

La Institucionalidad para la Prospectiva en Francia

Serie Informes N° 15-22, 27/05/2022

Resumen

El presente Informe fue elaborado a solicitud del presidente de la Comisión “Desafíos del Futuro, Ciencia, Tecnología e Innovación” del Senado de la República con el objetivo de iniciar una mesa de trabajo sobre una institucionalidad para la prospectiva estratégica en el Estado chileno. Este Informe constituye uno de los estudios de caso solicitados y puede ser expuesto en una de las sesiones de la mesa de trabajo para ser debatido.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

Tabla de contenido

1. Antecedentes generales.....	3
2. La trayectoria, organización y atribuciones de <i>France Stratégie</i>	3
2.1. Introducción.....	3
2.2. Antecedentes en la historia institucional de la planificación francesa....	4
2.3. Institucionalidad de gobernanza, objetivos y programa de trabajo.....	5
3. <i>France 2030</i> : Plan de inversiones para la Francia del futuro.....	10
3.1. Introducción.....	10
3.2. Antecedentes en planes de inversiones de futuro.....	11
3.3. Orientación general, objetivos y plan de trabajo.....	12
3.4. Institucionalidad para la gobernanza de la iniciativa.....	15

1. Antecedentes generales

En materia de planificación estratégica, Francia cuenta con una larga historia institucional, cuyos orígenes se remontan al *Comisariado General del Plan* (CGP), creado por el Gobierno Provisional del General Charles De Gaulle, el 3 de enero de 1946, a propuesta de Jean Monnet quien sería su primer Comisario. Se constituyó como el órgano técnico encargado de elaborar un *Plan de Modernización y Equipamiento* en el marco de la reconstrucción de Francia tras la segunda guerra mundial, cumpliendo en la práctica el papel de “gran coordinador de la política económica francesa”.¹ En términos orgánicos, era un organismo de dependencia directa del Presidente, si bien a mediados de la década del 50 comenzó a ser ubicado asociado al Ministerio de Finanzas y Asuntos Económicos.²

El CGP puso en marcha una tradición de contar con una instancia burocrática orientada a la planificación ‘indicativa’ para impulsar la modernización del país poniendo énfasis en sectores estratégicos en la época (carbón, siderurgia, electricidad, transportes, maquinaria, etc.). En los años 1960, fue el instrumento para lograr la modernización tecnológica de la economía nacional a través del lanzamiento de grandes proyectos industriales, y llevó adelante 11 planes quinquenales entre 1946 y 1997, elaborando miles de informes de seguimiento y planificación durante toda su existencia institucional.³

Durante la década del 90, en el contexto de economías abiertas en el marco de la globalización y la europeización, como también de los cambios tecnológicos y sociales constantes, la lógica de la planificación decae, y se abandona la figura de los planes quinquenales. El CGP sufrió una renovación institucional para convertirse en un ámbito de reflexión prospectiva, de debate y de elaboración de políticas innovadoras, tarea luego continuada por las instituciones que lo sustituyeron, hasta la actual *France Stratégie*. En cierto sentido, puede entenderse que continúa representando una lógica planificadora aunque mucho más flexible, centrada en la capacidad prospectiva de identificar orientaciones deseables y posibles de la evolución económica y social, para diseñar coherentemente las políticas públicas.

2. La trayectoria, organización y atribuciones de *France Stratégie*

2.1. Introducción

En 2013, el Presidente de la República François Hollande creó, por el Decreto Nº 2013-333, el *Comisariado General de la Estrategia y la Prospectiva*, conocido como *France Stratégie* (FS). Esta institución vino a reemplazar al *Centro de Análisis Estratégico*, absorbiendo además las competencias que tenía el *Consejo del Empleo, los Ingresos y la Cohesión Social*.

Así creado, FS es una institución autónoma, que integra los servicios del Primer Ministro, y contribuye con sus análisis y sus propuestas a la acción pública. En palabras del Comisario General Gilles de Margerie, “*France Stratégie* tiene como objetivo ser lo más útil posible para iluminar el debate público y

¹ Rodríguez Durantez, Lorenzo, “La planificación francesa”, *Revista de Administración Pública*, Nº 38, 1962, p. 403.

² *Ibid.*, p. 405.

³ FRANCE STRATÉGIE, *Histoire. De la planification à la française à France Stratégie*, disponible en: <https://www.strategie.gouv.fr/histoire> [acc. 02/05/22].

hacer proposiciones para la conducción de las políticas públicas con una exigencia de calidad y de apertura”.⁴ Es un organismo de expertise, y a la vez un espacio para el debate público y la concertación entre actores interesados, que lleva adelante estudios y análisis prospectivos, genera recomendaciones, y evalúa políticas públicas, con el propósito de insuñar al Gobierno. Los resultados de sus trabajos se ponen a disposición de las autoridades públicas, como también de la sociedad civil y de los ciudadanos en su sitio de Internet.

2.2. Antecedentes en la historia institucional de la planificación francesa

En su organización, misiones y métodos de trabajo, FS es heredera de las instituciones que la precedieron, comenzando por el *Comisariado General del Plan* conformado a la salida de la segunda guerra mundial. En ese sentido, recoge la historia de la planificación estratégica del desarrollo nacional y la tradición del diálogo social que se traducía en un trabajo en comisiones que reunían a funcionarios, expertos técnicos, académicos, y actores sociales. Por su parte, la sustitución de aquella entidad por el *Centro de Análisis Estratégico* puso el acento en los estudios y la reflexión prospectiva para contribuir en la elaboración de reformas y políticas innovadoras atendiendo a los nuevos escenarios y desafíos futuros.⁵

