

## **EL PLAN DE RECUPERACIÓN DE FRANCIA: LA CUESTIÓN PENDIENTE DE LA ESPACIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO**



**Marco Cremaschi**

Profesor de Planificación y Estudios Urbanos, Sciences Po

CIDOB REPORT  
# 09- 2022

*El plan de recuperación de Francia es similar al de sus equivalentes en otros países europeos: beneficia a las empresas, las industrias y los operadores ferroviarios y del transporte, en general, y fomenta los objetivos de carácter ecológico y digital. Sin embargo, las ciudades han recibido una parte modesta de los fondos o de las medidas prioritarias, pese a que las aglomeraciones urbanas serán el escenario de la mayoría de los proyectos de inversión. Por otra parte, si mejoran los proyectos territoriales, que sustentan la implementación del plan, estos pueden convertirse en el instrumento de la transición ecológica espacial.*

**A**unque el plan francés de recuperación no se diferencia mucho del de los demás países europeos, sí cambia su asentamiento en el marco de las políticas ordinarias, las cuales, siendo sorprendentemente firmes, ya anticiparon algunos elementos de la transición ecológica y digital, así como las expectativas de una reindustrialización. La descentralización y las intensas negociaciones entre las autoridades locales y estatales también forman parte del marco francés tradicional. Sin embargo, las ciudades y metrópolis no han sido fundamentales en la concepción del plan de recuperación, sino que han formado parte de un marco de políticas verticalistas que, en su mayor parte, ya era preexistente. Su principal demanda —reforzar la espacialización del plan de recuperación— estaba en la línea de los proyectos territoriales.

### **¿Un plan ordinario?**

En septiembre de 2021, el Gobierno francés lanzó el Plan de Recuperación y Resiliencia tras un proceso de diálogo con los interlocutores sociales, las partes interesadas y la Comisión Europea, cuyo presupuesto asciende a 100.000 millones de eu-

ros (aproximadamente el 4% de su PIB), con un aporte de la Unión Europea (UE) de casi el 40%. Este plan asigna cantidades prácticamente iguales a los tres pilares de la UE: transición ecológica (30.000 millones de euros), competitividad (34.000 millones) y cohesión (36.000 millones)—, aspira a transformar la economía francesa y crear nuevos empleos durante dos años (2021-2022), así como incluye 20 reformas y 71 inversiones.

A corto plazo, el plan de Francia pretende reanimar todos los sectores económicos a partir de 2022 y crear 160.000 empleos a partir de 2021, mediante un incremento rápido de las inversiones y el gasto público. En sus objetivos y magnitud, este plan de recuperación coincide con los de los demás países de la UE, salvo con el de Italia, aunque Francia también invirtió 20.000 millones de euros en reducir los impuestos sobre la producción. Además, el plan complementa y continúa las medidas de apoyo para las empresas y personas empleadas que se pusieron en marcha al inicio de la pandemia de la COVID-19. Por otro lado, las políticas de desarrollo de Francia han proseguido con el plan de recuperación sin grandes cambios. El Programa de Inversiones del Futuro (PIA, por sus siglas en francés), por ejemplo, ha financiado con 77.000 millones de euros, desde 2010, proyectos de investigación e innovación que el plan de recuperación ha heredado. Asimismo, el plan Francia 2030 tiene por objeto alcanzar la soberanía tecnológica e industrial, por lo que ha invertido desde 2021 en sectores estratégicos de alta tecnología tales como la energía nuclear, la conversión a hidrógeno y la descarbonización de la industria manufacturera y el transporte.

**LA  
DESCENTRALIZACIÓN  
Y LAS INTENSAS  
NEGOCIACIONES ENTRE  
LAS AUTORIDADES  
LOCALES Y ESTATALES  
FORMAN PARTE DEL  
MARCO FRANCÉS  
TRADICIONAL.**

En concreto, el 46% del plan de recuperación francés apoyará los objetivos climáticos y el 21% promoverá la transición digital, según fuentes de la UE. Las industrias estratégicas recibirán 34.000 millones de euros, siendo los principales beneficiarios el sector ferroviario y del transporte en general, la aviación, la movilidad eléctrica (subvenciones de apoyo a la compra de vehículos eléctricos), los desplazamientos en bicicleta y el transporte público. A estos, les siguen la eficiencia energética y la calefacción a partir de energías renovables, así como la industria del hidrógeno verde (que recibirá ayudas económicas adicionales durante los próximos 10 años).

Por su parte, el sector de la construcción recibirá 6.700 millones de euros, fundamentalmente para la renovación energética de los edificios de los sectores público (sobre todo para la educación superior y el alojamiento

de estudiantes) y privado (que ha registrado casi 800.000 solicitudes), de la microempresa y las pymes, y la vivienda social, en orden decreciente. Por último, la conservación de la biodiversidad obtendrá 2.000 millones de euros (para la prevención de la artificialización del suelo y el reciclaje) y el sector agrícola, 1.200 millones. En cuanto a la cohesión, el plan destinará hasta 36.000 millones de euros para apoyar a las personas jóvenes, el empleo, las asociaciones que combaten la precariedad, las personas con discapacidad y los sectores de empleo más afectados.

