

Nº 25

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION

**INSTITUTO DE ECONOMIA**



**LA PLANIFICACION FRANCESA**

**Aspectos técnicos, metodológicos y políticos**

Cr. Ramón Oxman

MONTEVIDEO  
URUGUAY  
1965

## PROLOGO

Usufructuando becas otorgadas por el gobierno francés, el Instituto de Economía envió, durante dos años consecutivos, a dos integrantes de sus cuadros funcionales. En uso de tales becas trabajaron en diversas dependencias oficiales de Francia, en particular en el Comisariado del Plan. La capacitación adquirida y los materiales y las opiniones especializadas a que accedieron, permitieron a uno de aquellos becarios, el Ayudante de Investigación Cr. Ramón Oxman, preparar un documento que resume la experiencia planificadora gala desde su surgimiento hasta el IV Plan inclusive.

En momentos en que culminan, en nuestro país, controversias en materia de programación y planificación, ya superada la etapa de elaboración y entrega de los planes de C.I.D.E. al Consejo Nacional de Gobierno, cuando se inicia la fase de discusión pública de la referida planificación, estimo oportuno la divulgación de aquel documento.

No desconozco que la experiencia francesa es la de un país grandemente desenvuelto, que se halla enclavado en la parte más desarrollada de Europa y que forma parte de una región de características muy especiales que exigió, como culminación de dicho desenvolvimiento, la implantación de un Mercado Común. En cambio, la experiencia nacional deberá imponerse en un país de menor desarrollo, geográficamente incrustado entre dos potencias de muy desigual desenvolvimiento interno y externo, que forma parte de una región, en general, menos desenvuelta que el propio Uruguay y que, como región, recién está dando los primeros pasos en materia de integración para alcanzar, a través de ella, un crecimiento. Todo lo contrario de Europa donde la integración se impuso como culminación del crecimiento de las distintas naciones.

A pesar de las diferencias entre Francia y Uruguay, considero que la publicación puede ser aleccionadora

- para la elección del sistema de planificación. La escala de valores imperante en nuestro país no aceptaría, jamás, una planificación imperativa y total. Francia, con su sistema de planificación indicativa y parcial, puede ser un buen ejemplo de las ventajas e inconveniencias de este tipo de orientación.
- para el esclarecimiento de algunos problemas que pueden derivar de las oposiciones entre lo nacional y lo regional, entre éste y lo continental y entre este último y el resto del mundo. Al igual que aquella gran nación, aunque en diferente escala, Uruguay enfrentarán planteos que opondrán el espacio nacional al regional y al mundial.

- para la mejor estructuración de los intereses opuestos de los distintos grupos sociales, nacionales o regionales, sensibilizados por los diversos programas y planes. Especialmente en lo relativo a la posible oposición que, a una integración regional, sustentarán políticos y gobernantes exacerbando el nacionalismo para desviar la atención pública de ciertas tensiones sociales que sufre el país, burócratas defensores de una administración pública inadecuada para una programación eficiente nacional o internacional, grandes firmas mundiales, que orientan y dividen mercados, según sus particulares intereses y no de acuerdo con los de las naciones en las cuales trafican, manufacturan, extraen o producen, y finalmente, grupos de industriales protegidos o de gremios privilegiados que ven peligrar sus ventajas individuales aunque su eliminación beneficiase, grandemente, a la sociedad nacional.
- para que se haga conciencia respecto de que el proceso de planificación ni es repentino ni es fácil. El ejemplo francés evidencia como la planificación debe asentarse, respetándola, en una realidad espacial, sociológica e histórica; la filosofía social y política se concretará, progresivamente, en medidas que irán creando organismos, formando especialistas, implantando técnicas, cada vez más afinadas, que permitirán concretar proyectos, programas y planes. Todo ello insumirá tiempo y esfuerzo, sin contar el de la ejecución y contralor de los propios planes, que por si mismos, exigirán períodos bastante extensos.

*Luis A. Faroppa*  
Director

## INTRODUCCION

### I

Los principios teóricos y las medidas prácticas sobre planificación económica, fueron de aplicación exclusiva en la órbita de los países socialistas hasta antes de la Segunda Guerra mundial. Con posterioridad a este hecho, las diversas naciones de Occidente comenzaron a admitir la necesidad de utilizar esta importante herramienta de desarrollo económico y social. <sup>(1)</sup>

Nacida, en general, bajo circunstancias muy especiales, la planificación en el mundo occidental ha cambiado enteramente de enfoque durante estos últimos veinte años, reflejando los cambios que han ocurrido en la función encomendada a la política económica.

En la década de los treinta, cuando la intervención del Estado en la vida económica era en su mayor parte accidental, no se hacía sentir con gran fuerza la necesidad de una coordinación deliberada de la política económica. Desde entonces, sin embargo —y especialmente a partir del período de post-guerra— se ha reconocido la importancia de que los gobiernos estén alertas para prevenir las perturbaciones del equilibrio económico y aceptado la necesidad de una intervención coherente y coordinada.

La planificación económica es en la actualidad una característica saliente en los países que pertenecen al mundo socialista. Adquiere un grado de generalidad y uso creciente en varios países desarrollados de la órbita capitalista. En cambio, es apenas un ideal proclamado en los países subdesarrollados, pues su práctica o ejecución es meramente accidental o inexistente. Sin embargo, en la proyección general del mundo económico, resulta correcto establecer que la planificación se convierte día a día en una técnica necesaria y hasta imprescindible para las sociedades que aspiran a mantener o elevar sus niveles generales de vida.

### II

La planificación francesa, que presentamos en este trabajo, responde en cierta medida a los imperativos enunciados. Resulta importante anali-

---

(1) En este trabajo no se discuten los problemas conceptuales en torno a la idea de la planificación. Sobre este aspecto nos remitimos a la profusa bibliografía existente en diversas lenguas, en particular: BETTELHEIM, Charles: "Problèmes théoriques et pratiques de la planification", Ed. Presses Universitaires, 1951; HARRIS, Seymour E.: "Economic Planning", Ed. Alfred A. Knopf, 1949; TINBERGEN, Jan: "La planificación económica", Ed. Fondo de Cultura Económica, 1963; la voluminosa obra de la C.E.F.A.L. sobre el tema, en especial, "Introducción a la técnica de la programación", Méjico, 1955; la versión mimeografiada de AHUMADA, Jorge: "Teoría y programación del desarrollo"; etc.

zar, pues, bajo qué exigencias o tipo de circunstancias ha sido posible montar un andamiaje de esta naturaleza en un país de raigambre típicamente individualista.

El análisis de la planificación francesa, además, interesa por otra razón adicional no menos importante: está actualmente de moda. No sólo en Francia, donde es objeto de las polémicas más ardientes, sino también en el exterior y muy particularmente en los países latinoamericanos. Diversos organismos de planificación —incluso el de nuestro país— no ocultan que el modelo por ellos elaborado se inspira, siquiera en parte, en los principios popularizados por la planificación francesa.

Conviene llamar la atención, sin embargo, sobre un aspecto trascendente de la cuestión: y es que, pese al carácter original y en cierto sentido particular del sistema de planificación adoptado en Francia, no podría verse en él una fórmula susceptible de aplicación en cualquier medio sin las adaptaciones correspondientes. El plan francés, como tendremos oportunidad de verlo, constituye antes que nada, un método que responde a las exigencias económicas, sociales y administrativas imperantes y a la evolución que en esos aspectos se ha materializado durante los últimos veinte años en ese país.

De ahí que, más que la adopción de los métodos —que en sí mismo nada tienen de notables— puede ser más interesante llegar a comprender el proceso de adaptación y desarrollo por medio del cual el país llegó a ser lo que es en la actualidad.

De acuerdo con estos puntos de vista, nos ha parecido importante establecer ciertas reflexiones acerca de las características técnicas, metodológicas y políticas de la planificación francesa, en el entendido de que con ello contribuimos a divulgar una experiencia original, colaborando en la búsqueda de fórmulas aplicables a los países en vías de desarrollo.

## Capítulo I

### LOS ORIGENES DE LA PLANIFICACION

La planificación en Francia no ha sido el fruto de la aplicación de una doctrina ni ha significado la transformación sustancial del régimen económico y social preexistente, como ha ocurrido en muchos países que la han implantado.

Fue instituída con la finalidad de responder a necesidades precisas, que se presentaron inmediatamente de la Liberación y se ha transformado con el transcurrir del tiempo, en la medida que esas necesidades se han modificado o planteado nuevas exigencias.

#### 1. *La situación económica y social.*

Varias razones fundamentan el origen de los planes franceses. Al finalizar la segunda guerra mundial, el país no sólo debía abocarse a las necesidades de la reconstrucción —lo que de por sí ya era considerable— sino que además debía recuperar el retardo que tenía con relación a otros países industrializados del mundo.

a) Entre 1918 y 1945, la economía francesa se vio enfrentada a diversos reveses. Durante este período existió un retroceso de carácter relativo de los países europeos con relación al resto del mundo y en particular un retroceso de carácter absoluto de Francia con relación a Europa y el resto del mundo. Prácticamente agotada por la primera guerra mundial, debió reaccionar frente a las graves consecuencias de la crisis de 1929, estableciendo una severa política de restricciones. Esto condujo a un empobrecimiento general del país en la década de los treinta: la producción nacional disminuyó en un treinta por ciento; la inversión neta se tornó negativa (los equipos existentes se usaban pero no se renovaban); las reservas de oro y de valores extranjeros desaparecieron casi por completo, etc.

b) Al terminar la segunda guerra, se advirtió que no sólo debía reponerse lo destruido en cinco años marcados sucesivamente por la ocupación militar, los ataques y las luchas por la reconquista, sino que además se imponía la corrección de una situación que venía desde mucho tiempo atrás.

c) Desde 1945 Francia asistió a un incremento demográfico que no había conocido hasta entonces. País tradicionalmente conocido por su baja tasa de natalidad, vio aumentar su población en cerca de 4 millones en un período de 10 años, lo que equivale a una elevación del 10 por ciento de los habitantes. Paralelamente, las condiciones de salud eran de-

ficitarias. La mortalidad infantil en 1945 alcanzó a 109 por mil, tasa que el país no conocía desde 1920 (en la actualidad es inferior al 28 por mil). Los artículos de primera necesidad, especialmente pan y carne, estaban racionados como en la época de la ocupación. La agitación sindical, en fin, era extremadamente activa y clamaba por soluciones ante el poder político.

Frente al cúmulo de tareas a cumplir, los medios disponibles se revelaban totalmente insuficientes. En la penuria extrema que se encontraba el país, las empresas privadas muy poco podían hacer sin la ayuda del Estado. Para reconstruir las fábricas arrasadas, rehacer los puentes y caminos, acondicionar las escuelas y hospitales, reimplantar los medios de transporte, etc., se necesitaba ineludiblemente del crédito. Sin embargo, el ahorro era muy escaso —los particulares prácticamente no ahorran— y la moneda se depreciaba sin cesar. En consecuencia, las empresas debieron recurrir al Estado en situación de demandantes.

A partir de ese momento quedaba una sola alternativa al Gobierno: puesto que no podía satisfacer todas las demandas a la vez, se imponía el establecimiento de un orden de prioridades. No sólo resultaba materialmente imposible realizar todo lo deseado en esas circunstancias, sino simplemente lo debido por imposición de los hechos más urgentes. Resultaba ineludible pues, jerarquizar las necesidades y administrar los recursos para su mejor y más rápido aprovechamiento. Dicho de otra manera, se imponía la implantación de un plan. Este fue el camino seguido.

## 2. *La situación política y sindical.*

La situación de orden político y sindical contribuyó igualmente a reforzar los argumentos en pro de la planificación. Esto resulta sumamente significativo si se tiene presente que Francia ha profesado desde hace mucho tiempo un culto muy elevado por los principios liberales e individualistas.

a) Desde antes de la guerra, la Confederación General del Trabajo (C.G.T.) de orientación comunista y luego la Confederación General de Trabajadores, Fuerza Obrera (C.G.T.-F.O.) de orientación socialista, habían establecido en su programa de reivindicaciones la implantación de una política sobre bases planificadas. Esta actitud se vio reforzada en la post-guerra por el prestigio que la U.R.S.S. —país de economía típicamente planificada— y las ideas comunistas tenían en Francia en esa época.

b) Por otra parte, el poder de la derecha liberal era muy débil en 1945; solamente tres partidos políticos tenían representación en la Cámara de Diputados: el Comunista, el Socialista y el M.R.P. católico. La derecha liberal y los representantes independientes estaban, por entonces, desorganizados y dispersos.

c) Sin embargo, fue otra causa la que, en definitiva, jugó un papel preponderante desde el punto de vista político. Fue la que asoció

la planificación al nombre de una persona de gran prestigio en la época, el Sr. Jean Monnet, más tarde primer Comisario del Plan. El Sr. Monnet era un economista partidario de la acción y no un mero académico, cuya formación y experiencia provenía más de los países occidentales donde había estudiado y actuado que de Moscú. En efecto, el Sr. Monnet se proponía hacer en Francia lo que había hecho en los Estados Unidos durante los años que fue delegado del Comité de Guerra, que planificó el montaje de la industria bélica y la producción de guerra. Aquel extraordinario esfuerzo de producción de armas, naves y alimentos, fue conducido según los métodos de la planificación. De ahí que, en función de esta experiencia el Sr. Monnet pudiera decir a los franceses: "Trataré de hacer de Francia en la paz, lo que hice durante 4 años en Washington para la guerra". Esta actitud eliminaba definitivamente las inquietudes que pudieran existir en determinados grupos políticos. No se trataba con la planificación de implantar una ideología, sino de cumplir una tarea concreta, ya realizada con gran éxito en un país de economía liberal.

### 3. *Reseña de los planes realizados.*

Un decreto de fecha 3 de enero de 1946 creó el "Commissariat Général du Plan" y estableció un *primer plan* de conjunto para la modernización y el equipamiento económico de la metrópoli y de los territorios de ultramar, con el objeto de desarrollar la producción nacional y el comercio exterior, aumentar el rendimiento del trabajo, asegurar el pleno empleo de la mano de obra y elevar el nivel de vida de la población. Dada la escasez de recursos disponibles, el plan se aplicó sólo a seis industrias básicas —carbón, electricidad, acero, cemento, maquinaria agrícola y transportes— y no al conjunto de la economía. Este plan debía terminar en 1950, pero fue prolongado por tres años para hacerlo coincidir con el Plan Marshall aplicado a los países de Europa Occidental.

El *segundo plan* (1954-57) no tuvo por finalidad exclusiva el aumento de la producción, sino un mejoramiento que permitiera competir en condiciones de calidad y precio. Por otra parte, los progresos realizados en materia estadística —especialmente en la contabilidad nacional— permitió encarar la coordinación de los distintos sectores, fijando los objetivos globales de la economía: 4 por ciento de crecimiento en el producto de la agricultura; 6 por ciento en la industria, y 4 por ciento en el nivel medio de vida. Estos objetivos se cumplieron totalmente, pero a costa de ciertos desequilibrios fundamentales que afectaron el nivel general de precios y el balance de pagos.

El *tercer plan* (1958-61) constituyó el primer esfuerzo cierto orientado hacia el desarrollo económico y social del país. Sus objetivos se fijaron en función de cuatro grandes imperativos: 1º) Establecimiento de un equilibrio permanente del comercio exterior; 2º) Mejoramiento de la productividad de forma que permita la expansión de la economía con una población activa estacionaria; 3º) Adaptación de la economía a las nuevas condiciones creadas por el establecimiento del Mercado Común

y la evolución de las relaciones con los países de ultramar; 4º) Formación escolar y profesional de la juventud e integración en la vida económica y social del país. El plan fue acompañado por un mejoramiento de las técnicas de elaboración, lo cual permitía asegurar su coherencia. La determinación de las condiciones generales de equilibrio y de elaboración de los programas se basó en fuentes estadísticas, en informaciones y estudios más sustanciales y más completos que en los planes precedentes. Los objetivos del plan estaban muy lejos de cumplirse en los primeros años. Sin embargo, el establecimiento de un "plan de emergencia" con la finalidad de ajustarse a la situación imperante, permitió más adelante que aquéllos se cumplieran casi totalmente.

El *cuarto plan* (1962-65) es el que acaba de finalizar. Sobre sus características y finalidades, tendremos oportunidad de referirnos en el resto de este trabajo.

## CAPITULO II

### CARACTERISTICAS GENERALES DE LA PLANIFICACION

La planificación francesa apareció en sus orígenes como un simple producto de las circunstancias, pero se convirtió con el tiempo en una institución permanente. Actualmente no sólo se la mira con atención en Francia sino también en el extranjero, donde la experiencia ha sido seguida con sumo interés.

El balance de cuatro planes cuatrienales altamente positivos, ha llevado a diversos países a reconsiderar su actitud frente a este instrumento de política económica.

Las características generales del plan francés son las siguientes:

#### 1. *Conocimiento del mercado.*

La planificación constituye la herramienta que a juicio de los productores y de los consumidores, mejor contribuye al conocimiento del mercado. En el estado actual de la economía, en que la interdependencia de todos los factores resulta indispensable, la eficacia de las medidas políticas, depende sobre todo de una centralización y difusión de las informaciones a escala nacional. Las previsiones sobre evolución de la población, la producción, el consumo y la inversión, permiten a los particulares conocer con exactitud su lugar en el conjunto y tomar sus decisiones eliminando los márgenes de incertidumbre y de error.

En la población francesa —particularmente en la empresarial— existe la idea generalizada del aumento constante de la demanda durante un período considerablemente prolongado. Pero esta sensación de optimismo no descarta la necesidad de las previsiones. A estos efectos, el plan se revela un instrumento altamente eficaz, capaz de mostrar técnicamente que el mercado, tanto nacional como exterior, no sufrirá desajustes ni perturbaciones.

#### 2. *Política económica del Gobierno.*

El plan refleja una óptica global de la actividad económica del país, lo que equivale a considerar la economía nacional como la primera unidad económica a organizar. En este sentido traduce la orientación a largo plazo de la política económica del Gobierno.

En Francia, las inversiones públicas constituyen aproximadamente el cincuenta por ciento y en ellas tienen una importancia decisiva —especialmente a partir del Cuarto Plan— las inversiones en vivienda, educación y salud, que tienden a la satisfacción de ciertas necesidades básicas de la población. En consecuencia, el plan no constituye exclusivamente el marco en el cual se inscriben las previsiones de los distintos

sectores económicos de la actividad privada, sino que además traduce las coordinadas gubernamentales que permiten prever su desarrollo en el futuro.

### 3. *Plan indicativo.*

El plan constituye, en cierta medida, un término medio entre la previsión de los países occidentales y los planes autoritarios de tipo soviético. En efecto, el sistema francés representa mucho más que las medidas capitalistas de dirección de la economía, pero a la vez está muy lejos de la planificación de tipo imperativo. Esto ha permitido que se la defina como "planificación indicativa".

El cumplimiento de los objetivos del plan no se reduce a simples prescripciones a nivel empresarial, sino que el Estado dispone de una serie de instrumentos que permiten incitar a una gran cantidad de unidades económicas a llevarlos a cabo. De esta manera el plan logra la adhesión de los empresarios sin que la iniciativa privada pierda su autonomía.

Al mismo tiempo, los poderes públicos se consideran partícipes de los resultados del plan elaborado bajo su autoridad. Y ello porque el cumplimiento de los objetivos depende en gran medida de los programas de producción y de equipamiento de las empresas estatales, así como de los instrumentos de ejecución, especialmente la política económica y financiera del Gobierno.

Existe, pues, una doble responsabilidad, fundada en la actividad pública y privada. Esta ha sido una norma inalterable de los planes. El Informe General sobre el Primer Plan indicaba ya que su aplicación a los servicios públicos y a las empresas privadas, implicaba a la vez un plan de orientación y de dirección, como asimismo un método de convergencia en la acción para situar a cada uno en la realización de su esfuerzo con relación al de los demás.

### 4. *Economía concertada.*

El plan es una obra colectiva en el que intervienen todos los sectores interesados en su ejecución (organizaciones patronales y sindicales, poderes públicos, técnicos, universitarios, etc.). El diálogo establecido entre estos sectores tiene por finalidad asociar y comprometer en la elaboración y realización del plan, a los representantes de las fuerzas económicas, sociales y técnicas del país.

Se ha considerado, en definitiva, que el aporte de datos y experiencias, así como la persuasión y los estímulos, constituyen una vía más beneficiosa que la inspirada en rígidas prescripciones reglamentarias. Esta característica, en cierto modo fundamental, ha permitido que ciertos estudiosos consideren el plan como una forma nueva y estimulante de contrato social.

## Capítulo III

### LOS ORGANISMOS DE LA PLANIFICACION

#### 1. *Comisariado General del Plan.*

El Comisariado General del Plan es el órgano esencial de la planificación. Lo dirige el Comisario General, autoridad máxima que se nombra por decreto del Consejo de Ministros.

El Comisariado fue creado en oportunidad del Primer Plan, habiendo dependido sucesivamente del Ministerio de Finanzas, del Presidente del Consejo y del Primer Ministro. Desde la promulgación del decreto del 10 de mayo de 1962, depende de la autoridad últimamente nombrada. Sin embargo, las distintas dependencias no han significado transformaciones sustanciales en su funcionamiento ni en su estructura. El Comisariado ha sido considerado siempre como una organización independiente fundada en una especie de reconocimiento intelectual que los ministros jamás han cuestionado o negado.

Este reconocimiento es una consecuencia de la trayectoria seguida por el Comisariado en el cumplimiento de sus funciones.

En efecto, al Comisariado del Plan le corresponde preparar el plan, controlar su ejecución y rendir cuentas de los resultados obtenidos. Para ello debe poner en funcionamiento el aparato técnico y administrativo, tanto interno como externo, lo que conduce a cumplir las siguientes etapas:

- a. Efectuar los estudios prospectivos que permitan la investigación económica y social.
- b. Preparar los esquemas que sirven de base a los trabajos de las Comisiones de Modernización.
- c. Realizar la síntesis de los trabajos de las Comisiones para la formulación del Plan.
- d. Participar, por medio del Comisario, en las reuniones interministeriales y en el Consejo de Ministros, en la discusión de los problemas económicos que requieren su opinión. Esta participación se extiende a las comisiones parlamentarias y al Parlamento mismo, en oportunidad de la discusión y aprobación del Plan.
- e. Vigilar la ejecución del Plan y controlar que las medidas adoptadas se cumplan por parte de los organismos encargados de ponerlos en práctica.

Para cumplir estas funciones el Comisariado se constituye en forma de organismo administrativo con reducida cantidad de funcionarios. En

conjunto posee poco más de 100 personas, pero este personal es altamente capacitado y de formación diversa. Así, entre los funcionarios técnicos se cuenta con ingenieros agrónomos e industriales, inspectores de finanzas y de economía, administradores civiles, juristas, economistas, sociólogos, etc.

El personal del Comisariado se distribuye en diversos servicios, que se clasifican según su competencia, general o especializada. Los servicios de competencia general comprenden los servicios económico, financiero y regional. Los servicios de competencia especializada se dividen en diversas secciones correspondientes a los principales sectores de actividad económica, a saber: agricultura, energía, industrias pesadas, industrias de transformación, comercio y artesanado, transportes, equipamiento social y cultural, etc. Desde el año 1959 funciona en el Comisariado un Servicio de Productividad, con el objeto de difundir y divulgar las técnicas concernientes al aumento del rendimiento de los factores productivos.

Esta organización, pues, es la que tiene a su cargo la elaboración del plan. Llama la atención, en consecuencia, cómo una organización tan reducida es capaz de cumplir una tarea tan difícil y absorbente. Para comprender ésto es necesario hacer referencia a dos hechos fundamentales: la característica institucional del Comisariado y la vinculación que mantiene con otros organismos que le prestan apoyo.

Respecto a las características institucionales del Comisariado, corresponde establecer que éste no constituye una administración que toma sobre sí las atribuciones de las demás administraciones. Por el contrario, el Comisariado es un lugar donde se reúnen de manera habitual los representantes de los distintos Ministerios y de las organizaciones patronales y obreras, sin necesidad de recurrir a procedimientos pesados o complicados. De esta manera, por el juego de las reuniones periódicas realizadas en su propio seno y el aporte de los propios interesados, la labor del Comisariado se ve facilitada en grado sumo.

Paralelamente, el Comisariado cuenta con la colaboración de diversos organismos que le prestan apoyo. Entre ellos cabe destacar:

a) Los Ministerios interesados en problemas de su competencia. Los Ministerios colaboran por medio de representantes que participan en las comisiones y grupos de trabajo que se crean en oportunidad de la elaboración del plan. Cabe establecer que determinados Ministerios, en especial los de Agricultura, Industrias y Obras Públicas, han creado servicios de estudios económicos con el fin de ajustar mejor sus relaciones con el Comisariado.

b) El Ministerio de Hacienda y Asuntos Económicos. Este Ministerio participa directamente en la elaboración y ejecución del plan. Diversos servicios de su dependencia actúan en estrecha colaboración con el Comisariado, en especial el Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos (INSEE), el Servicio de Estudios Económicos y Financieros (SEEF), las Direcciones de Tesoro y Presupuesto, etc.

c) Otros organismos que trabajan vinculados al Comisariado son el Instituto Nacional de Estudios Demográficos (INED) y el Centro de

Investigación y Documentación del Consumo (CREDOC), que efectúan ciertas proyecciones indispensables para la elaboración del plan.

## 2. *Las Comisiones de Modernización.*

El Comisariado del Plan no puede preparar con su reducido personal los planes cuatrienales. Esto determina la necesidad de designar diversas Comisiones llamadas de Modernización, con la finalidad de colaborar con las autoridades competentes. Estas Comisiones constituyen uno de los rasgos salientes de la planificación francesa y, en cierto modo, una de las claves de su éxito.

Las Comisiones se constituyen en oportunidad de la preparación de los planes. Se componen por unas 40 o 50 personas que actúan a título honorario. Son nombrados por el Ministerio de Hacienda, a proposición del Comisario General, de entre las siguientes categorías: delegados patronales, representantes de las organizaciones sindicales, funcionarios de la administración pública y técnicos especializados.

Las categorías que componen las Comisiones no guardan entre sí una representación proporcional, pero esto es en realidad un hecho secundario puesto que las Comisiones no votan y cada miembro puede dejar constancia de sus discrepancias. Por otra parte, las personas designadas para integrar las Comisiones no lo hacen como representantes de las organizaciones profesionales sino a título personal. La experiencia de la planificación francesa ha demostrado —de acuerdo con las acertadas previsiones del Sr. Jean Monnet— que esta forma de representación es útil y conveniente: a) Porque no compromete a las organizaciones en las obligaciones contraídas; b) Porque éstas difícilmente desautorizan a representantes que se designan por su condición de expertos y se eligen de acuerdo con su competencia personal.

Las Comisiones tienen por misión elaborar las proposiciones que conciernen a un sector determinado. Su composición cuatripartita permite el diálogo y la confrontación de los diversos puntos de vista que se relacionan con el desarrollo del sector, en el seno mismo de un organismo dependiente del Poder Ejecutivo.

Estas Comisiones tienen un campo de estudio determinado. Se dividen en dos grandes categorías: 1. Las llamadas *comisiones verticales*, que se especializan por sectores de actividad, habiéndose designado 23 en el curso de realización del Cuarto Plan: Agricultura, Artesanado, Construcciones y Obras Públicas, Carburantes, Química, Comercio, Departamentos de Ultramar, Energía, Equipamiento cultural, Equipamiento sanitario y social, Equipamiento escolar, universitario y deportivo, Equipamiento urbano, Vivienda, Industrias agrícolas y alimenticias, Industrias de transformación, Minas y metales no ferrosos, Pesa marítima, Correos y telecomunicaciones, Radio y televisión, Investigación científica y técnica, Siderurgia, Turismo y Transportes. 2. Las llamadas *comisiones horizontales*, que se crean para analizar grupos de problemas que interesan a diversos sectores. Durante el Cuarto Plan funcionaron las Comisiones de Economía General y Financiamiento y Mano de Obra.

A los efectos de cumplir sus funciones más eficazmente, las Comisiones constituyen grupos de trabajo encargados del examen de aspectos que interesan al sector o del estudio especializado de una rama del sector.

Durante el período de elaboración del Cuarto Plan las comisiones se integraron por 991 miembros, a los que deben agregarse 2.147 personas que fueron llamadas para formar los grupos de trabajo. El total de 3.138 personas provenía de los siguientes sectores:

Representantes sindicales .....	281
Agricultores .....	107
Jefes de empresas .....	715
Dirigentes de organizaciones patronales .....	562
Funcionarios .....	781
Otros (universitarios, profesionales liberales, ex- pertos) .....	691

Para orientar los trabajos de las comisiones y de los grupos de trabajo, el Comisariado establece ciertas directivas generales. De esta manera se fijan las perspectivas de evolución de la economía, debiendo las comisiones trabajar sobre esas bases. Se asegura así la coherencia necesaria entre los diversos informes de las comisiones, los que, por otra parte, pueden ser rectificadas durante su elaboración. Se busca con ello evitar incompatibilidades entre los sectores, puesto que esos informes son definitivamente sintetizados en un informe general por el Comisario del Plan.

Las Comisiones de Modernización propenden en última instancia a que todas las categorías sociales colaboren en la elaboración del plan, a efectos de que éste refleje una voluntad colectiva y logre el asentimiento de la mayoría de la población.

### 3. *Los organismos consultivos y de supervisión*

La elaboración del plan se basa fundamentalmente en la labor del Comisariado General y de las Comisiones de Modernización. Pero junto a ellos existen dos organismos de carácter consultivo y de supervisión que ejercen una importante función en el proceso de elaboración y de ejecución: el Consejo Superior del Plan y el Consejo Económico y Social.

El *Consejo Superior del Plan* fue creado en 1961. Lo preside el Primer Ministro y se integra con representantes de organizaciones profesionales, de los sindicatos, de los comités regionales de expansión y del Consejo Económico y Social. En su carácter de organismo consultivo y de supervisión, recibe información de las diferentes fases de elaboración del plan. Informa sobre el proyecto de plan preparado por el Comisario General antes de enviarse al gobierno y a consideración del Consejo Económico y Social. Examina todos los años los informes de ejecución del plan. Compara los resultados con los objetivos fijados a las principales actividades y las diferentes regiones. Propone al gobierno las medidas necesarias para asegurar la ejecución del plan y especialmente sus objetivos sociales.

En oportunidad del Cuarto Plan, el Consejo Superior fue consultado en el período de presíntesis definitiva, expresando sus puntos de vista sobre las líneas generales del plan expuestas en la exposición introductoria.

El *Consejo Económico y Social* es un organismo consultivo integrado por representantes de los diversos intereses económicos. Durante la elaboración de los tres primeros planes, el Consejo Económico fue consultado en la etapa final de elaboración. En cambio, en el Cuarto Plan su participación fue muy distinta. Un decreto del año 1958 estableció la consulta previa a este organismo. El gobierno así lo hizo y la Sección de Inversiones y del Plan del Consejo, después de un largo y meditado estudio aprobó dos informes: uno sobre la evolución del consumo familiar y otro sobre las perspectivas de la economía francesa. De estos informes surgieron dos conclusiones que luego se vieron ampliamente confirmadas en el plan: aceptación de una tasa de crecimiento lo más cercana posible a la máxima del seis por ciento propuesta en los estudios preliminares; y dedicación preferente a las inversiones sociales (educación, salud, vivienda, etc.).



## Capítulo IV

### LA TECNICA DE LA PLANIFICACION

#### 1. *Las aproximaciones sucesivas.*

En términos generales, formular un plan equivale a elegir entre distintas alternativas de desarrollo, aquélla que satisface más plenamente los objetivos fijados.

La elección de la alternativa resulta particularmente difícil, puesto que el planificador debe pesar la incidencia de su decisión sobre múltiples variables, entre las cuales se revelan como más frecuentes la población —no sólo desde el punto de vista de la cantidad y calidad sino también de su empleo— el capital y su utilización, los niveles de producción, el comercio exterior, la estructura y el nivel de los consumos, los circuitos financieros, etc.

En consecuencia, la tarea del planificador tendrá por finalidad poner de manifiesto la situación más conveniente de la economía en los años futuros, coordinando medios y fines en la forma más equilibrada posible.

Teóricamente las alternativas posibles se sitúan en un campo muy amplio. En la práctica, el grado de libertad es restringido, ya que es necesario tener en cuenta la existencia de ciertas relaciones preestablecidas, en particular:

- a) Relaciones de tipo contable, que ponen de manifiesto la contabilidad nacional y se traducen en diversos balances: de recursos y empleos de bienes y servicios, de mano de obra, de ahorro e inversión, etc.
- b) Relaciones de carácter socio-económico, ya sean de orden técnico o ligadas a la estabilidad de los comportamientos de los agentes que actúan en la vida económica.
- c) Relaciones de orden institucional, que plantean vínculos entre distintas magnitudes: los impuestos y la producción o los ingresos, las prestaciones sociales y los salarios, etc.

En consecuencia, solamente teniendo en cuenta estas relaciones puede decidirse la situación de futuro que el plan ha de crear.

La técnica de planificación en Francia tropieza en el estado actual con una serie de limitaciones que le impiden llegar a una solución pormenorizada en forma metódica y racional. <sup>(1)</sup>

En efecto, una solución de tal naturaleza consistiría en la formulación de un modelo matemático que incluya todas las relaciones enunciadas. Esto

---

(1) La exposición que sigue se refiere a la técnica utilizada en el Cuarto Plan.

es relativamente sencillo con las relaciones de tipo contable. En cambio, las relaciones socio-económicas e institucionales son mucho más complejas de reducir a fórmulas. Por otra parte, los objetivos de política económica, en general, no son explicitados claramente siendo igualmente difíciles de traducir a funciones matemáticas.

Esto ha determinado la necesidad de recurrir a una solución empírica, pero a la vez más práctica y viable: el método de las aproximaciones sucesivas.

En esencia, éste método implica la adopción de un proceso dinámico que se inspira en los siguientes principios:

- 1º) Determina perspectivas generales de largo y mediano plazo, teniendo en cuenta ciertos horizontes básicos. Para el largo plazo se efectuó un trabajo preliminar con proyecciones correspondientes a 1975, en base a tres hipótesis de crecimiento de la economía: 3, 4.5 y 6 por ciento. Para el mediano plazo se establecieron tres equilibrios básicos en el año terminal del Plan (1965): de recursos y empleos de bienes y servicios; de mano de obra; y de ingresos y financiamiento.
- 2º) Procede por desagregaciones sucesivas, ya que parte de conjuntos generales que proporciona la contabilidad nacional, distinguiendo luego detalles más numerosos. Así, en el sector productivo, los análisis giraron primero en torno a la economía en su conjunto, luego de tres grandes sectores, más tarde 17 y 28 categorías de bienes y servicios, etc.
- 3º) Realiza confrontaciones entre las hipótesis provisorias y los resultados parciales, a los efectos de que se manifiesten las incoherencias y contradicciones. Ello supone un retorno a las hipótesis de base y así sucesivamente hasta alcanzar un alto grado de armonía y coherencia.

Con la finalidad de que este método resulte más fecundo y a la vez no implique el riesgo de sucesivas desagregaciones que lo vuelvan estéril, los planificadores cuentan con la ayuda invaluable de la contabilidad nacional.

En efecto, el sistema francés de contabilidad nacional ha sido organizado con la finalidad de servir a las exigencias prospectivas de corto, mediano y largo plazo, y en ese sentido difiere de los sistemas corrientes. <sup>(1)</sup> Entre sus caracteres más salientes cabe destacar:

- a) Comprende análisis globales y detallados, lo que permite aprehender la economía en su conjunto y luego por sucesivas desagregaciones los problemas específicos de los grupos de agentes (agricultores, asalariados industriales, etc.) y de las actividades (consumo e inversión del sector público, de las familias, etc.).

---

(1) Véase al respecto el capítulo "La Contabilidad Nacional" en el Anexo I de este trabajo.

- b) Incluye un cuadro de relaciones interindustriales y un cuadro de operaciones financieras, que hacen del sistema un todo armónico al servicio de la planificación.

## 2. Los equilibrios fundamentales

De acuerdo con lo expuesto, el método consiste en establecer tres equilibrios fundamentales para el año final del plan: a) de bienes y servicios; b) de mano de obra; c) financiero.

Estos equilibrios se encuentran estrechamente vinculados entre sí. Se desarrollan en el orden expuesto, pero como incluyen datos comunes, es frecuente el replanteo del primer equilibrio y así sucesivamente hasta alcanzar el ajuste final.

## 3. El equilibrio de bienes y servicios

Los cuadros de la contabilidad nacional describen un equilibrio global de orden físico, a precios constantes del año base, que se expresa en términos monetarios. Es el equilibrio de recursos y empleos finales de bienes y servicios, que usualmente se representa por las siguiente igualdad:

$$\begin{aligned} \text{Producción} = & \text{Consumo familiar} \\ & + \text{Consumo del Sector Público} \\ & \text{Formación de capital} \\ & \text{Exportaciones - Importaciones} \\ & \text{Consumo intermedio} \\ & \text{Variación de las existencias} \end{aligned}$$

A los efectos de efectuar la proyección de estas variables —teniendo en cuenta la tasa de crecimiento global y los precios constantes del año base <sup>(1)</sup>— se supuso primero una economía simplificada de tres sectores (agricultura, industria y servicios). Para esta hipótesis se admitió, en una primera aproximación, que el saldo del comercio exterior sería nulo. De esta manera, la producción total resultaba igual a la demanda interior (consumo e inversión).

