto cuanto abstractos y generales corre paralelamente a 2 fenómenos:

Un mayor peso a los ajustes y regulaciones de los mercados para asegurar los equilibrios y la coherencia de conjunto;

Mayor importancia de la política económica para la conducción de la economía, más allá aun del corto plazo. La política económica de "austeridad", de "rigor", después de la primera fase "keynesiana" del primer año del gobierno socialista ha tenido sin duda mayores efectos en la economía que lo que ha podido expresar el Plan, con consecuencias aun para el mediano y largo plazo. La prueba del predominio de la política económica sobre el Plan será dada una vez más con la llegada de un gobierno de derecha en marzo de 1986. La *alternance* y la "cohabitación" también pondrán a prueba el Plan, sobre todo si se toma en cuenta que el Plan se encuentra administrativa y políticamente bajo la influencia directa del Primer Ministro.

No es posible analizar aquí las implicaciones que las coyunturas políticas han creado. Nos limitaremos a exponer algunos elementos de la reforma de 1982, adicionales a los que ya se han dado, y a presentar, en términos generales, el ix Plan.

1. La ley de reforma del 22 de julio de 1982

Como señala B. Cazes,¹⁷ la reforma intentó: *a*) introducir nuevos actores en el proceso de planificación; *b*) corregir prácticas anteriores; y *c*) preservar la "herencia" de las primeras etapas.

a) En lo que respecta a los "nuevos actores", la reforma trata fundamentalmente de ampliar la concertación al asociar al proceso de elaboración del Plan a las 22 regiones de la metrópoli y a las 4 que se encuentran fuera de ella. Aún más, el Plan deberá coexistir ahora con 26 planes regionales que cubren el mismo periodo de 5 años y que explicitarán las acciones que cada región se propone en el campo del desarrollo económico, del empleo, del ordenamiento del territorio y de los servicios colectivos. La descentralización de la planificación en sus

¹⁷ Cazes, B., *op. cit.*, p. 9. Sobre este punto y el siguiente seguiremos este artículo apoyándonos en los textos del Plan sometidos al Parlamento.

dos sentidos —de asociación de las regiones a la elaboración del Plan y de planificación regional propiamente dicha— es probablemente, sobre todo por la tradición centralizadora de Francia, el aspecto más interesante de la reforma.

b) El segundo aspecto de la reforma tiene que ver de manera particular con:

Lograr un mejor seguimiento del Plan a través de una mayor intervención del parlamento y de la Comisión Nacional de Planificación. En lo que respecta al primero, después de la Ley de 1982, deberá votar el mismo año y en una sucesión lógica dos leyes: una sobre los “objetivos, estrategias y grandes acciones” del Plan, y otra que “define las medidas jurídicas, financieras y administrativas que deben ser puestas en obra para alcanzar los objetivos de la primera ley del Plan”.

La búsqueda de una mayor democracia en el proceso de planificación, la cual se ilustra con lo que se ha dado en llamar el paso de un “Plan del Estado”, que pone en juego sobre todo la responsabilidad y los medios del poder público, a un “Plan de la Nación”. De lo que se trata es de lograr una concertación más descentralizada, no sólo a través de una intervención explícita de las regiones sino, también, de las más variadas categorías: organizaciones profesionales y sindicales, asociaciones, personalidades calificadas, etcétera. Hacer del Plan el “asunto de todos los franceses” es la consigna que se concreta en una “Gran Acción” correspondiente a la ejecución.

c) El tercer aspecto de la reforma tiene que ver con la reafirmación de la planificación en una economía capitalista en la que interactúan sector público y privado¹⁸ y expuesta cada vez más a la competencia internacional.¹⁹

¹⁸ “Será conveniente (...) juzgar la complementariedad y la competencia en el seno de una economía mixta apoyada a la vez sobre el sector público, mantenido en sus límites actuales, sobre el sector privado y sobre el sector de la economía social. En todos esos sectores es esencial favorecer y sostener la capacidad de iniciativa, de invención de los empresarios, de los cuadros, de los innovadores, que es un factor primordial del dinamismo industrial y un arma indispensable en la competencia económica mundial (9o. Plan, Documentation Française, tomo 2, p. 22).