En la década del 90, cuando el CGP abandona la planificación clásica a la francesa -concebida por Monnet- se orienta hacia el desarrollo de la capacidad prospectiva. Esa lógica se expresaba, por caso, en la ley de orientación del 4 de febrero de 1995 que entiende la planificación en esta línea como un “procedimiento concertado llevando a establecer un programa de acción prospectivo basado en el análisis del estado actual de la situación y en una previsión, y tendiendo a organizar de manera coherente las intervenciones de los distintos decisores concernidos”.⁶ Esa evolución se tradujo institucionalmente, posteriormente, en su reemplazo por el *Centro de Análisis Estratégico* (CAE) creado por decreto del Presidente de la República Jacques Chirac en 2006. El CAE era una institución de expertise, dependiente del Primer Ministro, cuya misión consistía en informar al gobierno sobre la definición e implementación de sus orientaciones estratégicas en materia económica, social, ambiental o cultural, y en particular anticipar las principales reformas gubernamentales. Asimismo, trabajaba en red con los diferentes consejos de expertos y de concertación, de materias económicas, laborales y sociales, y en su orgánica contaba con un comité de orientación de once miembros, entre los cuales se contaban cuatro parlamentarios y un miembro del Consejo Económico, Social y Medioambiental.⁷

Esta institucionalidad dejó paso, el 22 de abril de 2013, al *Comisariado General de la Estrategia y la Prospectiva*, dotado de competencias ampliadas, cuya misión consiste en contribuir a la determinación de las grandes orientaciones para el futuro de Francia y los objetivos de mediano y largo plazo de su desarrollo económico, social, cultural y ambiental, así como a la

⁴ FRANCE STRATÉGIE, *Plaquette de Présentation 2020*, France Stratégie, Paris, 2020, p. 2, en: <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/3144-frs-plaquette-web-page-200313.pdf> [acc. 29/04/22].

⁵ Pisani-Ferry, Jean, *Du Plan à France Stratégie*, publié Jeudi 07 janvier 2016, disponible en: <https://www.strategie.gouv.fr/actualites/plan-france-strategie> [acc. 29/04/22].

⁶ Jegouzo, Y., *Les plans de protection et de gestion de l'environnement*, citado por: Martin, Arnaud, “El derecho y la planificación en Francia: renacimiento y transformación”, *Revista de Derecho (Valdivia)*, vol. XII, N° 2, 2001, p. 9.

⁷ RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, *Centre d'analyse stratégique*, disponible en: http://archives.strategie.gouv.fr/cas/presentation_du_CGSP.html [acc. 03/05/22].

preparación de reformas gubernamentales.⁸ De modo general, ello se expresa en una cuádruple función de anticipación, de evaluación, de debate y de propuesta, teniendo en cuenta para ello tanto una dimensión territorial como una perspectiva europea e internacional.⁹ Esta institución, conocida desde la reforma de 2017 como *France Stratégie*, tiene a su cargo dirigir una red de consejos de expertos y de concertación para abordar, con un programa de trabajo común, la reflexión sobre las transformaciones del país, y explorar nuevos escenarios y desafíos del futuro.

Recientemente, este organigrama institucional se vio modificado por el Decreto N° 2020-1101, de 1 de septiembre de 2020, con que el Presidente de la República Emmanuel Macron crea la función de *Alto Comisario del Plan*. Tiene la misión de “dirigir y coordinar los trabajos de planificación y reflexión realizados por el Estado, e iluminar las opciones de las autoridades públicas ante los desafíos demográficos, económicos, sociales, medioambientales, sanitarios, tecnológicos y culturales”.¹⁰ Para ello, el Alto Comisario dispondrá de la colaboración de FS y de las distintas administraciones y servicios estatales que puedan contribuir al cumplimiento de su misión. Luego que el Consejo de Ministros nominara al antiguo ministro François Bayrou, el Presidente Macron le dirige una carta en que destaca la relevancia del cargo de *Alto Comisario del Plan y la Prospectiva* que desempeñará, y precisando la misión encomendada afirma que existe carencia de mirada prospectiva en Francia y espera que él “pueda hacer entrar en la reflexión de los actores públicos y en el debate público las preguntas, la conciencia de los riesgos y las oportunidades que nuestra época y sus evoluciones ofrecen a la sociedad y el Estado”.¹¹

2.3. Institucionalidad de gobernanza, objetivos y programa de trabajo

Para caracterizar la organización de FS es requiere, en primer lugar, precisar su ubicación institucional en el Estado, y sus márgenes de autonomía funcional.¹² En este sentido, el decreto de creación la instituyó bajo dependencia del Primer Ministro, como un órgano que colabora con el Gobierno en la determinación de las grandes orientaciones del futuro de la nación y sus objetivos a medio y largo plazo en materias económicas, sociales, culturales y medioambientales, y en la preparación de las reformas decididas por las autoridades públicas. Corresponde al Consejo de Ministros nominar por decreto al comisario general encargado de dirigir *France Stratégie*.

Por otra parte, el comisario general debe incorporar al conjunto de los miembros del Gobierno en la preparación del programa de trabajo anual de FS. En dicho proceso, por cierto, debe recoger previamente las propuestas de otros

⁸ RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, *Décret n° 2013-333 du 22 avril 2013 portant création du Commissariat général à la stratégie et à la prospective*, art. 1, p. 2, disponible en: https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/decret_cgsp_0.pdf [acc. 02/05/22].

⁹ FRANCE STRATÉGIE, *À propos de France Stratégie*, en: <https://www.strategie.gouv.fr/propos-de-france-strategie> [acc. 29/04/22].

¹⁰ RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, *Décret n° 2020-1101 du 1er septembre 2020 instituant un haut-commissaire au plan*, Version en vigueur au 19 octobre 2020, art. 1, p. 1, disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000042297092/2020-10-19/> [acc. 04/05/22].

¹¹ Macron, Emmanuel, *Lettre de mission du Président de la République*, Paris le 21 septembre 2020, disponible en: <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/doc220920-22092020110742.pdf> [acc. 04/05/22].