En una segunda etapa, se elaboró un equilibrio que comprendía 17 ramas de producción, desagregando los resultados obtenidos anteriormente. Es de hacer notar que cuando se procede a la descentralización de los trabajos, estas 17 ramas se desagregan en un nuevo equilibrio que comprende 28 categorías de productos.

Es decir que esta forma de trabajo se funda en análisis por ramas de la demanda final, ya que solamente en casos excepcionales resulta posible efectuar a priori una proyección de la producción (por ejemplo, siderurgia y aluminio). En la gran mayoría de las ramas es necesario efectuar hipótesis sobre la estructura de la demanda final, teniendo presente la evolución probable de los ingresos globales y, en particular, las pautas de con-

(1) Los únicos precios que no se toman constantes corresponden a arrendamientos y a ciertos bienes cuyos precios varían de manera importante y previsible.

sumo familiar (elasticidad, evolución del consumo en función de los ingresos, etc.) y los gastos públicos.

Establecidas esas hipótesis es posible determinar la evolución probable del comercio exterior.

Por último, en función de esos elementos, la producción necesaria para satisfacer la demanda final.

El método seguido para la determinación de los componentes de la demanda final es el siguiente:

a) *La demanda del Sector Público.*

Comprende las previsiones en materia de salud, educación y vivienda; las necesidades generales de la Administración y la defensa nacional; y una parte de las inversiones productivas tradicionalmente a cargo del Estado (carreteras, puentes, aeropuertos, etc.).

El análisis del consumo y de las inversiones se realiza por funciones y por productos.

*Consumo.* La proyección se efectúa de acuerdo con métodos diferentes:

—El consumo militar se determina teniendo en cuenta las leyes-programas en curso de elaboración y las informaciones provenientes del Ministerio de Defensa Nacional.

—El consumo civil se realiza para el conjunto de las administraciones partiendo del consumo del año base dividido en 22 funciones (enseñanza, carreteras, vías públicas, puertos, aeródromos, etc.).

—Finalmente, el consumo global (militar y civil) se analiza en 65 categorías de productos, de acuerdo con los "coeficientes técnicos de consumos" determinados en años anteriores. Estas 65 categorías de productos se reagrupan por último según la nomenclatura vigente en 28 productos.

*Inversión.* La formación de capital se realiza distinguiendo un cierto número de funciones (equipamiento escolar, sanitario y social, autopistas, carreteras y vías públicas, energía, saneamiento, equipos urbanos, puertos, aeródromos, etc.) y una cierta cantidad de productos. Estos productos se ordenan definitivamente en las 28 categorías utilizadas para el estudio del consumo.

b) *La demanda familiar.*

El consumo familiar se analiza tomando en consideración las mismas categorías de bienes y servicios que las previstas para el estudio de la producción. Por su parte, la inversión toma en cuenta los objetivos en materia de construcción de viviendas.

*Consumo.* El método se desarrolla en las siguientes etapas:

1º Se descompone el consumo del año base en ciertas funciones determinadas por la contabilidad nacional (alimentación, vestuario, vivienda, higiene, salud, transportes y comunicaciones, cultura y diversiones, hoteles, etc.). 2º Se analizan los productos necesarios para cada

función, lo que permite expresar el consumo en productos correspondientes a las diferentes ramas de la producción. 3º Se proyecta el consumo por funciones.

El análisis de base aparece resumido en un cuadro funciones-productos elaborado para el año 1959.

Para realizar las proyecciones es necesario tener en cuenta los principales factores que lo condicionan, en especial la población, los ingresos y los precios.

—El cuadro demográfico del año 1965 se elaboró en base a proyecciones demográficas realizadas sobre la población total, la población activa agrícola y no agrícola, la cantidad de menores de 14 años y la cantidad de familias, teniendo en cuenta las variaciones estructurales observadas desde 1954.

—La distribución de los ingresos y su influencia en el consumo se basó en comparaciones internacionales y fundamentalmente en los resultados de la encuesta por muestreo efectuada por C.R.E.D.O.C. en 1956 sobre "Presupuestos familiares". Los primeros trabajos de proyección se efectuaron suponiendo que no variarían los datos de esa distribución. Se hicieron luego ciertos estudios para probar si el cambio en la distribución de los ingresos no determinaba variaciones en el consumo, llegándose a la conclusión de que ello ocurriría solamente en ciertos bienes de consumo duradero (en particular automóviles y artículos para el hogar) y en los gastos de vacaciones.

—En los primeros trabajos de elaboración del plan resulta difícil establecer la variación de la estructura de los precios para el año terminal del plan en la mayor parte de los productos. Sin embargo, se sabía que los precios de los servicios debían elevarse normalmente con relación a los de los otros bienes, en función de los aumentos de salarios y de los beneficios previstos por el incremento de la productividad. Por otra parte, en materia de arrendamientos, la legislación preveía un aumento semestral hasta equiparar el valor locativo de los inmuebles.

En base a los elementos descriptos, resulta posible efectuar una proyección del consumo por funciones. A esos efectos se procede en dos etapas:

- a) Se proyecta el consumo por funciones de acuerdo con el número de familias, realizando la síntesis de las informaciones disponibles. Los resultados se establecen por categoría socio-profesionales y para el total de la población.
- b) Se expresa el total de cada función según los productos de la nomenclatura de producción dividida en 28 categorías.

Estas dos etapas se complementan puesto que el análisis por productos puede conducir a una revisión del análisis por funciones y a la inversa.

*Inversión.* Se toman en cuenta las perspectivas de construcción de viviendas. A esos efectos una Comisión estructura las necesidades y las

Direcciones de Tesoro y de Presupuesto las posibilidades de financiamiento.

c) *Las inversiones productivas*

Se establecen después de efectuado un análisis exhaustivo de las distintas ramas de producción. El cálculo de las inversiones para el año terminal del plan se basó en las estimaciones efectuadas para las 28 ramas o categorías de productos determinadas.

A esos efectos se adoptaron fundamentalmente tres métodos de evaluación:

—Evaluaciones directas, efectuadas por miembros informantes de las Comisiones del Comisariado General o por expertos de la rama considerada. Esta situación se originó en ciertos sectores que disponen de proyectos de inversión claramente definidos o fácilmente definibles (combustibles, gas, petróleo y gas natural, minas de hierro y siderurgia, transportes y comunicaciones, etc.) Las inversiones en agricultura y viviendas se evalúan de la misma manera, ya que los objetivos fijados a la producción determinan directamente las inversiones necesarias.

—Evaluaciones basadas en la utilización de coeficientes de capital marginal bruto. Esto ocurre con las industrias mecánicas y químicas. Los coeficientes de capital se obtuvieron de las inversiones del sector en el período 1956 - 1958 y el aumento del valor agregado de 1956 a 1959.

—El resto de las ramas basa sus cálculos en la relación inversiones-cifras de negocios. No obstante se tienen en cuenta los cambios de estructura de cada rama y la evolución tecnológica que puede modificar esa relación.

Es de hacer notar, de una manera general, que la determinación de las inversiones en el año terminal del plan es sumamente delicada. En efecto, las inversiones del año 1965 no dependen tanto de las hipótesis y objetivos del plan como de las inversiones admitidas en los años anteriores. En esas condiciones, las previsiones para el año terminal —especialmente las efectuadas en el seno de las diversas Comisiones— resultan excesivamente modestas. En los hechos ha ocurrido que las estimaciones llevadas a cabo para el período total de ejecución del plan, se imputan totalmente en los primeros años de realización. Esta experiencia revela la necesidad de aplicar un proceso de iteración capaz de rectificar los datos parciales y completarlos con otros elementos de apreciación disponibles.

d) *El comercio exterior.*

La proyección del comercio exterior es particularmente difícil, en razón de la naturaleza de los fenómenos que determinan su evolución y de las insuficiencias de información estadística.

a) Los fenómenos que determinan el intercambio con el exterior son numerosos y de naturaleza diversa: políticos, sociales, económicos,

técnicos, etc. Es cierto que estos fenómenos están presentes en la evolución económica de todos los países, pero cuando se refieren al comercio exterior ofrecen la particularidad de que escapan en gran medida a la previsión interior. Una crisis política o económica en un determinado país, cliente o proveedor de Francia, puede perturbar el conjunto de las corrientes comerciales. Durante el período de elaboración del Cuarto Plan, las relaciones con el exterior se vieron efectivamente complicadas por las transformaciones políticas y administrativas de la zona del franco y la organización de la Comunidad Económica Europea.

b) Por otra parte, la información estadística presenta notorias insuficiencias, entre las cuales corresponde destacar por su importancia las que se refieren a las relaciones con la zona del franco (no existe balance de pagos entre Francia y los demás países de la zona) y la evaluación de los precios de importación y de exportación (las informaciones aduaneras no corresponden en todos los casos a bienes homogéneos y cuando tal cosa ocurre, los precios pueden diferir en razón de la cantidad y el destino).

A pesar de estas limitaciones, se realizó la proyección del comercio exterior estableciendo las hipótesis más verosímiles y de acuerdo con ellas, las previsiones del comercio exterior por ramas.

—Las hipótesis realizadas fueron las siguientes: crecimiento económico de los países occidentales a una tasa del 3 por ciento anual, similar a la registrada en el período 1955 - 1960; superávit moderado del balance de pagos francés; desarrollo creciente del comercio con la Comunidad Económica Europea; mantenimiento de las relaciones económicas con los países de la zona del franco; ayuda técnica y material a los países en vías de desarrollo; mantenimiento de las paridades monetarias; etc.

—Las previsiones se realizaron en los siguientes rubros: intercambio de mercaderías, invisibles y saldo de pagos corrientes. Las previsiones de intercambio de mercaderías se hacen en dos etapas: 1) se efectúa primero una proyección global teniendo en cuenta las hipótesis establecidas. 2) se realiza una previsión para las 28 ramas establecidas en la nomenclatura y luego una desagregación más detallada que comprende cincuenta productos. El análisis se lleva a cabo por separado para las importaciones y las exportaciones.

Las importaciones de materias primas y de productos semielaborados se determinan en función de las necesidades de la economía; las de productos terminados teniendo en cuenta la evolución de la demanda interior y las condiciones de la concurrencia internacional.

Las exportaciones se estiman considerando las perspectivas de crecimiento de la demanda de los principales países compradores y el monto de la ayuda prevista a los países de la zona del franco y en vías de desarrollo.

Estos análisis se completan con previsiones de la evolución del balance de servicios (transportes, turismo, seguros, etc.), lo que permite de-

terminar los saldos globales de pagos corrientes, excluidos los movimientos de capital.

e) *Los consumos intermedios.*

Se determinan utilizando una matriz de transacciones inter-industriales confeccionada para 65 ramas en el año base (1959). La matriz se proyecta para el año terminal del plan, introduciendo modificaciones en los coeficientes técnicos que lo requieren. Estas modificaciones se efectúan con la finalidad de prever los cambios a operarse por el progreso técnico, los fenómenos de sustitución y en especial, por las variaciones en la estructura de las ramas que componen la matriz.

f) *La producción.*

En posesión de los elementos descriptos, es posible calcular la producción del año terminal del plan.

En la primera etapa de los trabajos —proyecciones preliminares— la producción se estima en una matriz en base a hipótesis muy generales de la demanda final y las importaciones.

En la segunda etapa de los trabajos —proyección definitiva— se dispone de una información mucho más concreta y abundante. Esta información proviene de las comisiones especializadas en el estudio de los sectores y de los expertos consultados. De esta manera se conocen las estimaciones de la producción por ramas, las necesidades declaradas por las ramas adquirentes y las perspectivas de la demanda final de las familias, del sector público, del exterior, etc.

El cuadro elaborado con estos datos permite poner de manifiesto las incoherencias o contradicciones del sistema y las posibles soluciones para el ajuste. Para ello es necesario lograr el acuerdo de las partes interesadas o en caso contrario recurrir al arbitraje del gobierno.

Una vez determinados los niveles de producción por ramas y efectuados los ajustes del caso, se obtiene un equilibrio coherente de bienes y servicios.

#### 4. *El equilibrio de la mano de obra.*

La ocupación total de la mano de obra es uno de los objetivos del plan. Por esta razón las previsiones del empleo ocupan un lugar preponderante en la técnica de la planificación.

A esos efectos se realiza primero una proyección de la población total y luego una proyección de la población activa (oferta y demanda de mano de obra).

a) *Proyección de la población total.*

Los estudios tomaron como base el censo de población de 1954 y las estadísticas de estado civil, con la finalidad de fijar la situación demográfica del año base (1959).

Se establecieron luego las hipótesis más probables de evolución de la población, a saber: fecundidad constante, mortalidad levemente decreciente desde 1961 y migración en aumento.

Teniendo en cuenta estas hipótesis, se estimó que la población evolucionará de la siguiente manera hasta 1965: tasa de crecimiento general de la población 0.9 por ciento; población comprendida entre los 20 y 59 años relativamente estabilizada; población de 15 a 19 años, aumento próximo al 50 por ciento y población que sobrepasa los 60 años aumento del 1 al 10 por ciento.

#### b) *Proyección de la población activa.*

La evolución de la población activa es una resultante de los movimientos de la población total y de ciertas correcciones indispensables, tales como la prolongación de la escolaridad, la reducción de la edad de pasividad, la disminución del servicio militar, etc.

—Se efectúa primero la proyección de la oferta de mano de obra por ramas, teniendo en cuenta los objetivos de producción, el aumento probable de la productividad (2.5 a 7 por ciento según las ramas), la duración de las jornadas de trabajo (se admite como probable la reducción en los años terminales del plan), etc.

—Se realiza luego una proyección de la demanda de mano de obra por ramas, estableciéndose ciertas hipótesis sobre la migración rural (ligeramente inferior al ritmo operado en el pasado), la atracción de la mano de obra por los empleos del sector terciario, etc.

Este estudio se completa analizando la evolución de las necesidades y los recursos de mano de obra por niveles de calificación profesional y por regiones.

Los trabajos realizados permiten afirmar que prácticamente se ha logrado la ocupación plena a nivel nacional, admitiendo una desocupación friccional del uno por ciento. Subsisten empero desequilibrios al nivel de las regiones. <sup>(1)</sup>

### 5. *El equilibrio financiero.*

Para saber si el equilibrio físico puede alcanzarse, es necesario analizar si los mecanismos de distribución y de utilización de los ingresos y la situación de los circuitos de financiamiento, permiten formar el volumen de ahorro necesario y transferirlo sin trabas de los ahorristas a los inversores.

#### a) *El método utilizado.*

Para verificar si se cumplen esas exigencias, el método utilizado tiende a la determinación del equilibrio financiero. Esto obliga a tener en cuenta las siguientes exigencias:

---

(1) Véase al respecto el capítulo "La Planificación Regional".

—Directivas del gobierno. Indican el deseo de que la expansión se lleve a cabo en un régimen de estabilidad monetaria, sin tensiones peligrosas sobre el nivel de precios ni las finanzas públicas.

—Comercio exterior. Aspiración de que se logre un saldo favorable en el balance de pagos.

—Evolución de los comportamientos financieros. La experiencia de los últimos diez años señala que estos comportamientos evolucionan lentamente. Sin embargo, para que las condiciones de equilibrio sean posibles, ha sido necesario prever un aumento sensible de la propensión a ahorrar de las familias, una tendencia creciente del endeudamiento de las empresas y la formación de un saldo de necesidades de financiamiento en el sector público.

Es evidente que, desde el punto de vista crítico, un estudio global de los comportamientos financieros es insuficiente. Esta insuficiencia es particularmente notoria en el sector privado, puesto que las empresas se caracterizan por distintas actitudes frente a fenómenos tales como el ahorro, el endeudamiento, el financiamiento de las inversiones, la política de precios, etc. De ahí que en la actualidad se realicen ciertas tentativas que procuran determinar los comportamientos en la agricultura, las empresas públicas y las empresas privadas; estas tentativas pretenden igualmente abordar el problema —en una segunda etapa— en los distintos sectores privados que integran el equilibrio físico. Sin embargo, el problema se ha revelado extremadamente complejo, ya que resulta difícil formular hipótesis sobre márgenes de autofinanciamiento en cada rama, independientemente de las hipótesis hechas sobre niveles de precios. En efecto; los precios son una función de los coeficientes técnicos y los precios de los productos intermedios, de los coeficientes de mano de obra y de los salarios, de las cargas por concepto de interés, del sistema fiscal, de las utilidades distribuidas y de las inversiones autofinanciadas. En consecuencia, si hay incompatibilidad entre los márgenes de autofinanciamiento aceptables por las empresas y el sistema de precios inicialmente fijado, deberá modificarse este último y con ello, modificar el equilibrio físico para tener en cuenta los efectos de sustitución.

De cualquier manera, la técnica francesa tiene presente las exigencias globales impuestas y en base a ellas proyecta para 1965 las cuentas de las familias, de las empresas y del sector público —cuentas de operaciones corrientes y de operaciones de capital— con la finalidad de comparar las necesidades con las posibilidades de financiamiento de la economía. Este análisis comparativo toma en consideración el saldo del balance de pagos con el exterior.

—La cuenta "Familias" se estructura con los datos determinados en el equilibrio de bienes y servicios (consumo, inversión, etc.) y en base a hipótesis sobre el ahorro familiar (o propensión a ahorrar, determinada por el cociente ahorro sobre consumo). El ahorro se estimó en 13.2 por ciento, igual al valor máximo del pasado, alcanzado en 1955. La cuenta se completa incluyendo los componentes restantes: impuestos, salarios, ingresos de los empresarios individuales y transferencias sociales.

—La cuenta “Empresas” se establece con los elementos provenientes del equilibrio físico previamente determinado: producción, salarios, ingresos de los empresarios individuales. La posibilidad de cumplir las inversiones previstas dependerá de dos términos: la tasa de endeudamiento (necesidades de financiamiento sobre monto de inversiones brutas) y las cargas fiscales. El Cuarto Plan fijó una tasa de endeudamiento próxima al 28 por ciento, similar a la más alta registrada en el pasado (1958). Las cargas fiscales se determinaron de forma que este endeudamiento resultase factible.

—La cuenta “Administración” queda automáticamente determinada con los datos disponibles, en razón de la interdependencia existente entre esta cuenta y las demás. Fijados los niveles correspondientes a los ingresos fiscales —niveles compatibles con el endeudamiento de las empresas— surge de inmediato la necesidad de financiamiento del sector.

Una vez determinado el equilibrio precedente, se procede a un estudio exhaustivo del mismo. Para ello se modifican las hipótesis básicas que se utilizaron. Se especula fundamentalmente con las necesidades de financiamiento del sector público, suponiendo para éste necesidades nulas, medianas o elevadas y analizando cómo repercute en el ahorro de las familias y en la tasa de endeudamiento de las empresas. Para cada equilibrio posible deben establecerse las medidas que podrían conducir a su realización o en caso contrario, las razones que determinan su rechazo.

#### b) *Los circuitos de financiamiento.*

Determinado el equilibrio financiero, corresponde verificar si los ahorros fijados en forma global encuentran los circuitos financieros capaces de distribuirlos según el deseo de los ahorristas y las necesidades de los inversionistas. Esto supone la consideración particular de dos problemas fundamentales: el grado de liquidez de las colocaciones de las empresas y de las familias, y la distribución de las colocaciones entre los diversos intermediarios y la Tesorería.

—Respecto al primer problema, se considera insuficiente la simple extrapolación de la tendencia histórica, por lo que se opta por la formulación de dos hipótesis para el año 1965. Esas hipótesis se refieren a la distribución entre líquido y valores mobiliarios, en alternativas máximas y mínimas de liquidez de las colocaciones.

—Respecto al segundo problema, corresponde establecer hipótesis sobre la estructura de la masa monetaria y su distribución entre billetes y depósitos. Al respecto se admitió que la tendencia operada en el pasado —depósitos y créditos del Tesoro, Bancos y demás instituciones financieras— constituía una hipótesis verosímil, factible de extrapolación, puesto que nada impide suponer a priori, que las referidas tendencias continuarán en el futuro.

Los circuitos financieros se proyectan en un *cuadro de operaciones financieras*, en el que se anotan las variaciones netas de los activos y pasivos de cada categoría de agentes.



## Capítulo V

### LA ELABORACION DEL PLAN

En los capítulos precedentes se realizó una descripción de los organismos que intervienen en la planificación y las técnicas que se utilizan en el mismo. Corresponde considerar ahora la forma en que se procede a la elaboración del plan.

Debe señalarse al respecto que la organización económica francesa no dispone de un estatuto que establezca rigidamente las etapas por la que es necesario pasar en el proceso de preparación del plan. De ahí que en los hechos se haya procedido de acuerdo con las conveniencias del momento, haciendo que cada plan siguiera distintos derroteros tendientes a su aprobación.

En este aspecto el plan se mantiene fiel al método de las aproximaciones sucesivas, ya que éste no sólo opera en la fijación de la tasa de crecimiento, en la desagregación por sectores y en la obtención de información, sino también en las diversas idas y venidas que se promueven en los estudios de los organismos técnicos, las comisiones de asesoramiento y las decisiones del gobierno.

#### 1. *Las etapas del Cuarto Plan.*

Dicho lo que antecede corresponde señalar las etapas que durante un largo período de tres años precedieron a la aprobación del Cuarto Plan (1962-1965). En lo sustancial, las etapas fueron las siguientes:

1. Enero 1959 - febrero 1960:  
Proyecciones preliminares a largo plazo (1975) y mediano plazo (1965).
2. Marzo y abril 1960:  
Consulta al Consejo Económico y Social (Sección de Inversiones y del Plan).
3. Mayo 1960:  
Elección de las directivas por el Gobierno, entrega de éstas al Comisariado General del Plan y designación de las Comisiones de Modernización.
4. Junio y Julio 1960:  
Elaboración de una cuenta equilibrada para el año 1965, en base a las directivas fijadas por el Gobierno.
5. Agosto 1960 - febrero 1961:  
Iniciación de los trabajos de las Comisiones de Modernización. Respuesta al cuestionario.

6. Marzo 1961:  
Primera verificación del equilibrio físico y financiero de los trabajos de las Comisiones. Elaboración de una presíntesis en base a una tasa de crecimiento del 5 por ciento.
7. Abril 1961:  
—Decisión gubernamental sobre la tasa de crecimiento a adoptar y distribución de la inversión pública.  
—Prosecución de los trabajos en base a una nueva tasa de crecimiento (5.5 por ciento). Arbitrajes y síntesis provisoria.
8. Mayo 1961:  
Síntesis final. Redacción de un ante-proyecto del plan.
9. Setiembre 1961:  
Aprobación del proyecto por el Gobierno.
10. Octubre 1961:  
Consulta al Consejo Superior del Plan.
11. Diciembre 1961:  
Redacción final del Plan.
12. Junio-julio 1962:  
Discusión y aprobación por el Parlamento.

## 2. *Los estudios preliminares.*

### a) *La proyección a largo plazo (1975).*

Antes de comenzar los trabajos relacionados con el año terminal del plan (1965), se efectuó una proyección tendiente a esclarecer el panorama a largo plazo (1975). La proyección se realiza en base a tres hipótesis de crecimiento de la producción: 3, 4.5 y 6 por ciento, descomponiendo la economía en 17 sectores. La elección de estas tasas obedece a las siguientes causas:

- La tasa media del 4.5 por ciento corresponde al crecimiento de la economía francesa en los últimos diez años, constituyendo la simple extrapolación de la tendencia histórica.
- La variante mínima del 3 por ciento, deriva de la tasa observada en promedio en las economías industriales y eventualmente la del desarrollo espontáneo de la economía francesa.
- La variante máxima del 6 por ciento, resulta el límite a partir del cual el modelo podría comenzar a manifestar desajustes y tensiones.

Estas proyecciones son realizadas exclusivamente a nivel técnico, estando a cargo de los funcionarios del Comisariado del Plan y del Servicio de Estudios Económicos y Financieros (SEEF) del Ministerio de Finanzas. No obligan a los organismos técnicos ni políticos que luego lo consideren en sus trabajos. Tampoco se incorporan al Plan ni son objeto de publicación.

Por otra parte, estos trabajos—sin duda necesarios en toda planificación—han revelado una serie de insuficiencias, como consecuencia de la precariedad de los mecanismos técnicos y de información existentes. Sin embargo, el reconocimiento de su utilidad ha hecho que aumenten las

preocupaciones para dotarlo de mayor calidad, afinando los análisis en oportunidad de la elaboración del quinto plan.

b) *La proyección a mediano plazo (1965).*

Inmediatamente de efectuada la proyección a largo plazo, los organismos técnicos se abocan a los estudios prospectivos para el año terminal del plan (1965).

Para dar cumplimiento a esta tarea, se efectúa un cierto número de *bosquejos* o *esquemas*, a fin de que las autoridades gubernamentales puedan decidir la orientación general del plan y fijar la tasa provisoria que servirá de base a los trabajos posteriores.

Los esquemas de referencia se establecen para cada una de las tasas de crecimiento mencionadas. Estas tasas han sido concebidas dentro de márgenes que en su realización no han de exigir modificaciones estructurales importantes. Para cada uno de los esquemas determinados, se estudian las alternativas posibles, de acuerdo a diversas hipótesis sobre la distribución de la demanda final.

1. *La preparación de los esquemas* se realiza proyectando las cuentas nacionales del año base. Esto conduce a la fijación de los equilibrios fundamentales descritos en el capítulo precedente: equilibrios de bienes y servicios, de mano de obra y financiero.

2. *El estudio de las alternativas* tiene por finalidad determinar un cierto número de situaciones posibles, llevándose a cabo en dos etapas: a) Una primera etapa en la que se efectúa el estudio de las alternativas correspondientes a diversos niveles de la demanda final y en consecuencia, a diferentes tasas de crecimiento. b) Una segunda etapa en la que se realiza un análisis de las alternativas relativas a la estructura de la demanda final.

—Las opciones vinculadas a la tasa de crecimiento, plantean la eventualidad de estudiar un gran número de tasas posibles. Sin embargo, las exigencias de orden político, económico y social, permiten determinar con bastante rapidez y exactitud la zona útil de ubicación de dichas tasas. Esta zona se fijó entre un mínimo del 3 por ciento, correspondiente a una tasa de crecimiento espontáneo de la economía, y un máximo del 6 por ciento, a partir de la cual podrían manifestarse ciertos puntos de estrangulamiento de la economía.

En la práctica se establecieron tres esquemas en base a tasas del 3, 4.5 y 6 por ciento, tasas que luego de una serie de retoques se fijaron en 3.6, 4.8 y 6.2 por ciento (equivalentes a 3.3, 4.5 y 5.8 del producto nacional bruto).

—Las opciones relativas a la estructura de la demanda final, implican sendos análisis para cada nivel de crecimiento previsto. Eventualmente podrían referirse a las proporciones relativas en que figuran el consumo y la inversión, o la estructura del consumo, en la medida que están directa o indirectamente vinculadas a las decisiones del gobierno (gastos en salud, educación, etc. en el primer caso; acción sobre los precios y distribución de los ingresos, en el segundo).

Hasta el presente estos estudios no se han realizado en forma sistemática. Por otra parte, dentro de las hipótesis previstas —ligera modificación en la tasa de inversión y mantenimiento de la estructura del consumo— los márgenes de fluctuación deben ser forzosamente estrechos. No obstante, se han efectuado ciertas investigaciones cuantitativas de alternativas marginales realmente interesantes; por ejemplo, la que analiza los efectos que ejercen sobre el consumo diversas medidas tendientes a beneficiar las categorías sociales menos favorecidas.

c) *La elección de una orientación.*

Los esquemas estructurados en base a las tres hipótesis, se pusieron en conocimiento del gobierno para que eligiese la orientación de futuro. Simultáneamente el Comisariado General del Plan, señaló que en su opinión la tasa de crecimiento debería fijarse en una zona comprendida entre el 4,5 y 5,5 por ciento.

El gobierno antes de adoptar una resolución sobre el punto, sometió los documentos a consideración del Consejo Económico y Social. La consulta dio lugar a largas discusiones en la Sección de Inversiones y del Plan, al cabo de las cuales el Consejo aprobó dos informes: uno sobre la evolución del consumo, que aconsejaba otorgar prioridad a las necesidades sociales; y otro relativo a la tasa de crecimiento que se preconizaba lo más cercana posible a la máxima del 6 por ciento.

En poder de estos documentos el gobierno dictó al Comisariado la orientación general del plan y determinó la tasa de crecimiento que serviría de base a los trabajos de las Comisiones. La tasa fijada fue 5 por ciento de la producción interior bruta (equivalente al 4,7 del producto nacional bruto), aconsejándose elevarla al 5,5 por ciento si las condiciones lo permitían.

### 3. *Las etapas de elaboración.*

Las etapas siguientes constituyen la elaboración propiamente dicha del plan. Tienen por finalidad esencial determinar las metas de acción y los medios disponibles por los distintos sectores de la economía. Los trabajos se realizan inicialmente en el seno de las Comisiones de Modernización.

a) *Organización del trabajo de las comisiones.*

Es necesario recordar la forma de constitución de las Comisiones, los intereses a que responden sus integrantes, la forma de adoptar sus decisiones, etc., para comprender que su forma de trabajo puede desenvolverse en la forma más variada. Se ha previsto la posibilidad de este riesgo sin embargo, proporcionándose a las Comisiones instrucciones e informes desde el comienzo, que permiten homogeneizar la actividad y posibilitar las etapas posteriores de síntesis.

A esos efectos, las comisiones reciben los siguientes instrumentos de organización y orientación:

—Directivas de carácter imperativo, referentes a la tasa de crecimiento global de la economía, establecida en base a una serie de

hipótesis sobre el marco institucional, la evolución de la población activa, el comercio exterior, etc.

- Cuadros contables, presentados en forma de cuestionario que las comisiones deben llenar respetando ciertas convenciones técnicas. En un primer momento estos cuestionarios se intercambian entre las comisiones verticales y se entregan a las comisiones horizontales encargadas de elaborar la síntesis. En un segundo momento —etapa final de los trabajos— los cuestionarios se elevan al Comisariado General del Plan.
- Una cuenta provisoria del año terminal del plan, que contiene informaciones sobre la evolución posible de los equilibrios fundamentales, de las demás ramas y de la propia. Estas cuentas tienen carácter meramente indicativo, pero constituyen un auxiliar muy eficaz para realizar la síntesis posterior de las informaciones parciales.

Con estos documentos el trabajo de las comisiones se lleva a cabo en dos etapas: 1º) Evaluación de los resultados del pasado. 2º) Estimación de las cifras de futuro.

—La primera etapa tiene por finalidad familiarizar a los miembros de las comisiones con los conceptos técnicos de la contabilidad nacional y cotejar las cifras propias con la de los documentos presentados. Esto resulta un trabajo no exento de dificultades, puesto que entre los técnicos del plan y los profesionales de las ramas la terminología usada es notoriamente distinta.

—Resuelto este aspecto, las comisiones se abocan a la segunda etapa, es decir, estimación de las cifras de futuro. Implica un largo régimen de estudios y deliberaciones —lleva de cuatro a seis meses— al cabo de las cuales están en condiciones de comunicar los resultados de sus trabajos.

#### b) *Síntesis de los trabajos.*

La síntesis de los trabajos comienza una vez que las comisiones responden los cuestionarios. Esta tarea la cumple el Comisario conjuntamente con las Comisiones de Mano de obra y Economía general y financiamiento.

1. La práctica muestra, sin embargo, que antes de poder comenzar esta labor es necesario proceder a un reajuste de los cuestionarios, puesto que a pesar de todas las providencias, los datos no son presentados por las comisiones de acuerdo con las exigencias técnicas de la contabilidad nacional. Esto exige, en consecuencia, un trabajo previo tendiente a la traducción, rectificación e interpretación de los datos.

—El trabajo de *traducción* de los datos procura adecuar las cifras aportadas a las exigencias de la contabilidad nacional (por ejemplo, traducir cifras proporcionadas en valores físicos a términos monetarios, corregir ciertas cuotas de exportaciones e importaciones, de comercio inter-industrial, etc.). Para llevar a cabo este trabajo se utilizan “fichas de equilibrio” para 250 industrias aproximadamente, lo que permite traducir los datos proporcionados por las comisiones a las exigencias de la contabilidad

nacional. Los resultados obtenidos se presentan agregados en un cuadro de 65 productos.

—La *rectificación* se efectúa con la finalidad de corregir ciertos errores o lagunas en las estimaciones realizadas. Estos errores se refieren con frecuencia a las estimaciones del comercio exterior, los servicios (en particular los servicios bancarios y de salud) y la población activa. A esto debe agregarse los errores constatados en los rubros de defensa nacional, particularmente porque no son de competencia de ninguna comisión.

—La *interpretación* depende esencialmente del valor que puede atribuirse a los resultados después de realizada la traducción y la rectificación. Así, por ejemplo, el valor de las estimaciones sobre inversiones está ligado al carácter concentrado (existencia de proyectos concretos) o no concentrado de la rama (extrapolación de la tendencia histórica). El valor de las estimaciones de la producción, en cambio, no depende tanto del grado de concentración de las ramas como del carácter de las informaciones proporcionadas (reticencias de los empresarios a comunicar sus proyectos, etc.).

2. Comienzan luego los trabajos de síntesis. En lo esencial se ajustan a estas tres etapas: presíntesis, síntesis provisoria y síntesis definitiva.

—La *presíntesis* se elaboró con los informes de las comisiones y la cuenta provisoria. Este trabajo procuró determinar si las estimaciones de las comisiones confirmaban o desvirtuaban las hipótesis previstas en los equilibrios fundamentales. Se llegó a la conclusión, de acuerdo con los informes, de que la tasa de crecimiento se aproximaba al 5.3 por ciento. Luego de una serie de deliberaciones de las comisiones horizontales, el Comisariado General del Plan resolvió proponer al gobierno una elevación de la tasa media anual al 5.5 por ciento y aumentar sensiblemente las inversiones de carácter social.

—La *síntesis provisoria* tuvo por finalidad corregir los desequilibrios e incoherencias del balance físico y financiero. Esto se efectuó por medio de sucesivas rectificaciones, para las cuales fue suficiente en algunos casos un simple intercambio de información entre los relatores de las comisiones. En otros casos, más delicados y de solución más difícil, debió recurrirse a arbitrajes del Comisariado General del Plan o del gobierno. Eliminadas las contradicciones es posible entrar en la etapa final.

—La *síntesis definitiva* se efectuó con las cifras revisadas por las comisiones. Durante el Cuarto Plan se logró por primera vez que las cifras globales se formasen por totalización de las cifras aportadas por las comisiones. Los totales así obtenidos se sometieron a verificaciones ulteriores de coherencia, *vis-a-vis* las 65 ramas de la economía. Luego se efectuaron retoques de la demanda final a los efectos de tener en cuenta lo establecido por los últimos arbitrajes. Por último, se procedió a equilibrar detalladamente los recursos y empleos por productos, tanto para el año base como para el año terminal del plan, confrontándolos con el equilibrio financiero. Estos equilibrios en esta etapa no difieren sensiblemente de los obtenidos en los períodos precedentes.

Con estos elementos se formuló finalmente un *proyecto de plan* que se sometió a las instancias consultivas y políticas señaladas oportunamente. Se convirtió en ley el 23 de julio de 1962.

## Capítulo VI

### LA EJECUCION DEL PLAN

#### 1. *Las perspectivas de análisis*

Se ha visto que el plan vincula una gran cantidad de personas en su elaboración. Esta situación hace que se le conozca en diversos sectores, especialmente en los medios profesionales que tienen a su cargo la puesta en marcha. Desde el momento que se fijan los objetivos para el año terminal del plan, todo conduce a pensar racionalmente que las expectativas empresariales se ajustarán a esos objetivos, a los efectos de que las previsiones de producción y eventualmente de ventas, puedan cumplirse sin mayores dificultades.

Sin embargo sería erróneo suponer que todas las conductas se ajustarán a la motivación psicológica derivada de los objetivos de la planificación. En efecto, si bien las autoridades planificadoras admiten que una gran cantidad de sectores se adaptará a los dictados del plan sin mayores inconvenientes —especialmente los sectores económicos de base— deben reconocer, de la misma manera, que un amplio campo de la actividad económica requerirá ciertos incentivos que permitan orientarlos de acuerdo con los lineamientos de la planificación.

Esto se ve confirmado por la estructura del régimen político francés, que no concede poderes a las autoridades para obligar a respetar las disposiciones del Plan. El artículo primero de la ley que aprobó el Plan establece: "El Cuarto Plan, llamado de desarrollo económico y social —anexo a la presente ley— se aprueba como un *cuadro programado* de inversiones para el período 1962-1965 y como *instrumento de orientación* de expansión económica y progreso social." Es decir que el Plan se define como cuadro e instrumento de orientación y no como un conjunto de medidas que tienen fuerza de ley desde el momento de su sanción.