¹⁹ “El cierre estricto de las fronteras daría la espalda a la vocación internacional de nuestro país (por otra parte 4o. exportador mundial de bienes manufacturados) y provocaría una pérdida de eficacia del aparato productivo y una baja sería del nivel de vida de los franceses” (*Ibidem*, p. 114).

2. El IX Plan (1984-1988)

Una constatación fundamental recorre el IX Plan: la importancia creciente de las interacciones entre Francia y su entorno internacional. De ella se deducen 3 líneas básicas para formular la estrategia del Plan: ²⁰

No es posible decretar unilateralmente la tasa de crecimiento económico;

Las hipótesis sobre la evolución del entorno internacional condicionan fuertemente toda proyección o escenario;

Los indicadores para medir los logros del plan ya no pueden ser cifras en términos absolutos, sino diferenciales respecto a las principales economías con las que Francia está relacionada; diferenciales de crecimiento, inflación y evolución de la tasa de desempleo.

Es muy interesante observar la nueva formulación de los objetivos respecto a las prácticas anteriores:

<i>Objetivo</i>	<i>Formulaciones</i>
Crecimiento económico:	Diferencial positivo de un punto en 1988 respecto a la media ponderada de los países de la OCDE.
Empleo:	Obtener los mejores resultados de la CEE.
Inflación:	Anular rápidamente la brecha entre la progresión de los precios en Francia y la media de la constatada en los países con los que Francia está relacionada principalmente.
Comercio exterior:	Obtener en 1988 "una relación estructural entre el crecimiento del PIB y el de las importaciones comparable a la de nuestros principales socios".

De esa importancia de las interacciones con la economía internacional y de sus implicaciones se siguen elementos básicos de la estrategia:

Actuar sobre ese entorno internacional para favorecer un creci-

²⁰ Catinat Michel, Maurice Joel, "Analyse quantitative de la stratégie macro-économique du IX Plan", *Revue Economique*, núm. 6.

miento mundial más rápido y repartido más equitativamente.

Movilizar al máximo las fuerzas internas para ampliar los márgenes de maniobra respecto al exterior.

El esfuerzo externo frente a una economía internacional en transformación profunda tendrá como objetivo central “modernizar Francia”. Ese objetivo organizará las *opciones estratégicas* del Plan (asegurar la autoridad de Francia en el mundo, mejora imperiosa de la situación del empleo, un esfuerzo excepcional de formación para preparar los jóvenes al futuro, la lucha contra las desigualdades, vivir mejor, etcétera. Como *armas* principales el Plan propone la responsabilidad y la descentralización: la modernización de la industria y la mutación del aparato productivo; la formación, la investigación y la innovación. Dos condiciones importantes para alcanzar el éxito: la mejora de los intercambios con el exterior y el rigor en el empleo de los recursos.

Más en concreto, las “opciones estratégicas” se apoyan en *diez grandes acciones* que constituyen, durante el periodo de duración del Plan, el verdadero marco de referencia para los actores económicos y sociales. Ello es así en la medida en que trazan las grandes líneas para la política del gobierno, aclaran las decisiones presupuestales y orientan la acción administrativa. Lo que es más importante: dentro de esas grandes acciones se definen “doce programas prioritarios de ejecución” que serán el instrumento esencial de la ejecución del Plan. Cada uno de esos programas considera acciones de una importancia estratégica y constituye una organización precisa de medios presupuestales, financieros, administrativos para realizar esas acciones. Otro aspecto importante de esos programas es que, por primera vez en la historia de la planificación francesa, se contempla una relación clara entre las orientaciones definidas para el mediano plazo y las prioridades del presupuesto del Estado. La importancia de este hecho se pone en evidencia en relación con los recursos presupuestarios asignados a esos “programas prioritarios de ejecución”. Las dotaciones previstas en el presupuesto de 1984 (primer año de ejecución del Plan) se elevaban al 6.4% del conjunto del gasto del Estado, para todo el periodo del Plan al financiamiento de esos programas se orientarán 350 mil millones de francos (constantes de 1984).

En el documento, sometido a la aprobación del Parlamento, las 10 *grandes acciones* que se enlistan son:

Modernizar la industria y asegurar la mutación del aparato productivo.

Reestablecer y consolidar el equilibrio de los intercambios exteriores.

Proseguir una política global de empleo.

El imperativo científico, técnico y cultural.

Contribuir al desarrollo del Tercer Mundo.

Permitir a los jóvenes construir su futuro.