¹² En relación a estos aspectos, ver: RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, *Décret n° 2013-333 du 22 avril 2013 portant création du Commissariat général à la stratégie et à la prospective*, Version consolidée au 4 avril 2017, arts. 1-3 y art. 6, en: https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/decret_ndeg2013-333_du_22_avril_2013_version_consolidee_au_20170404.pdf [acc. 02/05/22].

actores, tales como los presidentes de la Asamblea Nacional, del Senado, y del Consejo Económico, Social y Medioambiental, como también de las organizaciones sindicales de trabajadores y empleadores representativas a nivel nacional e interprofesional. Posteriormente, el Primer Ministro decide, en base a la propuesta del comisario general, el programa de trabajo anual de la institución FS. A su vez, el comisario general debe presentar un informe anual de actividades que debe remitir al Presidente de la República y al Primer Ministro, el cual será también transmitido al Parlamento y hecho público.

Además de desarrollar sus misiones, FS puede recibir encargos específicos asociados a sus ámbitos de expertise que impliquen colaborar en la elaboración de estudios solicitados por el Presidente de la República o el Primer Ministro a una personalidad o una comisión. También puede recibir, a través del Primer Ministro, propuestas de estudios realizadas por los presidentes de la Asamblea Nacional, del Senado, y del Consejo Económico, Social y Medioambiental, como también de las organizaciones sindicales de trabajadores y empleadores. Por último, FS puede aportar apoyo metodológico a las administraciones y al secretario general de Gobierno para elaborar estudios sobre el impacto de proyectos de ley, y coordinar trabajos prospectivos sectoriales -en particular en materia de oficios y calificaciones profesionales.

En la reforma de 2017 se previó la adopción de una carta, preparada por el comisario general y aprobada por el Primer Ministro, que establece el estatuto de autonomía de FS y define su modo de trabajo con el Primer Ministro y el Gobierno. En particular, dicha carta se propone conciliar la colaboración estrecha con el Gobierno con la autonomía “requerida por la neutralidad política y la credibilidad científica de sus trabajos”.¹³ Se establecen medidas de transparencia y publicidad, la responsabilidad editorial del comisario general por los informes y opiniones publicadas, y de los presidentes de comisiones por los informes de éstas -que deben respetar el tenor de los intercambios de puntos de vista y, cuando corresponda, recoger las diferentes posiciones y los desacuerdos.

Los trabajos de FS debe fundamentarse en métodos de trabajo transparentes y científicamente reconocidos, lo que se aplica también a todos los insumos utilizados, deben dar espacio a la consulta lo más extensa posible, y su calidad y la imparcialidad de las conclusiones deben ser garantizados por el comisario general. Se establece que los trabajos publicados por FS no tienen la vocación de reflejar la posición del Gobierno ni de comprometerlo. Sin embargo, se prevé que los miembros del gabinete del Primer Ministro y de los ministros concernidos serán informados con antelación de la publicación de trabajos, sean estos documentos elaborados por iniciativa propia de FS o a solicitud del Primer Ministro o, con su acuerdo, por un integrante del Gobierno (en este último supuesto, se debe informar con mayor antelación).¹⁴

En su decreto de creación se establecen un conjunto de objetivos institucionales, que se concretan en cuatro grandes misiones:

- Anticipar los cambios, preparando instrumentos de prospectiva de mediano y largo plazo
- Proponer opciones de política pública, reuniendo el conocimiento técnico, la comparación internacional y basada en las evaluaciones
- Evaluar de manera ex post las políticas públicas, con una metodología

¹³ FRANCE STRATÉGIE, *Charte relative à l'autonomie de France Stratégie*, Paris, le 27 mars 2017, p. 1, disponible en: https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/charte_relative_a_l'autonomie_de_france_strategie_0.pdf [acc. 02/05/22].

¹⁴ *Ibid.*, p. 2.

rigurosa para lograr una acción pública más eficaz, basada en evidencias

- Debatir con todas las partes interesadas, para asociarlas en la elaboración de las evaluaciones, de la prospectiva y de las propuestas

Para llevar adelante estos cometidos, FS cuenta con una estructura institucional regular que permite al comisario general organizar el trabajo. De hecho, según prevé el art. 5 del decreto de creación, se organizará especialmente en comisiones temáticas o grupos de trabajo, y deberán contemplar en su composición la participación de los actores sociales asociados y, según el asunto abordado, de las administraciones, de centros de investigación interesados, de expertos franceses o extranjeros calificados, y de otras partes interesadas como las colectividades territoriales, o las asociaciones y representantes de los sectores económicos. En la práctica, como señalaron el comisario general y su adjunto hace algunos años, FS se basa en un equipo de expertos que tienen competencias y especializaciones científicas bien diversificadas, con una política de reclutamiento y de renovación regular. Pero, a su vez, no funciona de manera cerrada, sino que se hace siempre que es posible en red con otros actores administrativos, académicos, sociales y territoriales, con debates previos para construir y enriquecer los trabajos que se realizan.¹⁵

Por lo tanto, el equipo de expertos conforma las ‘comisiones temáticas’ que en la estructura institucional regular se organiza en cuatro departamentos¹⁶:

- Economía: aborda asuntos de crecimiento, productividad, competitividad, innovación, empresas, finanzas públicas, Europa, y metodologías de evaluación. Cuenta con un equipo de 16 investigadores, tanto senior como junior, así como directores del departamento
- Desarrollo sostenible y digital: se encarga de asuntos de medio ambiente, energía, movilidad, desarrollo digital, tecnologías, y evaluación socioeconómica de opciones de inversión. Cuenta con un equipo de 13 investigadores, tanto senior como junior, así como directores del departamento
- Trabajo, empleo y competencias: aborda las transformaciones del trabajo y la prospectiva de los oficios y profesiones, las organizaciones y condiciones de trabajo, políticas de empleo, remuneraciones, relaciones profesionales, competencias y formación profesional, educación superior. Cuenta con un equipo de 14 investigadores, tanto senior como junior, así como directores del departamento y asistente
- Sociedad y políticas sociales: se encarga de protección social, cohesión social, desigualdades y redistribución, acción pública e instituciones, integración, relaciones entre generaciones, educación. Cuenta con un equipo de 15 investigadores, tanto senior como junior, así como directores

¹⁵ FRANCE STRATÉGIE, “Une nouvelle étape de développement pour France Stratégie”, *Rapport d’Activité 2017*, France Stratégie, Paris, mars 2018, pp. 2-3, disponible en: https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-rapport-activite-2017_mars-2018.pdf [acc. 04/05/22].