De hecho, la planificación francesa es un instrumento adaptado a la estructura económica del país, la que se caracteriza por la presencia de un gran sector nacionalizado —producción de energía, medios de transporte, una parte del sistema bancario, etc— y un sector de empresas privadas de tipo liberal y capitalista. Esto permite afirmar que el trabajo de los planificadores se presenta más factible en el sector nacionalizado que en el de la economía privada, donde las decisiones, aun cuando se inscriben en el cuadro del plan, resultan en gran medida inspiradas por las motivaciones tradicionales de los patrones.

Se verá, no obstante, que estas motivaciones cada vez pierden más su carácter particular, individual, para ganar en consideraciones generales desplegadas en torno a los dictados del plan.

Una estimación coherente de los medios utilizados en la ejecución del plan, no puede dejar de tener en cuenta esos aspectos. De ahí que las medidas dispuestas se orienten fundamentalmente en dos direcciones: 1º) Ejecución a nivel global de la economía; 2º) Ejecución a nivel sectorial de la economía, tanto a nivel del sector público como privado.

El análisis a nivel global procura el crecimiento armónico de la economía. Implica un estudio basado en las siguientes operaciones:

- a. Conocimiento de la situación a medida que se cumplen las distintas etapas de desarrollo del plan.
- b. Comparación de los resultados parciales con los objetivos previstos para el año terminal del plan.
- c. Comprobación de la puesta en práctica de las medidas, verificación de su eficacia o, en caso contrario, adopción de otras.
- d. Modificación de los objetivos del plan, si las circunstancias así lo exigen.

El análisis a nivel sectorial implica el establecimiento de una serie de instrumentos específicos tendientes al cumplimiento de las metas sectoriales. Estos instrumentos se aplican de acuerdo con la situación coyuntural, el desarrollo de los programas y su evolución, las circunstancias estructurales, etc. Se distinguen según ejerzan su acción a nivel público o privado, nacional o regional, etc.

## 2. Ejecución a nivel global.

El Comisariado del Plan es el órgano encargado de velar por la ejecución del plan y elaborar todos los años un informe sobre su realización. Sin embargo, la forma especial de su constitución —organismo *sui generis* con escaso personal administrativo y técnico— y las facultades en cierta medida limitadas que posee sobre la materia, hace que no pueda ejercer el contralor de la ejecución sin la colaboración de otros organismos. Por otra parte, corresponde a los organismos dictar las medidas tendientes al logro de los objetivos de la planificación.

### a) Los organismos de contralor.

La ejecución a nivel global de la economía exige la cooperación, entre otros, de los siguientes organismos: Ministerio de Finanzas, Consejo Superior del Plan, Comisiones de Modernización y Dirección de Presupuesto.

1. El *Ministerio de Finanzas*, por intermedio del Servicio de Estudios Económicos y Financieros, tiene a su cargo la elaboración del *presupuesto económico*. Se trata de un documento cuya finalidad es determinar en base a ciertos supuestos, las cuentas nacionales del año próximo y con ello los objetivos y previsiones económicas del gobierno.

Teniendo en cuenta el carácter esencial de este documento en el marco de la planificación francesa, se realiza una exposición detallada del mismo en el Anexo II de este trabajo.

Conviene anotar aquí que este documento con el correr del tiempo —se elaboró por primera vez en 1952— se ha ido adaptando cada vez más a las exigencias de la planificación, lo que ha permitido actuar en dos sentidos: a) Contribuir a poner de manifiesto ciertas limitaciones en el desarrollo del proceso productivo, en especial discordancias entre la evolución de la producción y del consumo, desajustes del comercio exterior, etc., es decir a revelar incompatibilidades en la ejecución del plan; b) Formular las medidas tendientes a la eliminación o atenuación de los desvíos previstos en el proceso productivo.

2. El *Consejo Superior del Plan* es un organismo consultivo integrado en la forma oportunamente señalada. Se reúne periódicamente con la finalidad de analizar los informes de ejecución del Plan y aconsejar, si fuera conveniente, las medidas necesarias para su realización más eficaz.

3. Las *Comisiones de Modernización* funcionan ordinariamente durante el período de elaboración del plan, pero el gobierno dispone de facultades para solicitar convocatorias extraordinarias si el desarrollo de una o más ramas lo exige.

4. La *Dirección de Presupuesto* está estrechamente vinculada a la elaboración. Esto le ha permitido proyectar los presupuestos anuales teniendo en cuenta las perspectivas presupuestales del año terminal del plan y ordenar la política de créditos de los Ministerios de acuerdo con las proyecciones del Plan.

#### b) *Medidas tendientes al crecimiento armónico.*

Corresponde a los diversos organismos dictar las medidas para lograr el crecimiento armónico de la economía. Estas medidas se orientan en dos sentidos fundamentales: 1) eliminación de los obstáculos a la expansión económica; 2) mantenimiento del equilibrio de conjunto.

1. La *eliminación de los obstáculos a la expansión económica* procura lograrse mediante la supresión de las situaciones abusivas, la reconversión de industrias y la modernización de las estructuras.

a) La supresión de las situaciones abusivas. Es un aspecto que ha dado lugar a grandes preocupaciones de las autoridades planificadoras. Al respecto merece citarse el informe de los Señores Armand y Rueff presentado en 1960 sobre "Los obstáculos a la expansión económica". En este informe se pone de manifiesto la existencia de ciertas condiciones de hecho o de derecho que ejercen efectos restrictivos sobre la economía, en especial, la existencia de precios impuestos, acopio de productos con fines especulativos, discriminaciones comerciales, especulación en materia de arrendamientos, extensión de los circuitos de distribución, etc. Se han propuesto diversas medidas para superar estos obstáculos.

b) Reconversión de industrias. Se cuenta para ello con el apoyo del "Fondo de Desarrollo Económico y Social" (FDES), que efectúa presta-

mos a las empresas pequeñas y medianas. Para las empresas de mayor tamaño —industrias del carbón, de armamentos, construcción naval, etc.— las iniciativas deben plantearse directamente al gobierno, el que las resuelve con la anuencia del Comisariado General Plan. En el año 1960 se creó la Sociedad para la Reconversión y el Desarrollo Industrial (SODIC), integrada por los cuatro grandes organismos de crédito, a fin de apoyar reconversiones y descentralizaciones industriales.

c) Modernización de las estructuras. Ciertos procedimientos fundados en exoneraciones fiscales propenden a esa finalidad. Es el caso de la supresión del impuesto a la plusvalía en los aportes parciales de activos de empresas que se fusionan; del impuesto en cascada cuando se realizan aportes en efectivo entre casas centrales y filiales; del impuesto al valor agregado en las empresas que concentran sus inversiones creando una sociedad para la construcción y la gestión de un gran conjunto industrial; etc.

2. El *mantenimiento del equilibrio* resulta una exigencia del plan, derivada de los riesgos crecientes que implica la fijación de una tasa elevada de desarrollo. Los desequilibrios se pueden manifestar en diversos sectores, particularmente en la política de salarios y precios y en el comercio exterior.

a) La adaptación de los movimientos de los salarios está estrechamente ligada a la ejecución del Plan. Si los salarios pagados están por debajo de cierto mínimo, la demanda global corre el riesgo de ser insuficiente para determinar la expansión deseada. Si los salarios abonados aumentan por encima de cierto máximo, se cierne el peligro de la inflación. Estos límites máximos y mínimos dependen de factores difíciles de apreciar, tales como la situación del empleo, el resultado de las cosechas, las perspectivas del balance de pagos y la capacidad disponible de producción.

En los hechos ocurre que el movimiento espontáneo de los salarios opera en sentido opuesto al equilibrio, acreciendo las tensiones coyunturales. Durante los períodos de expansión en condiciones de ocupación plena, los sectores de alta productividad aumentan los salarios de su personal. En razón del carácter concurrente del mercado de trabajo, las ramas cuya productividad se desarrolla más lentamente se ven obligadas a seguirlos, a costa de un aumento de los precios. Puesto que en Francia no existe una política nacional de salarios, las situaciones descriptas se han ido resolviendo por medio de la elevación o detención de la demanda global si ésta resultaba insuficiente o crecía demasiado.

Se ha considerado, como no podía de ser de otra manera, que el problema de los salarios es de gran entidad y requiere una acción de otra naturaleza que permita ligarlo a los objetivos del plan y a la política general de ingresos. En el primer aspecto, el Cuarto Plan prevé la creación de vínculos con los organismos descentralizados que fijan los salarios. En el segundo aspecto, no se ha pensado en medidas concretas que limiten la celebración de los convenios colectivos; se ha considerado, en cambio, que el mejoramiento de la conciencia de los grupos en relación a la importancia del tema, podrá conducir paulatinamente a la fijación de los elementos básicos de la política de ingresos.

b) La estabilización de los precios se encuentra a cargo de los ministerios económicos. La política de precios reconoce la existencia de sectores en los que los precios pueden ser fijados libremente y otros, en que los precios son controlados o fijados por el Estado. Esta segunda alternativa abre un amplio campo de regulación, convirtiendo a la política de precios en un instrumento de ejecución del plan.

A via de ejemplo, se indicará la situación existente en el sector agrícola. La estabilización de los precios agrícolas está a cargo del "Fondo de Orientación y Regulación de los Mercados Agrícolas" (FORMA). Este organismo ejerce su función en forma directa y por medio de ciertas sociedades que intervienen en la comercialización de los productos básicos. Los problemas se plantean fundamentalmente porque la agricultura francesa es excedentaria en la mayor parte de sus producciones, al par que presenta grandes dificultades en materia de financiación. Esto hace que el Fondo de Regulación y Orientación propugne una serie de medidas, entre las que se destacan: fijación de precios mínimos y de sostén; financiación de la producción por préstamos complementarios; intervención en los mercados agrícolas y análisis de las perspectivas de mediano y largo plazo frente a las perspectivas que se abren con el Mercado Común Europeo.

c) La política de comercio exterior implica uno de los riesgos mayores del plan, pues postula un excedente del balance de pagos como consecuencia de una apertura del comercio exterior francés. Es difícil asegurar si esta perspectiva se concretará o no en los hechos, especialmente porque reinan grandes incertidumbres en torno al Mercado Común Europeo. El Tratado de Roma establece el principio de la coordinación de las políticas económicas y monetarias, pero este principio no implica la idea de una política uniforme. A los efectos de prever la conducta de los países de la Comunidad, se realizan reuniones periódicas de información. Pero en conjunto el sistema no opera en base a una política común, por lo que las decisiones unilaterales de un determinado país pueden ejercer una influencia sensible en la ejecución del Plan, ya sea en el equilibrio de un determinado sector, ya sea en el equilibrio global de la economía.

### 3. *Ejecución a nivel sectorial.*

La ejecución a nivel sectorial tiene por finalidad estimular las inversiones por medio de una serie de instrumentos de carácter específico. Se distinguen dos grandes categorías de instrumentos: a) los que orientan las inversiones directamente controladas por el Estado; b) las que estimulan las inversiones privadas.

#### a) *Orientación de las inversiones del Estado.*

Las inversiones del sector público son sumamente importantes en Francia, puesto que en conjunto constituyen más de la mitad de la inversión nacional. Teniendo en cuenta el carácter básico de las referidas inversiones, las autoridades se esfuerzan por asegurar su coordinación y continuidad.

1. La *coordinación* de las inversiones públicas se efectúa por la Oficina de Inversiones de la Dirección de Presupuesto, trabajando en coordinación con el Comisariado del Plan.

El decreto del 30 de junio de 1955 que creó el Fondo de Desarrollo Económico y Social (FDES), encargó a este organismo la coordinación más eficiente de la política de inversiones públicas, en especial, de los servicios del Estado que no poseen personería jurídica ni autonomía financiera. De acuerdo con estas atribuciones, le corresponde el examen de los programas de equipamiento del sector público centralizado (ministerios) y de las diversas empresas públicas (entes autónomos), la determinación de prioridades y la elección de las formas más viables de financiamiento.

Los recursos puestos a disposición del FDES son administrados por un Consejo de Dirección que preside el Ministro de Finanzas y se integra con diversos Ministros (Industrias y Comercio, Agricultura, Obras Públicas, Transportes y Turismo, Trabajo y Seguridad Social) y altos funcionarios (Comisario del Plan, directores del Banco de Francia y de los cuatro grandes establecimientos de crédito). En la práctica funciona por medio de comités especializados en los cuales tiene representación el Comisariado del Plan.

2. La *continuidad* en el proceso de inversión supone la ejecución sin interrupciones a través del tiempo. Para que este proceso se cumpla libre de obstáculos, es necesario tener un conocimiento por anticipado de los créditos a utilizar en los próximos años.

Puede ocurrir, sin embargo, que el poder político se vea influido por consideraciones de corto plazo incompatibles con las exigencias del plan. Es decir, que los problemas presupuestarios de un determinado año obstaculicen la ejecución del plan.

Para evitar estas contingencias y lograr continuidad en las inversiones, las autoridades resolvieron establecer "leyes de programas" que prevén los desembolsos de los próximos años de programas concretos.

La aplicación de las leyes de programas, no obstante, se han revelado en cierto sentido contradictorias en su funcionamiento, desde el momento que los créditos previstos para los años próximos, requieren sanción en la ley anual de presupuesto.

#### b) *Incitación y orientación de las inversiones privadas.*

Sin perjuicio de las inversiones del sector público, el Gobierno debe poner en práctica una serie de procedimientos tendientes al estímulo y orientación de las inversiones del sector privado. Estos procedimientos se cumplen de dos maneras fundamentales: a) Directamente, en forma de ayudas financieras de los Ministerios y del Fondo de Desarrollo Económico y Social; b) Indirectamente, en forma de préstamos de los órganos de crédito especializado y de exoneraciones fiscales.

1. Dentro de las *ayudas financieras directas* pueden citarse las siguientes:

a) **Primas de equipamiento**, por medio de las cuales se busca estimular las operaciones de descentralización industrial y promover la instalación de industrias nuevas en regiones amenazadas por la desocupación. Se concede a empresas que se caracterizan por la especialización, descentralización, extensión o reconversión de sus actividades; que se instalan como pequeñas unidades industriales en zonas rurales subdesarrolladas; o que propenden al estudio, investigación y experimentación en materia económica, técnica y científica. Con excepción del caso de las empresas nombradas en último término, la ayuda opera solamente en caso de crearse un mínimo de fuentes de trabajo.

b) **Préstamos del FDES y de las Cajas de Crédito**. Estos préstamos tiene por finalidad la reconversión, concentración, especialización y descentralización de empresas, es decir, las mismas operaciones que determinan el otorgamiento de primas de equipamiento. Para atender las solicitudes y discernir sobre los préstamos, el FDES se compone de cuatro secciones, a saber: 1) De equipamiento industrial, agrícola, comercial y turístico; 2) De ordenamiento industrial y agrícola y de descentralización industrial; 3) De productividad; 4) De construcción.

Los pedidos formulados al FDES y las Cajas de Crédito, pueden tener las siguientes finalidades: organización de empresas, productividad de tipo ordinario y de alta productividad, investigación técnica y científica aplicada, etc. Los montos de los préstamos y la tasa de interés varían de acuerdo con la naturaleza del crédito solicitado.

c) **Bonificaciones en la tasa de interés**. Se conceden en los casos de reconversión de industrias, descentralización industrial y desarrollo regional. Tienen por objeto disminuir las cargas financieras de los empréstitos contraídos en el mercado financiero o ante organismos de crédito especializado, en las operaciones de financiamiento que promovieron la solicitud. Estas bonificaciones son acordadas por el Ministerio de Hacienda.

d) **Garantías del Estado**. Se presta para operaciones similares a las descriptas en los párrafos precedentes. Se concede a las empresas que contraen préstamos ante particulares o establecimientos financieros y en especial, a las emisiones de las Sociedades de Desarrollo Regional, que tienen por objeto financiar las inversiones de empresas pequeñas y medianas en el ámbito departamental y regional.

e) **El cuasi-contrato**. Constituye una de las fórmulas más originales para inducir a las empresas al cumplimiento de los objetivos del plan. En esencia consiste en un acuerdo entre una profesión o una empresa con el Estado, por medio del cual aquella se compromete a realizar cierta producción indicada en el Plan, a cambio de ciertos privilegios de orden financiero y fiscal. Cada cuasi-contrato es estudiado entre la empresa y el Comisariado del Plan. En la mayoría de los casos se crea una situación monopólica —en particular cuando la producción debe colocarse en el exterior— especialmente si se trata de una producción nueva susceptible de demanda sostenida. Paralelamente el Estado le acuerda ciertas ventajas, por tratarse de producciones costosas y no rentables en el corto plazo debido a las pesadas cargas financieras de los empréstitos que es

necesario contraer. Estas ventajas pueden ser de muy variada naturaleza, siendo las más frecuentes las siguientes: subvención a largo plazo sin intereses y reembolso del capital mediante cuotas proporcionales a las ventas; crédito a largo plazo a interés reducido para el financiamiento de los estudios técnicos y análisis de los mercados; subvención pura y simple para gastos de estudios y otorgamiento de un crédito a largo plazo para cubrir la totalidad de las inversiones.

2. Las *ayudas financieras indirectas* se llevan a cabo por una serie de organismos privados directamente controlados por el Estado. Entre ellos corresponde citar:

a. Las Sociedades de Desarrollo Regional. Financian empresas que se localizan al nivel de la región, mediante emisiones que cuentan con la garantía del Estado. La actividad de estos organismos ha sido reducida hasta el presente, concretándose al financiamiento de las inversiones de empresas pequeñas y medianas, pero se espera que el desarrollo de la planificación regional en los próximos años permitirá incrementar sensiblemente su acción.

b. Los gobiernos departamentales. Obtienen recursos de ciertas Cajas de Ahorro y organismos privados a tasas reducidas de interés. Estos recursos los dedican a la adquisición o construcción de locales industriales, que luego ceden o arriendan a empresas interesadas. Esta actividad ha dado resultados altamente favorables, permitiendo la localización de numerosas industrias mediante la atracción que propone esta fórmula.

c. El Crédito Nacional. Constituye uno de los organismos financieros privados de mayor entidad. Fiscaliza los créditos a medianos plazo (2 a 5 años) y largo plazo (5 a 20 años). Los créditos se conceden previa consulta al FDES, oscilando entre un mínimo de 250.000 N.F. y un máximo de 2.500.000 N.F. La tasa de interés es del 6.75 por ciento anual.

d. Cajas y Sociedades de Crédito. El sistema se completa con diversas cajas y sociedades de crédito, entre las que puede mencionarse por su importancia la Caja Industrial y Comercial, la Caja de Crédito Cooperativo, las Sociedades de Ordenamiento del Territorio y Establecimiento Rural, etc.

3. Las *exoneraciones fiscales* constituyen procedimientos selectivos orientados hacia el cumplimiento del plan. Entre ellos se distinguen los siguientes:

a) Distribución de dividendos exentos. Una ley del año 1957 estableció que las empresas están exoneradas del impuesto a los dividendos, cuando efectúen integraciones para aumentar su capital. Para que esta exoneración opere en la práctica, es imprescindible que las empresas cumplan estrictamente los objetivos del plan y coticen sus acciones en la Bolsa. El beneficio fiscal acordado es la distribución de hasta un 5 por ciento del capital aportado, libre de gravámenes impositivos durante un período de 7 años. Este beneficio no es acumulable con el de sociedades principales y filiales.

b) Amortizaciones aceleradas. De acuerdo con decisiones ministeriales de los años 1957 y 1959, las empresas que obtienen patente de expor-

tadores, pueden acogerse al beneficio de un régimen acelerado de amortizaciones.

c) **Empresas que se adaptan a las exigencias de la Comunidad Económica Europea.** Las empresas que establecen convenios para adaptarse a las exigencias de la Comunidad Económica Europea, están exoneradas de la tasa proporcional sobre las utilidades relacionadas con esas operaciones, hasta un máximo del 5 por ciento del capital efectivamente integrado; además pueden amortizar la totalidad de su suscripción desde el momento de la integración y exonerar de las plusvalías emergentes de la cesión de participaciones, sin que se condicione la exoneración al reemplazo en títulos de igual naturaleza. Este último beneficio es acumulable con el emergente del régimen de sociedades principales y filiales.

d) **Patentes y derechos de transformación.** Se otorgan exoneraciones del cincuenta por ciento o del total de las patentes, a las empresas que se transfieran, amplían o crean de acuerdo con las necesidades económicas del país. Se acuerdan reducciones de los derechos de transferencias del 13.20 a 1.40 por ciento, a los reagrupamientos, reconversiones y descentralizaciones de empresas industriales.

e) **Participación de los trabajadores.** Ciertas disposiciones permiten deducir de los beneficios imponibles, las primas otorgadas a los trabajadores por su participación en los resultados, las operaciones de autofinanciamiento que los trabajadores toman a su cargo y los acuerdos de aumento de la productividad.



## Capítulo VII

### LA PLANIFICACION REGIONAL

#### 1. *Características generales del problema.*

En el campo de la teoría, los últimos años han sido proficuos en la formulación de aportaciones en el dominio de la economía regional. Los conceptos de estructura y de funciones regionales e interregionales, han permitido superar los análisis parciales que afirmaban que los efectos de un cambio en un sector o en una región pueden ser captados satisfactoriamente, sin considerar las repercusiones de ese cambio sobre otros sectores o regiones. Contrariamente a lo sostenido por los trabajos clásicos en la materia, los estudios contemporáneos ponen de manifiesto la existencia de un encadenamiento de relaciones que repercute en el sector o la región de origen, implicando una nueva cadena de repercusiones y así sucesivamente.

En consecuencia, puede afirmarse que en un país o conjunto de países o en una cierta parte del mundo, no es posible llegar a explicar satisfactoriamente su funcionamiento, si no se considera el variado circuito de relaciones regionales que lo componen. Isard ha puesto de manifiesto acertadamente este aspecto, expresando que "en un conjunto de regiones existe un laberinto de interdependencias. Este laberinto se compone de conjuntos interregionales de población, tipos de recursos, localizaciones industriales, economías locales, cuentas sociales, balances de pagos, mercados, polos y regiones urbanas, estructuras e instituciones sociales y políticas, valores, móviles y fines sociales. Todos estos conjuntos se penetran por intermedio de conjuntos interregionales o intersectoriales de flujos reales y monetarios, movimientos de población, informaciones y, en general, por relaciones socio-culturales que determinan el proceso de decisiones" (1).

Si del plano teórico pasamos al campo de la experiencia concreta, la observación revela que el *espacio* se organiza en un cierto número de formaciones, que llamamos regiones, desigualmente desarrolladas y distribuidas. La observación revela igualmente, si consideramos el problema en perspectiva *temporal*, que su formación es una consecuencia de factores diversos y complejos, entre ellos la distribución histórico-geográfica, en forma espontánea, de las actividades y los contingentes humanos. La consecuencia es una concentración creciente de las actividades, provocada por la atracción de la riqueza y de los talentos en ciertas zonas privilegiadas y paralelamente, un retroceso o un abandono de ciertas regiones carentes de posibilidades materiales o humanas.

---

(1) Isard, W., "Methods of regional Analysis. An Introduction to Regional Science". (John Wiley and Sons, N.Y., 1960).

Semejante estado de cosas determina la necesidad de una acción práctica tendiente a la supresión o por lo menos la atenuación de esta situación. En última instancia se aspira a un equilibrio que redunde en beneficio de todos los sectores de la sociedad, atenuando los excesos de la centralización y elevando el grado de desarrollo de las regiones menos favorecidas.

La región se convierte así en un espacio útil para la coordinación de las actividades y la solución de los problemas específicos planteados en torno a su superación.

En los países que han adoptado la técnica de la planificación, ésta es la tarea específica de la Planificación Regional.

## 2. *Dificultades de elaboración.*

La experiencia francesa sobre planificación regional es reciente, pues lleva apenas 10 años de estudios y análisis. Como toda tentativa nueva, choca con una gran cantidad de dificultades para poder afirmarse. En cierto sentido se presentan los mismos problemas que en la planificación nacional, pero a la vez se suscitan aspectos particulares.

a) La región no es en Francia un centro autónomo de decisiones. Esto quiere decir que una gran parte de las medidas que se refieren a ella, tanto en lo concerniente al sector público como al sector privado, se toman fuera del espacio regional. Esto crea naturalmente una serie de problemas, en particular, la dilatación de las soluciones. Por otra parte, las invocaciones en torno al llamado interés regional han chocado usualmente con posiciones inspiradas en el interés nacional, contribuyendo a hacer más confusa la situación.

b) La planificación nacional, dentro de la cual se inscriben los planes regionales, resulta en la práctica más un catálogo de intenciones que una fuente de decisiones, cuya ejecución ejerce una influencia bastante limitada sobre la política regional.

c) Las fuentes de información y los datos estadísticos sobre las regiones son mal conocidos, lo que impide llevar a cabo con un grado más o menos aproximado de certeza, las investigaciones y estudios concernientes a los espacios geográficos.

Estas dificultades no han sido, naturalmente, un pretexto para la inacción. Los objetivos en torno al crecimiento nacional han debido tener en cuenta, pese a todas las limitaciones, los problemas que promueve la planificación regional. El Sr. Pierre Massé, Comisario del Plan, ha dicho al respecto, que "la planificación regional se encuentra actualmente, mutatis mutandis, en la situación de la planificación sectorial en el momento de la elaboración del Plan Mounet. Al igual que éste, aquella no podrá ser eficaz si no limita sus ambiciones durante un determinado período que permita conducirla a su total madurez" (1).

---

(1) Massé, Pierre: "L'aménagement du territoire, projection géographique de la société de l'avenir", en *Revue d'Economie Politique*, Enero-Febrero 1964.

### 3. *Antecedentes.*

Los antecedentes más lejanos sobre el problema, se ubican en el período previo a la iniciación de la Segunda Guerra Mundial. En 1939, respondiendo a necesidades bélicas, ciertas empresas dedicadas a la fabricación de armamentos fueron desplazadas de la región parisiense a las provincias, por iniciativa del Estado.

Naturalmente fue aquel un esfuerzo impuesto por las circunstancias bélicas y no por dictados de orden económico. De ahí que, varios años después, cuando aparece la obra de J. F. Gravier, "París y el desierto francés" en 1947. Francia estaba aún muy lejos de iniciar consideraciones serias sobre política regional.

Recién en 1950 se dan los primeros pasos, a cargo del Sr. Claudius-Petit, Ministro de Reconstrucción y Urbanismo, con el establecimiento del Primer Plan Nacional de Ordenación del Territorio.

Más que un verdadero plan, ese documento constituía una declaración de intenciones; no obstante tuvo el mérito de plantear por primera vez el problema de la organización racional del espacio económico francés. Además, sirvió para poner de manifiesto en los medios oficiales y en la opinión pública, las principales debilidades de la economía y uno de los aspectos de la reconstrucción sobre el cual apenas se había puesto énfasis en la época.

No será solamente esa —dice Lajugie refiriéndose al tema— la única paradoja de nuestra historia económica, que ha debido esperar hasta la mitad del siglo XX para que los responsables de la política francesa se den cuenta del peligro que constituyen las disparidades excesivas de desarrollo: distanciamiento creciente e incesante entre una aglomeración parisiense hipertrofiada y un territorio provincial que esteriliza progresivamente sus posibilidades; desigualdades en las actividades, ingresos y niveles de vida, entre las regiones industrializadas y relativamente prósperas situadas al Este de la línea Le Havre-Marseille, y las vastas zonas agrarias y deprimidas que se extienden al Oeste de esta frontera interior. Era esta una situación que no podía dejarse prolongar y agravar sin riesgo para el crecimiento del producto nacional y aun, en el largo plazo, para la cohesión de la comunidad nacional. <sup>(1)</sup>

Sin embargo, fue recién en los años 1954 y 1955 que se establecieron las primeras disposiciones legislativas sistemáticas tendientes a la sustitución de las medidas empíricas existentes. Esto permitió echar las bases de una reglamentación racional y dinámica de localización de las actividades económicas. Las dificultades de orden económico y político subsiguientes, no permitieron que esas disposiciones rindieran los frutos esperados, a pesar de las sucesivas correcciones y ampliaciones de las disposiciones, tendientes a reforzar su coherencia y acrecer su eficacia.

---

(1) Lajugie, Joseph: "Aménagement du territoire et développement économique régional en France" (1945.-1964), en *Revue d'Economie Politique*, Enero-Febrero 1964.

Por esta razón, en los años recientes y especialmente en 1962 y 1963, se estableció una nueva serie de disposiciones legislativas y reglamentarias, destinadas a mejorar y complementar los medios de ejecución de la planificación regional.

Si intentáramos establecer períodos significativos en los antecedentes señalados, podríamos mencionar los que se exponen a continuación:

—Un primer período que se extiende desde la terminación de la guerra hasta el año 1954, en el que predomina una política de ordenación del territorio, que evoluciona de un ordenamiento puramente formal a un ordenamiento esencialmente creador.

—Un segundo período que va de 1954 a 1957, en el que se dictan importantes medidas tendientes a la reconversión de empresas inadaptadas, a la descentralización industrial y, en general, a la implantación de empresas en regiones subdesarrolladas.

—Un tercer período que se inicia en 1958, en el que predomina el desarrollo económico regional propiamente dicho, que se considera como elemento esencial y parte integrante del desarrollo económico nacional.

#### 4. *Los planes regionales y el plan nacional.*

##### a) *La situación en los cuatro planes.*

Constituye requisito esencial de la planificación nacional, tener en cuenta las disparidades entre las regiones, puesto que además de definir las grandes líneas de expansión nacional, debe procurarse que éstas se cumplan sin desequilibrios entre las diversas partes del territorio.

Las preocupaciones de orden regional se han puesto de manifiesto más en el Cuarto Plan que en los planes precedentes. En el primer plan no se consideran los aspectos regionales, pues sus objetivos se concretan a la reconstrucción de los sectores de base destruidos por la guerra.

En el segundo plan se señala la necesidad de un desarrollo armónico de las diversas regiones, pero no se presentan medidas concretas para su realización.

En el tercer plan se efectúan consideraciones amplias en torno al desarrollo regional, presentándose perspectivas generales sobre la economía de las regiones y bosquejándose las principales medidas necesarias para permitir un acondicionamiento más eficaz del mapa económico francés.

El cuarto plan va mucho más lejos en este aspecto. En primer lugar, afirma y precisa la voluntad de los poderes públicos de desarrollar todas las regiones del territorio nacional de acuerdo con sus posibilidades, contribuir a la expansión y participar en los resultados. En segundo lugar, procura establecer los mecanismos necesarios que sirvan de nexos entre las directivas nacionales y regionales.

##### b) *Las perspectivas regionales en el Cuarto Plan.*

El establecimiento de los mecanismos necesarios para vincular más estrechamente los planes regionales con el plan nacional, constituye el primer paso serio dado por las autoridades planificadoras.

La experiencia de los últimos años mostraba a nivel nacional, una duplicación de tareas a cargo de los organismos encargados de formular y determinar la política de desarrollo regional: la Dirección de Ordenación del Territorio —dependiente del Ministerio de Construcción— y el Comisariado General del Plan. El primero de estos organismos, tenía asignada la distribución geográfica de la población y de las actividades tendientes a la ocupación de las personas, mediante la adecuación de los centros urbanos e industriales en las distintas regiones. Por su parte, el Comisariado participaba directamente en la elaboración de los planes regionales y realizaba la síntesis de los trabajos de las Comisiones que estudiaban los programas de expansión regional.

Esta duplicación de actividades se puso de manifiesto con total evidencia en 1962, al aprobarse sucesivamente el Plan Nacional de Ordenación del Territorio y el Cuarto Plan de Desarrollo Económico y Social. La falta de coordinación entre los dos planes resultaba notoria, desde el momento en que no coincidían en aspectos básicos, tales como propósitos, períodos de duración, espacios geográficos de aplicación, etc.

Por esta razón se promulgaron en 1963, una serie de medidas de reorganización administrativa. Esas medidas fueron fundamentalmente dos: creación de la "Comisión Nacional de Ordenación del Territorio" y designación del "Delegado General de Ordenación del Territorio".

—La *Comisión Nacional* que se crea pasa a depender en lo sucesivo del Comisariado General del Plan, tomando a su cargo las antiguas funciones de la Dirección de Ordenación del Territorio, con excepción de las relativas al ordenamiento inmobiliario y urbanístico, que continúan a cargo de este organismo.

De esta manera, se asegura una estrecha relación entre los objetivos generales previstos por el Comisariado del Plan y las decisiones gubernamentales en el ámbito de la ordenación del territorio y la acción regional.

—El *Delegado Nacional*, depende del Primer Ministro, y constituye la autoridad encargada de velar por el cumplimiento de los objetivos de acción regional. El decreto señala que el Delegado es el responsable de la implantación de la política de expansión regional y de la coordinación de los medios en las etapas de elaboración y ejecución.

Para poder cumplir con estas obligaciones, debe vincularse con los ministerios y organismos técnicos competentes, intervenir en las deliberaciones del "Comité Interministerial", ponerse en contacto con los organismos regionales, coordinar la acción de los organismos de crédito y administrar los fondos financieros que se ponen a su disposición.

De esta manera, una autoridad central determina la actividad en torno a tres tareas que hasta entonces habían permanecido autónomas:

—La elaboración del Plan de Desarrollo Económico y Social, y del Plan de Ordenación del Territorio.

—La coordinación de las operaciones de equipamiento que concurren por distintas vías al ordenamiento del territorio.

—La armonización de los distintos instrumentos de ayuda a las empresas industriales instaladas en las regiones.

Resulta bastante difícil prever en los hechos la eficacia de las nuevas disposiciones administrativas. Algunos especialistas, entre ellos Lajugie, piensan que las medidas tendientes a unificar los procedimientos corren el riesgo de no concretarse, pues temen que al dualismo Comisariado del Plan-Ministerio de Construcción, se lo haya sustituido simplemente por el dualismo Comisariado del Plan-Delegado Nacional, que en la práctica presentaría los mismos inconvenientes que los organismos antes existentes.

#### 5. *Las divisiones geográficas y los organismos regionales.*

Francia se divide en 90 departamentos. Resultando técnica y prácticamente imposible asimilar la región al departamento, se procedió en 1955 a reagrupar los departamentos en nuevas circunscripciones —las regiones— creando paralelamente los organismos regionales encargados de coordinar la actividad de las autoridades departamentales.

##### a) *Las circunscripciones regionales.*

Se ha dividido el país en 21 circunscripciones de acción regional, las que incluyen de 2 a 8 departamentos, según las circunstancias y las exigencias.

Las regiones se establecieron teniendo en cuenta, tanto los aspectos históricos y geográficos, como las características de la ocupación y concentración humanas.

Sus límites coinciden con las fronteras departamentales, considerando, en la medida de lo posible, la extensión de los espacios agrícolas, las relaciones industriales y comerciales y especialmente, la influencia de las grandes ciudades.

En base a las regiones así establecidas, un decreto del año 1960 reorganizó aproximadamente treinta servicios administrativos de carácter económico y social, que actúan en el ámbito regional.

Se ha cuestionado por parte de ciertos sectores especializados, la existencia de 21 regiones, por entenderse que son demasiado numerosas y constituir un obstáculo para el desarrollo. Otros sectores, por el contrario, consideran que son correctas, pues han venido a poner orden en la acción regional, que tienen un carácter provisorio y que a medida que la Comunidad Económica Europea entre en las etapas decisivas de su realización, deberá pensarse en una organización más racional de las circunscripciones regionales existentes.

##### b. *Los organismos regionales.*

Uno de los principios fundamentales establecidos por la planificación regional, es el deseo de hacer participar en su elaboración y ejecución, a los diversos organismos regionales. Las múltiples disposiciones de los últimos años tienden a acentuar la función activa de esos organismos.

Dentro de éstos, los organismos más importantes son: los Comités regionales de expansión económica, las Conferencias interdepartamentales y las Comisiones departamentales de equipamiento.

1. *Los Comités de Expansión Económica.* Fueron creados a fines de 1954 y desde entonces se formaron en gran número a nivel de la región, el departamento o la aglomeración urbana.

Estos comités cumplieron con sus finalidades en forma muy variada, hasta que un decreto de enero de 1961 precisó su naturaleza y funciones. De acuerdo con este decreto, los comités se constituyen por iniciativa privada, siendo reconocidos por el gobierno, a proposición de los prefectos o inspectores generales de economía nacional. Se integran con representantes de las fuerzas vivas (empresariales y sindicales) y con personalidades provenientes de los medios universitarios, organizaciones financieras, grupos de consumidores, etc.

Los comités participan en la elaboración y ejecución de los planes regionales. Constituyen organismos consultivos, razón por la cual entablan diálogos y deliberaciones con las Conferencias interdepartamentales y demás organismos que actúan al nivel de los departamentos o de las regiones, dando a conocer sus puntos de vista.

Representan la autoridad a cuyo cargo se encuentra la difusión y estímulo de la política de acción regional. Para cumplir estas tareas los comités disponen de diversos medios financieros que les proporciona el gobierno.