En general, el plan francés ha sido bien acogido, aunque hay economistas desconcertados por la incongruencia de algunas prioridades y dimensiones (Plane, 2020), y otros critican la escasa inversión en los sectores eléctrico y de la salud (Papon, 2021), conscientes del déficit consolidado que ambos sectores presentan. En particular, parece que el plan carece de capacidad innovadora y se centra en regresar a la situación previa a la crisis, en lugar de promover la transición ecológica y digital (Levratto, 2020). Por último, la dispersión de las inversiones, la reducción incondicional de impuestos y la preferencia por las empresas en detrimento del sector público ponen en peligro los objetivos estratégicos del plan (Jouve, 2022). No obstante, varios analistas gubernamentales valoran positivamente las posibilidades adicionales que se presentan en favor de la biodiversidad (Bureau *et al.*, 2020).

**EN EL PLAN DE RECUPERACIÓN FRANCÉS SE OBSERVA CLARAMENTE, AUNQUE TODAVÍA DÉBILMENTE, EL TRÁNSITO GRADUAL DE UN ESQUEMA VERTICAL A UNO MÁS HORIZONTAL.**

Respecto a las medidas del plan, llama la atención el énfasis puesto en la reducción fiscal, la energía primaria nacional y los proyectos de transporte; aunque hay que tener en cuenta el hecho de que muchas inversiones —como las dedicadas a la rehabilitación de edificios y la movilidad activa— son mucho más amplias. En retrospectiva, será interesante determinar cuántas de estas disposiciones se destinarán a las grandes ciudades; de hecho, es razonable esperar que la mayoría de las inversiones en los sectores industrial, digital, de la movilidad y de la construcción se concentren en las dichas áreas.

### **La espacialización progresiva de la recuperación**

En el plan se observa claramente, aunque todavía débilmente, el tránsito gradual de un esquema vertical a uno más horizontal. Ya en julio de 2020, el Gobierno había pedido al [Consejo Económico, Social y Medioambiental](#) (CESE) indicaciones sobre la implementación del plan de recuperación en los terri-

torios de ultramar. Este consejo recomendó elaborar planes de recuperación territoriales que incluyeran la cocreación de los proyectos, estableciendo una coordinación coherente con la planificación territorial y ambiental. También se realizó una recomendación similar para la recuperación de la política que había sido desestimada sobre las cuencas industriales.

France Urbaine, una asociación de ciudades y zonas metropolitanas, hizo hincapié durante la preparación del plan en algunos aspectos —como la movilidad y la rehabilitación de edificios— ya de por sí centrales en el plan. No

**ALGUNOS REPRESENTANTES MUNICIPALES PROTESTARON POR LA CEGUERA QUE EL GOBIERNO MOSTRÓ DURANTE LA PANDEMIA HACIA LAS NECESIDADES DE LOS GRUPOS SOCIALES MÁS VULNERABLES.**

obstante, las ciudades también plantearon sin éxito algunas otras cuestiones —como una mayor transferencia de recursos, medidas fiscales adicionales para implementar la transición ecológica en las ciudades, y la regionalización y espacialización de las inversiones públicas— que no fueron aprobadas por el Gobierno. En la jerga política, la «territorialización» propone un proceso de convergencia entre los instrumentos contractuales de que dispone el país, los contratos de planificación Estado-región (CPER) y las estrategias locales, incluida la programación europea. Este proceso debería llevar a que las ciudades y aglomeraciones asumieran un papel más desta-

cado. Sin embargo, la prominencia de la estrategia local o proyecto territorial (Rivière, 2022) suele variar con los ciclos políticos, sin dejar de ser un elemento esencial de las políticas regionales. Al respecto, el Gobierno francés financia el desarrollo comunitario y las infraestructuras locales mediante unos *contratos* firmados con las regiones, que tienen una duración de seis y siete años. La sexta generación de estos contratos movilizó durante el periodo 2015-2020 casi 30.000 millones de euros, la mitad de los cuales se destinaron a infraestructuras de transporte y movilidad, la enseñanza universitaria y la investigación, a las actividades de formación y la transición ecológica<sup>1</sup>.

En 2020, un marco contractual —los contratos de recuperación y transición ecológica (CRTE)— se convirtió en el componente territorial de los contratos de planificación Estado-región y el medio que el Estado utiliza para llevar a cabo sus diversas políticas públicas territoriales. La Agencia Nacional de Cohesión Territorial (ANCT, la anterior Delegación Interministerial de Ordenación del Territorio y Atractivo Regional [DATAR]) se

---

1. Véase también [Agencia Nacional para la Renovación Urbana \(ANRU\)](#).

encarga de la implementación de 847 de estos contratos, la mayoría de los cuales coinciden con los organismos intermunicipales del sistema fiscal. A finales de 2022, el sitio web de la ANCT había registrado unos 819 contratos de recuperación y transición ecológica. Según la primera evaluación realizada por esta agencia, la transición ecológica es el pilar fundamental de los contratos de recuperación y transición ecológica, sobre todo en lo que respecta a la movilidad activa, la eficiencia energética y economía circular (renovación urbana y de las viviendas), la inclusión digital y el acceso a los servicios públicos. Por el contrario, las cuestiones sociales (la inclusión social —incluida la discapacidad—, la transición demográfica y los proyectos intergeneracionales, la seguridad, y las políticas sociales urbanas) reciben menos consideración.