¹⁶ En base a información de FRANCE STRATÉGIE, *Équipe*, disponible en: <https://www.strategie.gouv.fr/equipe> [acc. 04/05/22]; FRANCE STRATÉGIE, *Rapport d’Activité 2017*, *op. cit.*, p. 9.

del departamento y asistente

A su vez, tiene el apoyo operativo de un equipo de 24 personas, distribuidos en áreas de recursos humanos, finanzas, gestión de la información, apoyo logístico e informático, además de comunicaciones, edición y eventos. Finalmente, un equipo directivo, incluida la secretaría general, junto con el grupo de desarrollo y relaciones internacionales y con las partes interesadas, que agrupan a otras 9 personas. Para concluir, la Plataforma RSE cuenta con 2 personas adicionales.

En este último punto, se hace referencia a la Plataforma nacional de acciones globales para la Responsabilidad Social Empresarial (Plataforma RSE) cuya ubicación dentro de FS se consolidó con la reforma del decreto de creación en 2017, de tal modo que allí radica el secretariado permanente de la plataforma. Se trata de un espacio de diálogo, de concertación y de construcción de propuestas que reúne a un amplio abanico de partes interesadas (empresas, sindicatos de trabajadores y empleadores, organizaciones de la sociedad civil, redes de actores, investigadores e instituciones públicas).¹⁷

Por otra parte, también en 2017 se incorporó a FS el Consejo Nacional de Productividad (CNP), cuya creación fue recomendada en 2016 por el Consejo de la Unión Europea a cada Estado miembro. El CNP, instituido finalmente en junio de 2018, tiene el objetivo de analizar los determinantes y las evoluciones de la productividad y la competitividad en Francia en relación con otras economías, y las políticas que pueden incidir sobre ellas, así como producir análisis independientes sobre estos asuntos y asegurar las concertaciones necesarias.¹⁸

Por último, FS tiene el mandato de dirigir y coordinar una red integrada por ocho organismos públicos con competencias sectoriales, debiendo el comisario general ser consultado sobre los proyectos de programas de trabajo de los integrantes de la red con el propósito de que, concertadamente, puedan actuar con una programación común y hacer un uso conjunto y eficiente de los recursos. De manera sintética, los organismos integrantes de la red son:

- Consejo de análisis económico: integrado por economistas universitarios e investigadores reconocidos, realiza, de manera independiente, análisis económicos para el Gobierno, y los hace públicos
- Consejo de orientación a los jubilados: es un espacio permanente de estudios y de concertación entre los principales actores de este ámbito temático, da seguimiento a la evolución de los regímenes jubilatorios y realiza propuestas para asegurar su solidez financiera y funcionamiento solidario
- Consejo de orientación para el empleo: es un espacio permanente de debate entre los principales actores del mercado de trabajo, y tiene como objetivo establecer diagnósticos compartidos y formular propuestas de reforma

¹⁷ FRANCE STRATÉGIE, *À propos de...*, *op. cit.*

¹⁸ *Ibidem.*; RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, *Décret n° 2013-333 du 22 avril 2013 portant création du Commissariat général à la stratégie et à la prospective*, Version consolidée au 4 avril 2017, art. 5.

- Alto Consejo por el Clima: está encargado de aportar un punto de vista independiente sobre la política climática del Gobierno, publica informes anuales sobre emisiones de GEI francesas y sobre la trayectoria de reducción de emisiones comprometida por Francia
- Alto Consejo de la Familia, la Infancia y la Edad: tiene la misión de motivar el debate público y aportar a los poderes públicos una expertise prospectiva y transversal sobre cuestiones asociadas a la familia y a la infancia, al avance de la edad, a la adaptación de la sociedad al envejecimiento y al buen trato a las personas mayores, con un enfoque intergeneracional
- Alto Consejo para el Futuro de los Seguros de Enfermedad: es una instancia de reflexión y propuesta que contribuye a un mejor conocimiento de los desafíos, el funcionamiento, y las evoluciones posibles de las políticas de seguros de enfermedad
- Alto Consejo de Financiamiento de la Protección Social: está encargado de establecer un balance del sistema de financiamiento de la protección social y formular propuestas de evolución; puede, por otro lado, recibir solicitudes del Primer Ministro, del ministro encargado de la seguridad social o del ministro de economía
- Centro de Estudios Prospectivos y de Informaciones Internacionales (CEPII)¹⁹: es el principal instituto francés de investigación y expertise en economía internacional, creado en 1978 bajo la tutela del Primer Ministro; produce estudios, investigaciones, bases de datos y análisis, y organiza conferencias, sobre los grandes desafíos de la economía mundial, trabajando en ámbitos como macroeconomía y finanzas, comercio, y políticas migratorias, en los que hace contribuciones al debate público y a la formulación de políticas.

Dentro de estos ámbitos de competencias, y en el marco de sus misiones centrales, FS define su programa de trabajo anual en conjunto con el Gobierno, y acogiendo las propuestas de otros actores institucionales y sociales, como se explicó anteriormente. Ese programa se orienta a cumplir con el objetivo de ser útil a los decisores públicos en el ejercicio de sus responsabilidades, pero también al conjunto de la ciudadanía entregando elementos sólidos y precisos para que se formen su opinión respecto a las políticas evaluadas y a las acciones a escoger ante los escenarios futuros.²⁰

¹⁹ Al respecto, CEPII, *Qu'est-ce que l'CEPII?*, disponible en: <http://www.cepii.fr/CEPII/fr/cepii/cepii.asp> [acc. 03/05/22].