2. *Las Conferencias Interdepartamentales.* La fusión de organismos de competencia regional a nivel nacional, determinó la necesidad de buscar una cohesión mayor de la acción económica de los departamentos que comprenden las regiones. A esos efectos se creó un nuevo organismo —la conferencia interdepartamental— encargada de estudiar y coordinar las medidas tendientes a la aplicación del plan, sin modificar la estructura administrativa de los departamentos ni los poderes de los prefectos.

La conferencia interdepartamental se integra en cada región con los prefectos de los departamentos, el inspector general de economía nacional, el jefe de urbanismo y otros funcionarios de competencia reconocida. Es presidida por el “prefecto coordinador”.

Las funciones de las conferencias son extremadamente variadas e importantes. Intervienen en la elaboración y ejecución de los planes regionales, debiendo para ello establecer contactos con los comités regionales de expansión económica.

En lo concerniente a la ejecución de los planes, la tarea de las conferencias ha adquirido una importancia fundamental, con el establecimiento del procedimiento llamado “tramos de operación” (tranches operatoires). De acuerdo con una circular de diciembre de 1961, las conferencias interdepartamentales deben preparar los tramos regionales de operación del Cuarto Plan y someterlos, por su orden, a consideración del Comité de Planes Regionales, los Ministerios competentes y el Comité Interministerial de Expansión Regional y de Ordenación del Territorio.

Este nuevo procedimiento permite determinar las operaciones de inversión y las perspectivas de financiamiento al nivel de la región. Al mismo tiempo, en función de este programa, las conferencias interdepartamentales pueden efectuar proposiciones concretas a los diversos ministerios, para orientar la distribución de los créditos de equipamiento.

3. *Las Comisiones Departamentales de Equipamiento.* Fueron creadas por una circular de enero de 1960. Constituyen los organismos encargados de considerar el programa regional al nivel de los departamentos. Una circular de diciembre de 1961 les encomendó la coordinación de las inversiones realizadas por el plan.

Están integradas por el prefecto, el presidente del Consejo General, ciertos alcaldes, diversos jefes de servicios departamentales y el inspector general de economía nacional. Sus decisiones, así como el informe anual de ejecución, deben someterse a consideración de la Conferencia interdepartamental, organismo de quien dependen en última instancia.

#### 6. *Objetivos de la planificación regional.*

Las limitaciones de orden técnico señaladas en el capítulo referente a la técnica de la planificación nacional, se presentan con la misma intensidad al nivel de la planificación regional. Esto obliga a considerar los datos disponibles y las tendencias actuales de una manera empírica y, en consecuencia, los objetivos cuantitativos y cualitativos del desarrollo regional en forma aproximativa.

Teniendo en cuenta estas limitaciones, el Cuarto Plan establece previsiones y fija objetivos por regiones para el año terminal del plan (1965), en dos dominios claves de la política regional: el empleo y las inversiones. Para ello procede de la siguiente manera:

- Determina en función de los datos disponibles en el año base, las disparidades actuales y su evolución en el mediano plazo (1965).
- Fija los objetivos para el período de realización del Cuarto Plan (1962-1965).
- Traza las perspectivas a largo plazo, más allá de 1965.

#### a) *Las disparidades y su evolución.*

A los efectos de fijar los objetivos de la planificación regional, es necesario tener en cuenta previamente las disparidades existentes y su probable evolución en el período 1962-1965, especialmente en el dominio del empleo.

1. Las *disparidades actuales* no se conocen con certeza, en razón de las imperfecciones estadísticas y la fragilidad de las estimaciones. El Censo Nacional del año 1962, constituye al respecto un elemento básico de análisis, del que no dispusieron las autoridades planificadoras en su oportunidad.

El estudio de las variaciones de los empleos no agrícolas y de la implantación de industrias, señala que durante los últimos años ha sido

fuerte la atracción ejercida por las regiones situadas al Norte de la línea Caen-Valencia y que su desarrollo económico ha sido en general más rápido que el de otras regiones.

Se aprecia, pues, una oposición entre las regiones del Norte y del Este que atraen inmigrantes como consecuencia de la implantación de empresas que crean empleos, y el resto del país, en que persiste una emigración importante, debida al predominio de las actividades de empleo regresivo, especialmente la agricultura.

El estudio del nivel de vida revela el mismo contraste entre estas dos partes del territorio. Según una encuesta realizada por INSEE en 1956, el ingreso medio por habitante en seis regiones del Oeste y Sud-Oeste era 50 por ciento menor al nivel alcanzado en la Región Parisiense y 30 por ciento menor al de las regiones más prósperas (Haute-Normandie, Nord, Rhône-Alpes, Lorraine).

2. Para formular la *evolución de las disparidades regionales* en el período 1962-1965, sería necesario disponer de buenas fuentes de información. A falta de ellas, el Comisariado del Plan se concretó a proyectar las condiciones del empleo. A esos efectos procedió a comparar la disponibilidad de mano de obra estimada para cada región por la Comisión de Mano de Obra, con las necesidades de mano de obra resultantes de las estimaciones regionales de las comisiones de modernización en cada rama.

Esta comparación permite prever para el año terminal del plan, una gran insuficiencia de mano de obra en la Región Parisiense y excedentes más o menos grandes en unas diez regiones.

El desequilibrio geográfico del empleo se mantendría así durante el período de ejecución del plan, provocando movimientos migratorios similares a los ocurridos en los últimos años.

#### b) *Fijación de los objetivos.*

Los objetivos fijados en el Cuarto Plan tienden a corregir los desequilibrios observados. Estos objetivos se extienden a todo el territorio, en razón de la complementariedad existente entre las regiones. Así, se ha determinado la necesidad de limitar a una tasa razonable las migraciones interiores. Con ello no se pretende asegurar empleo en el lugar a toda la fuerza de trabajo, puesto que crearía una rigidez inconveniente a la economía en expansión, sino reducir los movimientos a los mínimos indispensables.

El cumplimiento de este objetivo resulta imperioso en el Oeste de Francia, a cuyos efectos se ha pensado en una acción particularmente intensa en materia de industrialización. La situación es crítica en las tres regiones del Oeste (Bretagne, Basse Normandie y Pays de la Loire), como consecuencia de las transferencias operadas de las actividades agrícolas a las no agrícolas y de la rápida expansión demográfica. La detención de las transferencias entre esos sectores exige la creación de 90.000 empleos no agrícolas entre 1960 y 1965, cosa que el plan se propone cumplir en la medida de lo posible.

Otras regiones presentan desequilibrios similares. Así, el Macizo Central se caracteriza por una disponibilidad de mano de obra menor que en el Oeste, pero, en cambio, la emigración se revela fuerte, con el agravante de que la región señala la existencia de zonas débilmente pobladas. Por esta razón el plan prevé una acción enérgica en el dominio agrícola, turístico e industrial, creando ciertos polos de crecimiento. Por su parte, en la región del Norte, se aprecia un excedente de mano de obra, especialmente femenina, que resulta de una tasa demográfica elevada, el envejecimiento de las estructuras industriales y la insuficiencia de nuevas actividades. El Plan prevé la implantación de nuevas industrias (especialmente siderúrgicas y de transformación), el desarrollo de las vías de comunicación (canal Valenciennes-Dunkerque) y la modernización de las ciudades. Finalmente —sin perjuicio de los problemas de otras regiones— corresponde destacar la situación en el Sud-Oeste. Aquí los desequilibrios son menores como consecuencia de una tasa de natalidad débil, pero los problemas corrian el riesgo de agravarse, por el retorno de los repatriados de África del Norte a esas regiones. Sin embargo, el aporte migratorio de referencia, se presentaba sumamente propicio para proseguir las medidas de largo plazo comenzadas con anterioridad (especialmente desarrollo industrial, ordenamiento rural, etc.)

c) *Las perspectivas a largo plazo.*

Las autoridades encargadas de la planificación regional, al tiempo que fijan los objetivos de corto y mediano plazo, toman en consideración las perspectivas de largo plazo (1975). Estas perspectivas se basan fundamentalmente en las expectativas demográficas y en los cambios técnicos y económicos esperados.

En este sentido, las previsiones alcanzan a muy diversos sectores y regiones. A vía de ejemplo se señalan los siguientes:

1. La corriente tradicional de los transportes se verá sumamente afectada por el agotamiento de ciertos recursos minerales, lo que determinará la necesidad de complementarlos con aportes del exterior, desarrollando grandes complejos industriales portuarios.

2. Los metales livianos y las materias plásticas entrarán cada vez más en competencia con el acero. En las condiciones técnicas actuales, se ha determinado que a igual resistencia mecánica, los plásticos pesan de 2 a 7 veces menos que el acero. Se ha previsto que en el período 1960-1965, el consumo de acero aumentará 30 por ciento, del aluminio 50 por ciento y de las materias plásticas concurrentes 145 por ciento.

3. La agricultura asistirá a una profunda transformación, en la medida que se abran las ventas al exterior y se adapte a la evolución del consumo interior.

4. En general, las regiones deberán reestructurar sus características productivas y adecuar sus recursos, según los dictados de la Comunidad Europea. Así, por ejemplo, las regiones ubicadas al Este del País, parecerían estar llamadas a jugar un papel decisivo en las futuras actividades a desarrollarse en torno a la Comunidad.

## 7. Técnica de la planificación.

Los principios que rigen la política de acción regional fueron establecidos en 1955, al comenzar la elaboración de los planes regionales.

Desde entonces a la fecha, esos principios —así como la idea misma acerca de la planificación— han sufrido diversas modificaciones. En la actualidad, puesto que la planificación regional resulta una prolongación y un complemento de la planificación nacional, sus técnicas tienden cada vez más a coincidir en lo sustancial. Evolución ciertamente inevitable que no conduce necesariamente a la similitud, pero que sirve para poner de manifiesto al parentesco entre las dos planificaciones.

### a) El plan nacional y la planificación regional.

El plan regional tiene un doble aspecto:

—Constituye, en primer lugar, una *proyección* de los objetivos del plan nacional al nivel de la región.

—Pero el plan regional no es simplemente una yuxtaposición de las diversas actividades nacionales previstas en la región. Posee también su contenido propio, es decir, objetivos específicamente regionales, que solamente pueden aparecer en una *síntesis* particular de la región.

1. En tanto que *proyección*, el plan regional otorga carácter local a los objetivos y orientaciones del plan nacional. En este sentido, el plan regional no es como el plan nacional un plan de expansión; es sobre todo un plan de equilibrio económico y social, en el que intervienen todos los factores de ordenamiento de la región (distribución de la riqueza y de los hombres, empleo de la población, utilización de los recursos, etc.).

La tasa de expansión fijada en el Cuarto Plan es un objetivo esencialmente nacional, que no prevé tasas de expansión por regiones. En cambio, las repercusiones de las operaciones de inversión económica y social, deben ser forzosamente estudiadas por los planes regionales (efectos sobre el empleo, por la instalación de complejos industriales, construcción de carreteras, vías navegables, etc.)

En consecuencia, los estudios al nivel de la región dan un carácter más preciso y detallado a los objetivos nacionales. Esto permite asegurar que las grandes operaciones previstas a nivel nacional, se verán acompañadas a nivel local, de las realizaciones complementarias indispensables.

2. En tanto que *síntesis*, el plan regional permite verificar la coherencia de las diversas actividades sectoriales que se cumplen en la región.

En este aspecto, resulta imprescindible considerar los problemas que se plantean por las relaciones agro-industria, por el crecimiento de las diversas ramas industriales o los distintos polos de desarrollo, etc.

Una expansión equilibrada de todos los sectores y ramas productivas, exige una vinculación permanente y simultánea de las actividades.

Para que esta síntesis pueda llevarse a cabo integralmente, es necesario disponer de una contabilidad económica regional. El plan nacional dis-

pone de esta eficaz herramienta. En cambio, al nivel regional no ha podido llegarse aún al establecimiento de cuentas. Se han efectuado algunos intentos, pero las dificultades son muy grandes, en especial la insuficiencia de informaciones sobre las relaciones exteriores de cada región con el resto del territorio.

El Cuarto Plan se propone mejorar la información económica regional, creando las instituciones necesarias a esos efectos.

#### b) *Los instrumentos.*

Los instrumentos esenciales de la política de acción regional fueron hasta época reciente los "Planes de desarrollo económico y social y de ordenación del territorio". Desde 1962 se dispuso un complemento de los planes, un nuevo instrumento de ejecución denominado "tramo de operación".

#### 1. *Los planes regionales se componen de tres partes principales:*

—Descripción y situación de la región. En esta parte se describen los principales problemas de la región, a saber: 1) Recursos físicos y sus posibilidades (fertilidad de los suelos; métodos de cultivo y de utilización de las tierras; recursos minerales e hidráulicos; etc.). 2) Desarrollo de los distintos sectores y tendencias recientes de la economía (situación demográfica y del empleo; corrientes migratorias; nivel, estructura, distribución y crecimiento del ingreso; ahorro e inversión; evolución presupuestal; etc.). 3) Diagnóstico de la situación, con especial análisis de los elementos favorables y limitativos del desarrollo.

—Objetivos del desarrollo regional. Incluye los objetivos económicos (elevación del nivel del ingreso y del empleo, evolución de la producción, etc.) y sociales (integración social de la región, distribución de los ingresos, programas de salud, educación y vivienda), así como la utilización racional de los recursos.

—Medios. Comprende el estudio de las diversas formas previstas para alcanzar los objetivos en los diversos sectores y la orientación de las inversiones del sector público.

En general, los planes formulados hasta la fecha se han revelado instrumentos excesivamente teóricos, especie de inventarios de grandes proyectos a realizar. Estos inventarios, sumamente vagos, no incluyen un orden de prioridades y, en especial, no fijan períodos de ejecución ni medios concretos de financiamiento. Por esta razón, se imponía la creación de un instrumento que pudiera resolver estos inconvenientes.

2. *Los tramos de operación se establecieron como instrumentos de realización práctica de los proyectos.* Desde el punto de vista funcional, el tramo de operación puede considerarse como la articulación que permite coordinar los objetivos nacionales con los planes regionales. Para ello determina, en un período de cuatro años, la parte del programa nacional que se afectará a cada región, estableciendo un registro de las obras a realizar y las perspectivas de financiamiento.

El tramo de operación presenta tres características fundamentales: 1) es un procedimiento; 2) es un plan de acción; 3) es un programa de inversiones públicas.

—Es un procedimiento, y en ese sentido corresponde a los organismos de acción regional oportunamente mencionados, elaborar el proyecto que luego se somete a consideración y aprobación de las autoridades nacionales.

—Es un plan de acción, en la medida que toma en consideración las necesidades de las regiones. El tramo de operación, en efecto, utiliza los datos económicos y demográficos de las regiones, a fin de determinar las medidas más convenientes para favorecer la expansión regional.

—Es, finalmente, un programa de inversiones públicas realizado en la región. Sin embargo, estas inversiones no tienen el mismo carácter en el ámbito de la planificación regional. Algunas tienen importancia nacional, aun si se llevan a cabo en una región determinada: la acción del poder central es aquí determinante en la realización de estas inversiones. Otras, en cambio, se refieren al ámbito estrictamente regional: el poder de apreciación de las autoridades locales es mucho mayor, pero su realización más incierta.

De esta manera, el procedimiento de los tramos de operación se basa en una distinción de las inversiones en tres grandes categorías:

1) inversiones individualizadas a nivel nacional; 2) inversiones a individualizar a nivel regional; 3) inversiones a fijar por partidas globales a nivel regional.

Las inversiones de la primera categoría están perfectamente individualizadas. Se trata de operaciones importantes —referentes a los sectores energía, comunicaciones, enseñanza, salud, agricultura, etc.—, determinadas en el plan o en las leyes-programas. La función de las Conferencias interdepartamentales en este tipo de inversiones, es meramente consultiva: propone la localización más favorable de los proyectos, determina el orden de prioridades entre proyectos concurrentes, etc.

Las inversiones de la segunda categoría, constituyen operaciones sin individualizar previstas en el Cuarto Plan. La individualización se lleva a cabo por la Conferencia Interdepartamental, por lo que en este tipo de inversiones las funciones de los organismos regionales son esenciales. En general se refieren a inversiones a realizar en ciertos sectores, tales como telecomunicaciones, enseñanza, extensión agrícola, programas sanitarios y equipamiento colectivo. La conferencia debe determinar el grado de urgencia de los proyectos, de acuerdo con las características particulares de la región (por ejemplo, prioridad a la enseñanza o a la extensión agrícola en las regiones rurales). En determinadas circunstancias puede llegar a declarar críticas ciertas zonas y, en consecuencia, otorgarles prioridad absoluta. Finalmente, debe analizar las inversiones llamadas a complementar las operaciones de financiamiento previstas a nivel nacional.

Las inversiones de la tercera categoría se individualizan solamente en los presupuestos anuales del Estado o de los gobiernos locales. Se trata

de inversiones que se relacionan con la construcción de viviendas, escuelas, caminos departamentales, etc. En estos casos, la Conferencia interdepartamental se concreta al análisis de los proyectos de inversión formulados por las Comisiones departamentales de equipamiento, y a verificar la coherencia de los proyectos con los objetivos y prioridades fijados en el plan regional. Como no disponen de datos concretos sobre el monto de las inversiones, las Comisiones deben adoptar como hipótesis de trabajo, las inversiones del período 1958-1961, teniendo en cuenta la evolución de los créditos globales en el Tercer y Cuarto Plan.

El procedimiento de los tramos de operación, está llamado a entrar en práctica en la etapa final del Cuarto Plan. En consecuencia, deberá aguardarse algunos años para poder emitir un juicio sobre su eficacia y el éxito que, por su intermedio, podrá alcanzar la planificación regional.

## Capítulo VIII

### EL CUARTO PLAN

#### 1. *Supuestos institucionales.*

El Cuarto Plan, último realizado, se inscribe dentro de un cuadro institucional que tiene en cuenta tanto el aspecto nacional como europeo. Considera, además, las relaciones que vinculan la Nación con ciertos países de Ultra Mar pertenecientes a la zona del franco.

Cabe señalar que en el Cuarto Plan no se introducen grandes variaciones con relación a los supuestos institucionales establecidos en los planes anteriores. En el plano interno, la organización económica y social continuará orientada dentro de los moldes preexistentes, es decir, régimen de propiedad privada, intervención del Estado sin nuevas nacionalizaciones, función crediticia y fiscal de acuerdo a las indicaciones del plan, etc. En el plano internacional, se prevén ciertas adecuaciones de acuerdo con las exigencias del Mercado Común, los países de Ultra Mar y del Tercer Mundo.

*Agricultura.* En el plano nacional se promueve el reagrupamiento de los pequeños productores e impulsa el cooperativismo iniciado durante la vigencia del Tercer Plan. La ley de orientación agrícola promueve una política cuyo objetivo es establecer la igualdad entre la agricultura y otras actividades económicas. Corresponde al plan de determinar la orientación de los cultivos, los objetivos de producción, la definición de las técnicas y los medios para alcanzar esos objetivos, el orden de prioridad en las inversiones, así como los aspectos vinculados con la reducción de la población agrícola.

En el plano europeo, el establecimiento de una política agrícola común condiciona los supuestos fundamentales de evolución de la agricultura francesa en el curso de los próximos años y debe constituir el objetivo prioritario de la política agrícola.

Esto significa que las disposiciones concernientes a precios y organización de los mercados deberán ser revisados en función de la política agrícola común y adaptadas a las reglas y a las instituciones comunitarias.

*Industria.* La situación no ha de sufrir cambios importantes. El régimen de propiedad privada permanecerá inalterable y la colaboración del Estado, que se manifestará por medio del sistema crediticio y fiscal, se hará efectiva en la medida que las empresas cumplan las metas estable-

cidas por el plan. Sin embargo, para colocar las empresas del sector en una posición favorable frente al Mercado Común y otros países, será necesario estimular la evolución de las estructuras hacia la concentración. Una política de reagrupamiento en ese sentido, por medio de estímulos económicos y financieros adecuados, ha de ponerse en práctica en diversos sectores industriales.

*Economía internacional.* En este plano ha de continuarse con las bases establecidas, haciendo frente a tres órdenes de problemas que implican reestructuración: supresión de las restricciones cuantitativas y eliminación progresiva de la protección aduanera en el Mercado Común; transformación de la zona del franco, como consecuencia de la liberación de los cambios y el retorno a la convertibilidad de monedas y el advenimiento a la independencia de numerosos territorios; vinculación más estrecha con los países subdesarrollados, a los efectos de estabilizar el comercio mundial.

## 2. *Análisis de la economía: los resultados del Tercer Plan.*

La realización del Tercer Plan (1958-1961) comenzó en condiciones muy desfavorables, como consecuencia del exceso de demanda interior, la tensión en el mercado de trabajo y el desequilibrio en el comercio exterior. Esto obligó a los poderes públicos a tomar una serie de medidas rigurosas destinadas a asegurar el restablecimiento del equilibrio.

De esta manera, los dos primeros años del plan se caracterizaron por una disminución de la tasa de crecimiento de la producción interior y un estancamiento del consumo de los particulares. Estas circunstancias determinaron que en el año 1959 el plan tuviera un retraso con relación a los objetivos previstos. La modificación de la situación económica en la cual se había elaborado el plan y las condiciones favorables que se presentaban, justificaron que en 1960 se instituyera un "plan interino" que asegurase en el curso de los años 1960 y 1961 la puesta al día del Tercer Plan. Esto implicaba una aceleración de la expansión, un esfuerzo creciente en las inversiones y una revisión de ciertos objetivos.

El Cuadro I presenta de manera sintética la forma como evolucionaron hasta 1961 los recursos puestos a disposición de la economía y su utilización.

Cuadro I

EVOLUCION DE LOS RECURSOS Y EMPLEOS

(1956 = 100)

	1960	1961 Previsión 3er. Plan	1961 Plan de emergencia	1961 Realización
<b>I. Recursos:</b>				
Producción interior bruta	117.8	127	123.3	123.4
Importaciones	117.0	110	118.2	123.7
Total de recursos	117.7	125	122.7	123.5
<b>II. Empleos:</b>				
Consumo de los parti- culares	113.0	124	117.6	119.1
Consumo neto de las administraciones	105.8	112	117.2	110.8
Inversiones	119.4	128	126.5	128.1
Exportaciones	150.8	135	160.0	156.4
Total de empleos	117.7	125	122.7	123.5

a) *El restablecimiento del equilibrio económico.*

El tercer plan señalaba que el restablecimiento del equilibrio económico exigía: un enlentecimiento del ritmo de crecimiento del consumo interior, la realización de un programa de inversiones, la normalización del mercado de trabajo, un rápido crecimiento de las exportaciones y un estudio del equilibrio regional.

*El consumo interior.*

Una condición esencial para alcanzar el equilibrio era ajustar el desarrollo del consumo de las familias y del gobierno a las posibilidades de

crecimiento de los recursos nacionales. Si la producción bruta debía aumentar 27% con relación a 1956 y las inversiones 28%, el consumo de las familias no podía superar el 24% con relación a 1956, (o sea un crecimiento del 20% per cápita) y el consumo del gobierno 12%.

Las perturbaciones existentes en 1957, habían provocado un enlentecimiento del nivel de vida medio, pues el volumen del consumo global de los particulares había aumentado a razón de 1.9% en 1958 y 1959 en cada año, en tanto que la población crecía a un poco más de 2%. Una parte de este retraso se recuperó en 1960 y 1961, puesto que el aumento del consumo global de las familias alcanzó a 19% y a 12% el consumo per cápita.

El consumo del gobierno, en cambio, resultó conforme a las previsiones, ya que se situó en 1961 en el índice 110.8 frente a una previsión de 112.

#### *Las inversiones.*

Las inversiones debían aumentar 28% de 1956 a 1961, es decir a un ritmo ligeramente superior al previsto para la producción interior (27%). El objetivo global fue cumplido (véase Cuadro I). Las inversiones realizadas en viviendas (123 frente a 115.4) y en el gobierno (137 frente a 134.3) compensaron el retardo de las inversiones productivas (se alcanzó a 128.3 en lugar de 131). Cabe señalar, por otra parte, que las inversiones en la producción interior bruta fueron ligeramente superiores a las previsiones (21.1% frente a 20.8%).

#### *Equilibrio global del empleo.*

A los efectos de cumplir los objetivos, se había previsto que los recursos totales de mano de obra pasarían de 19:520.000 a 19:800.000 personas en 1961.

Para que este aumento fuera posible, a pesar de la prolongación de la escolaridad, el tercer plan preveía una inmigración neta de 360 mil personas activas entre 1954 y 1961 y un acrecimiento de la actividad femenina de 150 mil personas en el curso del período.

La falta de un censo reciente, hace que las estimaciones obtenidas en 1961 sobre efectivos de población activa presenten bastante incertidumbre. Parece, sin embargo, que la cantidad total de recursos de mano de obra en 1961, se aproximó a la prevista para ese año. El crecimiento de la actividad femenina no parece haber sido sensible; por el contrario, la inmigración fue más fuerte que la prevista (Cuadro II). Sin embargo, los enrolados detraen en 1961 una parte más fuerte de lo que había supuesto el plan. Correlativamente, el crecimiento global de la población activa que busca empleo, fue inferior a las previsiones.

**Cuadro II**  
**EVOLUCION DE LA POBLACION ACTIVA**  
(En millares)

Concepto	1954	1961 Previsiones	VARIACIONES con relación a 1954 (previsiones)		1961 Realiza- ciones	VARIACIONES con relación a 1954 (realizaciones)	
			En más	En menos		En más	En menos
1. Población activa que tiene empleo	18870	19250	+380		19000	+130	
2. Población activa que busca empleo	330	250		- 80	210		-120
Población activa	19200	19500	+300		19210	+ 10	
3. Enrolados	320	300		- 20	550	+230	
Conjunto (1+2+3)	19520	19800	+280		19760	+240	

### *Comercio exterior.*

El tercer plan consideraba indispensable la creación de un excedente de 1500 millones de francos nuevos para 1961 (valor 1957) en el balance de pagos de la zona del franco con el extranjero. Esta situación debía operarse como consecuencia de un aumento del 40% en las exportaciones y la limitación del aumento de las importaciones en una cifra aproximada al 13%.

El período 1958-61 se caracterizó por una recuperación espectacular del balance de pagos, a pesar de la degradación de los cambios exteriores ocurrida en el curso de los años 1956 y 1957. Esto se refleja con claridad en el Cuadro III, que muestra la evolución de la tasa de cobertura de las importaciones por las exportaciones.

Cuadro III

TASA DE COBERTURA DE LAS IMPORTACIONES (C.I.F.)  
PROVENIENTES DEL EXTRANJERO POR LAS  
EXPORTACIONES (F.O.B.)

(En porcentajes)

1956	1957	1958	1959	1960	1961 (enero set.)
72	71	79	99	99	102

Con relación al excedente del balance de pagos corrientes de la zona del franco con el extranjero, señala igualmente el mejoramiento de los cambios, de forma tal que desde 1959 pudo sobrepasarse el objetivo fijado por el plan, que era la constitución de un excedente de 370 millones de dólares.

### *Equilibrio Regional.*

El equilibrio regional fue por primera vez objeto de especial atención en un plan. Los lineamientos generales de la política económica regional fijados por el plan, condujeron a un refuerzo de los medios existentes. Las circunscripciones administrativas fueron organizadas mediante decretos. En cada circunscripción de acción regional se creó una "Comisión interdepartamental de conferencias". Se publicó el 50% de los planes regionales. Se modificó el régimen de primas de equipamiento. Por último, se adoptaron nuevas medidas con la finalidad de limitar el desarrollo de la aglomeración parisiense.

Como consecuencia de estas medidas, se anota una acentuación del movimiento de descentralización. Es así que la proporción de la región

parisiense decreció sensiblemente en el total nacional de la superficie de pisos industriales: de 35 % en el período 1954-55 pasó a 18.5 % en 1959-60. Las descentralizaciones realizadas por las industrias parisienses crecieron en este período para alcanzar en 1960, el número record de 184 descentralizaciones y la creación de más de 30.000 empleos en las provincias. El total de descentralizaciones, desde el comienzo hasta 1960, representó cerca de 170.000 empleos.

b) *La realización de los objetivos de producción.*

El tercer plan previó un ritmo anual de expansión de 4.6 %. Esa tasa no se alcanzó en el curso del plan, como consecuencia de los factores adversos ocurridos en 1958 y 1959. En estos dos años el crecimiento fue 2.4 % y 1.9 % respectivamente. Sin embargo, los años 1960 y 1961 fueron favorables, pudiéndose compensar parcialmente el retraso. La tasa de crecimiento fue 6.3 % en 1960 y 5 % en 1961. La tasa media anual del tercer plan fue, en consecuencia, de 3.8 % (frente a 4.6 % previsto).

El análisis sectorial de la producción mostró la siguiente evolución:

*Industria.*

La producción industrial (excluida la construcción) creció un 31% frente a un objetivo propuesto de 33%, lo cual demuestra que se estuvo cerca de las metas fijadas.

En lo que concierne a las actividades de base, los resultados se aproximaron a las previsiones del plan, con excepción del carbón, cuyos objetivos debieron ser revisados en razón del crecimiento de los recursos energéticos de la zona del franco. La industria química y del aluminio fueron los sectores que sobrepasaron más ampliamente los objetivos.

En cambio, en las industrias de transformación, los resultados de conjunto son inferiores a las previsiones iniciales (33 % frente a 36 % previsto). Este retardo se anotó especialmente en las industrias mecánicas y eléctricas, mientras que los mayores progresos se efectuaron en las industrias de equipamiento y de bienes de consumo durable (excepción de la industria del automóvil).

*Agricultura.*

Se desarrolló conforme a las previsiones, es decir 20 % con relación a 1956. Sin embargo, existió una mala adaptación de las diversas producciones a las necesidades del consumo interior y a las ventas en el exterior.

En este sentido corresponde establecer que la agricultura francesa no progresó, a pesar de las diversas medidas tomadas en materia de precios (ley de orientación agrícola del 1/7/1960), organización de los mercados (creación del Fondo de Orientación y Regulación de los Mercados Agrícolas —F.O.R.M.A.— el 5/8/1960) y el esfuerzo de modernización y transformación de las estructuras agrícolas.

De esta manera, la superproducción se ha vuelto crónica en una gran cantidad de productos (trigo, maíz, etc.). A los efectos de encon-

trar una solución a este problema, se promovió la búsqueda de mercados en el exterior. El balance de pagos de productos agrícolas y alimenticios, según las previsiones del plan, debía alcanzar en 1961 a un saldo positivo de mil millones de francos nuevos (a precios de 1954). Los resultados, sin embargo, fueron inferiores, ya que el saldo alcanzó solamente a 500 millones a precios de 1961.

### *Servicios.*

Existen tres elementos importantes a considerar: la construcción de viviendas, el comercio y los transportes.

Los objetivos fijados por el tercer plan en materia de *construcción de viviendas* —300.000 viviendas por año a partir de 1958— fueron sobrepasados desde 1959. Sin embargo esta situación no resuelve la situación existente. Las viviendas son insuficientes con relación a las necesidades. A pesar del esfuerzo cumplido en el aumento del número de piezas para habitar y la construcción de viviendas nuevas destinadas a la población rural, las inversiones de futuro deberán ser todavía continuadas.

El *comercio* atraviesa un período de transformaciones radicales, debido a innovaciones y a nuevos métodos que se tradujeron en el curso del plan en un aumento de la concentración comercial. Desde 1954, el número de establecimientos comerciales se redujo en 45.000 unidades aproximadamente. Al mismo tiempo, el sector de establecimientos que agrupa gran cantidad de asalariados creció en forma sensible.

En los transportes, las inversiones de las distintas ramas alcanzaron la mayor parte de los objetivos. Por el contrario, los tráficos registrados en 1961 fueron inferiores a las previsiones. Tomando el año 1956 base 100, los índices de tonelajes expedidos fueron los siguientes:

	Previsiones	Realizaciones
Agua	124.3	120
Vías	123.4	118
Caminos	125.4	125
<b>TOTAL</b>	<b>124</b>	<b>121</b>

A pesar de esto, el esfuerzo de equipamiento y modernización progirió activamente en las diferentes ramas.

### 3. *Cuadro dentro del cual se preparó el Cuarto Plan.*

La aplicación de los tres primeros planes, permitió que el país eliminara sus ruinas, restableciera su producción y sacara su economía del estancamiento de preguerra. De la misma manera, estabilizó su moneda

y equilibró el comercio exterior. Al cabo de diez años de expansión, la producción por persona activa alcanzó a 4.5 % anual. Este esfuerzo productivo permitió que Francia se colocara a la cabeza de las naciones occidentales, muy cerca de Alemania e Italia y por encima de Estados Unidos e Inglaterra.

En este cuadro de carácter ascendente se preparó el Cuarto Plan. Se inscribía en un ambiente esencialmente dinámico: competencia científica y técnica, intensidad de las innovaciones, rapidez en los cambios. A esta dinámica general, el país agregó aun tres factores de transformación:

El primero, el arribo de una juventud numerosa, cuyos primeros contingentes alcanzarán la edad de trabajo en el curso del Cuarto Plan. La relación población activa-población inactiva, que no había cesado de deteriorarse desde hacía muchos años, tenderá a estabilizarse en el curso del Cuarto Plan.

El segundo factor de transformación, la apertura de la economía francesa al mundo, etapa decisiva de la aplicación del Tratado de Roma que coincidirá con el Cuarto Plan, y las conversaciones con Gran Bretaña con vistas a la extensión eventual del campo de aplicación del Tratado.

El tercer factor fundamental, la transformación de las relaciones con los estados africanos de expresión francesa, mediante una nueva forma de influencia basada en la comunidad de lengua, igualdad de derechos y conciliación de intereses (Exposición de Motivos del Cuarto Plan, Tomo I).

#### 4. *Objetivos del Plan.*

El plan se propone objetivos colectivos e individuales.

Los primeros se basan en el progreso, la solidaridad y la difusión. Se trata de asegurar la defensa mediante la modernización del ejército y la reducción de los efectivos; aportar a la investigación los recursos materiales necesarios; conceder a las regiones y a las categorías sociales menos favorecidas —tales como ancianos, repatriados, asalariados y agricultores de bajos ingresos— los recursos necesarios para alcanzar el bienestar; continuar la asistencia a los países menos desarrollados del tercer mundo, especialmente a los estados africanos de habla francesa.

Los objetivos individuales se definen por el mejoramiento de las condiciones de vida, las que, en el largo plazo, se obtendrán por medio de tres medidas básicas: reducción de las jornadas, penurias y riesgos del trabajo; aumento del consumo de bienes y servicios dentro de los límites permitidos por el poder de compra; desarrollo de las inversiones sociales, tales como escuelas, hospitales, edificios culturales, redes de agua y saneamiento, caminos, equipamiento de pueblos y ciudades.

Estos objetivos se lograrán cumpliendo estas metas:

a) *Metas generales.*

- a) Crecimiento del producto interno bruto 24 % en 1965 con respecto a 1961 (este crecimiento global corresponde a un desarrollo en progresión geométrica de aproximadamente 5.5 % anual).
- b) Aumento de las inversiones de carácter económico, es decir de equipamientos directamente productivos, a una tasa superior a la del producto interno (28 % frente a 24 %). Crecimiento de las inversiones de carácter administrativo (equipamientos colectivos) en un 50 %, e inversiones en viviendas con un crecimiento del 25 %.
- c) Aumento del 23 % en los bienes de consumo disponibles, a los efectos de contar con ahorros necesarios para financiar las inversiones previstas y mantener una situación sólida en el balance de pagos.
- d) Mejora del nivel de vida aproximadamente en un 20 %, teniendo en cuenta el aumento de la población previsto en el período de realización del plan.
- e) Superávit en el balance de pagos, de acuerdo con la tendencia ascendente de los últimos años.
- f) Equilibrio del mercado de trabajo, asegurando el pleno empleo y la correcta repartición de la mano de obra según actividades.
- g) Desarrollo regional.

El cumplimiento de metas y objetivos exige en forma complementaria:

- 1) Mantenimiento del nivel de productividad de la mano de obra en las grandes empresas e incremento en las medianas y pequeñas.
- 2) Desarrollo de la investigación técnico-científica y de la educación, a los efectos de promover el desenvolvimiento general del conocimiento, asegurar la formación de una reserva de hombres altamente capacitados y constituir una infraestructura que sirva de base a la investigación aplicada.
- 3) Evolución de los ingresos capaz de asegurar colocación a la producción en expansión y evitar desequilibrios inflacionarios por alza de precios.
- 4) Equilibrio entre ahorro e inversión, adecuada propensión a invertir y orientación del ahorro hacia las inversiones previstas por el plan.
- 5) Coordinación de las políticas económicas de los Estados que participan en la ampliación de los mercados externos.

b) *Metas sectoriales.*

*Agricultura.*

Se ha previsto un aumento de la producción agrícola (evaluada a los precios de 1959) de 30 % para 1965, con relación al nivel alcanzado en 1959. Esto implica un aumento del 4.5 por ciento anual.