Dirigirse hacia más equidad y simplicidad en la fiscalidad y las cotizaciones sociales.

Lograr la descentralización, desconcentrar y equilibrar el territorio.

Mejorar la vida cotidiana de los franceses.

Dinamizar e influenciar los comportamientos financieros según las orientaciones del Plan.

Para llevar a la práctica esas “grandes acciones” es fundamental la programación plurianual de recursos presupuestales o no que combinan los “programas prioritarios de ejecución”. Pero además, de esa parte programada que pone en juego sobre todo la responsabilidad y medios del poder público, se contempla en el Plan una parte *contractual* muy importante para la ejecución del mismo, en la cual, por las características de la economía francesa, deben participar muchos otros agentes:

la negociación social directa sobre cuestiones que sólo exigen una “intervención limitada del Estado”;

los “casi-contratos” entre el Estado y determinadas categorías o profesiones, como los agricultores;

contratos de “Plan” entre el Estado y determinadas empresas o regiones. En esos contratos se definen los compromisos que cada una de las partes tomará para alcanzar determinados objetivos del Plan.

Este último aspecto es particularmente importante porque esos contratos del plan involucran sobre todo a empresas industriales del sector público. Al ampliarse este sector con las nacionalizaciones posteriores a la victoria de los socialistas en 1981, se esperaba que la planificación daría un salto cualitativo. Cinco años después, el nuevo gobierno tiene como uno de sus objetivos fundamentales una gran acción de reprivatización.

Por último, en lo que respecta al seguimiento de la ejecución del Plan, además de que la reforma involucró con mayor precisión al Parlamento y a la Comisión Nacional de Planificación, las características de la parte programada y contractual hacen que se cuenten con instrumentos más precisos para ese seguimiento. El más importante de ellos es la relación Plan-presupuesto; a este respecto el Parlamento deberá examinar un informe de los ministros encargados del Plan y el presupuesto sobre los “medios presupuestales que el gobierno propone dirigir a la realización de los programas prioritarios del Plan en el curso del ejercicio siguiente”. Además, el gobierno deberá presentar al Parlamento un informe sobre la ejecución de los contratos de Plan; mientras que tanto la Asamblea Nacional como el Senado disponen de dos delegaciones “encargadas de informar a la Asamblea, de la cual provienen, sobre la elaboración y ejecución de los planes”.

La reforma de 1982 y el ix Plan, como se ha visto, contenían elementos de renovación y de progreso en la práctica planificadora de Francia. Sin embargo, no han tenido los resultados que se esperaban y no se puede hablar de un éxito. En esta situación, es preciso tener presente que a la reforma de 1982 siguió, casi inmediatamente, un cambio drástico de política económica en la que se impuso el “rigor”, sobre todo a partir de 1983, con un reforzado predominio del Ministerio de Finanzas respecto al Plan. Tres años después de ese cambio de orientación la llegada de un gobierno conservador, con una definida orientación neoliberal, terminó por enterrar las esperanzas que se habían puesto en el renacimiento de la planificación francesa.

CONCLUSIÓN

Balance y perspectivas de la planificación francesa

En su desarrollo el capitalismo ha requerido de nuevos mecanismos reguladores que han pasado, después de la crisis de los años treinta y de la quiebra del capitalismo liberal, por una mayor presencia e intervención del Estado en la economía. En el caso de Francia esa evolución se manifestó en el desarrollo de un sistema de planificación que involucraba al Estado y a diversas fuerzas económico-sociales en la elaboración y ejecución *concertadas* de un Plan.

En los años de la posguerra y en las dos décadas subsiguientes el

Plan tuvo una presencia indudable en la medida en que pudo expresar con claridad un proyecto con posibilidades de recoger amplio consenso social. El Plan, con consignas claras de reconstrucción, modernización, crecimiento, pudo constituirse, así, en un instrumento de ruptura con la situación de inmovilismo, de estancamiento, de bloqueo que imperaba en la sociedad francesa antes de la segunda guerra. Ante una mayor complejidad de la actividad económica, el Plan pudo ser, también, un instrumento de coherencia, un método para la definición de opciones y objetivos estratégicos.