²⁰ Como lo afirma el comisario general Gilles de Margerie en su presentación del programa de trabajo 2022; ver: FRANCE STRATÉGIE, *Work Programme 2022*, France Stratégie, Paris, April 2022, p. 2, disponible en: https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2022-work_programme_2022_-_avril.pdf [acc. 02/05/22].

Cuadro 1. Programa de trabajo 2022 *France Stratégie*

EJES	TÓPICOS
<p>Gestionando una transición ecológica exitosa</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mitigación del cambio climático y transición energética - Adaptación al cambio climático - Agricultura y alimentación
<p>Adaptando el sistema productivo a los desafíos de las próximas décadas</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Impacto de la transición climática en el sistema productivo - Mejorando las políticas de apoyo a la industrialización de la innovación a través del país - Demografía y crecimiento empresarial
<p>¿Qué empleos, qué trabajo para 2030?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Tendencias de empleo, límites y contenido - Transformación de las competencias y desarrollos en formación a la luz de las transiciones digital y ecológica
<p>Construyendo políticas efectivas para el progreso social</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Desigualdades entre individuos y sus determinantes - Dimensiones territoriales de las desigualdades - ¿Qué cambios en nuestras políticas públicas?
<p>Acción pública, decisiones públicas: ¿Cómo mejorar?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Seminario sobre “Sustentabilidad”: un nuevo marco de referencia para la acción pública - Conflictos de sustentabilidad a nivel territorial: ¿cómo articular las prioridades del desarrollo post-crisis, la planificación del espacio y la transición ecológica? - Evaluaciones ex-post: ¿Qué efectos sobre la toma de decisiones pública?

Fuente: Elaboración propia, en base a información de *France Stratégie*

3. France 2030: Plan de inversiones para la Francia del futuro

3.1. Introducción

En octubre de 2021, el Presidente de la República Emmanuel Macron presentó el gran plan de inversiones de futuro denominado *France 2030*, con un largo discurso ante una audiencia integrada por el Primer ministro, los ministros involucrados y doscientos invitados que incluían empresarios e inversionistas, así como jóvenes estudiantes. El propósito central del plan consiste en responder a los grandes desafíos actuales, con particular atención a la transición ecológica y digital, a través de inversiones masivas para desarrollar la competitividad industrial y las tecnologías del futuro en ciertos sectores considerados estratégicos.²¹

De acuerdo a lo señalado por el Presidente Macron²², el plan fue preparado por varios meses en un trabajo de concertación con profesionales de los sectores involucrados -menciona un gran número de ellos- y señala, asimismo, el aporte de parlamentarios y evidentemente de los ministros. A la vez, destaca la orientación entregada por el Informe Blanchard-Tirole, encargado por el propio Presidente a una comisión independiente integrada por un grupo internacional de economistas que analizó los grandes desafíos económicos cuyos resultados se le presentaron en junio de 2021.

Con un horizonte de 10 años, y una dotación de más de 30 millardos de euros a asignarse en un período de 5 años, este plan pretende contribuir a hacer emerger los grandes ‘campeones nacionales’ tecnológicos del futuro, acompañando la transición en los que identifica como “nuestros sectores de excelencia: energía, automotriz, aeronáutica, e industria espacial”.²³ El plan se declina en un tríptico de aspiraciones, “comprender mejor, vivir mejor y producir mejor”, que organizan los diez objetivos que marcan sus líneas de acción.

La finalidad global declarada consiste en que Francia recupere el camino de su independencia medioambiental, industrial, tecnológica, sanitaria y cultural, de ahí las áreas específicas a que se destinan las inversiones. Asimismo, se incorpora una dimensión europea ya que esta iniciativa se presenta claramente anclada en una dinámica a nivel de la Unión Europea para una reactivación europea, basada en el Pacto Verde y con una estrategia industrial europea renovada en favor de su autonomía estratégica.²⁴

3.2. Antecedentes en planes de inversiones de futuro

Este plan se enmarca en una década larga de iniciativas gubernamentales de inversión pública destinada a relanzar el crecimiento y la competitividad de la economía francesa, en particular centrado en el desarrollo industrial asociado a

²¹ GOUVERNEMENT DE FRANCE, *France 2030: un plan d'investissement pour la France de demain*, Ce contenu a été publié sous le gouvernement du Premier ministre Jean Castex, 12/10/2021, disponible en: <https://www.gouvernement.fr/actualite/france-2030-un-plan-d-investissement-pour-la-france-de-demain> [16/05/22].

²² Macron, Emmanuel, *Discours du Président de la République à l'occasion de la présentation du Plan France 2030*, 12 octobre 2021, p. 1, disponible en: https://www.gouvernement.fr/upload/media/default/0001/01/2021_10_elysee-module-18543-fr.pdf [acc. 16/05/22].

²³ GOUVERNEMENT DE FRANCE, *France 2030...*, op. cit.

²⁴ GOUVERNEMENT DE FRANCE, *France 2030 - plan d'investissement*, Folleto de presentación, 2021, pp. 5 y 14, disponible en: <https://www.economie.gouv.fr/files/files/2021/France-2030.pdf> [acc. 25/05/22].

las tecnologías de punta en materia digital y de transición ecológica. A su vez, encuentra sustento en el Informe Blanchard-Tirole mencionado expresamente por el Presidente Macron en la presentación del Plan *France 2030*, que señala los grandes desafíos de futuro para desde una perspectiva económica.

En relación a este último antecedente, el Presidente Macron encargó en mayo de 2020 a los profesores Olivier Blanchard y Jean Tirole la convocatoria de una comisión internacional independiente de economistas para estudiar los *Grandes Desafíos Económicos* de nuestro tiempo, y proponer un marco de análisis e ideas innovadoras al respecto. Esta comisión reunió a 26 profesores y profesoras, tanto franceses como extranjeros, que organizó su trabajo en torno a tres grandes desafíos -el clima, las desigualdades y la demografía- y contó con el apoyo para la investigación y en materia de secretariado de *France Stratégie*.