La situación será excedentaria en diversas producciones (trigo, carne y derivados de la leche especialmente), lo que llevará a colocar los productos en el exterior.

Se prevén balances favorables con el exterior, pero será indispensable resolver el desequilibrio existente entre la producción y las ventas, mejorar las estructuras de explotación, tender hacia un nivel óptimo de población agrícola activa y reducir los desequilibrios regionales.

*Energía.*

Las necesidades del sector se desarrollarán a una tasa ligeramente inferior a la de la producción interior. Según las estimaciones de los expertos, se consumirán 168 millones de toneladas de carbón equivalente en 1965 (frente a 130 millones consumidos en 1960). Para satisfacer estas necesidades se prevé un aumento de la producción eléctrica (hidráulica y térmica) y de refinación de petróleo (los tonelajes de bruto tratado pasarán de 33 millones de toneladas en 1960 a 46 millones de toneladas en 1965), no así del carbón, que por razones de productividad y precios disminuirá de 58 millones de toneladas en 1960 a 55 millones en 1965. Se espera utilizar la energía atómica en los años finales del plan.

*Industria y minería.*

Se prevén los siguientes aumentos para el año 1965, tomando el año 1959 como base: 1) Industrias de base: siderurgia, 46 por ciento; aluminio, 54 por ciento; química, 57.5 por ciento; cemento, 31 por ciento. 2) Industrias de transformación: mecánicas y eléctricas, 51 por ciento en el producto y 62 por ciento en la exportación; textiles y diversos, 39 por ciento en el producto y 44 por ciento en la exportación.

*Transportes.*

Las necesidades del sector crecerán más lentamente que la producción interior, con excepción de los transportes aéreos. Las inversiones a realizar en ferrocarriles, transporte urbano, caminos, puertos y vías navegables, procurarán reducir los costos, aumentar la calidad de los servicios y mejorar el balance de pagos corrientes.

*Habitación y educación.*

Continuará el programa de habitación establecido en los planes anteriores (construcción de 350.000 viviendas por año) lo que implica un aumento en la producción para 1965 de 45 % con relación al año 1959 y mantenimiento de la alta productividad del sector.

En educación se ha previsto la creación de 20.000 clases nuevas para recibir las generaciones que ingresarán a la enseñanza elemental; de 500

establecimientos en la enseñanza media (general, técnica y profesional) y una duplicación en 1970 de los edificios existentes en la enseñanza universitaria.

Se prevén, igualmente, fuertes inversiones en equipamiento cultural, sanitario, deportivo, etc.

5. *Condiciones que permitirán cumplir los objetivos previstos.*

El cumplimiento de los objetivos previstos exige, entre otras cosas, lo siguiente:

- 1) Superávit del balance de pagos.
- 2) Equilibrio de la oferta y demanda global.
- 3) Equilibrio del mercado de trabajo.
- 4) Desarrollo regional.

a) *Superávit del balance de pagos.*

El comercio exterior se analizó a la luz de tres acontecimientos nuevos: a) Integración del país en el proceso de liberación de los cambios impuesto por el Tratado de Roma; b) Reestructuración de las relaciones con los países de la zona del franco y del tercer mundo; c) Recuperación del balance del comercio exterior en el curso de los últimos años.

En materia de liberalización de cambios, corresponde establecer que la protección que existía en 1957, será apenas del 20 % al fin del cuarto plan, en el seno del Mercado Común Europeo. Esto implicará un esfuerzo creciente en materia de competencia internacional, en base a un mejoramiento de la calidad de los productos y una eventual reducción de los precios.

Con respecto a las relaciones con los países de la zona del franco, se piensa en una intensificación de las actividades sobre la base de los vínculos existentes, la comunidad de lengua, etc. Frente al tercer mundo se considera la necesidad de estar presentes, incrementando el intercambio comercial y la ayuda financiera pública y privada.

Finalmente, la evolución del intercambio y pagos exteriores, que al comienzo del tercer plan era deficitario, se recuperó totalmente, como puede apreciarse en el Cuadro IV:

Cuadro IV  
EVOLUCION DEL INTERCAMBIO Y PAGOS EXTERIORES

	1956	1957	1958	1959	1960	1961
Porcentaje de cobertura de las importaciones por las exportaciones .....	72	71	79	99	99	102
Saldo de los pagos corrientes de la zona del franco (millones de u\$s) .....	- 835	- 1411	- 523	+ 660	+ 575	—
Reservas de oro y divisas al 31 de diciembre (millones de u\$s) .....	1180	645	1050	1723	2070	—

En este panorama, marcado por expectativas favorables, el plan presenta las perspectivas de comercio exterior para 1965. Los estudios, siguiendo la técnica antes utilizada, se hicieron en tres capítulos: a) intercambios entre Francia y los países que no pertenecen a la zona del franco; b) comercio entre Francia y los países de la zona del franco; c) Invisibles del balance de pagos.

—*Comercio con los países que no pertenecen a la zona del franco.*

### 1. Importaciones.

Se prevé para 1965 importaciones por 31.000 millones de nuevos francos, frente a 20.100 millones de 1959. El índice de aumento será 55 por ciento.

Sin embargo el crecimiento de las importaciones será muy irregular. Los factores que tendrán más influencia serán los siguientes:

- a) La energía alcanzará un índice 106, como consecuencia del aumento del carbón (índice 148) y el descenso del petróleo bruto (índice 89). Este cálculo se funda en la hipótesis de importaciones de petróleo del Sahara del orden de los 20 millones de toneladas en 1965.
- b) Las importaciones de productos agrícolas y alimenticios disminuirá sensiblemente (10.7 % frente a 12.7 %).
- c) En cambio, los productos de las industrias mecánicas y eléctricas pasarán de 20.8 % a más de 27 %.

### 2. Exportaciones.

Aumentarán considerablemente, esperándose alcanzar 32.200 millones de nuevos francos en 1965, frente a 20.100 millones de 1959. El crecimiento del 60 %.

La dispersión de los índices en torno a la media es menos sensible que para las importaciones, pues las altas y bajas de este sector no juegan en las exportaciones.

La previsión de las exportaciones de productos agrícolas son elevadas (índice 186 sobre base 1959). Esto supone condiciones climáticas normales, y especialmente demanda efectiva como consecuencia de la ejecución de la política agrícola del Mercado Común Europeo. De no cumplirse estas hipótesis, el equilibrio exterior se vería fuertemente afectado.

En las otras ramas, el desarrollo más acentuado se prevé en los sectores de alta técnica (máquinas y aparatos), de importancia particular para el plan.

### 3. Evolución del saldo de intercambios.

Las previsiones señaladas arrojan un saldo positivo de los intercambios de mercaderías de 1.100 millones de nuevos francos para 1965, frente a un saldo negativo de 14 millones en 1959. La expectativa de mejoramiento se basa, entre otras cosas, en la hipótesis de aumento de 1.400

millones en el saldo de los cambios de productos agrícolas, aumento que como se ha visto, está sometido a ciertas contingencias. De ahí que el saldo positivo de 1.100 millones de nuevos francos (o sea 220 millones de dólares) debe ser considerado como un máximo teórico.

— *Comercio con los países de la zona del franco.*

Se prevé para 1965, exportaciones por 10.400 millones de nuevos francos e importaciones por 8.800 millones. Estas cifras revelan una gran estabilidad de las corrientes de cambio. Al mismo tiempo reflejan las perspectivas de importación del petróleo de Sahara (2.200 millones en 8.800 del total de las importaciones), que permite prever una disminución correlativa de las importaciones provenientes de otras zonas. En conjunto, teniendo en cuenta el aporte del petróleo, el porcentaje de las importaciones provenientes de la zona del franco permanecerá constante (22.2 % en 1965, frente a 22.5 en 1959 y 26.2 en 1960).

Pero las exportaciones totales disminuirán, pasando de 30 % en 1959 y 40 % en 1960 (aumento debido esencialmente a Argelia) a 24 % en 1965.

— *Invisibles del balance de pagos.*

Se proyectó un superávit de 310 millones de dólares, como consecuencia del aumento del turismo y las rentas de capital.

Teniendo en cuenta las situaciones que acaban de enumerarse, la evolución previsional se presenta en el Cuadro V.

Cuadro V

PAGOS CORRIENTES ENTRE FRANCIA Y EL EXTRANJERO

(Millones de dólares)

	Ingresos		Gastos		Saldos	
	1960	1965	1960	1965	1960	1965
Mercaderías	4.460	6.300	4.420	5.800	40	500
Invisibles	2.100	2.610	1.520	2.300	580	310

b) *Equilibrio de la oferta y demanda global.*

El plan se propone mantener el equilibrio interno en un período marcado por la expansión de las actividades.

Esto supone:

- a) Adaptar lo más exactamente posible las ofertas a las demandas de los diferentes sectores de la producción (inversión, materias primas, mano de obra) y de cada tipo de producción.
- b) Asegurar la expansión sin tensiones generadoras de desequilibrios, teniendo en cuenta la evolución del consumo público y privado, las necesidades de las ramas industriales, los objetivos de importaciones y exportaciones, etc.

Seguidamente se expone cómo se lograrán esos objetivos.

— *Características del equilibrio interno en 1965*

- a) Volumen y distribución de la disponibilidad nacional.

En el apartado precedente se analizó las condiciones que se esperan del comercio exterior. De acuerdo con esto, la disponibilidad interior bruta se presentará como sigue (cuadro VI):

Cuadro VI

DISPONIBILIDAD INTERIOR BRUTA

	En millares de NF a precios de 1961		Indices en 1965	
	1961	1965	1959=100	1961=100
Producción interior bruta	271	336	138	124
+ Importaciones	33	40	153	123
— Exportaciones	39	47	144	120
= Disponibilidad interior bruta	265	329	140	124

La parte que se detrae para inversiones en esa disponibilidad, marcará un crecimiento leve. Esta situación repercutirá parcialmente en el aumento de las inversiones "productivas", evaluadas en la hipótesis de que el ritmo de crecimiento de la producción sea el mismo para 1965. En cambio, el equipamiento colectivo aumentará en un 50 % con relación a 1961. Por su parte, las inversiones en viviendas progresarán a un ritmo más o menos similar que el de la producción. En consecuencia, la distribución de las inversiones por naturaleza será la siguiente (Cuadro VII):

**Cuadro VII**  
**DISTRIBUCION DE LAS INVERSIONES POR NATURALEZA**

	1961		1965	
	Millares de NF		Millares de NF	Indice
	a precios 1961			1961 = 100
Inversiones "productivas"	35.00		46	128
Inversiones "administrativas"	7.30		11	150
Viviendas	12.30		15	125
<b>TOTAL</b>	54.60		72	130

En consecuencia, la distribución de la disponibilidad nacional, repartida entre inversión y consumo, será la siguiente: (Cuadro VIII):

**Cuadro VIII**  
**EL CONSUMO Y LA INVERSION**

	1961		1965		
	Millares de NF a los precios de 1961	%	Millares de NF a los precios de 1961	Indices 1961 = 100	%
Consumo	205.85	77.9	252	123	76.8
Inversión	58.40	22.1	77	130	23.2
(variac. stocks)	(3.80)	(1.4)	(6)	(138)	(1.6)
<b>TOTAL</b>	264.25	100	329	125	100

b) *Evolución del consumo privado.*

Las cifras en materia de evolución de los gastos de consumo privado se derivan del cuadro expuesto precedentemente. Es necesario destacar que las compras de los particulares representarán 93 % de la demanda interior de esos bienes y las compras de la Administración el 7 % restante.

c) *La situación del ahorro y la inversión.*

El aumento de los gastos, necesario para equilibrar la oferta de bienes de consumo, debe acompañarse por un aumento del ahorro destinado al financiamiento, sin inflación, de las inversiones previstas por el plan.

Para medir las posibilidades de financiamiento de esas inversiones en 1965, se evaluó para ese año, el ahorro de los particulares y de las empresas. Partiendo de esa evaluación, fue posible determinar el ahorro de las administraciones, necesario para asegurar el equilibrio global del ahorro y la inversión.

En el esquema así trazado, el equilibrio ahorro-inversión se presentará en 1965, como aparece en el Cuadro IX (a precios de 1961):

Cuadro IX  
EL EQUILIBRIO AHORRO-INVERSION

	Recursos			Empleos	
	Miliones NF	Índice 1961=100		Miliones NF	Índice 1961=100
Ahorro de las empresas	39500	135	Inversiones de las empresas <sup>(1)</sup>	56400	134
Ahorro de las familias	29600	137	Inversiones de las familias	9500	105
Excedente de los ingresos corrientes de las Administraciones sobre sus gastos corrientes	7600	100	Inversiones de las Administraciones	10500	150
	76700	131	Saldo de operaciones con el exterior	+ 300	
				76700	

(1) Comprende la formación de stocks.

*Características de realización del equilibrio.*

Para lograr la realización del equilibrio descrito, es necesario actuar sobre tres órdenes de problemas: expansión de los mercados, evolución de los ingresos (salarios y precios) y equilibrio - ahorro - inversión.

a) *Incidencia de la expansión de los mercados.*

Se estima necesario coordinar las políticas económicas de los Estados participantes en la liberación de los cambios y expansión de los mercados, en el seno del Mercado Común Europeo.

La coordinación que se propugna no tiene el sentido de una política común en materia económica y financiera, sino una acción tendiente a

evitar los efectos de medidas tomadas por los gobiernos y que repercuten en otros países.

Esta coordinación se considera imprescindible para actuar en dos dominios fundamentalmente: acción sobre la coyuntura y orientación de las inversiones.

En el primer aspecto, se señala que la acción de una economía sin barreras comerciales, resulta cada vez más dependiente de las fluctuaciones de la demanda, es decir, del nivel de actividad económica de los países vecinos. Resulta de ello un cierto riesgo en la política de expansión equilibrada, tal como la define el plan, al suponer que la política de los países vecinos no tendrá una orientación muy diferente.

En el segundo aspecto, la acción concertada sobre las inversiones, se considera tan importante como la acción sobre la coyuntura. Si se generalizara la inversión en ciertos sectores, el exceso de capacidad de producción podría conducir a un sub-empleo sustancial de materiales y personas, cuestionando la eficacia del Mercado Común.

Se impone, pues, la intervención de las autoridades europeas, para la coordinación de los programas de inversión de los estados miembros. Esto no supone una política restrictiva, sino simplemente tomar medidas para impedir una competencia desordenada y sobreequipamientos contrarios al interés general.

#### b) *La evolución de los ingresos.*

El plan señala que el aumento de los ingresos de los privados debe ser suficientemente rápido para asegurar colocación a la producción en expansión, pero a la vez limitado para no engendrar alzas de precios.

El riesgo de aumento excesivo de los salarios y de los precios, resulta evidente por razones técnicas (una tasa de expansión elevada multiplica los peligros de inadaptación de la producción al aumento de la demanda) y sociales (es difícil aceptar que el ingreso de ciertas categorías de la población permanezca retrasado con relación al ingreso de los más favorecidos o aún de la media nacional).

En este panorama, el plan se propone situar en escala nacional las discusiones relativas a ingresos. Para ello, se propugna un esfuerzo en materia de información, tendiente a demostrar las posibilidades reales de aumento. Se estima que la divulgación de los trabajos de la Comisión de Cuentas de la Nación, permitirá determinar todos los años, de acuerdo con la coyuntura del momento, la tasa media óptima de aumento de los ingresos individuales.

#### c) *El equilibrio ahorro-inversión.*

En el orden económico y financiero, la realización de este objetivo presenta tres órdenes de problemas:

- a) La propensión a invertir.
- b) Orientación del ahorro hacia los objetivos previstos en el plan.
- c) Función reguladora de las finanzas públicas en caso de desequilibrio.

### 1º) *La producción a invertir.*

Es una condición necesaria para la realización de los programas de inversión. No existen problemas a este respecto con el Estado y aparentemente tampoco con los particulares, aunque para éstos sería necesario crear estímulos en el dominio de la vivienda.

En cambio, las inversiones de ciertas empresas deberían crecer más rápidamente que los recursos de autofinanciamiento, lo que hace pensar en obstáculos a los programas de inversión previstos. En perspectiva de estabilidad monetaria esas empresas, en efecto, podrían temer un endeudamiento demasiado pesado, cuya carga sería difícilmente soportable.

Si esta dificultad se concretara, se han previsto las siguientes medidas:

- Aumentar los precios de venta de ciertos sectores de la industria pesada sobre los que se ejerce control, sin obstaculizar la estabilidad de conjunto de los precios.
- Estimular la propensión a invertir mediante medidas fiscales.
- Fomentar la capitalización proveniente del exterior, siempre que no impliquen cargas fijas para el futuro.
- Recurrir al capital público como medida de excepción, para el caso de que los apartados enumerados precedentemente se volvieran inaplicables o inoperantes.

### 2º) *Orientación del ahorro.*

El control simultáneo a cargo de los poderes públicos, el mercado financiero y los organismos de recolección y distribución, debe asegurar la orientación del ahorro hacia las inversiones que se juzgan deseables en el plan.

### 3º) *Función reguladora de las finanzas públicas.*

Las finanzas públicas constituyen un elemento regulador de la coyuntura, especialmente cuando existe el riesgo de no lograrse el equilibrio ahorro-inversión. La acción sobre el presupuesto y el acrecentamiento de la presión fiscal, son medios generalmente eficaces cuando se producen tensiones inflacionarias.

Si se trata, por el contrario, de promover la expansión, es el Estado que debe constituirse en el motor de la recuperación. A este propósito es necesario hacer las siguientes observaciones:

- En el plano psicológico, la función del déficit, en tanto que instrumento de reequilibrio de la economía, merece explicitarse. Una información objetiva y la vinculación de las cuentas del presupuesto a las cuentas de la Nación podrán suscitar una mejor comprensión;
- En caso de lucha contra la recesión, la inversión pública se constituye en un excelente medio para impulsar la coyuntura y utilizar el ahorro existente.
- La acción anticíclica, en fin, que excluye obligaciones a largo plazo demasiado precisas, ya sea por realización de gastos como por disminución de ingresos.

c) *Equilibrio del mercado de trabajo.*

La realización del equilibrio depende del ritmo de crecimiento de la producción, que se traduce en necesidad de mano de obra, que implica fundamentalmente un control de la inmigración. Se estima que en los próximos años, la inmigración se producirá independientemente de las necesidades de la economía.

De esta manera, la evolución de la oferta de mano de obra resulta un supuesto de la fijación de la tasa de expansión. La elección de la tasa de crecimiento en el cuarto plan se explica en parte por las perspectivas de crecimiento de la mano de obra, estrechamente vinculado al crecimiento natural de la población y la inmigración probable hasta 1965.

*Proyección de la oferta.*

Se considera que los efectivos totales de población activa tendrán un gran crecimiento en el período. El crecimiento puede estimarse en 730.000 personas entre 1959 y 1965, de las cuales 600.000 en el período 1961-65.

Esta evolución prevé que las generaciones que alcanzarán la edad para entrar en la población activa, pasarán de 560.000 a comienzos de 1960 a 800.000 durante el período de ejecución del plan.

Sin embargo se considera necesario tener en cuenta los efectos de la prolongación de la edad escolar. Esta no se hará sentir hasta 1967, pero en los años del plan tendrá por consecuencia detraer 460.000 personas de la población activa.

Por otra parte, se estima una disminución de la tasa de actividad de las personas de edad elevada —especialmente en el agro— como consecuencia del aumento del número de personas que se acogen a pasividades y otros regímenes similares. Esta disminución ha sido evaluada en 100.000 personas en el período 1959-65.

Los otros factores a tener en cuenta, además del crecimiento natural de la población, son: la inmigración de trabajadores extranjeros (especialmente necesarios en los primeros años del plan, para satisfacer la demanda de sectores a los cuales la población francesa no se dirige) y el repatriamiento de franceses que residen en Argelia y otros lugares de Africa. Se estima que el aumento de la población activa por estas causas será de 290.000 personas de 1960 a 1965 y de 420.000 en el período 1959-65.

En definitiva, teniendo en cuenta los factores señalados, puede estimarse que la población activa disponible crecerá en 600.000 unidades de 1959 a 1965, pasando de 19.640.000 a 20.230.000. Para determinar la población susceptible de ser empleada, es necesario considerar los enrolados. Teniendo en cuenta que el servicio militar se reducirá a 18 meses para 1965, se piensa que los soldados en servicio serán 360.000 en lugar de 500.000 como en 1959. Restando a la cifra antes expuesta los enrolados, resulta que la población susceptible de ser empleada en 1965, será de 19.870.000 personas con un acrecimiento (base 1959) de 780 mil personas. Esta situación se refleja en el Cuadro X.

Cuadro X

## EVOLUCION DE LA OFERTA DE MANO DE OBRA DE 1959 A 1965

	1959	1961	1965 (Previsi- ones)	Variación 1959 a 1965		Variación 1961 a 1965	
				Miles	%	Miles	%
Movimiento natural de la población activa disponible (a tasas de actividad constante)	19.640	19.770	20.370	+ 730	+ 3.7	+ 600	+ 3.0
Incidencia de la prolongación de la escolaridad con relación a 1959		— 140	— 460				
Incidencia de la baja de la tasa de actividad de las personas de edad con relación a 1959		+ 130	— 100				
Incidencia de la inmigración		19.760	+ 420	+ 590	+ 3.0	+ 470	+ 2.4
Población activa disponible Enrolados	550	550	20.230	190		190	
= Población activa susceptible de ser empleada	19.090	19.210	19.870	+ 780	+ 4.1	+ 660	+ 3.4

### *Proyección de la demanda.*

En un primer momento, las Comisiones verticales trabajaron con una tasa de crecimiento del producto de 5 %. La síntesis de esos trabajos determinó que la demanda de mano de obra era insuficiente para asegurar en 1965 el pleno empleo de la población disponible.

La elevación de la tasa al 5.5 % anual y el análisis de la evolución probable de la productividad, permiten afirmar que el pleno empleo se logrará al fin del plan. La demanda total de mano de obra se estimó en 19.620.000 personas para 1965. Esta cifra es menor en 250.000 unidades a la población activa susceptible de ser empleada, cantidad similar a la prevista en el tercer plan y que corresponde a las personas que están provisoriamente sin trabajo (desocupación friccional).

La población activa se distribuirá de la siguiente manera:

**Agricultura.** La población activa agrícola seguirá disminuyendo, pero a un ritmo menor que en el tercer plan. Durante el período 1954-59, la disminución media anual fue de 110.000 personas. En los años 1959-65, la baja de efectivos será de 440.000, o sea a razón de 75.000 personas por año.

**Industria.** Los efectivos pasarán de 7.092.000 en 1959 a 7.460.000 en 1965. El ritmo de crecimiento es algo superior al observado en los años 1954-59: 1 % en lugar de 0.4 %. Los crecimientos más importantes se producirán en las industrias eléctrica y mecánica, alcanzando las bajas más pronunciadas en la industria de combustibles minerales sólidos, construcciones navales, maderas y cuero.

**Servicios.** Es el sector que ocupará la mayor cantidad de trabajadores suplementarios en los próximos años, habiéndose previsto un aumento de 850.000 personas. El aumento de la población activa en el sector serán de 1.9 % anual, frente a 1.3 % registrado entre 1954 y 1959. Esta previsión es una resultante del esperado aumento del consumo de servicios y del desarrollo importante que prevé el plan en materia de equipamiento escolar, sanitario y social.



Las estimaciones expuestas se fundan en el supuesto de que el mejoramiento de la productividad del trabajo tendrá un ritmo similar al período 1949-59. Para el conjunto de la economía, la relación volumen de la producción-efectivos de población ocupada, aumentará a razón de 4.8 % anual.

En ciertas ramas, especialmente en la agricultura, en las industrias químicas, mecánicas y eléctricas, los progresos previstos serán más rápidos que en el último decenio. Pero serán más lentos en los transportes, donde el esfuerzo de modernización y de equipamiento ha sido particularmente intenso desde la guerra.

Se prevén esfuerzos de acción enérgicos en materia de enseñanza técnica, a los efectos de que la evolución de la calificación de la mano de obra se corresponda con el equilibrio cuantitativo descripto.

d) *Desarrollo Regional.*

La preocupación por el desarrollo regional se manifestó por primera vez en el segundo plan y luego se continuó en el tercero. En ellos se presentaban perspectivas generales sobre la economía de las regiones y se bosquejaba las principales medidas para mejorarlas.

El cuarto plan va mucho más lejos. Afirma y precisa la necesidad de vincular todas las regiones del territorio nacional, contribuir a la expansión y participar en los resultados. A estos efectos, establece las conexiones entre las directivas nacionales y regionales, no previstas hasta el presente.

La innovación que introduce el cuarto plan consiste en establecer previsiones y en fijar objetivos por regiones hasta 1965, en dos dominios claves de acción regional: el empleo y las inversiones.

- Las investigaciones relativas al empleo de los trabajadores han permitido bosquejar un mapa de los desequilibrios de mano de obra entre las regiones y prever los movimientos migratorios que se producirían en el período 1962-65 en la hipótesis de una evolución espontánea de la economía. Estas previsiones resultan de la comparación entre dos datos: por un lado, las disponibilidades de mano de obra evaluadas para cada región por la Comisión de Mano de Obra; por otro, las necesidades de mano de obra según las estimaciones regionales de las Comisiones de Modernización en cada rama de actividad. Se considera que otros estudios podrán completar los precedentes, en especial aquellos que se relacionan con el desequilibrio de los ingresos y del crecimiento.
- Un esfuerzo paralelo de regionalización se continuará en las inversiones públicas que ejercen grandes estímulos sobre la economía regional. De esta manera las inversiones en comunicaciones, enseñanza, investigación científica, formación profesional y equipamiento urbano han sido las primeras en ser objeto de examen por región. Del dominio de las inversiones públicas, las investigaciones se extenderán inmediatamente al dominio de las inversiones privadas. En cada región, el plan debe determinar las principales operaciones que se realizarán con carácter prioritario.

A estos efectos, se prevé el establecimiento de programas de realizaciones por región, con vistas a la ejecución de los planes regionales de desarrollo económico y social. La preparación de esos programas, llamados "tramos de operación" de los planes regionales, se realizará con la colaboración de los organismos regionales, las administraciones interesadas y el Comisario General del Plan. Los referidos "tramos de operación" no se limitarán solamente a las inversiones públicas, sino que se referirán también a previsiones sobre creación de empleos e inversiones privadas.

Al igual que en el plan nacional, los "tramos de operación" deberán tener en cuenta las perspectivas a largo plazo y especialmente los factores técnicos y humanos que con el correr del tiempo influyan en la distribución geográfica de la población y de las actividades. De la misma manera, se han emprendido trabajos para prever la evolución más allá de 1965, en las diversas partes del territorio. Esos trabajos tienen en cuenta los estudios demográficos de INSEE e INED, las orientaciones definidas en los planes regionales, las perspectivas trazadas por el Consejo Superior del Ministerio de la Construcción y los primeros índices de transformación previstos por las Comisiones de Modernización en el dominio económico y de la técnica.

En consecuencia, el Plan 1962-1965, se ha establecido en función de las previsiones de mediano y largo plazo sobre la evolución de las economías regionales. Una vez definidos los supuestos actuales e indicadas sus tendencias, se definen las perspectivas y los medios de la política de acción regional. En virtud de que estos aspectos se trataron oportunamente en el capítulo "La planificación regional" nos remitimos a él.

## Capítulo IX

### JUICIO CRITICO Y CONCLUSIONES

#### 1. *Introducción*

Al cabo de casi veinte años de planificación en Francia, resulta conveniente y necesario realizar una evaluación de sus resultados y extraer ciertas conclusiones.

Conviene comenzar por señalar que la planificación francesa, así como la de otros países capitalistas, constituye una experiencia original, puesto que aborda un dominio que hasta hace poco casi no existía en las naciones occidentales, esto es, la consideración de una política de conjunto que al reducir el azar permite que sus distintas partes, en lugar de obstaculizarse o de neutralizarse como ha ocurrido frecuentemente, se refuercen, se complementen y se apoyen entre sí.

Para ello utiliza una fórmula que intenta superar la aparente contradicción entre libertad y dirigismo, introduciendo ciertas flexibilidades, descentralizaciones y delegaciones de poder, que permitan a los organismos de gobierno abordar los múltiples problemas económicos, sociales y administrativos a su cargo.

Esta experiencia planificadora se lleva a cabo en un país relativamente industrializado, con una estructura política compleja y una sociedad en constante evolución, pero que, a pesar de ello, ha considerado innecesario realizar cambios institucionales profundos.

Dentro de este panorama multiforme, en el que, por un lado, la iniciativa privada juega un papel preponderante y, por otro, el sector nacionalizado cubre una parte importante del aparato de producción, el Estado concibe una economía de "tipo concertado" que asocia a todos los interesados en un programa de esfuerzo común.

Es precisamente esta fórmula de planificación la que ha permitido al país superar las condiciones ruinosas de post-guerra y alcanzar, al cabo de pocos años, resultados calificados de "espectaculares" en el concierto de la economía mundial.

Cabría preguntarse en qué medidas estos resultados son una consecuencia directa del proceso planificador. A este respecto no existe un consenso unánime. Es difícil afirmar a ciencia cierta qué habría ocurrido si después del Primer Plan, el país hubiese abandonado su experiencia de planificación. Para responder a esta cuestión corresponde efectuar ciertos análisis.

Puede acudirse, en primera instancia, al estudio retrospectivo de largo plazo de la economía francesa. A este respecto el Cuadro XI, que presenta ciertos índices de la evolución económica operada desde 1880, es bastante elocuente. La producción nacional total —agro, industria y servicios— se

### Cuadro XI

#### *Índices de la evolución económica de Francia desde 1880*

(1910 = 100)

Años	Volumen de la producción industrial	Productividad anual del trabajo industrial	Volumen de la producción nacional total
1880	45	75	65
1913	112	112	106
1930	150	125	130
1938	105	110	110
1947	105	110	100
1962	285	240	230
1965	335	270	265

FUENTE: Fourastié-Couthéoux: "La planification économique en France"

duplicó en el período 1880-1930 y, en algunos sectores como el industrial, se multiplicó por más de tres. Pero en la década del treinta la producción total retrocedió, siendo en 1938 un 15 por ciento menor que en 1930. Por su parte, la producción agrícola fue en 1938 apenas superior a la de 1913, pero el índice de producción industrial, en cambio, fue inferior al de aquella época. La productividad anual del trabajo señalaba una situación similar a la de la producción del sector. Con muy pocas variantes, ésta era la situación al comenzar el Primer Plan (1947). Las cifras de los años posteriores señalan que a comienzos y fines del Cuarto Plan (1962 y 1965 respectivamente) ésta situación de retroceso ha sido totalmente superada. En consecuencia, parecería que en el panorama interno de largo plazo de la economía, la planificación habría tenido el mérito de invertir el sentido de la curva haciendo que ésta se torne ascendente.

Si nos limitamos a una apreciación de los resultados de los planes en sí mismos, se anota que el crecimiento en el período 1949-1962 se ha cumplido conforme a las previsiones, como lo revela el Cuadro XII. De acuerdo con las cifras expuestas, el proceso de crecimiento ha sido persistente, habiéndose obstaculizado levemente en los años 1952-53 y 1958-59, como consecuencia de la escasez de mano de obra y de los déficit de los balances de pagos. Los planes, en términos generales, han sufrido retardos o avances leves con relación a las previsiones y los desajustes parciales, que han tenido por causa amenazas inflacionarias, desequilibrios del comercio

## Cuadro XII

## EL PRODUCTO NACIONAL Y SUS EMPLEOS

	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962
Variación del producto nacional bruto a precios de mercado (en volumen)	107.6	105.9	103.2	102.6	104.5	105.2	105.8	105.1	102.8	102.7	107.6	104.5	105.8	
En índice 1949 = 100	100.0	107.6	114.0	117.6	120.7	126.1	132.6	140.3	147.4	151.4	155.6	167.3	174.8	185.0
En valor (millares de NF 1959)	171.9	184.9	195.9	202.1	207.4	216.7	227.9	241.1	253.3	260.3	267.4	287.6	300.5	318.0
Consumo privado	68.1	67.2	67.8	66.9	67.2	66.8	67.0	66.9	66.5	65.8	64.9	63.9	64.6	65.0
Consumo del sector público	11.4	12.3	13.0	14.8	15.1	13.2	12.4	13.9	14.0	13.3	14.0	13.4	13.5	13.3
Formación de capital	20.5	19.6	19.2	18.9	17.2	18.0	18.6	20.5	21.0	21.5	19.7	21.0	20.4	21.2
Gasto Nacional	100.0	99.1	100.0	100.6	99.5	98.0	98.0	101.3	101.5	100.0	98.6	98.3	98.5	99.5
Exportaciones y cobros de rentas del exterior	14.7	16.1	17.4	15.2	14.7	15.9	15.7	13.4	13.3	13.2	14.7	15.9	15.5	14.4
Importaciones y pagos de rentas al exterior	14.7	15.2	17.4	15.8	14.2	13.9	13.7	14.7	14.8	13.8	13.3	14.2	14.0	13.9
Producto nacional	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Distribución de los empleos del producto nacional bruto (en francos corrientes)

FUENTE: Rapport sur les comptes de la Nation de l'année 1962, Imp. Nationale, 1963.

exterior, desequilibrio regional, etc., no han implicado detención de la expansión ni desocupación sensible. Desde este punto de vista, cabría pensar que estas precisiones refuerzan la afirmación antes expuesta acerca de la eficacia de los planes.

Sin embargo, esas cifras deberían tomarse con ciertas reservas. En efecto; un análisis a fondo de la economía mundial y particularmente de la economía del Mercado Común, según lo revelan diversos países, demuestra que las naciones de Occidente, una vez superados los problemas de la guerra se vieron enfrentados a una coyuntura excepcionalmente favorable, que les permitió pasar en pocos años de una economía en ruinas al primer plano en el concierto económico y social. Ejemplo de ello lo constituye la propia Francia, pero también el de naciones como Alemania, Italia, etc., que no utilizaron la técnica de la planificación en esas circunstancias. El Cuadro XIII, que expresa el crecimiento del producto nacional bruto por persona ocupada en el período 1950-1961, confirmaría lo expresado precedentemente. (1)

Estas consideraciones nos permitirían afirmar, sin perjuicio de los méritos del plan francés, que la situación coyuntural habría jugado un papel preponderante en los resultados antes consignados.

### Cuadro XIII

#### *Crecimiento del Producto Nacional Bruto por persona ocupada* (1950-1961)

	Tasa anual
Unión Soviética .....	9.1
Alemania .....	5.1
Italia .....	4.4
Francia .....	4.0
Países Bajos .....	3.4
Bélgica .....	2.5
Estados Unidos .....	2.0
Inglaterra .....	1.9

FUENTE: Etudes Economiques de l'O.E.C.E., julio de 1962

(1) Las tasas de crecimiento relativamente más elevadas de Alemania e Italia, nos obligan, no obstante lo expuesto, a efectuar estas precisiones: a) Que la planificación francesa ha hecho especial hincapié en el desarrollo coherente y armónico de todos sus sectores, particularmente de los sectores sociales. En cambio, no puede decirse lo mismo de las naciones antes indicadas, las que, en su proceso de crecimiento —por diversas razones— postergaron el aumento del nivel de vida de ciertos sectores de su población (v. g., congelamiento de salarios en Alemania de clara repercusión en la clase trabajadora, consideración tardía de los problemas del sur italiano, etc.). Esta distinta orientación de los recursos, podría explicar, por lo menos en el corto plazo, el crecimiento menor de Francia vis a vis estas economías. b) Que la denominación de economías no planificadas con que se distingue aquellos países, especialmente la economía de Alemania, debería tomarse con muchas reservas. Cabría pensar, más bien, por razones de diverso orden que sería muy largo enumerar aquí, que Alemania dispone de una "planificación" a su manera: una planificación "implícita" que por la vía de medidas financieras y fiscales, logra resultados tan calificados como el de las planificaciones que se abocan a una consideración integral de la problemática económica.

Cabe, por último, efectuar un paralelo entre los resultados de la economía francesa y el de las dos grandes potencias económicas del mundo: Estados Unidos y la Unión Soviética. A este respecto el Cuadro XIII señala que en la Unión Soviética el producto bruto por habitante creció al 9.1 por ciento, mientras que en los Estados Unidos solamente al 2 por ciento. Sin embargo, la interpretación de esas tasas extremas con relación a la francesa, que se sitúa en una posición intermedia, no permite arribar a conclusiones definitivas. En efecto; la diversidad de los ritmos de crecimiento puede explicarse por retardos acumulados en el pasado. Si la economía francesa avanza en la actualidad más rápido que la de los Estados Unidos, por ejemplo, es porque su desarrollo industrial ha sido en el pasado dos veces más lento. Además, a igualdad de tasas de desarrollo, el esfuerzo para crecer es mucho más grande en los países evolucionados. Se trata pues, de economías que atraviesan por etapas de desarrollo muy distintas, por lo que, todo intento de comparación tiene que ser tomado con muchas precauciones. Iguales consideraciones pueden efectuarse con respecto a la Unión Soviética.