Algunos representantes municipales protestaron por la ceguera que el Gobierno mostró durante la pandemia hacia las necesidades de los grupos sociales más vulnerables, lo que llevó a Grigny —uno de los municipios más desfavorecidos de Francia— a pedir que las políticas gubernamentales tuvieran más en cuenta a los suburbios pobres y los barrios obreros. A raíz de ello, el Gobierno celebró en ese municipio una sesión del Comité Interministerial de Políticas Urbanas (CIV) en enero de 2021 y asignó al final financiación adicional por un importe de 3.300 millones de euros para los 5,4 millones de habitantes de los barrios prioritarios, los denominados **Barrios de la Política de la Ciudad** (QPV, por sus siglas en francés). Las ciudades no alcanzaron todos sus objetivos, pero obtuvieron más del 1% del fondo de recuperación para las políticas locales.

### **Estrategias metropolitanas de recuperación**

Aún es pronto para revisar los planes de las grandes ciudades que se aprobaron a mediados de 2022 y están disponibles desde hace poco tiempo. Estos planes —de limitada magnitud económica— parecen reflejar las directrices nacionales, pero refuerzan los aspectos relativos a la transición ecológica. Como no podría ser de otra manera, la mayoría de los mecanismos puestos en marcha continúan lo que las ciudades ya habían establecido.

Por ejemplo, la Metrópolis del Gran París (MGP) —el organismo metropolitano de la capital— introdujo en su contrato de recuperación y transición ecológica una visión estratégica coherente con las orientaciones anteriores, pero ajustándose al objetivo de las transiciones (ecológica, digital y productiva). Sus tres ejes principales, en particular la transición ambiental y la solidaridad social, abordan el desarrollo económico y la actividad manufacturera urbana. La tercera edición de la convocatoria de proyectos **Inventemos la Metrópolis** se centra en convertir las oficinas en viviendas, reciclar

los solares comerciales e industriales y urbanizar los barrios en los que se ubican las nuevas estaciones de metro del proyecto Gran París Exprés. El de Lyon, por su parte, entiende la movilidad como un medio para avanzar hacia una región equitativa y con un bajo consumo de energía, por lo que la mejora de la movilidad y la reorganización de la planificación urbana, los hábitos de vida, los servicios, el comercio y el teletrabajo van de la mano para crear una región más justa y sostenible. Con este fin, es primordial combinar medidas duras y blandas, como limitar la demanda de transporte, promover los desplazamientos en bicicleta y a pie, y descarbonizar todas las formas de transporte.

## Conclusión

El diseño del plan de recuperación dejó poco margen de maniobra a las ciudades francesas, aunque estas han contribuido al debate y ofrecido cierta orientación. Las ciudades tampoco figuran entre los principales destinatarios —las empresas, las industrias y los servicios ferroviarios y de transporte reciben la mayor parte, y constituyen un público más amplio de pequeños beneficiarios. No obstante, lo más probable es que la mayoría de las inversiones terminen dirigiéndose a las ciudades. Desde este punto de vista, el instrumento del proyecto territorial y los contratos correspondientes parecen una opción interesante. Quienes mantienen una actitud crítica podrían argumentar que, por el momento, parecen la versión actualizada de la «lista de la compra habitual», pero los documentos de los contratos de recuperación y transición ecológica muestran indicios de una creciente coherencia territorial de las inversiones.

## Referencias bibliográficas

- Bureau, D., Bureau, J. C., Schubert, K., Desrieux, C., y Péron, M. «Plan de relance et biodiversité». *Focus du CAE*, n.º 48 (2020).
- Jouve, D. «Les aides publiques de soutien à l'économie en contexte de crise». *Gestion Finances Publiques*, vol. 1, n.º 1 (2022), p. 90–95.
- Levratto, N. «Le plan de relance pourra-t-il sauver l'industrie française?». *Revue d'économie industrielle*, n.º 3 (2020), p. 183–200.
- Plane M. «Le plan de relance est sous-calibré face à la crise». *Alternatives économiques*, n.º 415 (septiembre de 2020).
- Papon, P. «Plan de relance français: des investissements d'avenir?». *Futuribles*, vol. 440, n.º 1 (2021), p. 89–95.
- Rivière, D. «Territoires de projet, territoires de gestion: une relation en crise? Quelques pistes d'analyse à partir des cas français et italien». *Archivio di studi urbani e regionali* (2022).