A partir de su análisis, la comisión generó un punto de vista nuevo centrado en tres grandes desafíos, en relación a los cuales se propuso iluminar el debate público en base a evidencia objetiva y científica, así como realizar recomendaciones pertinentes para Francia y otros países comparables. En materia del desafío climático, el foco estuvo puesto en la necesidad de la adopción de políticas claras y ambiciosas a nivel nacional y europeo; en cuanto al desafío demográfico, la atención se situó en el envejecimiento y los sistemas de pensiones, la atención de salud, y las dinámicas migratorias; por último, en materia del desafío de las desigualdades, se enfatizó en las inseguridades económicas y, por tanto, en la necesidad de medidas para una economía inclusiva.²⁵ Este informe, que fue entregado en junio de 2021 al Presidente Macron, fue declarado como una fuente de inspiración del Plan France 2030, citando al inicio de su discurso de octubre de 2021 los tres grandes desafíos en él identificados.

Por otra parte, Francia cuenta con una larga experiencia de más de una década implementando una política de inversiones públicas a través de sucesivos planes orientados a sectores prioritarios para el futuro. En el marco de la crisis económica mundial de 2008, el Presidente Nicolás Sarkozy instaló en agosto de 2009 una comisión encargada de identificar y evaluar las necesidades de inversión del futuro, cuyo informe final determinó siete estrategias prioritarias e identificó 17 programas de acciones. Sobre esa base, en diciembre de 2009, se lanzó un primer *Plan de Inversiones de Futuro* (PIA, por sus siglas en francés) destinado a cinco sectores prioritarios (educación superior y formación, investigación, sectores industriales y PyMEs, desarrollo sostenible, y sector digital). La gestión de este programa estratégico de inversiones se confió al *Comisariado General de la Inversión* creado en 2010 a tal efecto, dependiente del Primer ministro, y se estableció un comité de supervisión presidido por quienes habían presidido la comisión de 2009.²⁶

A partir de ese momento, adoptados en las respectivas leyes de presupuesto, se han sucedido cuatro PIA: el PIA 1 (2010) con 35 millardos de euros; el PIA 2 (2014) con 12 millardos de euros, destinando un 50% a asuntos de la transición energética; el PIA 3 (2017) con 10 millardos de euros, que se concentra en educación e investigación²⁷, y la modernización de las empresas; y el PIA 4

²⁵ FRANCE STRATÉGIE, *Les grands défis économiques, par la commission internationale Blanchard-Tirole*, mercredi 23 juin 2021, disponible en: <https://www.strategie.gouv.fr/publications/grands-defis-economiques-commission-internationale-blanchard-tirole> [acc. 26/05/22].

²⁶ SGPI, *Un programme pour investir à l'avenir*, publié au site du Secrétariat général pour l'investissement (SGPI), 21/06/2016, modifié 24/12/2021, disponible en: <https://www.gouvernement.fr/un-programme-pour-investir-l-avenir> [acc. 23/05/22].

²⁷ *Ibidem*.

(2020), actualmente vigente, con 20 millardos de euros, integrado al plan *France Relance* anunciado ese mismo año para la reactivación pospandemia, y que se orienta a acelerar la dinámica de la innovación en ciertas ramas y tecnologías emergentes y prioritarias apoyando a los investigadores y emprendedores.²⁸

A su vez, en septiembre de 2017 el Primer ministro Edouard Philippe, a solicitud del Presidente Macron, anunció el *Gran Plan de Inversiones* (GPI) que destinaba 57 millardos de euros en 5 años para apoyar a la transición ecológica, la construcción de una sociedad de competencias, el fortalecimiento de la competitividad, de la innovación y de un Estado para la era digital. El PIA 3 fue integrado a este GPI y se amplió el mandato del Comisariado para gestionar este plan, siendo transformado en el *Secretariado General para la Inversión* (SGPI) que seguiría dependiendo del Primer ministro.²⁹

Por su parte, el PIA 4 fue presentado de manera integrada con el Plan *France Relance* que, sustentado en parte en el aporte financiero de fondos europeos, se propone la reactivación de la economía francesa luego de la crisis sanitaria para lograr que, con un horizonte a 2030, logre acelerar las transformaciones ecológica, industrial y social del país. Para ello, se destina un total de 100 millardos de euros para un conjunto de acciones específicas en materia de descarbonización, en el sector energético y en las industrias, competitividad de las empresas, renovación industrial y tecnológica, cohesión social y reforzamiento de las competencias y calificaciones laborales en todo el territorio.³⁰ Posteriormente, con la presentación del Plan *France 2030*, se establecería una gobernanza unificada de dicha iniciativa con el PIA 4, cuyos fondos son sumados a los comprometidos en el reciente Plan.

3.3. Orientación general, objetivos y plan de trabajo

En cuanto a su orientación general, el Plan *France 2030* declara su ambición de preparar la Francia del futuro a partir de las elecciones en torno a grandes inversiones estratégicas que le permitan al país y a sus ciudadanos *producir mejor, vivir mejor y comprender mejor* el mundo. Este plan debe permitir acompañar las transiciones ecológica y digital, acelerando las inversiones para reforzar sectores estratégicos y posicionar a Francia como líder mundial en sectores que conformarán la industria de 2030. Por lo demás, *France 2030* se sustenta en dos convicciones suplementarias³¹:

- es necesario reindustrializar el país para nuestra prosperidad, nuestra soberanía económica y nuestros equilibrios sociales y territoriales
- invertir en la innovación de ruptura es una necesidad imperiosa

Con este plan se apuesta a una revolución metodológica, basada en la agilidad, la velocidad, la toma de riesgo y la búsqueda de la excelencia y, en ese proceso, el Estado acepta parte del riesgo al invertir en tecnologías en desarrollo cuyos resultados habrán de materializarse a futuro. En un 50%, los recursos del plan se destinarán a la descarbonización de la economía, mientras el 50% restante se orientará a los actores emergentes que generan innovación. De hecho, esta última orientación responde a la pretensión de desarrollar nuevos

²⁸ SGPI, *Le Programme d'investissements d'avenir*, publié au site du Secrétariat général pour l'investissement (SGPI), 06/09/2018, modifié 24/12/2021, disponible en: <https://www.gouvernement.fr/le-programme-d-investissements-d-avenir> [acc. 23/05/22].