En consecuencia, puede admitirse que si bien los resultados de la economía francesa en los últimos años no son consecuencia única y directa del proceso de planificación, resulta claro que ésta ha tenido una importancia no despreciable que corresponde evaluar en sus justos términos.

Para efectuar esta evaluación es necesario admitir que el plan francés es fundamentalmente un plan de sectores o ramas económicas y no de empresas. De acuerdo con esta perspectiva, que sólo admite excepciones para las ramas muy concentradas, el Plan no alcanza a los programas de las empresas, dejando que cada una desarrolle su propia actividad y que todas, en conjunto, promuevan una vida económica altamente competitiva.

En estas condiciones, el problema crítico acerca de la planificación quedaría reducido a la mayor o menor eficacia con que los poderes públicos aseguran la elaboración y ejecución del plan, por medio de los organismos e instrumentos que oportunamente se señalaron.

Así entendido, creemos posible discernir las siguientes críticas básicas al plan francés.

## 2. *Las insuficiencias técnicas*

Es uno de los aspectos que ha merecido mayores reparos. Sin perjuicio de aspectos secundarios, se destacan los siguientes puntos críticos: los objetivos generales del plan, el método prospectivo y la planificación regional.

### a) *Los objetivos generales del plan.*

De acuerdo con la opinión de François Perroux, los objetivos del plan habrían sido fijados en forma imprudente. <sup>(1)</sup> Para estimar esta afirma-

(1) Perroux, F.: "Le IV plan français". Ed. Que sais-je?. P.U.F., 1962.

ción en toda su significación, conviene recordar que la tasa de crecimiento del producto se estableció luego de haberse efectuado una evaluación global del consumo público y privado —suponiendo una población en aumento— y después de haberse estimado la producción intermedia por medio de un cuadro de relaciones intersectoriales.

De esta manera, debiendo optarse entre tres tasas posibles de crecimiento —3, 4.5 y 6 por ciento— los autores del plan se decidieron por una tasa promedio del 5.5 por ciento anual.

Pero los métodos por medio de los cuales se llegó a esta conclusión son sumamente imprecisos. Perroux sostiene que no se efectuó ningún cálculo exacto sobre tasas anuales (no tasas medias sino tasas reales). Tampoco se efectuó ninguna investigación sobre períodos en los que pueden llegar a producirse ciertas situaciones anómalas de la economía. En particular, las interacciones sectoriales se analizaron en forma muy pobre. Sin embargo, hubiera sido necesario preocuparse por la armonía de las tasas de crecimiento de los diversos sectores, de la correspondencia entre esos sectores y de la función que cumplen los sectores dominantes y los sectores dominados. (1) La contabilidad nacional, que podría contribuir a resolver estos problemas, es todavía incapaz de arrojar luz sobre estos puntos, a pesar de los progresos considerables que ha realizado.

El Plan, tal como ha sido estructurado —expresa Le Guay— presenta una posible solución para el desarrollo hasta el año 1965; mas no hay garantía alguna de que esa solución sea la mejor. Se ha tenido el mayor cuidado en asegurarse que el Plan presente una situación de equilibrio; pero no se ha podido dedicar el mismo cuidado a estudiar el carácter óptimo del Plan. Ciertamente, el método de las aproximaciones sucesivas permite reunir gran cantidad de datos y asociar diversos grupos a la elaboración del Plan; pero su ejecución resulta confusa y los resultados que se obtienen son ambiguos. Esta crítica se expresa algunas veces en forma más técnica diciendo que el Plan debiera formalizarse en un modelo global, haciendo aparecer de una manera clara las relaciones entre los distintos parámetros. (2)

En consecuencia, la tasa global de crecimiento adoptada, no puede considerarse como resultante de un cálculo riguroso. No se trata verdaderamente ni de un máximo ni de un mínimo. A lo sumo expresa un deseo, una meta a alcanzar, de acuerdo con las intenciones de las autoridades planificadoras.

#### b) *El método prospectivo.*

El Cuarto Plan estableció previsiones a mediano plazo, referidas al año terminal del plan (1965).

Pero estas previsiones, de acuerdo con lo expuesto oportunamente, se realizaron a precios constantes del año base (1959) y no en función de

(1) Perroux, F.: op. cit.

(2) Le Guay, F.: "La planificación en Francia", Boletín Económico de América Latina, Vol. VIII, N° 1, marzo de 1963.

perspectivas que tuvieran en cuenta las variaciones de los precios de los bienes y servicios con el correr del tiempo. Esta tesitura metodológica constituye una limitación importante, por cuanto supone que el nivel general de precios, salvo excepciones, no sufrirá alteraciones en el futuro.

El reconocimiento de que esta limitación existe, ha llevado a las autoridades planificadoras a efectuar las proyecciones del Quinto Plan sobre la base de cambios en los precios.

El Cuarto Plan estableció, también, previsiones a largo plazo en un estudio preliminar no obligatorio relativo al año 1975. Sin embargo, esta labor prospectiva, esencial en todo plan de desarrollo, se ha visto limitada por una serie de insuficiencias que en los hechos la tornan ineficaz.

Para que la referida acción prospectiva cumpla una función trascendente y permita adelantarse a los acontecimientos, es necesario que el esfuerzo de anticipación no acepte pasivamente que el porvenir se sitúe forzosamente en la prolongación del pasado. Es cierto que la prospección del Cuarto Plan no se ubica necesariamente en esta óptica, pero también es cierto que una perspectiva de largo plazo requiere más audacia, en particular, la búsqueda de los hechos que anuncian el futuro y que pueden transformar la evolución de las tendencias históricas.

En un universo incierto, caracterizado por el juego antagónico de diversos centros de decisión, es necesario disponer de respuestas para todas las eventualidades. Naturalmente, no es posible prever el conjunto de todas las situaciones en el momento de establecerse el Plan; sin embargo, se sabe de la existencia de ciertas situaciones que son más probables que otras. Hay dificultades, frecuentes en las economías capitalistas, tales como la inflación, la desocupación o el estancamiento, que se presentan periódicamente deteniendo la línea de crecimiento.

A estos aspectos debería orientarse una buena política de prospección, definiendo con anticipación los límites a partir de los cuales es posible entrever alguna dificultad. En la zona marcada por esos límites, el Plan puede llevarse a cabo normalmente, contando para ello con indicadores que le señalen en qué momento la economía se aproxima a los límites de dificultad y en qué circunstancias es necesario adoptar las medidas tendientes a su anulación.

Es evidente que Francia no dispone de un documento de esta naturaleza. De haberlo tenido, seguramente se hubieran podido extraer del mismo informaciones precisas para evitar que se produjesen ciertos acontecimientos o que, por lo menos, hubiesen permitido adoptar determinadas medidas tendientes a tomar al país preparado para su atenuación o anulación. <sup>(1)</sup>

---

(1) Es sabido que dentro de los objetivos del Plan figuraba la estabilidad de precios. Sin embargo, el país no pudo evitar desde los comienzos del año 1962 la amenaza de inflación que se fue concretando paulatinamente, hasta que el Gobierno en septiembre de 1963 se vio obligado a poner en vigencia un Plan de Estabilización.

### c) *La planificación regional.*

Como se ha mencionado en el capítulo respectivo, los tres últimos planes que han tenido aplicación, hacen mención al problema de la planificación regional. Sin embargo, es recién en el Cuarto que se establecen los rudimentos de una orientación. En ellos se pone especial énfasis en determinados organismos administrativos y particularmente en el método de "tramos de operación".

No parece, sin embargo, que el éxito de la planificación regional se alcance por esta vía. El método es esencialmente empírico, se funda en un pesado andamiaje administrativo y no fija plazo de realización a los proyectos. Es decir que no se fijan las bases para la resolución de los graves problemas de ciertas regiones ni se gravita para atenuar las disparidades permitiendo que subsistan grandes desigualdades.

Las dificultades de la planificación regional son en gran parte una consecuencia del exceso de centralización que prevalece en Francia desde hace siglos.

Sin embargo, desde el momento que el país anota un crecimiento en materia demográfica y diversos contingentes de población se ven obligados a cambiar de profesión o de lugar de ocupación, al tiempo que el nivel de vida aumenta cada vez más, las diversas regiones del territorio aspiran a tener una participación más decisiva en los frutos de la expansión. El estancamiento o la pobreza resultaban relativamente tolerables en tanto ello constituía un estado más o menos generalizado. Esta situación varía radicalmente cuando se aprecia que determinadas regiones del país progresan a ritmo elevado, mientras otras lo hacen a un ritmo lento o decididamente no lo hacen.

En estas circunstancias, las fuerzas productivas locales entienden necesario dar a conocer su opinión acerca de la conducción del futuro regional, que se vuelve cada vez más importante para ellas.

Esta participación adquiere, en cierto sentido, el carácter de una exigencia, puesto que se trata de fuerzas dinámicas que no desean esperar que las soluciones les sean proporcionadas desde afuera. Nada más opuesto a los deseos de la expansión regional que la dominación parisiense y el centralismo administrativo.

Por esta razón, puede pensarse que las demandas que se ejercen para transformar los métodos y la organización administrativa, económica y social de la planificación regional, deben merecer una acogida especial en el seno de la planificación nacional. Esto permitirá que en el futuro la expansión se realice en forma coordinada y equilibrada. En tanto esto no ocurra, el plan escapará a vastos sectores de la población, impidiendo que numerosos sectores asocien sus esfuerzos para la obtención de los objetivos perseguidos.

### 3. *Falta de coherencia.*

Esta objeción hace referencia a que el Plan no precisa la naturaleza de los vínculos existentes entre los objetivos propuestos y las medidas necesarias para su realización.

En efecto; los objetivos del Cuarto Plan comportan, entre otras cosas, la elección de una tasa de crecimiento elevada, saldo favorable del balance de pagos, elevación de las tasas de consumo e inversión y estabilidad del nivel general de precios.

Estos objetivos no son necesariamente incompatibles entre sí. Pero para que resultaran verdaderamente compatibles en los hechos, se imponía adoptar ciertas medidas tendientes a su logro, cosa que no parece haberse llevado a cabo precisamente. <sup>(1)</sup>

¿Qué medidas exigía el logro de esos objetivos?

F. Perroux entiende que para cumplir esos objetivos, habría sido imprescindible adoptar, entre otras, las siguientes medidas: abatimiento de los costos, nivel elevado de ahorro, reforma de las estructuras agrícolas y de los canales de distribución, aumento de la productividad por persona y control de los grandes monopolios.

Diversas consideraciones permiten afirmar que no todos estos aspectos fueron tenidos en cuenta. Cabe recordar, por ejemplo, que el Plan previó un aumento de los salarios; pero las cifras fijadas a este respecto se calcularon en forma empírica sin responder a ninguna base racional. <sup>(2)</sup> Además, esta política de salarios no permite asegurar, tal como se prevé en el Plan, que los obreros estén dispuestos a mantener el alto nivel de productividad constatado en el pasado, especialmente en la década 1949-59 que se tomó como base. <sup>(3)</sup>

Por otra parte, es dudoso que el crecimiento esperado del consumo sea compatible con el desarrollo deseado del ahorro y la inversión. Este problema se plantea porque las empresas, a pesar de las incitaciones existentes, conservan una gran autonomía. Los capitales privados, en particular, tienen tendencia a huir de los sectores regresivos o poco rentables hacia los sectores considerados no prioritarios. La ayuda pública, ha sido eficaz para el crecimiento de los primeros, especialmente en la siderurgia; pero ha sido insuficiente para satisfacer las necesidades de las industrias mecánicas, por ejemplo, que están muy lejos de tener su capacidad de producción colmada. A su vez, la intervención se ha revelado impotente para impedir el desperdicio de ahorros en las industrias navales y del automóvil y en las empresas de distribución de petróleo.

Esto hace que el aumento del ritmo de inversiones previsto en el Cuarto Plan, cree problemas difíciles de financiamiento. A este respecto el informe de la Comisión de Equilibrio y Financiamiento, <sup>(4)</sup> señala que la presión del comercio exterior sobre los precios, incita a las empresas a restringir sus recursos propios y a aumentar la demanda de crédito.

---

(1) Tal es, por ejemplo, el punto de vista de F. Perroux: op. cit. y de P. Bauchet: "La Planification Française", Editions du Seuil, 1962.

(2) Este aumento fue estimado globalmente en un 30 %. En el Anexo III "Cuestionario dirigido a las Comisiones de Modernización", se hace referencia a este aspecto.

(3) Véase al respecto lo expresado en el Capítulo VIII "El Cuarto Plan".

(4) Résumé du rapport du groupe de l'Equilibre, Commissariat générale du Plan, junio 1961.

Pero las empresas tienen una limitación en esta materia, ya que no pueden sobrepasar un límite de endeudamiento más allá del cual los bancos niegan el crédito. Esta circunstancia les impone, como contrapartida, la necesidad de hacer uso del autofinanciamiento. Para poder cumplir con los objetivos de inversión se impone una orientación estrecha del ahorro disponible, pero la existencia de un amplio autofinanciamiento la torna difícil. Este autofinanciamiento se crea normalmente con un sobreprecio que se descarga en el consumidor. Por eso, expresa Chalandon, el autofinanciamiento se convierte en un acelerador de desigualdades, en la medida que da al accionista en forma de enriquecimiento, lo que podría ir al consumidor en forma de baja de precios. Puede ser también una causa de desequilibrio económico y aun de recesión en la medida que rompe el circuito tradicional ahorro-inversión. Por último, al dejar a las empresas dueñas de su decisión, acrece su independencia con relación al Plan. Estos argumentos, pues, conducen a pensar que los autores del Plan no habrían elaborado una verdadera política de ahorro conforme a las necesidades.

Podría pensarse que la falta de esta política hubiera inducido a las autoridades a una fiscalización más severa de los beneficios de las empresas. Sin embargo, esta actitud hubiera implicado el control de los grandes monopolios, cosa que las autoridades planificadoras no han siquiera pensado, por cuanto ello significaría ir más allá de los principios que animan la "planificación indicativa".

Por último, señala Perroux, se anota falta de coordinación entre la industria (que exige grandes inversiones) y el desarrollo de la agricultura (que exige una elevación, si no de los precios agrícolas, por lo menos de los ingresos de los campesinos), cosa que pone en peligro la adaptación del ahorro a las necesidades de la inversión. <sup>(1)</sup>

En consecuencia, entre los objetivos fijados y los medios de acción previstos, es posible advertir cierta falta de coherencia.

#### 4. *Las condicionantes del comercio exterior.*

Las estadísticas del comercio exterior francés constituyen sin lugar a dudas una de las fuentes más débiles de información. Este es el origen de una serie de limitaciones de la planificación, que se ven claramente incrementadas por el hecho de que el país, a consecuencia de su participación en el Mercado Común Europeo, abre cada vez más sus fronteras.

La falta de estudios serios sobre el comercio exterior, en particular de las corrientes de intercambio en relación con las diversas regiones del mundo, así como de las previsiones de otros países, ha impedido hasta el presente que se disponga de proyecciones sólidas. De esta manera, las previsiones de los planificadores carecen de fundamento serio estando expuestas a ser desmentidas por los hechos.

Hemos dicho también que la participación en el Mercado Común incrementa las dificultades. Esto es cierto en la medida que los planifi-

---

(1) Perroux, F.: op. cit.

cadores deben tener en cuenta los aspectos aleatorios que implica desconocer las intenciones de los participantes de la Comunidad. Lo es también en la medida que, como consecuencia de este hecho, se promueve en cada país aisladamente y en la economía de la Comunidad conjuntamente, una mala utilización de los recursos productivos. De hecho, afirma Mendès France, ciertos planes se superponen inútilmente; este es, o será a breve plazo, el caso de la industria del automóvil, de la textil, de la siderurgia, de la aviación, de la química, de los productos sintéticos, de los aparatos electrodomésticos; el exceso de equipamiento, que amenaza con desequilibrar ciertos sectores de las economías nacionales considerados separadamente, puede conducir pronto, en el conjunto europeo, a un inadmisibles despilfarro de riquezas y de fuerzas, a un paro temible, al fracaso de la Comunidad. Y al mismo tiempo, dentro de esta Comunidad, inmensas necesidades siguen sin ser satisfechas. (1)

Esta compleja situación plantea un problema de difícil solución: cómo conciliar las decisiones de la planificación nacional con la participación en una organización internacional fundada en la libre circulación de personas y de bienes, y que incluye países que se mantienen, en principio al menos, fieles al liberalismo en materia económica.

Es evidente que en el mundo de hoy, las posibilidades francesas de expansión solamente pueden ser satisfechas mediante una armonización de las fuerzas productivas a nivel supranacional. Puesto que ya no existe una solución nacional, determinados problemas —la colocación de excedentes agrícolas, la ampliación del dominio industrial, etc.— no es posible resolverlos en un ámbito geográfico reducido. Esta situación es tanto más delicada cuanto que el comercio exterior francés contribuye a la formación del producto interno bruto con un 15% y seguramente irá en aumento en los próximos años.

Estos problemas, que son problemas comunes a todos los países del Mercado Común, exigen una modificación de las formas de cooperación, puesto que su resolución ya no puede basarse en la política liberal que ha venido predominando hasta ahora.

Mientras esta situación no sea corregida, los países que orientan su economía en forma planificada corren el riesgo de que ésta pierda mucho de su eficacia y hasta de su significación.

La única solución reside en la planificación europea y algunas tendencias recientes permiten afirmar que las iniciativas se orientan en ese sentido. Así, en la reciente reunión del Consejo de Ministros de la Comunidad Económica Europea realizada a principios de 1964, se consideró imprescindible establecer una "política económica de mediano plazo". Esta expresión ha venido a sustituir en los hechos las denominaciones de planificación y programación, que en los medios económicos y políticos de Alemania Occidental resultan demasiado fuertes, siendo resistidos con vehemencia.

---

(1) Mendès France, P.: "La República Moderna", Ed. Aguilar, 1963.

De acuerdo con esa resolución, se decidió crear un Comité de Política Económica para el estudio de los problemas del mediano plazo. Este Comité debe establecer un ante-proyecto de programa de política económica, exponiendo las grandes líneas de las políticas económicas que los estados miembros y las instituciones de la Comunidad piensan seguir al cabo del período considerado, tratando de armonizar y coordinar esas políticas.

Si esta política de orientación supranacional se concretara: ¿cuál podría ser el futuro de la planificación francesa? A nuestro entender, la coordinación supranacional no haría más que beneficiar a la economía francesa, pues con ello se contribuiría a hacer más claras las expectativas y menos riesgosas las incertidumbres derivadas del uso de recursos productivos escasos. Pero ello, claro está, seguramente obligará a modificar determinadas coordenadas predominantes en su planificación —aun a riesgo de comprometer el principio básico de la indicatividad— para ajustarse a las nuevas y crecientes exigencias. Podría pensarse que en el ámbito de la Comunidad Económica Europea, el plan nacional tuviera por objeto promover en forma coordinada el desarrollo de la "región francesa". La existencia del Mercado Común, expresa Bauchet, obligará tarde o temprano a rever fundamentalmente el modelo de base del plan y de la contabilidad nacional francesa. Hasta ahora el exterior se consideró como una cuenta accesoria y dominable: en lo sucesivo será fundamental e indeterminada. Para evitar que esta propagación se extienda a todo el modelo, lo que destruiría el plan, será necesario hacer un análisis de los mecanismos de la economía y concebir este plan como la parte regional de la planificación europea. <sup>(1)</sup>

Es evidente, pues, que el éxito futuro de la planificación francesa descansa en gran parte en la concreción de medidas como las señaladas. El tiempo dirá si las fórmulas adoptadas por la Comunidad en este aspecto, contribuyen a eliminar las limitaciones y las dificultades que acarrea la situación actual del comercio exterior, y si el nuevo estado de espíritu se muestra propicio para encarar un desarrollo económico y social no comprometido por factores externos.

##### 5. *Planificación y democracia.*

Constituye uno de los aspectos sobre el que las críticas han sido más acervas, aun cuando su entidad y significación varía de manera sensible.

Para determinados críticos, el problema reside esencialmente en la reducida intervención del Parlamento, por cuanto éste se concreta —situación del Cuarto Plan— a tomar contacto con los problemas en la etapa final de la elaboración; y en la limitada participación de los representantes de las fuerzas vivas en los organismos de elaboración y consulta.

Para otros, <sup>(2)</sup> en cambio, el problema tiene mayor significación y va más allá de los aspectos concernientes a la intervención parlamentaria

---

(1) Bauchet, P.: Op. cit.

(2) F. Perroux, P. Mendès France, etc.

y de la representación de las fuerzas vivas. Según éstos, el Plan tiene la ambición de ser algo más que un simple esquema de hipótesis de desarrollo. Es la opinión de los interesados en la planificación. Y puesto que el Plan comporta una serie de directivas por medio de las cuales la nación adquiere serios compromisos, interesa saber quiénes las dictan. En este sentido no puede ocultarse que los verdaderos centros de decisión no son los organismos que se ocupan de los detalles técnicos de organización del Plan, ni las diversas comisiones (Comisiones de Modernización, Comisiones de equilibrio) ni aun el Consejo Superior del Plan. Detrás de esta fachada oficial, el carácter capitalista de la economía francesa ha permitido que los grandes oligopolios industriales y financieros jueguen un papel dominante. En cambio, los usuarios (consumidores, cooperativas, juventudes, etc.), los intereses regionales y particularmente los sindicatos obreros, tienen una participación muy limitada en esta materia.

En ambas posiciones, la crítica se concreta en la falta de democratización del Plan, es decir, en la escasa participación de esas fuerzas en la fijación de las directivas que el Plan adopta. Esta situación le ha permitido afirmar a Le Guay que la expresión "economía concertada" que se ha empleado para definir el estado actual de la economía francesa, es una imagen de una armonía que más que una realidad presente es una tendencia deseada. En ambas posiciones, igualmente, la solución es formalmente la misma: aumentar la representación popular en los organismos de planificación; pero mientras la primera lo resuelve simplemente con el mayor número, la segunda va más allá, haciendo especial hincapié en la información de todos los ciudadanos y a quienes los representan, para que contribuyan efectivamente en la elaboración, ejecución y control del Plan. Y agregan que ésto exige la presencia de un Estado fuerte y decidido, capaz de crear estas condiciones.

Actualmente, señala Mendes France, el Plan es elaborado y ejecutado, de un lado, por una burocracia que, en la mejor de las hipótesis es neutra, y de otro, por grupos que disponen de medios eficaces para defender sus intereses y pesar sobre las decisiones. Aparte las participaciones obreras de carácter frecuentemente simbólico, no existe democracia en la planificación francesa. Las decepciones que podrían resultar de ello presentan el riesgo de crear un prejuicio desfavorable contra la planificación misma. Es urgente, pues, enderezar la situación a fin de evitar el desarrollo de una desconfianza peligrosa para el porvenir.

¿Cómo lograr que el Plan se convierta en la obra de todos los ciudadanos franceses? Entendemos que una acción proficua en esta materia, debería admitir la aceptación de estos principios:

- 1º) Una participación activa de los ciudadanos, o de sus representantes, en la elaboración, ejecución y control del Plan, lo que exige, antes que nada, la preparación de aquellos para tales tareas (se trata aquí de la democracia en orden a los medios).
- 2º) Una orientación de la producción con vistas a satisfacer las necesidades sociales definidas por autoridades emanadas de la nación misma (se trata aquí de la democracia en orden a las finalidades perseguidas).

- 3º) Una intervención decidida del Estado, que al tiempo que se libere de los grupos de presión, sea capaz de adoptar una serie razonada de decisiones y de comprometer a todos los ciudadanos en un verdadero esfuerzo de superación económica y social.

Es cierto que la existencia de un Plan, aun con las garantías señaladas, no constituye por sí solo el medio capaz de resolver los diversos antagonismos existentes en la sociedad y que los grupos de presión encarnan. No obstante, no puede negarse que más allá de las contradicciones internas —sobre las cuales el técnico no siempre tiene la posibilidad de actuar— el Plan se presenta como un instrumento ineludible para expresar el futuro. E incluso, en la medida que las técnicas de planificación se perfeccionan, como un medio que permite a la sociedad realizar en el futuro elecciones más concientes y razonadas.

Todo ello induce a afirmar, pues, que la existencia de una planificación popular y no meramente tecnocrática o dirigida por intereses particulares, constituye uno de los requisitos fundamentales —no suficiente, pero sí necesario— para la práctica de una verdadera democracia económica.

#### 6. *Utilidad de la planificación.*

Cabría preguntarse, por último, si luego de las críticas esbozadas sigue siendo útil mantenerse apegados a la técnica de la planificación. Para contestar a esta interrogante, creemos oportuno efectuar previamente estas dos reflexiones:

a) La planificación es un proceso. Se establece en un momento determinado —generalmente crítico y carente de medios técnicos y humanos para abordar la obra— y se va perfeccionando con el correr del tiempo. La planificación francesa es un ejemplo típico que ilustra sobre las características de este proceso. Ciertamente, quien a la luz de los acontecimientos históricos compara los hechos, las circunstancias y los resultados del Primer Plan, con las exigencias y perspectivas que al cabo de quince años se traza el Cuarto Plan, no puede menos que reconocer los grandes avances que en materia técnica e investigativa, así como de ejecución y contralor se han logrado. Subsisten, claro está, diversas imperfecciones, pero éstas, más que obstáculos insuperables, se presentan como pautas indicadoras de que el proceso referido aún no ha terminado. Por ello, sin pretender que se han vencido todas las oposiciones, es lícito afirmar que se ha creado en torno al Plan un amplio campo en que todas las partes están de acuerdo.

b) La planificación francesa no constituye una receta milagrosa, capaz de resolver en un plazo más o menos breve, los diversos problemas de una sociedad en constante transformación, que se ha lanzado a la búsqueda del porvenir en un panorama político complejo y a menudo confuso. Por el contrario, como toda obra humana, la planificación es imperfecta. Pero quienes deben manejarla son los primeros en reconocer sus limitaciones y sus deficiencias —que deben superarse— sin perjuicio

de admitir que también constituye un instrumento de cierto valor. Jean Meynaud refiriéndose a la planificación soviética —que para muchos constituye el modelo más avanzado en la materia— expresa: “Actualmente conocemos mejor el desarrollo de esta inmensa aventura, sus luces y sus sombras: sabemos que, aun aplicada en la forma más rigurosa, la planificación, cuyos resultados son muy diferentes según los sectores (contraste entre la industria y la agricultura), comporta lagunas y defectos así como formas específicas de despilfarro. Nadie ignora ya que el éxito depende de un permanente trabajo de ajuste y revisión. Sólo los burócratas, afirmaba Stalin, pueden imaginar que todo está terminado una vez establecido el plan.”<sup>(1)</sup>

A la luz de estas consideraciones creemos en la utilidad de la planificación francesa. Además y fundamentalmente, porque con el correr del tiempo ha sabido destacar tres méritos sustanciales a saber:

1º) El plan constituye un instrumento de orden, pues ha introducido entre los proyectos a largo plazo una coherencia que no podría haberse logrado por el simple juego del mercado. Si, en efecto, el mercado coordina las decisiones a corto plazo mediante el mecanismo de los precios, en cambio, no puede hacerlo para las decisiones cuyos efectos han de sentirse a lo largo de muchos años.

2º) El plan constituye un instrumento de educación, ya que ha permitido a todos los sectores que intervienen en el proceso de su elaboración, formar una conciencia clara de los imperativos del crecimiento económico.

3º) Por último, el plan constituye un instrumento de progreso, por cuanto estimula las iniciativas, encuadra los objetivos y evita el despilfarro.

En consecuencia, parece importante evaluar en toda su magnitud este instrumento que se pone a disposición del hombre y utilizarlo de la mejor manera posible —eliminando sus imperfecciones— para que contribuya al logro de los objetivos perseguidos.

---

(1) Meynaud. Jean: “Planification et Politique”, Ed. Etudes de Science Politique, 1963.



## **A N E X O S**



## Anexo I

### LA CONTABILIDAD NACIONAL

#### 1. *Introducción*

La contabilidad nacional constituye un instrumento básico de análisis en la planificación francesa. Su elaboración está a cargo del Servicio de Estudios Económicos y Financieros (SEEF), organismo que le ha dado una formulación distinta a las técnicas anglo-sajonas que se habían venido utilizando en el país hasta 1955. En lo fundamental, el SEEF entendía que esas técnicas no se adaptaban a las exigencias de la planificación, en razón del carácter global de las estimaciones (que hace difícil la interpretación de los mecanismos económicos) y la forma de agrupación de las operaciones basadas en la naturaleza de la actividad (que en el caso de la economía francesa sería preferible presentar por grupos sociales, en la medida que los comportamientos económicos de los grupos están claramente definidos).

Existen tres clases de cuentas económicas: las cuentas definitivas, las provisorias y las prospectivas.

Las cuentas definitivas o retrospectivas se establecen a posteriori, dos o tres años después de ocurridos los hechos, disponiendo de todas las informaciones estadísticas existentes.

Las cuentas provisorias son cuentas de previsión elaboradas durante el transcurso del año estudiado, con cierta aproximación a los datos reales.

Las cuentas prospectivas son igualmente cuentas de previsión pero establecidas a priori. Se basan en los análisis de las cuentas definitivas y provisorias, y en una serie de hipótesis sobre el desarrollo de la economía (nivel general de precios y de la producción, déficit del sector público, inversiones, comercio exterior, consumo y ahorro).

#### 2. *Características.*

La contabilidad nacional se adecúa sólo parcialmente a la designación de contabilidad. Al nivel de la nación, en efecto, se utilizan las formas de presentación contables por partida doble, pero en los hechos no tienen la misma precisión de la contabilidad de las empresas privadas.

Todos los sistemas de contabilidad económica tratan de describir una serie de flujos de valor, anotando la evaluación monetaria de esos flujos en el crédito de la cuenta del sector económico del que "salen" y en el débito de la cuenta del sector económico al que "entran".

En este proceso, no es posible describir todas las operaciones, sino simplemente estimar grupos de operaciones que se suponen homogéneos.

Esto conduce a que en la contabilidad nacional se proceda de acuerdo con la técnica de los modelos. La exactitud de las cuentas económicas de la nación dependerá, en consecuencia, del valor del modelo elegido. Para que tal cosa ocurra, el modelo deberá adaptarse a la estructura de la economía del país considerado y a las estadísticas disponibles.

El sistema de contabilidad nacional francesa se basa en un *cuadro económico conjunto* —“tableau économique d'ensemble”— que incluye las cuentas de los *agentes* y las cuentas de las *operaciones*, lo que permite calcular de una manera relativamente simple los agregados de la economía, es decir, las magnitudes características de la actividad económica del país durante un periodo determinado.

### 3. *Las cuentas de los agentes.*

Las cuentas de los agentes resumen la actividad económica de un conjunto homogéneo de personas físicas o morales denominadas “agentes económicos”.

El análisis de la realidad económica permite definir una serie de funciones económicas íntimamente vinculadas. La producción y el consumo constituyen las dos funciones más importantes, dando lugar al agrupamiento de dos categorías de agentes: las “*Empresas*”, que constituyen organismos orientados a la producción de bienes y servicios; y las “*Familias*”, cuya actividad económica se considera fundamentalmente desde el punto de vista del consumo.

Junto a estos dos grupos aparece el Estado, ya sea ejerciendo una actividad económica similar a las empresas privadas, ya sea concurriendo con otra serie de actividades, entre las cuales se destaca la satisfacción de las necesidades colectivas —educación, salud, vivienda, justicia, etc.— y la orientación de la política monetaria, fiscal, etc. Las actividades no económicas del Estado dan lugar a una tercera categoría de agentes, denominada “*Administración*”.

Puesto que la economía nacional no constituye un sistema cerrado, la contabilidad da cabida a una cuenta que incluye las relaciones con el exterior. En consecuencia, surge la posibilidad de medir la actividad económica interior y la actividad económica nacional:

- La actividad económica interna o territorial, comprende la actividad de los agentes localizados en el interior de las fronteras territoriales, cualquiera sea la nacionalidad y el lugar de residencia principal;
- La actividad económica nacional, en cambio, incluye la actividad de todos los agentes que residen habitualmente en el país, cualquiera sea el lugar de actividad.

Hasta el año 1959, las cuentas de empresas, familias, administración y exterior, constituían las categorías fundamentales de la contabilidad nacional francesa. El nuevo sistema establecido desde entonces, introdujo una modificación, creando una nueva categoría, las “*Instituciones financieras*”, dividiendo en dos el grupo de las empresas.

El establecimiento de esta nueva categoría responde a las necesidades prospectivas de corto y mediano plazo y pudo concretarse en virtud de los progresos realizados en el análisis de las instituciones financieras. En efecto, bancos y demás instituciones financieras constituían en el grupo de las empresas una categoría particular, caracterizada por una actividad esencialmente improductiva (desde el punto de vista de la contabilidad nacional). Sin embargo, se habían mantenido en la categoría de empresas en razón de su estructura jurídica y sus motivaciones (obtención de beneficios), similares al de las demás empresas. Desde entonces forman una categoría independiente con una función específica: centralización del capital disponible y financiamiento del sistema.

#### 4. *Las cuentas de las operaciones.*

Tienen por objeto reagrupar las operaciones de la misma naturaleza efectuadas por el conjunto de unidades consideradas. Para cada tipo de operación se establece una cuenta que se debita por las operaciones de este tipo, que han sido llevadas al crédito de una cuenta de agentes e inversamente.

- Las operaciones de creación, cambio y utilización de bienes y servicios que corresponden a las funciones de producción y consumo, forman una primera categoría que se concreta en una cuenta de *operaciones de bienes y servicios*. Esta clase de operaciones constituye una unidad por cuanto tiene por objeto inmediato un producto.
- Las operaciones por medio de las cuales se distribuye el valor agregado entre las familias, las empresas y la administración —y luego es objeto de redistribuciones inducidas, especialmente por parte del Estado— constituyen una segunda categoría, que se anota en la cuenta de *operaciones de distribución*. La unidad de esta categoría de operaciones reside en la función común que cumplen (distribución del ingreso nacional) y en el hecho de que no se refieren nunca en forma directa a bienes y servicios.
- La tercera clase de operaciones se resume en la cuenta de *operaciones financieras*. Se trata de las operaciones que reflejan las variaciones de los haberes monetarios y otros créditos de los agentes. Constituyen la contra-partida (o aspecto financiero) de las operaciones de bienes y servicios y de distribución, a las que se suman las operaciones específicamente financieras de intercambio de créditos. La unidad de esta categoría de operaciones se basa en la función común (financiamiento del sistema) y en el hecho de que todas tienen por objeto un derecho (o un crédito).

#### 5. *El cuadro económico conjunto.*

Un cuadro de doble entrada que incluye las cuentas de los agentes en las columnas y las cuentas de las operaciones en las líneas, constituye la síntesis de las cuentas nacionales. El esquema del cuadro económico conjunto presenta la siguiente estructura:



Para comprender las características de este cuadro, es necesario tener en cuenta que cada categoría de agente debe aparecer allí dos veces. En efecto, las operaciones que se refieren a cada categoría de agentes constituyen "recursos" o "empleos". En términos generales, el agente considerado asimila los recursos a ingresos y los empleos a gastos. Así, los salarios pagados por los empresarios constituyen un empleo, en tanto resultan un recurso para las familias que los reciben. De la misma manera, un préstamo es un empleo para el prestamista y un recurso para el prestatario.

En virtud de las reglas de la contabilidad por partida doble, esta distinción permite establecer una igualdad entre recursos y empleos, para cada categoría de agentes y para cada categoría de operaciones. Al nivel de las cuentas parciales, esta igualdad se logra anotando los saldos que equilibran las cuentas. Al nivel de conjunto de las operaciones, la igualdad entre recursos y empleos tiene una significación no solamente contable sino también económica, puesto que traduce el equilibrio económico de conjunto.

#### 6. Descripción de las actividades de los agentes.

La lectura de las columnas de empleos y recursos de los agentes, da una visión completa pero indiferenciada de la actividad de los agentes. Por esta razón se trata de reflejar en la cuenta de cada agente, conjuntos de operaciones homogéneas que se expresan en forma de subcuentas. A estos efectos se han creado las cuentas de producción, explotación, afectación, capital y financiera.

1. La *cuenta de producción* tiene por objeto describir la relación que existe entre la producción y el consumo necesario para su realización (consumo intermedio). El saldo de esta cuenta constituye el *valor agregado*. La cuenta se establece solamente para los agentes cuya actividad es considerada productiva, es decir, las empresas no financieras y las familias. Presenta la particularidad de que se estructura por ramas o sectores, en forma de cuadro de transacciones industriales, agrupando el conjunto de productores (empresas o familias) que producen el mismo tipo de productos.

2. La *cuenta de explotación* tiene por finalidad describir las operaciones de distribución del valor agregado directamente vinculado a la actividad productiva. A estos efectos toma el saldo de la cuenta precedente, sumándole las subvenciones a la producción y restándole las cargas directas a la producción. El saldo de la cuenta constituye el *beneficio bruto de explotación*. Es una cuenta esencial para el grupo de empresas no financieras; de escasa significación para las familias (ya que su actividad productiva es poco importante); e inexistente para la administración (puesto que su actividad no es considerada productiva por la contabilidad nacional francesa) y para las instituciones financieras, que no participan en la producción.