La crisis que se manifestó con fuerza a principios de los años setenta, puede ser analizada como una ruptura de los modos, procedimientos y mecanismos de regulación que se instauraron con cierta coherencia después de la segunda guerra y que presidieron la fase de reconstrucción y crecimiento. Al ser el dispositivo de planificación, en el caso de Francia, un aspecto importante de ellos, se inició un periodo de "crisis", de "repliegue", de "disminución de su papel" como ha sido calificado. Por un lado fenómenos, si no enteramente nuevos sí con expresiones cualitativamente novedosas, como la internacionalización y las empresas transnacionales, vinieron a trastocar las posibilidades y el alcance de un Plan fundamentalmente nacional. Por otro lado, las gigantescas mutaciones científicas, tecnológicas, industriales que son la expresión contemporánea de la "modernización" pasan por mecanismos y procedimientos sociales de tal complejidad que difícilmente pueden ser captados y puestos en obra por un Plan. "¿Quién puede pensar todavía que Francia tiene necesidad de un x Plan para prepararse a los años noventa"?, se preguntaba P. Fabra en un artículo significativamente titulado "¿Es necesario suprimir el Plan?"²¹

En ese contexto, se ha enfatizado el nuevo carácter del Plan como un momento de definiciones estratégicas y, como contra partida, de revalorización de los mecanismos y ajustes del mercado y de la política económica clásica para la conducción cotidiana de la actividad económica. ¿Es esta "división del trabajo" una solución o una situación temporal en espera de días mejores para la planificación? La reforma de los socialistas introdujo elementos nuevos en el proceso de planificación, sobre todo en lo que respecta a una mayor democratización y descentralización. Sin embargo, no es posible hablar aún de un verdadero "renacimiento de la planificación", como la reforma lo

²¹ *Le Monde*, 8 de julio 1986.

pretendía. La ideología liberal del nuevo gobierno, por definición, no parece tampoco favorable a tal renacimiento. Quizás el Plan, las instituciones de planificación no desaparezcan, ya sea por razones de la legitimidad política o por la necesidad de mantener una instancia, aun disminuída, para coordinar estudios referentes al mediano plazo, para mantener una reflexión sobre el largo plazo o ciertos mecanismos de concertación. Sin embargo, el lugar y significado de la planificación pueden cambiar radicalmente.

En todo caso, la planificación está obligada, por definición a ver hacia adelante. “Un mundo muere, otro nace” dice el IX en su primera frase. Para unos, ver hacia adelante significa ver en la planificación un instrumento para la salida de la crisis (R. Boyer). Para otros, los profundos cambios en la economía mundial exigen cambios en los métodos para representar de manera más cabal las realidades de la economía contemporánea y cambios en la concepción misma del Plan (P. Bauchet): un “Plan de dos pisos” que relacione de manera coherente el nivel supranacional y el nacional. Así, a pesar de las dificultades que encuentra la planificación francesa en este periodo, vale la pena estar atentos a los trabajos en curso: cuestiones fundamentales siguen atravesando la discusión en torno al lugar y significado de la planificación.

BIBLIOGRAFÍA

- Aglietta, M., Courbis R., Seibel C., “Le Modele Fifi”, Tome 1 Presentation Général et utilisation: *Les Collections de L'INSEE*, C-22 INSEE, París, 1973, 147 p.
- ATREIZE *La Planification française en pratique*, Editions Economie et Humanisme, Les Editions Ouvrieres, París, 1971, 382 p., (se trata de un trabajo colectivo en el cual participaron 13 autores: “atreize”). Existe una edición más reciente.
- Bauchet P., *La planification française: du premier au sixieme plan*, Editions du Seuil París, 6a, edición 1-970.
- , *La planification française. Vingt ans d'expérience*, Editions du Seuil, 1966.
- , *Le Plan dans l'Economie Française*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques & Economica, París 1986, 246 pages.
- Boyer Robert, Mistral J., “Entre l'Etat et le Marché”. *Conjuguer L'economique et le social*, Esprit. Enero 1984.
- , “Crise de la Planification ou/et Planification comme suport d'une sortie