²⁹ SGPI, *Un programme pour...*, op. cit.

³⁰ MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, *Le déploiement du plan France Relance*, publié au site du Ministère de l'Économie, des Finances, et de la Souveraineté Industrielle et Numérique, s.f., disponible en: <https://www.economie.gouv.fr/plan-de-relance> [acc. 27/05/22].

³¹ GOUVERNEMENT DE FRANCE, *France 2030 - plan...*, op. cit., p. 4.

'campeones' digitales e industriales entre los actores emergentes, start-ups y PyMEs que se apoyará y podrían ser "los gigantes de mañana".³² En su conjunto, el Plan *France 2030* cuenta con una dotación de 30 millardos de euros, a los que deben sumarse otros 4 millardos de euros de aportes de capital; a ello, con frecuencia, se le agregan otros 20 millardos correspondientes al PIA 4.

El plan de trabajo de France 2030 está organizado en torno a los tres grandes propósitos antes enunciados, y a 10 objetivos sustantivos que establecen los resultados esperados al año 2030. De modo complementario, se identifican 5 condiciones 'transversales' que deben acompañar a esos objetivos y sin las cuales las ambiciones que ellos encarnan no serían alcanzables. Respecto a cada objetivo sustantivo, como también a cada condición, se establecen los montos totales asignados, de la forma en que se presentan a continuación.³³

A) PRODUCIR MEJOR

1. Favorecer el desarrollo de reactores nucleares de tamaño pequeño (pequeños reactores modulares) hacia 2030, y apoyar la innovación de ruptura en el sector

Se destina 1.000 millones a este objetivo, que apunta a la emergencia de este tipo de reactores nucleares, y a estimular la innovación de ruptura sobre reactores nucleares avanzados para garantizar nuevos usos, un incremento en la seguridad, y una mejor gestión de los desechos. Es un sector en que Francia tiene una ventaja comparativa y le permite producir una electricidad que está entre las menos emisoras de CO2 en Europa.

2. Convertirse en líder en hidrógeno verde y en energías renovables

En relación al desarrollo del hidrógeno verde, la principal apuesta consiste en establecer dos 'giga-factorías' para la electrólisis, así como desarrollar el conjunto de tecnologías necesarias para la utilización del hidrógeno. En particular, se enfatiza que la energía nuclear puede permitir a Francia convertirse en líder en el hidrógeno descarbonizado. Por tanto, la mayor parte de los 2.300 millones de euros destinados a este objetivo se orientan a este proyecto, quedando unos 500 millones para reforzar el sector industrial de las energías renovables.

3. Descarbonizar nuestra industria para respetar el compromiso de reducir entre 2015 y 2030 un 35% de las emisiones de GEI en este sector

El apoyo público debe acompañar a la inversión privada que resulta insuficiente, como parte de una estrategia que mejore la competitividad de nuestras industrias en el mundo. Por una parte, apuntará a descarbonizar sitios industriales muy emisores en la siderurgia o la química pesada, entre otras, y por otro lado, permitirá el despliegue de soluciones maduras tales como eficiencia energética, electrificación, etc. En este objetivo se destinan 5.000 millones.

4. Producir en Francia cerca de 2 millones de vehículos eléctricos e híbridos

Con este objetivo, al que se destinan 2.600 millones, se pretende amplificar el esfuerzo de transición de la industria automotriz; y debe completarse con una gran inversión en el transporte colectivo, las nuevas formas de desplazamiento y una nueva estrategia industrial.

³² *Ibid.*, p. 6.

³³ En base a GOUVERNEMENT DE FRANCE, *France 2030 - plan...*, *op. cit.*, pp. 7-11.

5. Producir en Francia el primer avión 'bajo en carbono'

Este proyecto, que debe ser también europeo, debe dar continuidad a la intensa dinámica de I+D en el sector aeronáutico, y se le destinan 1.200 millones - dedicando una parte de los fondos a PyMEs innovadoras y start-ups del sector.

B) VIVIR MEJOR

6. Invertir en una alimentación sana, sostenible y trazable

Se propone acelerar la revolución agrícola y alimentaria -a partir de incorporar lo digital, la robótica y la genética- para nutrir a la población descarbonizando la producción y respetando el medio ambiente, y haciendo de Francia un país líder en el sector. Para este objetivo se destinan 1.500 millones.

7. Producir en Francia al menos 20 biomedicamentos, en particular contra el cáncer y las enfermedades crónicas ligadas a la edad, y crear los dispositivos médicos del futuro

En parte vinculado a un programa específico el Plan *Santé Innovation 2030*, este objetivo apunta a revertir la desindustrialización del país y el déficit de inversiones en innovaciones de ruptura como las biotecnologías, que será clave en la revolución médica del futuro. Se destinan 2.300 millones a los biomedicamentos, y otros 650 millones a dispositivos médicos innovadores y soluciones digitales y de ruptura en salud.

8. Situar a Francia a la cabeza de la producción de contenidos culturales y creativos

Se espera que la intervención pública sirva para activar las inversiones y participar en la creación de sectores de las industrias culturales junto al sector privado. En concreto, se trata de invertir en nuestros estudios de rodaje y posproducción, en el desarrollo de contenidos, en nuevas tecnologías que entregan experiencias inmersivas y de realidad virtual, y en la formación de profesionales para responder a las necesidades crecientes. Para desarrollar estas acciones, a las que se destinan 600 millones, se han identificado tres zonas: el Arco mediterráneo, el área de París y el Norte.