3. La *cuenta de afectación* describe el destino de los recursos corrientes de los agentes *vis-a-vis* los empleos necesarios. En las empresas no financieras la cuenta analiza la utilización del beneficio bruto de ex-

plotación y fuentes anexas (subvenciones, por ejemplo), en forma de impuestos directos, distribución de utilidades y dividendos, etc.; el saldo constituye el ahorro. En las familias, la cuenta describe los ingresos (rentas del capital y del trabajo) y su empleo en forma de consumo y ahorro. En la administración, la cuenta refleja los ingresos (impuestos directos e indirectos, subvenciones, cotizaciones sociales, etc.) y los gastos (compras de bienes y servicios, salarios, prestaciones sociales, etc.); el saldo puede ser un déficit o un ahorro. En las instituciones financieras la cuenta comprende los recursos (intereses, dividendos y primas netas de seguros) y los empleos (compras de bienes y servicios, salarios, impuestos, etc.).

4. La *cuenta de capital* tiene por objeto describir las variaciones patrimoniales de los agentes. Los recursos están constituidos por los ahorros provenientes de la cuenta de afectación y los empleos por la formación bruta de capital fijo y stocks en las empresas no financieras y por la utilización del ahorro en las familias y la administración.

5. La *cuenta financiera* describe las variaciones de los haberes financieros de los agentes, es decir, las modificaciones de sus posiciones deudoras o acreedoras con relación a otros agentes. Expresa por medio de qué tipo de operaciones se ha satisfecho la necesidad de financiamiento o se ha empleado la capacidad de financiamiento de los agentes.

Las sub-cuentas que se acaban de mencionar no son aplicables a la cuenta "Exterior", en razón de la estructura particular de esta cuenta. En efecto, la cuenta resto del mundo no refleja el conjunto de la actividad de los agentes del exterior, sino las relaciones entre el exterior y los agentes del país. En estas condiciones, la división del exterior en sub-cuentas no tendría razón de ser. En cambio, es útil distinguir su actividad en *operaciones corrientes* y *operaciones financieras*, con el objeto de vincular esta cuenta al saldo acreedor y deudor de los otros agentes.

En consecuencia, las sub-cuentas de los diversos grupos de agentes, son las que se expresan en el esquema siguiente:

Empresas: no financieras	Familias	Administración	Instit. financieras	Exterior
Producción				Operaciones corrientes
Explotación	Explotación	—	—	
Afectación	Afectación	Afectación	Afectación	
Capital	Capital	Capital	Capital	Operaciones financieras
Financiera	Financiera	Financiera	Financiera	

**CUADRO ECONOMICO CONJUNTO**

	E M P L E O S										R E C U R S O S											
	Empresas no financieras			Familias			Adminis- tración		Instit. financieras		Exterior	Empresas no financieras			Familias			Adminis- tración		Instit. financieras		Exterior
	E (1)	A (1)	C (1)	E	A	C	A	C	A	C		E	A	C	E	A	C	A	C			
Producción interior bruta																						
Consumo																						
Formación bruta de capital																						
Formación de stocks																						
Exportaciones																						
Saldo de utilización de servicios																						
Importaciones																						
<i>TOTAL: Operaciones de bienes y servicios</i>																						
Salarios y leyes sociales																						
Contribuciones sociales																						
Intereses y dividendos																						
Impuestos																						
Transferencias																						
Seguros																						
Ingresos y gastos del exterior																						
Operaciones varias de distribución.																						
Ingreso bruto de los empresarios individuales																						
Financiamiento de las inversiones por los empresarios individuales																						
<i>TOTAL: Operaciones de distribución</i>																						
Beneficio bruto de explotación																						
Ahorro bruto																						
Capacidad de financiamiento																						
Necesidad de financiamiento																						
<i>TOTAL GENERAL</i>																						

(1) E = Explotación. A = Afectación. C = Capital.

## 7 *Presentación de las cuentas.*

Los resultados contables del esquema precedente pueden presentarse con un grado de detalle más o menos grande, según las exigencias de la planificación. En la práctica se ajusta a estas variantes:

- Presentación de las cuentas sintéticamente, en forma de un cuadro económico conjunto que incluye las llamadas cuentas simplificadas.
- Presentación de las cuentas analíticamente, en forma de cuentas desarrolladas y cuentas complementarias.

### a) *El cuadro económico conjunto y las cuentas simplificadas.*

Con la finalidad de simplificar la presentación de las cuentas, el cuadro económico conjunto incluye solamente las cuentas de explotación, afectación y capital, dejando de lado las cuentas de producción y las cuentas financieras. Las razones de esta exclusión son las siguientes:

- Las cuentas de producción pueden ser utilizadas satisfactoriamente solamente cuando aparecen yuxtapuestas entre sí, constituyendo un *cuadro de transacciones industriales*. Este cuadro se verá inmediatamente cuando se analicen las cuentas complementarias.
- Las cuentas financieras y el análisis de las operaciones que les dan origen, adquiere interés particularmente cuando se relacionan entre sí constituyendo un *cuadro de operaciones financieras*. Este cuadro también se verá cuando se analicen las cuentas complementarias.

En consecuencia, el deseo de conservar una estructura simple en el cuadro económico conjunto, hace que las operaciones de bienes y servicios y las operaciones financieras no aparezcan detalladas. En estas condiciones, el cuadro económico conjunto y las cuentas simplificadas incluyen solamente los saldos de las cuentas de producción y de las cuentas financieras: el *valor agregado o producción interior bruta* (que figura en los recursos de las empresas no financieras y de las familias) y la *capacidad o necesidad de financiamiento*.

En definitiva, pues, el cuadro económico conjunto presenta la siguiente estructura:

b) *Las cuentas desarrolladas.*

Constituyen desagregaciones del cuadro económico conjunto y de las cuentas simplificadas. Se publican anualmente con la finalidad de introducir análisis complementarios sobre los agentes y las operaciones e incluir cuentas que figuraban solamente con sus saldos en las cuentas simplificadas y el cuadro económico conjunto.

1. Los análisis complementarios sobre los agentes consisten fundamentalmente en subdivisiones de las cuentas. A vía de ejemplo se señala que la cuenta de afectación de la administración se divide en las operaciones de los siguientes organismos: Estado, entidades locales, establecimientos administrativos, instituciones de seguridad social, administraciones extranjeras e internacionales.

2. Los análisis complementarios sobre las operaciones se refieren a las de bienes y servicios y de distribución.

El cuadro desarrollado de bienes y servicios que se establece, explicita la clasificación del cuadro económico, describiendo 17 grupos de bienes y servicios clasificados por naturaleza y por categoría de agentes. El cuadro permite determinar para cada agente los gastos de consumo por productos, la formación de capital fijo, etc. Además este cuadro, contrariamente a lo que ocurre en el cuadro económico conjunto, da el monto del consumo intermedio que se ha necesitado para la producción. En consecuencia, en los recursos aparece una cifra de producción aumentada por el consumo intermedio que figura en los empleos. Esa cifra difiere, en el monto de este consumo, de la producción interior bruta que existe en el cuadro económico conjunto.

En lo relativo a las operaciones de distribución, cabe manifestar que las diez actividades descritas en el cuadro económico conjunto se desagregan en detalle alcanzando aproximadamente a 30 operaciones.

3. Se ha visto que en las cuentas simplificadas del cuadro económico conjunto, las cuentas de producción y las cuentas financieras se incluían exclusivamente con sus saldos. En las cuentas desarrolladas estas cuentas explicitan su contenido.

Las cuentas de producción de las empresas y de las familias incluyen en cada rama la producción y el consumo intermedio dividido en 17 categorías.

Las cuentas financieras, por su parte, se establecen para cada agente, agrupándose luego en un cuadro sintético llamado "cuadro resumido de operaciones financieras". Esto permite detallar los saldos de capacidad y necesidad de financiamiento en 10 grupos de operaciones.

c) *Las cuentas complementarias.*

Tienen por objeto introducir nuevas desagregaciones en las cuentas desarrolladas. Pero contrariamente a éstas, no se elaboran ni publican todos los años, sino por periodos irregulares.

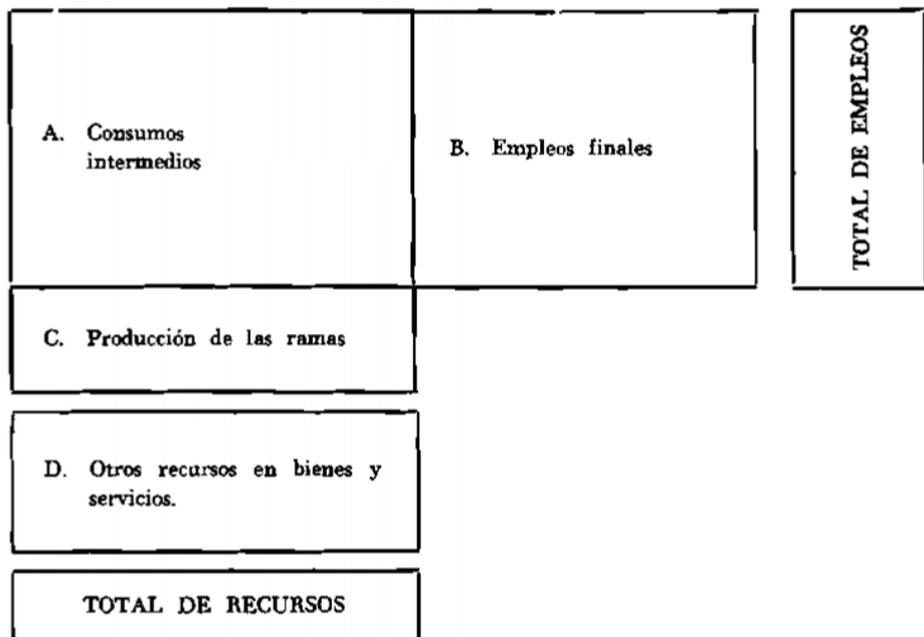
Las cuentas complementarias son las siguientes:

- Cuadros de operaciones financieras (de publicación anual).
- Cuentas de las empresas no financieras en 28 sectores.
- Cuentas de las familias en seis categorías socio-profesionales.
- Cuadros de transacciones industriales.

Se examinará en detalle los cuadros de transacciones industriales y los cuadros de operaciones financieras, por ser los que tienen mayor significación.

1. *Cuadros de transacciones industriales.* Se presentan en 16 o 65 ramas, constituyendo una nueva desagregación de las cuentas de producción y de las cuentas de bienes y servicios.

Estos cuadros incluyen los consumos intermedios y diversas magnitudes que permiten obtener el total de recursos y empleos para cada categoría de productos. Expresados en forma esquemática se representan de la siguiente manera:



La exposición que sigue explica el contenido de los distintos cuadros del esquema, de acuerdo con la formación que se realizara del mismo en el año 1956.

En esencia, la denominación "cuadro de transacciones industriales" debería aplicarse solamente al Cuadro A del esquema. Sin embargo esta denominación se ha mantenido para todo el esquema, el que en conjunto constituye con más propiedad un "cuadro general de recursos y empleos de bienes y servicios".

A. Consumos intermedios. La nomenclatura utilizada para describir los consumos intermedios comprende 16 ramas en la versión resumida del cuadro y 65 ramas en la versión desarrollada. En las columnas se inscriben los recursos de cada rama y en las líneas los empleos de cada producto.

De acuerdo con esto, el esquema del Cuadro A se presenta de la siguiente manera:

<p><b>PRODUCTOS</b> (65 líneas correspondientes a 65 productos)</p>	<p><b>R A M A S</b> (65 columnas correspondientes a 65 ramas)</p>	<p>Columna adicional para "Comercio"</p>	<p>Columna adicional para "derechos y tasas de importación"</p>	<p>Total de consumos intermedios por productos.</p>
<p>Total de consumos intermedios por ramas</p>				

Las características a destacar en el cuadro son las siguientes:

- La matriz no es cuadrada ya que el comercio, de acuerdo con una convención adoptada, aparece solamente en las columnas.
- La diagonal correspondiente a los consumos propios de las ramas ha sido anulada. De esta manera los intraconsumos (por ej. el consumo de carbón necesario para la producción de hulla) no aparece ni en la producción ni en el consumo intermedio. De acuerdo con esta convención, resulta que cuando se pasa de una división de la economía en 65 ramas a una división en 16 ramas, el volumen de los intraconsumos aumenta más, haciéndose menor el total de consumos intermedios.

- La columna de derechos y tasas de importación no cumple ninguna función en este cuadro. Se justificará su utilidad en el Cuadro C. Producción por ramas.

B. Empleos finales. El segundo cuadro incluye los empleos finales a los cuales se afectan los productos destinados al consumo y a la formación de capital. El esquema del Cuadro B se presenta de la siguiente manera:

<b>PRODUCTOS</b> (65 líneas colocadas a continuación de las 65 de consumos intermedios)	<b>EMPLEOS FINALES</b> (9 columnas por "tipo" de demanda, más una columna para el "término corrector")	Total general de los empleos por productos
	Total de empleos finales por tipo de demanda	

En este cuadro se incluyen las siguientes magnitudes:

- El consumo final de los agentes familias, administración e instituciones financieras;
- La formación bruta de capital de todos los agentes;
- Las exportaciones;
- La variación de existencias;
- Un término que corrige las diferencias entre el precio F.O.B. de las exportaciones y los precios internos.

El total general de empleos por productos es igual a los consumos intermedios más los empleos finales.

C. Producción de las ramas. El tercer cuadro tiene por finalidad establecer el valor de la producción por ramas. El esquema del Cuadro C se presenta de esta manera:

## R A M A S

(67 columnas a continuación de las de consumos intermedios, más una columna de totales) (a)

5 líneas que indican	<p>El total de los consumos intermedios por ramas (b).</p> <p>El valor agregado por ramas.</p> <p>La producción de las ramas a precios reales de producción.</p> <p>El término corrector de los desvíos entre los precios internos y los precios F.O.B.</p> <p>La producción por ramas a precios internos.</p>
	<p>a) La columna de totales prolonga la columna titulada "Total de consumos intermedios (por productos)".</p> <p>b) En el esquema del Cuadro visto anteriormente, esta línea figuraba como margen inferior del cuadro de consumos intermedios.</p>

En consecuencia, sumando el consumo intermedio de las ramas con el valor agregado (remuneración del trabajo, del capital, etc., pago de impuestos vinculados a la producción), se obtiene la producción de cada rama. Esta producción se estima a precios reales, es decir, a los precios resultantes de los diferentes mercados. Sin embargo, estos precios no son homogéneos, particularmente por los beneficios fiscales de que gozan los productos exportados. Para tener en cuenta esta diferencia, las exportaciones se afectan por un término corrector que permite determinar la producción a precios internos.

D. Recursos en bienes y servicios. Se ha visto antes, que la suma del cuadro de consumos intermedios más el cuadro de empleos finales, expresa el total de empleos por productos. El esquema se completa agregando un Cuadro D que incluye los recursos en bienes y servicios. De esta forma se llega al total de recursos que equilibra el total de empleos.

El esquema del Cuadro D se presenta de la siguiente manera:

### PRODUCTOS

(67 columnas a continuación de los cuadros A y C; pero tomados como representativos de los productos y no de las ramas, más una columna de totales) (a)

6 líneas que indican	<p>Total de las producciones por ramas (o por productos).</p> <p>Importaciones.</p> <p>Derechos y tasas de importación.</p> <p>Utilidad comercial.</p> <p>Valorización de existencias.</p> <p style="text-align: center;">Total de recursos por productos.</p>
	<p>a) Esta columna de totales prolonga la columna titulada "Total de consumos intermedios (por productos)".</p>

La estimación de los recursos se coloca debajo del Cuadro C pero separada de éste último, con la finalidad de recalcar que a este nivel cambia la forma de análisis. En efecto, la correspondencia bi-unívoca que existe entre rama y producto hace que al nivel nacional la producción de un producto coincida con el de la rama correspondiente; pero no ocurre lo mismo con las importaciones, puesto que una rama de acuerdo con sus necesidades de producción, puede importar productos diversos. Por esta razón en el Cuadro D, el análisis por ramas es sustituido por el análisis por productos.

E. Las proyecciones. Los cuadros que acaban de exponerse, tomados en conjunto, constituyen un "cuadro general de recursos y empleos de bienes y servicios". Su elaboración en forma integral se realizó solamente en 1956 y 1959, pero todos los años se efectúa en un cuadro análogo, la estimación del equilibrio de recursos y empleos de bienes y servicios, a los efectos de tener un conocimiento cabal de cada uno de sus términos.

Los cuadros de 1956 y 1959 —que presentan el máximo de garantías— se utilizan como base de los trabajos. Los equilibrios que se determinan los años siguientes se basan en una extrapolación de sus datos.

Los trabajos de extrapolación tienen características distintas, según se refieran a años pasados o futuros. Sin embargo, se basan en la misma hipótesis, es decir, la constancia de los coeficientes técnicos, o su corrección si corresponde, tomando en consideración las informaciones que se poseen sobre variación de esos coeficientes en el tiempo.

Si se admite, en consecuencia, la estabilidad de los coeficientes o su evolución previsible, el cuadro de consumos intermedios se convierte en un instrumento útil de proyección, puesto que para un nivel dado de la demanda final y de las importaciones, es posible determinar el correspondiente nivel de actividad de las ramas.

Si la proyección pretende determinar el equilibrio de bienes y servicios para un año próximo, la técnica empleada se concreta en el presupuesto económico <sup>(1)</sup>; en cambio, si la proyección es para el año terminal del plan, la técnica utilizada es la proyección a mediano plazo. <sup>(2)</sup>

Sin embargo, interesa destacar aquí que tanto en uno como en otro caso, el cuadro de consumos intermedios (Cuadro A) no puede utilizarse en su forma original, debiendo transformarse en una matriz de consumos unitarios. Esta transformación se efectúa dividiendo el consumo intermedio de cada rama por su producción total.

Con esta matriz de consumos unitarios es posible determinar la producción que debe realizar cada rama para satisfacer la demanda de una unidad de cada bien.

Esta operación se realiza mediante la inversión de la matriz de consumos unitarios, lo que implica la resolución de un sistema de 65 ecuaciones lineales con 65 incógnitas.

---

(1) Véase Anexo II: "El presupuesto económico"

(2) Véase el capítulo: "La técnica de la planificación"

Una vez efectuada la inversión de la matriz puede llegarse, por simples multiplicaciones, a la demanda final fijada en el año de proyección y conocerse así la producción total.

Las proyecciones se efectúan, en principio, a precios constantes, es decir, suponiendo que el sistema de precios vigentes en el año base no variará. En efecto, de acuerdo con los principios de elaboración de los modelos de Leontief, no es posible estudiar simultáneamente variaciones en las cantidades producidas y en los precios. Sin embargo, el modelo toma en consideración las distorsiones más probables de los precios relativos, en la medida que puedan implicar fenómenos de sustitución y, en consecuencia, modificaciones de los coeficientes técnicos. De esta manera, la proyección tiene en cuenta las grandes modificaciones en el sistema de precios.

2. *Cuadros de operaciones financieras.* Se presentan dos cuadros que se diferencian por el mayor o menor detalle de las nomenclaturas utilizadas.

El cuadro *resumido* se elabora en base a una nomenclatura de las operaciones que contiene 10 categorías, en tanto que el cuadro *detallado* incluye 54 categorías. En estos cuadros el saldo de las operaciones de créditos y débitos es igual a la necesidad o capacidad de financiamiento, si todas las operaciones son bien conocidas. Cuando no se conocen todas las operaciones y existe una diferencia entre esas magnitudes, se corrigen por el rubro "Ajustamiento".

El cuadro detallado de operaciones financieras al igual que el cuadro resumido) constituye una yuxtaposición de las cuentas financieras de los diversos agentes. La cuenta Administración se divide en "Administraciones, excepto Estado" y "Tesoro" (Estado), con la finalidad de que las cuentas reflejen claramente su función financiera propia. Además, las instituciones financieras se dividen en "Sistema bancario" y "otras instituciones financieras", figurando en el último grupo los seguros y las instituciones de crédito especializado. Esta clasificación se impone en razón de las exigencias prospectivas de la cuenta. En efecto, el comportamiento previsible de los bancos es muy distinto al de otras instituciones de crédito, por lo que una previsión económica que no tuviera en cuenta esta distinción sería poco significativa.

Los cuadros incluyen en las *columnas* las empresas no financieras, las familias, las administraciones con excepción del Estado, el exterior (que se divide en extranjero, países de ultramar y Sarre) y el Tesoro (Estado). En las *líneas* las operaciones financieras se clasifican según su función (instrumento de colocación, o préstamo), y en los cuadros detallados, según la personalidad del deudor y el grado de liquidez de los créditos y débitos (dinero, otros depósitos, valores a corto plazo, obligaciones, acciones, créditos a plazo medio, etc.).

Los cuadros de operaciones financieras pueden esquematizarse de la siguiente manera:

**CUADRO DE OPERACIONES FINANCIERAS**

	Variaciones de los elementos del activo							Variaciones de los elementos del pasivo							
	Empresas no financieras	Familias	Administraciones, sin Estado	Exterior	Sistema bancario	Otras instituciones financieras	Tesoro	Empresas no financieras	Familias	Administraciones, sin Estado	Exterior	Sistema bancario	Otras instituciones financieras	Tesoro	
Colocaciones y préstamos															Emissiones y empréstitos
<b>TOTAL</b>															<b>TOTAL</b>
A deducir:															A deducir:
Reembolsos															Reintegros
<b>TOTAL</b>															<b>TOTAL</b>
Variaciones netas de activo. (Colocaciones y préstamos menos reembolsos)															Variaciones netas de pasivo. (Emissiones de empréstitos menos reintegros)
Necesidad de financiamiento															Capacidad de financiamiento

Estos cuadros expresan en las variaciones de activo:

- los aumentos de créditos;
- las disminuciones de créditos (precedidos de una cifra negativa o expresados como reembolsos y deducidos de la existencia total de créditos).

Y en las variaciones de pasivo:

- los aumentos de débitos;
- las disminuciones de débitos (precedidos de un signo negativo o expresados como reintegros y deducidos del total de las variaciones de pasivo).

De esta manera, cada tipo de crédito es objeto de una cuenta. En la parte derecha (pasivo), se indica la variación global (positiva o negativa) de los créditos del período. En la parte izquierda (activo), se ve como esta variación global se explica por las variaciones (positivas o negativas) que afectan los activos de los agentes (con excepción del emisor).

Aparece luego un cuadro de "reintegros o reembolsos", con la finalidad de expresar las amortizaciones financieras efectuadas en los créditos a largo plazo (obligaciones, préstamos a largo plazo, etc.). Los reintegros se expresan desde el punto de vista del deudor, constituyendo para este un elemento deducible de su pasivo; los reembolsos se expresan desde el punto de vista del acreedor, constituyendo para este un elemento deducible de su activo.



## Anexo II

### EL PRESUPUESTO ECONOMICO

#### 1. *Finalidades.*

El presupuesto económico es un instrumento de análisis que sirve para determinar una serie de equilibrios globales para el año próximo partiendo de ciertas hipótesis.

El análisis de esos equilibrios permite esclarecer las decisiones del gobierno, medir su coherencia en relación a los mecanismos empleados, prever las consecuencias y poner en evidencia las tensiones que pueden manifestarse en caso de su realización.

Las primeras tentativas sistemáticas para apoyar la acción de los poderes públicos sobre la base de un análisis económico previsional comenzaron después de la segunda guerra mundial. Se trataba esencialmente entonces, de comparar el desarrollo posible de la producción —limitado por la escasez de factores de producción— con el crecimiento de la demanda que era en cierta medida independiente de la producción. Este análisis pretendía medir las brechas inflacionistas o deflacionistas resultantes de esa situación. La comparación de la producción y la demanda serviría para verificar la existencia de cohesión: si la producción y el consumo eran iguales, se lograba el equilibrio económico; si la producción se revelaba más grande que el consumo habría deflación; por último, si la producción resultaba inferior al consumo habría inflación. En base a estas constataciones, era entonces posible tomar medidas para restablecer el equilibrio amenazado y calcular el efecto probable sobre el conjunto de la economía.

Esta comparación de empleos y recursos del país inspiró el término "presupuesto económico". La expresión se conservó en lo sucesivo, aun después de haber cambiado la naturaleza de las proyecciones y de haber comenzado la confección de verdaderas cuentas nacionales previsionales.

#### 2. *Definición*

El presupuesto económico es la contabilidad nacional para el año próximo. Se trata de una previsión que engloba el conjunto de las relaciones económicas que existe entre los agentes económicos y entre éstos y el resto del mundo.

Una previsión de esta naturaleza sólo es posible cuando la actividad económica del pasado se encuentra registrada en forma de contabilidad nacional sin omitir la consideración de ningún flujo en su campo de observación.

Los cuadros de la contabilidad nacional francesa han sido establecidos para facilitar las proyecciones y particularmente las proyecciones a corto plazo. Por esta razón se clasifican los agentes económicos en grupos que presentan comportamientos homogéneos, se detallan las operaciones que constituyen instrumentos de política económica para el Estado y se realizan los mayores esfuerzos para integrar en la contabilidad nacional los cuadros de operaciones financieras que dan indicaciones precisas para la acción a corto plazo.

Al igual que la contabilidad nacional, los presupuestos económicos pueden establecerse de una manera más o menos detallada. En ciertas circunstancias, por ejemplo, el consumo de las familias se representa por una sola cifra. En otras, por el contrario, se descompone en una gran cantidad de productos. Pero, en todos los casos, la previsión cubre el conjunto de la actividad económica nacional.

### 3. *Carácter anual y fecha de preparación.*

Los presupuestos económicos son anuales. Se podría concebir presupuestos económicos para períodos menores —semestrales o trimestrales, por ejemplo— desde el momento que se puede disponer de una contabilidad nacional semestral o trimestral. Pero en esos casos la previsión daría para cada variable el valor medio del período considerado y no su evolución en el curso del período.

Los presupuestos anuales son los usuales. Por una parte, la contabilidad nacional anual es más precisa que las contabilidades para períodos más cortos, pues ciertos flujos se dan solamente sobre base anual. Por otra parte, las decisiones del Estado son tomadas para el período de un año (Ley de Finanzas). Las previsiones presupuestales dan ante todo elementos de información para presupuestos económicos anuales. Los presupuestos así concebidos constituyen un buen instrumentos para someter a prueba la eventual adaptación de la política presupuestal a los objetivos previstos.

Sin embargo el hecho de disponer solamente previsiones anuales presenta el inconveniente de tener que esperar hasta el fin del año para poder comparar la previsión con la realidad. Se trata de superar este inconveniente utilizando análisis estacionales de las diversas series estadísticas, aplicándolas a los totales del presupuesto económico; pero esta solución no es muy satisfactoria pues los elementos de las cuentas nacionales cubren en general un campo más vasto que el de las series estadísticas. Por eso se trabaja actualmente en la descomposición trimestral de las cuentas nacionales anuales del pasado, lo que permitirá reunir elementos para la descomposición de los presupuestos económicos futuros.

Con relación a la fecha de preparación corresponde señalar que el presupuesto económico para el año N se establece en el momento de la preparación de la ley de finanzas de ese año, es decir, en setiembre del año N-1 (Presupuesto N° 2). En general lo precede un presupuesto que se establece en marzo del año N-1 (Presupuesto N° 1), que se utiliza para

los primeros trabajos sobre el presupuesto del Estado o más generalmente, para el establecimiento de medidas especiales. La etapa siguiente consiste en establecer un presupuesto en febrero-marzo del año N.

A estos presupuestos económicos pueden agregarse otros, ya sea por que distintas circunstancias imprevistas modifican la evolución económica, ya sea porque el gobierno solicita estudiar medidas específicas.

Los presupuestos económicos se concretan primero en cuentas provisionales y luego definitivas. Puesto que los presupuestos pueden establecerse en condiciones muy diferentes, esto equivale a decir que los métodos de preparación no podrán ser los mismos en todos los casos. Sin embargo, los principios para establecer presupuestos económicos y cuentas definitivas no son fundamentalmente opuestos, ya que el presupuesto es un conjunto de hipótesis y las cuentas un conjunto de constataciones estadísticas.

#### 4. Principios que rigen su elaboración.

Los presupuestos económicos se elaboran en base a los siguientes principios:

- a) Se utilizan las cuentas de agentes y las cuentas de operaciones de la contabilidad nacional de años anteriores. Las operaciones, que se establecen cuenta por cuenta, son las mismas que las realizadas en el pasado.
- b) Se establecen ciertas relaciones funcionales entre las diversas operaciones.
  - 1) Esas relaciones son, en primer lugar, *relaciones de equilibrio contable* (equilibrio entre ingresos y gastos de las cuentas, ajustes entre recursos y empleos de alimentos, bienes de consumo industrial, bienes de equipamiento y servicios).

Estas relaciones tienden a asegurar un cierto grado de coherencia entre las previsiones y las decisiones. Permite, por ejemplo, verificar que las decisiones tomadas respecto a la distribución de los ingresos no conducirán a consumos superiores a las posibilidades de la producción. Sin embargo la búsqueda de coherencia no es un fin en si mismo, pues carece de sentido hacer una previsión falsa pero coherente o tomar decisiones coherentes pero erróneas.

2) Esas relaciones son, en segundo lugar, *relaciones de interdependencia*, que existen en el año considerado en la economía.

- El conocimiento del *comportamiento* de un grupo de agentes económicos. Se dirá, por ejemplo, que cuando el consumo total de las familias aumente en volumen  $x$  por ciento, el consumo de productos alimenticios deberá aumentar en  $x$  por ciento. O se dirá que las empresas no admiten que la parte autofinanciada de su formación de capital sea superior a  $x$  por ciento.
- La existencia de ciertas *relaciones institucionales* entre diversas magnitudes: los impuestos y la producción o los ingresos, las aportaciones sociales y los salarios, etc.

- La permanencia de ciertas *estructuras*: estructuras técnicas (por ejemplo, estabilidad de los coeficientes técnicos), económicas (p. ej. mantenimiento de la parte correspondiente a los ingresos del trabajo y del capital entre ciertos límites), financieras (p. ej. estabilidad en la distribución del patrimonio y en consecuencia de los ingresos del capital entre las familias y las empresas).

c) Se establece un modelo matemático, en base a las relaciones precedentemente enunciadas. Este modelo puede resolverse en cuanto se elijan los datos, términos conocidos o hipótesis. Esas hipótesis se refieren al nivel general de los precios y a las partidas que se relacionan al sector público. Producción, salarios, stock de alimentos y materias primas, ingresos, etc., se fijan extrapolando las cifras obtenidas para el año de referencia. Los términos desconocidos o variables dependientes, son aquellas que es difícil prever (por ejemplo, importación de alimentos, impuestos indirectos, etc.), o bien aquellos que pueden ser considerados como "señales de alarma".

El modelo matemático trata de realizar la síntesis de los conocimientos que se puede tener sobre el comportamiento de los agentes económicos en el año próximo. Como se ha visto, estos comportamientos están en relación de interdependencia. Desde el momento que en los presupuestos económicos se hacen cuentas con cierto detalle, la consideración de esa interdependencia sólo es posible con el auxilio de formulaciones matemáticas.

d) La interpretación de los resultados implica en primer lugar la revisión de las hipótesis de base. Si existe contradicción entre ciertas hipótesis y ciertos resultados, por ejemplo, si el saldo del balance de pagos es superior a la disponibilidad de divisas, deberá reconsiderarse el programa de importaciones, prever los efectos sobre la producción interior y hacer una nueva hipótesis, menos optimista, sobre el volumen de producción nacional.

Una vez revisadas las hipótesis de base, se examinarán las principales variables estimadas. Por ejemplo, si la demanda de productos alimenticios no se satisface por dificultades de aprovisionamiento en los mercados internacionales, se producirá un alza en los precios con tendencia inflacionista. El estudio de la cuenta del mercado de capitales, permite ver de qué forma su estructura se ha deformado con respecto al año base y en qué medida los circuitos reales de capitales podrán responder a las necesidades que es preciso atender.

##### 5. *Etapas de realización.*

Las etapas son variables según el tipo de presupuesto económico de que se trate. El procedimiento que se sigue para establecer una previsión completa de un año es diferente del utilizado cuando se trata de estudiar una medida concreta de política económica.

En el primer caso, las etapas de realización son: preparatoria, de información y de síntesis.

a) *El modelo en la fase preparatoria.*

El Servicio de Estudios Económicos y Financieros (SEEF) elabora el primer presupuesto económico. La confección de este presupuesto se hace en general en dos momentos: en primer lugar, se establece una cuenta previsional en el cuadro de las "cuentas simplificadas" de la contabilidad nacional; en segundo lugar, se detallan esas cuentas al igual que las cuentas del pasado y en el caso de ciertas magnitudes con mayores detalles.

El principio básico consiste en reconstituir las cuentas de los agentes económicos partiendo de las determinantes que se presentan en toda circunstancia en la economía. Entre estas determinantes figuran los principales objetivos de la política económica del gobierno. Por ejemplo, en la preparación del presupuesto económico 1961, las principales determinantes introducidas en la cuenta preparatoria fueron los niveles de las importaciones y las exportaciones, al valor de las inversiones públicas y la estabilidad aproximada de los precios. Otras determinantes aparecen a medida que se va confeccionando la cuenta.

Se establecen seguidamente las cuentas de los principales agentes, de acuerdo con los esquemas de las cuentas "simplificadas" de la contabilidad nacional. Esto conduce a ciertos detalles de los cuales podría prescindirse utilizando un modelo más global; sin embargo, facilita considerablemente el cálculo, sobre todo en lo que concierne a la evaluación de los coeficientes que entran en las relaciones. Por otra parte el personal que establece las cuentas está habituado a esos cuadros y conoce la magnitud de cada cifra. De esta manera, los riesgos materiales de error son muy pequeños.

Al establecerse la cuenta de cada agente, es necesario distinguir las magnitudes calculadas directamente y las que dependen de otros datos de la cuenta, en particular de la producción interior bruta. Esto conduce a simplificar el modelo. Seguidamente se exponen las cuentas en el orden en que se preparan, comenzando por aquellas en que las determinantes son mayores.

*La cuenta "Administración" <sup>1</sup>*

Nos colocamos en la posición inicial del SEEF, que no dispone todavía de informaciones sobre el próximo presupuesto del Estado, pero debe igualmente hacer un presupuesto económico para entregar a la Dirección de Presupuesto.

Los gastos de esta cuenta se estiman en base a los estudios de largo plazo efectuados durante la preparación del plan. En esta etapa de trabajo los gastos no se hacen depender de ningún otro elemento de la cuenta (por lo menos en un presupuesto donde se toma como supuesto constante el nivel general de precios). Por ejemplo, el cálculo de las prestaciones sociales se hace con ayuda de un modelo parcial que toma en consideración la

---

(<sup>1</sup>) En el sistema francés de contabilidad nacional esta cuenta incluye la actividad de las administraciones que usualmente comprende el "Sector Público", con la particularidad de que se agrega las instituciones privadas sin fines de lucro.

evolución demográfica, la tendencia de crecimiento de los gastos médicos en el consumo de las familias, el desarrollo de los regímenes complementarios de pasividad, etc. Este modelo puede completarse con las informaciones que se poseen sobre medidas a aplicar el año próximo, por ejemplo en lo que se refiere a la elevación de los precios de reembolso por concepto de consultas médicas.

Los ingresos, en cambio, dependen en gran parte de otros elementos del presupuesto económico. Se admite que la variación de las prestaciones sociales es igual a los salarios (salvo cuando alguna medida a adoptar permita prever que las cotizaciones serán superiores). Los impuestos indirectos se vinculan provisoriamente a la variación en valor de la producción interior bruta. Los impuestos directos, por el contrario, se calculan en base a las cuentas del año anterior.

#### *La cuenta "Exterior"*

El comercio exterior se toma en esta etapa como un dato. Se considera que las hipótesis no se verán afectadas por los resultados de otros elementos de la cuenta. Las hipótesis se hacen producto por producto, en la nomenclatura de 65 productos.

Los otros elementos de la cuenta son de poca importancia y deducibles directamente de cálculos realizados en las cuentas de otros agentes. Por ejemplo, los recursos de la cuenta que provienen de transferencias (gastos e ingresos del exterior del Sector Público) han sido estimados en la cuenta "Administración"

#### *La cuenta "Empresas no financieras"*

En esta etapa de trabajo, el valor agregado es una incógnita. La parte del valor agregado que se distribuirá en salarios se calcula en base a ciertas hipótesis sobre la evolución de las tasas de salarios nominales y sobre la actividad de la mano de obra (que está vinculada directamente a la variación de la producción).

Las prestaciones sociales y los impuestos indirectos se vinculan directamente a los salarios y al valor agregado. Las diversas operaciones de distribución y los seguros se estiman en forma proporcional al valor agregado. Las subvenciones se determinaron previamente en la cuenta "Administración".

El saldo de la cuenta de explotación de las empresas no financieras arroja el resultado bruto de explotación (en función del valor agregado).