- de Crise? Quelques Reflexions a partir de L'exemple francais"; Seminario "La Planificación en tiempos de crisis". SPP, México 26-28 julio 1984, Mimeo.
- Catinat Michel, Maurice Joel, "Analyse quantitative de la Stratégie macro-economique du ix Plan", *Revue Economique*, núm. 6 noviembre 1984.
- Comissariat General Du Plan, "La Planification Francaise et le vii Plan (1976-1980), Communication pour le colloque franco-japonais sur les méthodes de planification, Tokyo, septiembre 1976, mimeo, 15 p., anexos.
- , 9, *Plan de Développement Economique Social et Culturel*, 1 Tome les Choix du 9e. Plan. La Strategie et les Grandes Actions; La Documentation Francaise, París, 1983.
- Cazes Bernard., *Les traits nouveaux de la planification francaise*. Economie et Humanisme, núm. 274, noviembre-diciembre 1983.
- Delorme R., Andre C., *L'Etat et l'Economie*, París, Ed. du Seuil 1983.
- Delors J., "The decline of french planning" in H. Stuart, *Beyond Capitalist Plainning*, Oxford-B. Balckdell, 1978.
- Dubois P., "Vingt ans après: les projections 1985 confrontées a la réalite", *Economie et Statistique*, núm. 177, mayo 1985.
- Estrin., Holmes P., *French Planning in Theory and Practice*, Allen & Unwin 1983.
- Fouquet D., Charpin J. M., Guillaume H., Muet P. A., Vallet D., "DMS, modele de prevision moyen terme", *Economie et statistique*.
- Fouquet D., *Les comptes de la piasance*. Historie de la compatibilité nationale et du Pian. Editions Recherches, París 1980.
- Gruson C., *Origine et espoirs de la planification francaise*, Dunod París 1968.
- , *Renaissance du Plan*, Editions du Seuil 1970.
- Guillaume Henri, (bajo la dirección de), *Faire gagner la France*, Hachette, París, 1986.
- Hackett J., y A. M., *Economic Plainning in France*, Allen and Unwin, Londres, 1963.
- Herzog Ph., *Politique economique et planification en regime capitaliste*, Editions Sociales 1971.
- Holmes Peter, "Le neuvieme plan: une perspective d'outre manche", *Economie et Humanisme*, núm. 274, noviembre-diciembre 1983.
- INSEE, "Méthodes de Programmation dans le V Plan", *Etudes et conjuncture*, núm. 12, diciembre 1966.
- Kuisel R. F., *Le capitalisme et l'etat en France*. Modernisation et dirigisme au XXeme. Siecle, Traducción al francés del original de 1981, Gallimard, París 1984.
- La Documentation Francaise, *Commission de Reforme de la Planification*, Rapport au Ministre d'Etat, Ministre du Plan et de l'aménagement du Territoire, París 1982.
- L'Economie en Questions* Planification, Socialisme en IXe. Plan. Les Revisions strategiques, París, 1983, 112 p. núm. Hors Serie 1983-1984 Contribuciones de C. Bettelheim, W. Andreff, C. Gruson.

- Malkin Daniel, "Mutations industrielles et IX Plan", *Revue Economique*, núm .6, noviembre 1984.
- , "Plan Strategy and implementation", *Futures*, abril 1986.
- Masse P., "Le Plan ou l'anti-hasard", Gallimard, París 1965.
- Mistral Jacques, Pisani-Ferry Jean, "Penser L'avenir", *Alternatives Economiques, Economiques*, abril-mayo 1985.
- Osornio Corres, *Portée Juridique de la Planification du Développement Economique et Social. Le cas de la France et du Mexique.*, Thèse, 3eme. Cycle, Université Paris II.
- Ozenda M., "Le 9ème Plan pour 1984-1988", *Notes et Etudes Documentaires*, febrero 1984.
- Ozenda M., Strauss-Kahn D., "French Planning: decline or renewal?" in *Economic Policy and Policy Making under the Mitterrand Presidency 1981-1984*, Edited by H. Machin and V. Wright.
- Petit P., "Origine et originalité de la planification française", CEPREMAP, núm. 8314, arís 1-1983.
- Quinet E., Touzery L., *Le Plan Français, Mythe ou Nécessité*, Economica, París, 1986.
- Varios autores. *Planification et Société*, Actes du Colloque d'Uriage, octobre 1973, Presses Universitaires de Grenoble, 1974, 673 p.
- , "La planification française et le 9e Plan: analyses et débats", *Documents pour l'enseignement économique et social*, Centre National de Documentation Pédagogiques. número special 57, octobre 1984, 1994 p.
- , *La Revue Economique*, núm. 6, novembre 1984, dedicado por completo al 9o. Plan
- Ullmo Y., *La Planification en France*, Dalloz, París 1974.