C) COMPRENDER MEJOR

9. Tomar parte en la aventura espacial

Se aspira a desarrollar en cinco años una oferta francesa de lanzador reutilizable, actores en el marco de New Space, y constelaciones de conectividad en base a micro mini satélites. A este objetivo se han destinado 1.550 millones.

10. Invertir en el campo de los grandes fondos marinos

Desarrollar la capacidad de explorar esa parte desconocida del planeta, que resulta clave para comprender la vida y los ecosistemas por descubrir, como también para el acceso potencial a ciertos metales críticos, para la innovación en salud, el biomimetismo, etc. Se destinan 300 millones.

A estos diez objetivos se suman las cinco condiciones indispensables, que en su conjunto tienen asignados 15.000 millones, las que abarcan: a) asegurar el acceso a las materias primas, en especial favoreciendo la reutilización, la economía circular, y el uso de la madera; b) asegurar los componentes indispensables en la industria del mañana, sobre todo en electrónica y robótica, apostando a doblar la producción de semiconductores; c) dominar las tecnologías

digitales, con soluciones nacionales en materia de estrategia cuántica, inteligencia artificial, ciberseguridad, 5G y nube, y sus usos sectoriales; d) apoyar la aparición de talentos y acelerar la adaptación de la formación a las necesidades de competencias para los sectores y ocupaciones del futuro; e) apoyar de manera transversal la emergencia e industrialización de las start-ups para el despliegue de la innovación.

3.4. Institucionalidad para la gobernanza de la iniciativa

En la preparación del Plan *France 2030*, se ha señalado, existió un proceso de concertación con los actores implicados, si bien no hay una documentación detallada al respecto. La explicación más concreta es entregada por el Primer ministro Jean Castex, quien destaca que “ha sido fruto de un largo proceso de consultas con los profesionales de los sectores concernido pero también con estudiantes y jóvenes investigadores”.³⁴ De hecho, esa afirmación resulta consistente con otras presentaciones de ese trabajo previo, como también con la audiencia invitada a la presentación oficial realizada por el Presidente de la República Emmanuel Macron, que reunió a empresarios, inversionistas, emprendedores del mundo de las start-ups, así como de investigadores y jóvenes estudiantes que representan “los talentos y las fuerzas vivas de mañana”.³⁵

En el anuncio inicial del plan, en octubre de 2021, no se hicieron mayores referencias a la institucionalidad que se encargaría de la gestión y gobernanza de la iniciativa. Posteriormente, se indicaron algunos criterios respecto a la gobernanza de *France 2030*: en primer lugar, se señaló que se plasmaría en la ley de presupuestos, lo que ocurrió en la ley correspondiente al período 2022. En segundo término, se señaló que la conducción del plan debe guiarse por principios de simplificación de los procedimientos para darle más agilidad, por la confianza en la aparición de actores emergentes (start-ups, PyMEs), y por la aceptación de la toma de riesgo y el fracaso. Por último, respecto a la estructura de gobernanza de *France 2030*, se afirmó que era necesario contar con todos los talentos, mencionando expresamente “universitarios, investigadores, empresas, inversionistas”³⁶, y es necesario que exista competencia, transparencia, evaluación y expertise independiente en su implementación. En ese sentido, expertos independientes tanto franceses como extranjeros serán asociados a los procesos de selección de los proyectos más prometedores que serán merecedores de financiación.

Por último, tras la reunión del primer Comité France 2030, presidido por el Primer ministro, se publicó un dossier de prensa actualizando el estado del plan, e informando de manera preliminar sobre la institucionalidad de gobernanza.³⁷ Entre las instituciones conformadas se destacan:

- un **consejo de orientación estratégica**, a nivel del Presidente de la República, integrado por expertos de alto nivel, para dar seguimiento y revisar las prioridades estratégicas a la luz de la evolución del entorno económico y tecnológico y del impacto de las inversiones realizadas
- **comités ministeriales de conducción**, presididos por los ministros que deberán definir, de manera interministerial, las estrategias de despliegue

³⁴ Castex, Jean, “Éditorial du Premier ministre”, en: GOUVERNEMENT DE FRANCE, *Dossier de Presse: 1er Comité France 2030*, 1er février 2022, p. 3, disponible en: https://www.gouvernement.fr/upload/media/default/0001/01/2022_02_2022_02_01_dp_france-2030-vdef.pdf [acc. 25/05/22].

³⁵ GOUVERNEMENT DE FRANCE, *France 2030 - plan...*, op. cit., p. 5.

³⁶ *Ibid.*, p. 12.

³⁷ GOUVERNEMENT DE FRANCE, *Dossier de Presse...*, op. cit., pp. 18-19.

según los sectores prioritarios, y constatar regularmente los resultados, con el aporte de expertos independientes del mundo de la investigación o de la empresa.

- un **comité France 2030**, presidido por el Primer ministro, para dar seguimiento a la ejecución del plan y establecer, junto con los representantes electos, con actores de la investigación y de las empresas (organizaciones profesionales, sindicatos, sectores, etc.) los balances regulares de resultados del plan. En esa tarea será apoyado por un **consejo de supervisión de France 2030**, encargado de evaluar el conjunto de las inversiones pudiendo, si fuera necesario, recurrir a organismos evaluadores externos.

- el **Secretariado general para la Inversión (SGPI)**, dirigido por Bruno Bonnell, que conducirá, por cuenta del Primer ministro, la ejecución del plan y será responsable del logro de los objetivos fijados. En particular, debe asegurar una gobernanza unificada del plan France 2030 con el PIA 4, y contará con los recursos y el personal de su equipo.

Por último, a la vista de los listados preliminares de “personalidades calificadas de las partes interesadas” disponibles para integrar los comités ministeriales³⁸, se constata una presencia predominante del sector empresarial, con algo menos de un tercio de centros de investigación y académicos, y ningún representante del mundo sindical o de otros ámbitos de la sociedad civil.

³⁸ *Ibíd.*, pp. 23-27.