Una vez terminada la cuenta debe tomarse la precaución de comparar la composición del valor agregado obtenido, con las composiciones constatadas en el pasado, a fin de verificar que no existen contradicciones con las tendencias a largo plazo.

El resultado bruto de explotación se divide entre las sociedades y las empresas individuales, de acuerdo con un coeficiente que permanece muy estable en el tiempo.

Los dividendos y las cuotas distribuidas por las empresas se obtienen tomando índices del año en curso.

El cálculo de las inversiones de las empresas se hace en dos partes. En lo que concierne a las empresas públicas, se obtiene de los estudios a largo plazo realizados en los planes. En lo que se refiere a las empresas privadas, se logra una aproximación suficiente en esta etapa de trabajo, aplicando un índice de inversiones sobre el resultado bruto de explotación.

#### *La cuenta "Familias"*

Al establecerse las cuentas precedentes, quedaron prácticamente determinados los diversos elementos que constituyen los ingresos de las familias, en función del valor agregado. El estudio de la utilización de esos ingresos se hace por categorías socio-profesionales. Se establece el ingreso de cada una de ellas utilizando una matriz basada en una matriz demográfica, obteniéndose la distribución entre las categorías socio-profesionales de los diversos tipos de ingresos. La distribución del ingreso en consumo y ahorro se hace con la ayuda de coeficientes de elasticidad calculados previamente en estudios econométricos que se basan en series cronológicas francesas y extranjeras.

Es de hacer notar que, cuando la variación del ingreso real ha sido muy débil impidiendo la utilización de esos coeficientes, debe recurrirse a otras fórmulas.

#### *La cuenta "Instituciones financieras"*

Los elementos de esta cuenta no incluidos en las cuentas precedentes se estiman extrapolando la tendencia histórica.

De esta manera, todas las magnitudes que integran el equilibrio de bienes y servicios resultan determinados o dependen linealmente de la producción interior bruta. La formulación de este equilibrio permite, en consecuencia, determinar la producción interior bruta y terminar el cálculo.

La segunda etapa consiste en detallar las cuentas globales. Este trabajo se efectúa por equipos del SEEF especializados en el estudio de cada grupo de agentes económicos.

El análisis en detalle es particularmente importante en las operaciones relacionadas con bienes y servicios. El consumo de las familias se detalla primero por funciones, con la ayuda de una serie de coeficientes de elasticidad. Inmediatamente, el consumo por funciones se transforma en consumo por productos (en la nomenclatura de 65 productos) multiplicándolos por una matriz que da la composición en productos de cada función.

El consumo del sector público se detalla igualmente en 65 productos suponiendo que la composición del consumo para cada administración permanece estable.

Se vio anteriormente que las cifras del comercio exterior se establecían directamente en forma detallada. Los demás empleos de bienes y servicios se detallan proporcionalmente al año anterior. La producción de

cada producto se estima entonces con ayuda de un cuadro de relaciones interindustriales, con excepción de la producción agrícola para la cual es necesario realizar hipótesis directas. En consecuencia, para los productos agrícolas el ajuste entre recursos y empleos se hace sobre la base de la "variación de stocks".

En la fase final de esta etapa, se dispone de una cuenta provisoria completa que incluye todos los elementos calculados y publicados en las cuentas desarrolladas. Son estos elementos los que se someten en la segunda etapa a la labor de información.

b) *Etapa de información.*

Los distintos elementos componentes de las cuentas se someten a consideración de una serie de organismos que se encuentran directa o indirectamente vinculados a los centros de decisión. Pueden comparar las previsiones que ellos habían establecido previamente con las determinadas por el SEEF. Si esas previsiones son distintas investigan junto con el SEEF la razón de las diferencias; en algunos casos provienen de pronósticos diferentes sobre la evolución de otras variables; en otros casos, reflejan opiniones distintas sobre el comportamiento de los agentes económicos.

En el curso de esta etapa, en consecuencia, el diálogo conduce a precisar las influencias mutuas entre las variables, en forma similar a la función que podría cumplir una relación de interdependencia en un modelo matemático.

c) *Síntesis de las informaciones.*

Una vez realizadas las confrontaciones, cada equipo revisa las cuentas de los agentes para tener en cuenta las informaciones recogidas. La coherencia de las cuentas no es todavía segura. Por otra parte, la coherencia había sido establecida solamente en las cuentas simplificadas, debiéndose verificar en las cuentas detalladas.

1. Se realiza en primer lugar la *síntesis de las operaciones de bienes y servicios*, es decir, se compara en cada producto, las hipótesis relacionadas con los recursos —producción e importaciones— y los empleos. Este análisis se realiza en la nomenclatura de 65 productos, a precios del año precedente.

No se posee, en general, informaciones directas sobre consumos intermedios; se debe, pues, estimarlos para poder efectuar esta comparación. El principio de cálculo es simple: se supone que el consumo de cada producto hecho por una rama industrial varía proporcionalmente al volumen de producción de esa rama.

Este principio admite excepciones. En primer lugar, los consumos intermedios de la agricultura son independientes de la producción. De ahí que para ésta se realiza una hipótesis directa que no variará en lo sucesivo.

Por otra parte, las circunstancias obligan a modificar los coeficientes técnicos para tener en cuenta las sustituciones de productos en el consumo intermedio de ciertas ramas. Si esas modificaciones provienen de una ten-

dencia constada en el pasado, significa que se consideraron en la cuenta preparatoria y aceptado su pertinencia en el curso de la etapa de información.

Ocurre con frecuencia que la comparación de los recursos y los empleos de productos hace surgir diferencias entre unos y otros, lo que conduce a modificar las hipótesis establecidas.

En el caso de los productos agrícolas no se modifica la hipótesis de producción ni de consumo, en virtud de la inelasticidad de los consumos agrícolas. La aparición de un exceso de producción conduce entonces a investigar si existen posibilidades suplementarias de exportación. Esto se estudia con la Dirección de Relaciones Económicas Exteriores y la Dirección del Presupuesto en el caso de que la exportación de productos en cuestión plantee problemas presupuestales. La aparición de un exceso de consumo conduce, por el contrario, a cuestionar la hipótesis realizada y a prever nuevas importaciones.

Para la mayor parte de los productos industriales, en cambio, las hipótesis de producción pueden modificarse tanto como las de comercio exterior, de consumo o formación de stocks. Se debe entonces realizar un juicio sobre la calidad de las informaciones recogidas en los diversos organismos y sobre la posibilidad de modificar las hipótesis realizadas. Los elementos de ese juicio varían según los productos; por otra parte, no son los mismos todos los años. Por ejemplo, la eliminación de restricciones cuantitativas en las importaciones promueve en ciertos productos un grado adicional de libertad. A la inversa, cuando la hipótesis que se realiza para cierta industria es el trabajo a plena capacidad, un exceso de la demanda sobre la oferta no puede conducir a aumentar la producción.

Para los servicios, por último, no se tienen en general hipótesis autónomas de producción, limitándose a clasificar la demanda final e intermedia.

Las modificaciones así realizadas obligan a modificar los consumos intermedios. Esta es la razón por la que se estima, en la medida de lo posible, el consumo intermedio de un producto solamente cuando se ha establecido definitivamente la producción de las ramas que lo consumen.

2. La segunda etapa de la síntesis consiste en establecer la *concordancia entre las operaciones de distribución y las operaciones sobre bienes y servicios*. En primer lugar se revén los elementos de la cuenta del Sector Público, que están vinculados a la producción o al consumo de un bien (por ej., tasas específicas, subvenciones sobre precios agrícolas, prestaciones de seguros sociales, etc.). En segundo lugar, se revén los cálculos de los salarios para armonizarlos con las hipótesis de actividad de la mano de obra y de la producción industrial.

Estas operaciones modifican la estructura de las cuentas de los demás agentes, de forma que ya no coinciden más con los cálculos que le habían dado origen en la fase preparatoria, ni con las informaciones recibidas posteriormente. En consecuencia, con la ayuda de las nuevas informaciones es necesario restablecer los equilibrios perdidos, lo que en

determinadas circunstancias conduce a modificar el equilibrio de bienes y servicios. Sin embargo, solo excepcionalmente esas modificaciones obligan a rever los cálculos realizados.

La última verificación se realiza con el auxilio de los cuadros prospectivos de operaciones financieras. Por un lado, se confrontan los saldos de las cuentas de capital de los agentes con los saldos financieros; por otra parte, se estudia la compatibilidad de ciertas operaciones financieras con otras operaciones a las cuales se encuentran especialmente vinculadas.

A pesar de que el conocimiento de los comportamientos financieros es bastante limitado en la actualidad, ofrece la posibilidad de poner de manifiesto ciertas desigualdades. El simple hecho, por ejemplo, de constatar que en un período de estabilidad de precios, los empresarios tenían una propensión menor a endeudarse que en un período de inflación, jugó un papel importante en la preparación de las cuentas de 1960 y 1961.

### Anexo III

## CUESTIONARIO DIRIGIDO A LAS COMISIONES DE MODERNIZACION

Nota a los relatores de las comisiones de modernización<sup>1/</sup>  
(extractos)

“Las comisiones de modernización deberán establecer, al finalizar sus trabajos, un informe exponiendo los estudios que realizaron y las conclusiones a que arribaron. Previamente, las comisiones de modernización transmitirán a las comisiones horizontales y al Comisariado general del Plan, las informaciones que requiere la búsqueda de una síntesis. Estas informaciones se intercambiarán por medio de un cuestionario que dirige el Comisariado general a las comisiones.

“Esta nota no se refiere al informe de las comisiones ni a los estudios a los cuales se comprometieron. Su objeto es presentar el cuestionario y precisar ciertas directivas en cuanto a la elaboración y presentación de las respuestas.

“El cuestionario que se presenta a continuación se dirige a todas las comisiones. Sin embargo, algunas lo utilizarán de manera particular, en función del carácter de las actividades de su competencia. Las nociones de producción y de consumo no se adaptan para algunas y sólo ciertos cuadros relativos a la inversión o al empleo les conciernen.”

#### A) LA ORGANIZACION Y EL TRABAJO DE LAS COMISIONES

El cuestionario y los cuadros que se presentan a continuación, tienen por objeto la reunión en forma homogénea de los informes proporcionados por las comisiones. Los cuadros implican una descomposición de las ventas de cada rama (las comisiones podrán estudiar estas ventas en función de la naturaleza de los productos, del uso que se hace de ellos o del tipo de quién los utiliza) y una estimación de los consumos, por cada rama, de los principales productos intermedios que utiliza. Estos diferentes elementos y en particular los que determinan las variaciones de coeficientes técnicos, debidos a la puesta en práctica de nuevos procedimientos de fabricación o a la sustitución de un producto por otro, constituyen para cada rama la base de las evaluaciones del nivel y de la estructura de la producción.

---

(1) Este texto fue establecido por el Comisariado General del Plan y el S.E.E.F. en mayo de 1960.

“El examen de los factores de producción permitirá precisar a las comisiones y a los grupos de trabajo, la evolución probable de la productividad y el volumen de los efectivos y la calificación de la mano de obra necesarios para lograr los objetivos perseguidos en la rama. Analizando los desvíos constatados entre las previsiones hechas en la preparación del Tercer Plan y los progresos efectivamente realizados en el curso del período de ejecución, las comisiones tratarán de captar la relación que liga el crecimiento de la productividad y el nivel de las inversiones y de determinar, en base al nivel de productividad compatible con los objetivos de producción, el monto de las inversiones necesarias. Precisarán igualmente, en la medida de lo posible, la naturaleza de los bienes invertidos (construcciones, obras de ingeniería civil, maquinarias...) y la naturaleza de las instalaciones (renovación y ampliación, conservaciones de gran volumen).

“Los resultados antes mencionados dependen evidentemente de la evolución de los precios de los productos de la rama o de los precios de las materias primas y de los bienes de equipo que utiliza, y de la evolución de la fiscalidad y de los medios de financiamiento puestos a disposición de las empresas. Por lo tanto resulta necesario establecer algunas hipótesis de trabajo.

En una primera etapa se supondrá:

- i. Que no varían la imposición fiscal ni las modalidades actuales de financiamiento.
- ii. Que el nivel general de precios de los bienes es para todo el período el de los precios medios de 1959 y que el aumento general de las tasas de salario real que permiten el desarrollo del consumo previsto por el Plan es del orden del 30 por ciento hasta 1965, lo que implica un aumento de los precios de los servicios de alrededor del 15 por ciento.

“... El Comisariado general del Plan, después de tomar contacto con los relatores de las comisiones, tentará entonces una primera síntesis, destinada a poner en orden un conjunto coherente de hipótesis de variaciones de precios.

El conocimiento de los precios relativos de la mano de obra, equipos y materias primas, es necesario para la comparación de las diversas variantes técnicamente posibles y, por consiguiente, para la búsqueda de las soluciones técnicas que son económicamente más ventajosas. El principio general de elección de estas soluciones es la búsqueda del costo mínimo para la colectividad. Los relatores de las comisiones y los responsables de los grupos de trabajo podrán obtener las precisiones que les sean necesarias en los métodos de elección, dirigiéndose a los expertos designados por el Comisariado general del Plan.

“Las comisiones deben señalar la localización probable de las nuevas empresas de sus ramas. Esta investigación constituye una innovación con relación a los planes precedentes. Con esto se procura establecer una es-

timación de las necesidades de mano de obra por región y encontrar las solución más convenientes para resolver los desequilibrios regionales.

“No disponiéndose de una información detallada, los datos proporcionados a las comisiones y los que les son solicitados, se refieren únicamente a la repartición regional de los efectivos de la rama. Convendría, sin embargo, que las comisiones que estuviesen en condiciones de efectuar estudios más completos, precisen igualmente la estimación regional de las producciones de sus ramas.

“... Para que las comisiones horizontales encargadas de los trabajos de síntesis puedan corregir sin obstáculos las diferentes perspectivas haciéndolas coherentes, las comisiones de modernización tratarán de determinar las modificaciones que podrían presentarse a sus programas en diversas eventualidades, a saber:

- Aumento de las ventas. Las comisiones indicarán a partir de qué límite una variación de los objetivos de producción, implicaría una variación no proporcional de las necesidades de la rama en materias primas y en mano de obra. Al mismo tiempo evaluarán los efectos de una variación de la tasa de crecimiento de la producción sobre el volumen de las inversiones.
- Variación de los precios relativos de las materias primas y demás factores de la producción. En particular, las comisiones tratarán de indicar la influencia que tendría una cierta modificación de los costos comparados de la mano de obra y del equipo sobre las técnicas utilizadas y sobre los costos de producción.

“Por otra parte, el estudio de estas variaciones permitirá a las comisiones horizontales asesorar al Gobierno sobre la posibilidad de aumentar durante la realización del Cuarto Plan, el ritmo de expansión del 5.5 por ciento previsto por el plan interino 1960-1961.

“Los diferentes elementos de la actividad económica que se entregarán a las comisiones, ya sean relativos al año terminal del plan, ya sean a un año intermedio, serán evaluados con relación a los valores del año 1959. Estos valores de referencia son los que se observaron en el curso del año 1959 y no los que podrían deducirse de ellos luego de efectuarse las correcciones de las variaciones coyunturales o climáticas más importantes. Las comisiones tendrán presente, en consecuencia, al fijar la evolución de los años 1962 a 1965, no omitir el efecto de los desvíos que podrían presentar los elementos de 1959 con relación a los valores llamados “normales”.

## B) LOS DOCUMENTOS DE TRABAJO

### 1º Los documentos de referencia.

“... Los documentos de referencia definen la base a partir de la cual se efectuarán las estimaciones de las comisiones. A esos efectos recibirán en un cuadro con valores del año 1959, una descripción de los productos de cada una de las ramas, expresados según la nomenclatura vigente en 28 categorías.

2º Las perspectivas provisorias 1965.

"... Los trabajos preparatorios, realizados con anterioridad a la reunión de las comisiones, llegaron a una estimación del equilibrio económico de 1965. Los resultados de estos trabajos serán comunicados a las comisiones en un cuadro expresado según la nomenclatura en 28 categorías.

Los documentos que se remitirán a cada comisión precisarán:

- Para las ramas de su competencia y paralelamente a las diferentes características del año 1959, los valores homólogos relativos a 1965.
- Un equilibrio global de recursos y empleos de bienes y servicios, para el conjunto de la economía.
- Los niveles de producción de otras ramas.
- El consumo de las familias, de acuerdo con las funciones de consumo y las ramas productoras de los bienes consumidos.
- La formación bruta de capital fijo de las familias, el sector público y las empresas, ésta última considerada en el cuadro de 28 ramas."

### C) LA RESPUESTA AL CUESTIONARIO

La coherencia del plan exige que las comisiones verticales intercambien información entre sí y provean a las comisiones horizontales encargadas de los trabajos de síntesis, los elementos de información que les son necesarios. La difusión de estas informaciones será organizada por el Comisariado general del Plan en base a las respuestas del cuestionario. Sin embargo, es deseable que las comisiones procedan entre ellas a los intercambios y a las confrontaciones que estimen oportunas, sin esperar los trabajos de síntesis.

"Los cuestionarios que se sometieron a consideración de las comisiones de modernización durante la preparación del Tercer Plan, fueron ligeramente modificados a fin de hacer más fácil la comparación de los datos proporcionados por las comisiones. Su síntesis resulta así más rápida y más segura. Esto implica especialmente una generalización de las estimaciones en valor, tanto para la producción como para el consumo de las empresas o de los particulares.

"Las informaciones requeridas en el cuestionario se reagrupan en cuadros que contienen los siguientes elementos:

- i. Estimaciones relativas al año de referencia.
- ii. Evaluaciones concernientes al año 1965, correspondientes a los estudios preparatorios realizados antes de la reunión de las comisiones.
- iii. Estimaciones realizadas por las comisiones mismas.

Estos cuadros se refieren: 1) a la producción y sus empleos y 2) a los medios de producción. Son los siguientes:

## D) LOS TRABAJOS DE SINTESIS

“Los trabajos de las comisiones serán objeto de síntesis con una doble finalidad: a) verificar la compatibilidad de los objetivos y de los medios de producción; y b) asegurar la coherencia de las medidas propuestas y los objetivos generales fijados por el Gobierno.

“Esta síntesis se efectuará en base a las respuestas del cuestionario. Como estas primeras respuestas deben suministrar informaciones a las comisiones horizontales y a los servicios del Comisariado general del Plan encargados de los trabajos de síntesis, se referirán necesariamente a estimaciones provisionarias: por una parte, se basarán en estudios aún no concluidos por las comisiones, siendo por lo tanto susceptibles de revisión; por otra parte, podrán ser objeto de arbitrajes, aportándose diversas correcciones para lograr una coherencia de conjunto.

“Un primer intento de equilibrio a efectuarse en el cuadro que expresa la nomenclatura en 28 categorías, conducirá a constatar algunas divergencias notables. Esto permitirá al Comisariado general del Plan proponer arbitrajes a las comisiones competentes. Estas examinarán las correcciones propuestas, apreciando su oportunidad y pertinencia.

“En base a los resultados de estos primeros arbitrajes y con los estudios que las comisiones habrán concluido por entonces, éstas podrán rectificar y precisar sus estimaciones, las que serán objeto de arbitrajes definitivos en un nuevo trabajo de síntesis.

“En virtud de que las respuestas al cuestionario deben difundirse entre todas las comisiones, éstas pueden rectificar las informaciones proporcionadas precedentemente si los nuevos trabajos así lo exigen. Por otra parte, a fin de reducir los arbitrajes ulteriores, es deseable que las comisiones intercambien directamente informaciones entre sí, lo que permitirá —al margen de la síntesis de conjunto— proceder a ajustes parciales de sus evaluaciones”.

## E) EL CALENDARIO

“Como el Cuarto Plan de modernización debe entrar en vigencia el 1º de enero de 1962 —previa aprobación de los poderes públicos— interesa que los trabajos de las comisiones sean ordenados según un calendario bastante estricto para respetar el vencimiento de los plazos.

“Las informaciones que se darán a las comisiones no podrán proporcionarse en su totalidad desde el comienzo de las reuniones.

En consecuencia, las comisiones recibirán por su orden:

—En el curso del mes de junio, las estimaciones relativas al año de referencia y al período 1956-1961, y una cuenta global 1965, de acuerdo con las directivas generales del Gobierno;

—Hacia el 15 de julio, las evaluaciones provisionarias de la producción, el consumo, el comercio exterior, la inversión y el empleo de las 28 ramas consideradas;

—Antes del 1º de octubre, los resultados de los trabajos emprendidos en base al análisis regional de los efectivos de cada rama y a las variaciones probables de la estructura del sistema de precios observado en 1959.

“Una vez que las comisiones verticales concluyan la interpretación de las indicaciones globales suministradas por el Comisariado general del Plan, deberán determinar los elementos de su primera respuesta al cuestionario, antes del 31 de enero de 1961.

“A partir de entonces debe preverse un período de dos meses, a efectos de que se obtenga el equilibrio global provisorio por parte del Comisariado general del Plan (mediante la confrontación de las respuestas de las comisiones verticales y los trabajos de las comisiones horizontales). Los ajustes y los arbitrajes que sean necesarios luego de esta síntesis, serán examinados por las comisiones en el período 1º de abril - 30 de junio de 1961, de forma de asegurar la entrega de los informes (informes de comisiones e informe general) en el mes de setiembre de 1961.

“Los poderes públicos tendrán así la posibilidad de examinar, adoptar y promulgar el texto del Cuarto Plan antes del 1º de enero de 1962”.

## 1º LA PRODUCCION Y SUS EMPLEOS

### CUADRO I

#### Producción y Consumo

Comisión:

Rama:

	Indice de volumen (base 1959)						Valor 1959	1965 (provisorio)		1965	
	1956	1957	1958	1959	1960	1961		Indice	Valor	Indice	Valor
								base 1959		base 1959	
<b>Recursos:</b>											
1. Producción de la rama a precios reales											
2. Corrección de los precios de las exportaciones											
3. Producción de la rama a precios internos.											
4. Ganancia comercial.											
5. Importaciones (valor CAF) <sup>(1)</sup>											
6. Derechos y tasas sobre importaciones.											
<b>Total</b>											
<b>Empleos:</b>											
7. Consumo intermedio.											
8. Consumo de las familias.											
9. Consumo del Sector Público.											
10. Formación de capital fijo de las empresas, familias y sector público.											
11. Exportaciones (valor F.O.B. <sup>(1)</sup> ).											
12. Corrección de los precios de las exportaciones.											
13. Variación de las existencias.											
<b>Total</b>											

(1) Las importaciones y las exportaciones incluyen los intercambios efectuados entre Francia y el Sarre durante el período enero 1956 - junio 1959 y los previstos para los años posteriores, pero no incluyen los intercambios efectuados o previstos entre el Sarre y otros territorios fuera de Francia metropolitana. Están incluidas las importaciones y exportaciones militares.

**CUADRO II**  
**Comercio Exterior**

Comisión:  
Rama:

	Valor 1959	1965 Provisorio		1965	
		Indice base 1959	Valor	Indice base 1959	Valor
<b>Importaciones (1):</b>					
1. Monto total (valor C.A.F.) (línea 5 del Cuadro I). Origen:					
2. Argelia y Sahara.					
3. Resto de la Zona del Franco.					
4. Comunidad Económica Europea.					
5. Tercer Mundo.					
<b>Exportaciones (1):</b>					
6. Monto total (valor F.O.B.) (línea 11 del Cuadro I).					
7. Argelia y Sahara.					
8. Resto de la Zona del Franco.					
9. Comunidad Económica Europea.					
10. Tercer Mundo.					

(1) Las importaciones y las exportaciones incluyen los intercambios efectuados entre Francia y el Sarre en el conjunto del año 1959 y los que han sido previstos para 1965, pero no incluyen los intercambios efectuados o previstos entre el Sarre y otros territorios fuera de Francia metropolitana.

**CUADRO III**

Consumo intermedio de productos de la rama para la industria,  
la agricultura o los servicios.

Comisión:  
Rama:

	Valor 1959	1965 Provisorio		1965	
		Indice base 1959	Valor	Indice base 1959	Valor
<b>Total de consumos intermedios de los productos de la rama:</b> (línea 7 del Cuadro I). De los cuales:					

## 2º LOS MEDIOS DE PRODUCCION

### CUADRO IV

Consumo de la rama de materias primas y de productos intermedios

Comisión:

Rama:

	Valor 1959	1965 Provisorio		1965	
		Indice base 1959	Valor	Indice base 1959	Valor
Principales consumos de la rama:					

### CUADROS V y V bis

Inversiones de la rama

Comisión:

Rama:

	Valor 1959	1965 Provisorio		1965	
		Indice base 1959	Valor	Indice base 1959	Valor
1. Formación bruta de capital fijo de la rama.					
<b>Análisis (en porcentajes):</b> 1. Según el tipo de inversión. 2. a. Renovación o extensión. 3. b. Mantenimiento. 2. Según la naturaleza de los bienes invertidos. 4. a. Construcción e ingeniería civil. 5. b. Útiles y materiales. 6. c. Vehículos automotores.					
<b>Formas de financiamiento (en porcentajes):</b> 7. a. Recursos propios de las empresas 8. b. Recursos externos.					

	1956	1957	1958	1959
Formación bruta de capital fijo de la rama (estimada en francos corrientes).				

CUADROS VI y VI bis

Mano de obra

Comisión:

Rama:

	1956	1959	1965 Provisorio	1965
1. Índice de producción de la rama (a precios internos). 2. Índice de producción por hombre y por año. 3. Duración efectiva del trabajo semanal.				

	1959	Provisorio 1965	1965
Análisis de la población activa empleada en la rama (en porcentajes): 1. Ingenieros y asimilados. 2. Otros cuadros superiores. 3. Técnicos. 4. Otros cuadros medios. 5. Capataces. 6. Obreros calificados. 7. Obreros especializados. 8. Mano de obra común. 9. Otros elementos activos.			

**CUADRO VII**  
Localización regional

Comisión:  
Rama:

		1959	1965
Distribución por regiones de la población activa empleada por la rama:			
a.	1. Norte.		
b.	2. Región parisiense.		
c.	Cuenca parisiense (excepto región parisiense). Comprende:		
	3. Picardía.		
	4. Champagne.		
	5. Centro.		
	6. Alta-Normandía.		
d.	Oeste. Comprende:		
	7. Baja-Normandía.		
	8. Pays de la Loire.		
	9. Bretagne.		
e.	Este. Comprende:		
	10. Lorena.		
	11. Alsacia.		
	12. Franche-Comté.		
f.	Sud-Este. Comprende:		
	13. Borgoña.		
	14. Ródano.		
	15. Alpes.		
g.	Macizo Central. Comprende:		
	16. Auvergne.		
	17. Limousin.		
h.	Sud-Oeste. Comprende:		
	18. Poitou.		
	19. Aquitania.		
	20. Midi-Pyrénées.		
i.	Mediterráneo. Comprende:		
	21. Languedoc.		
	22. Provence.		
<b>TOTAL</b>			

## Anexo IV

### FICHA DE EQUILIBRIO

Comisión:

Ficha de equilibrio N°

Grupo de trabajo:

Fecha:

Rama S.E.E.F.:

(Millones de NF)

	1959	1965	Indice 1965/1959	Observaciones
<b>Cifra de negocios (incluso tasas)</b>				
+ Ganancias de importación				
+ Ganancias de com. interindustrial				
+ Variaciones de stocks a la producción				
+ Correcciones de precios de exportaciones				
<b>Producción (a precios internos no contractados)</b>				
<b>Ganancias sobre el consumo de las familias</b>				
<b>Importaciones</b>				
<b>Corrección sobre Sarre (a la import.)</b>				
<b>Derechos y tasas</b>				
<b>Recursos</b>				
<b>Exportaciones</b>				
Corrección sobre Sarre ( a la export.)				
Correcciones a las exportaciones				
Otras correcciones				
<b>Familias</b>				
<b>Sector Público</b>				
<b>Inversiones</b>				
<b>Intercambios en la rama</b>				
<b>Consumos intermedios</b>				
<b>Stocks (variación de)</b>				
<b>Empleos</b>				
<b>Producción (neta, a precios internos)</b>				
<b>Intercambios en la rama</b>				

## BIBLIOGRAFIA

### I. Documentos oficiales

- ASSEMBLEE NATIONALE: "Projet de Loi portant approbation du Plan de développement économique et social". 3 tomos.
- Les Comptes de la Nation. Volume I: Les Comptes. Volume II: Les méthodes. Imprimerie Nationale, 1960.
- COMMISSARIAT GENERALE AU PLAN: 4ème. Plan 1962-1965. Rapport Général de la Commission de l'Economie Générale et du Financement.
- Rapport Général de la Commission de la main-d'oeuvre.
- Rapport Général de la Commission de l'agriculture.
- Rapport Général de la Commission de l'énergie.
- Rapport Général de la Commission des industries de transformation.
- Rapport Général de la Commission de l'équipement scolaire, universitaire et sportif.
- Projet de rapport du groupe de l'équilibre de la Commission de l'Economie Générale et du Financement, julio de 1961.
- Rapport introductif du groupe de l'équilibre de la Commission de l'Economie Générale et du Financement. Diciembre de 1960.
- Directives adressées par le Gouvernement au Commissaire Général du Plan en vue de l'élaboration du IV Plan, 8 de junio de 1960.
- Indication sur les méthodes d'élaboration du IV ème. Plan. 14 de junio de 1960.
- Note annexe aux directives générales aux Commissions de modernisation. 29 de mayo de 1960.
- Premières perspectives de l'économie française pour 1965. Enero de 1962.
- INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE: "Schéma de modèle utilisé pour la préparation des esquisses du IV ème. Plan. 11 de julio de 1962.
- COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN: "La planification régionale", 29 de diciembre de 1961.
- COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN: "Tranches opératoires régionales", 30 de mayo de 1962.

### II. Revistas oficiales

- MAYER, J.: "Réponses à quelques questions sur les budgets économiques". Etudes de Comptabilité Nationale N° 2, 1961.
- BARTHELEMY, S.: "Les tableaux d'opérations financières dans la comptabilité nationale française". Etudes de Comptabilité Nationale N° 2, 1961.
- NATAF y THIONET: "Le modèle à moyen terme à prix variables". Etudes de Comptabilité Nationale, N° 3, 1962.
- BETOUT-MOSSE, E.: "La Comptabilité Nationale dans la préparation du IVe. Plan" Etudes de Comptabilité Nationale Nc 4, 1963.

### III. Libros.

- BAUCHET, P.: "L'expérience française de planification". Editions du Seuil, 1958.
- "Propriété publique et planification". Editions Cujas, 1962.
- "La planification française. Quinze ans d'expérience". Editions du Seuil, 1962.
- PERROUX, F.: "Le IVème Plan Français". Presses universitaires, 1962. (Que sais-je? N° 1021).
- CAZES, B.: "La planification en France et le IVème Plan". Les Editions de l'Epargne, 1962.

- GASCUEL, A.: "Aspects du IVème Plan". Paris, 1962.
- FOURASTIE y COURTHEOUX: "La planification économique en France". Presses Universitaires de France, 1963.
- GEORGE P. y RANDET P.: "La région parisienne". Presses Universitaires de France, 1959.
- CLUB JEAN MOULIN: "L'État et le Citoyen".
- BLOCH-LAINE, F.: "A la recherche d'une économie concertée". Editions de l'Épargne, 1961.
- MALINVAUD, E.: "Initiation à la Comptabilité Nationale". Presses Universitaires de France, 1960.
- MARCHAL, J.: "La Comptabilité Nationale Française". Editions Cujas, 1959.
- PROU, CH.: "Méthodes de la Comptabilité Nationale Française". A. Colin, 1956.
- MEYNAUD, J.: "Planification et Politique". Etudes de Science Politique N° 6, 1963.
- MENDES FRANCE, P.: "La República moderna", Ed. Aguilar, 1963.

#### IV. *Revistas y artículos.*

- LES CAHIERS DE LA REPUBLIQUE. Estudio del Club Jean Moulin: "La planification démocratique", diciembre 1961 y enero-febrero 1962.
- ECONOMIE ET HUMANISME: "Planification française et démocratie", noviembre-diciembre 1961.
- LES CAHIERS DE LA REPUBLIQUE: Informe del Coloquio realizado en Paris sobre el tema "La planificación démocratique", junio 1962.
- PATRIE ET PROGRES: Un análisis sobre la "Planification Economique", diciembre 1961.
- PERSPECTIVES SOCIALISTES: "Planification, socialisme et démocratie", enero 1961.
- ESPRIT: "La planification française", julio-agosto 1962.
- CAHIERS DU CENTRE D'ETUDES SOCIALISTES: "Socialisme et Planification", julio 1962. Número 18-19.
- BOLETIN ECONOMICO DE AMERICA LATINA: "La planificación en Francia", por François Le Guay. Vol. VIII, N° 1, marzo 1963.
- CAHIERS DE L'I.S.E.A.: "Problèmes de synthèses d'un plan indicatif", por Jean Bénard, N° 6-7, mayo de 1958.
- ECONOMIE APPLIQUEE: Trabajo de F. Perroux sobre "Le IVe. plan française et la planification", enero-junio 1962.
- ANNALES DE LA SOCIETE DES INGENIEURS CIVILS. E. Hirsch: "L'exécution du plan", 1959.
- ECONOMIE ET POLITIQUE. Artículo de CHOTEAU, G.: "Les aspects fiscaux du IVe Plan", febrero 1962.
- ECONOMIE APPLIQUEE. Artículo de Niveau, M.: "La planification indicative en France et l'équilibre des paiements extérieurs", 1962, N° 1-2.
- REVUE D'ECONOMIE POLITIQUE. Artículo de Pierre Massé: "L'aménagement du territoire, projection géographique de la société de l'avenir" y de Lajugie, Joseph: "Aménagement du territoire et développement économique régional en France", enero-febrero 1964.

## INDICE

	Pág.
PROLOGO .....	3
INTRODUCCION .....	5
I. LOS ORIGENES DE LA PLANIFICACION .....	7
1. La situación económica y social .....	7
2. La situación política y sindical .....	8
3. Reseña de los planes realizados .....	9
II. CARACTERISTICAS GENERALES DE LA PLANIFICACION .....	11
1. Conocimiento del mercado .....	11
2. Política económica del Gobierno .....	11
3. Plan indicativo .....	12
4. Economía concertada .....	12
III. LOS ORGANISMOS DE LA PLANIFICACION .....	13
1. Comisariado General del Plan .....	13
2. Las Comisiones de Modernización .....	15
3. Los organismos consultivos y de supervisión .....	16
IV. LA TECNICA DE LA PLANIFICACION .....	19
1. Las aproximaciones sucesivas .....	19
2. Los equilibrios fundamentales .....	21
3. El equilibrio de bienes y servicios .....	21
4. El equilibrio de la mano de obra .....	26
5. El equilibrio financiero .....	27
V. LA ELABORACION DEL PLAN .....	31
1. Las etapas del Cuarto Plan .....	31
2. Los estudios preliminares .....	32
3. Las etapas de elaboración .....	34
VI. LA EJECUCION DEL PLAN .....	37
1. Las perspectivas de análisis .....	37
2. Ejecución a nivel global .....	38
3. Ejecución a nivel sectorial .....	41
VII. LA PLANIFICACION REGIONAL .....	47
1. Características generales del problema .....	47
2. Dificultades de elaboración .....	48

3.	Antecedentes .....	49
4.	Los planes regionales y el plan nacional .....	50
5.	Las divisiones geográficas y los organismos regionales .....	52
6.	Objetivos de la planificación regional .....	54
7.	Técnica de la planificación .....	57
VIII.	EL CUARTO PLAN .....	61
1.	Supuestos institucionales .....	61
2.	Análisis de la economía; los resultados del Tercer Plan .....	62
3.	Cuadro dentro del cual se preparó el Cuarto Plan ....	68
4.	Objetivos del Plan .....	69
5.	Condiciones que permitirán cumplir los objetivos previstos .....	72
IX.	JUICIO CRITICO Y CONCLUSIONES .....	85
1.	Introducción .....	85
2.	Las insuficiencias técnicas .....	89
3.	Falta de coherencia .....	92
4.	Las condicionantes del comercio exterior .....	94
5.	Planificación y democracia .....	96
6.	Utilidad de la planificación .....	98
ANEXOS		
I.	LA CONTABILIDAD NACIONAL .....	103
1.	Introducción .....	103
2.	Características .....	103
3.	Las cuentas de los agentes .....	104
4.	Las cuentas de las operaciones .....	105
5.	El cuadro económico conjunto .....	105
6.	Descripción de las actividades de los agentes .....	107
7.	Presentación de las cuentas .....	109
II.	EL PRESUPUESTO ECONOMICO .....	119
1.	Finalidades .....	119
2.	Definición .....	119
3.	Carácter anual y fecha de presentación .....	120
4.	Principios que rigen su elaboración .....	121
5.	Etapas de realización .....	122
III.	CUESTIONARIO DIRIGIDO A LAS COMISIONES DE MODERNIZACION .....	129
IV.	FICHA DE EQUILIBRIO .....	140
	BIBLIOGRAFIA .....	141