

GONZALO SAENZ DE BURUAGA (*)**La planificación nacional y regional
en la España de las autonomías (**)**

ADVERTENCIA

Este trabajo presenta la selección de un capítulo más amplio que se va a publicar próximamente en un libro colectivo (1). El trabajo original se completa con una primera sección dedicada al tema de las regiones de España y su comparación con las de la actual CEE de diez miembros, al hilo de la reciente publicación por la Comisión de las Comunidades Europeas del 2º Informe sobre las Regiones de Europa, en cuya elaboración tuve ocasión de participar (2). Aquí se ha prescindido de esa sección para no hacer muy extenso este artículo y porque había que completarlo con algunos comentarios de urgencia a dos documentos que acaba de publicar la Secretaría General de Economía y Planificación. Estos documentos son, por el momento, el producto menos opaco de lo que el Gobierno ha realizado en materia de planificación en la mitad de su legislatura.

Obviamente, todas las opiniones así como los posibles errores de este trabajo son estrictamente personales.

(*) Profesor de Economía Regional y Urbana. Universidad Complutense de Madrid.

(**) El texto de este artículo corresponde a una ponencia presentada por el autor a la X Reunión de Estudios Regionales. León 21-23, Noviembre de 1.984.

(1) *La España de las Autonomías* (2ª. edición), Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid (en prensa).

(2) La traducción y publicación en español de este importante documento comunitario -el primero con un capítulo específico sobre España y Portugal la está efectuando el Servicio de Estudios Económicos del Banco Exterior de España en colaboración con la Oficina en Madrid de la Comisión de las Comunidades Europeas.

1. PLANIFICACION VERSUS DESCENTRALIZACION EN LA ESPAÑA DE LAS AUTONOMIAS

Interesa, desde el primer momento, calibrar las dificultades, las contradicciones incluso, que encara la planificación, tanto sea nacional o supranacional como regional o suprarregional, en un contexto institucional descentralizado. Puede verse en el ejemplo supranacional más inmediato, cual es la Comunidad Económica Europea. Lo vamos a ver ahora para el contexto de descentralización fiscal y financiera que es el "Estado de las Autonomías" de la España actual: es decir, la dificultad de la planificación bien nacional, bien regional, o la de varias regiones (en este último caso, se trata de ordenar el espacio físico y económico de regiones que, más allá de fronteras administrativas, intentan consolidar su interdependencia y sus ventajas comparativas a largo plazo (3).

Desde el punto de vista de la asignación de los recursos, la planificación no constituye sino la pretensión de calcular calendar y distribuir óptimamente, o por lo menos con eficiencia, los recursos escasos de un sistema económico.

Ahora bien, los economistas constataron reiteradamente y con inevitable humildad que, a pesar de nuestros elaborados modelos y conceptos en la economía del bienestar y en las teorías del desarrollo y de la hacienda pública, no hay, en último extremo, un óptimo económico-social: sabemos que la organización y la decisión sobre los recursos públicos -tanto por la vertiente de ingresos como de gastos- descansan al final sobre decisiones políticas.

(3) Con cierto mimetismo del istmo italiano entre el Tirreno y el Adriático, delimitado por los Alpes y el valle del Po, aludí hace tiempo al *eje de desarrollo Cantábrico-Mediterráneo o Norteiberia*, triángulo espacial cuyos lados son los Pirineos-costa cantábrica, costa catalano-valenciana y valle del Ebro. Como en el caso de Italia, ese triángulo sería el engarce básico (físico, económico y tecnológico) con Europa. Véase mi libro *Ordenación del Territorio. El caso del País Vasco y su zona de influencia*, Guadiana, Madrid, 1969, págs. 297-307. Posteriormente, cuando al fin de los 70 el gobierno francés formuló el Plan del Grand Sud-Ouest, es decir, la suprarregión francesa que más tiene que encargar la ampliación de la CEE a España, intenté resucitar la idea de Norteiberia. Confío que si ésta parecía utópica en los 60 e inoportuna en los 70 (por la erupción del proceso autonómico), sea imprescindible al final de los 80, una vez consumada la integración de España en la CEE.

Pues bien, la dificultad de la planificación descentralizada reside en que quiénes toman esas decisiones -que son gobiernos de múltiples niveles- pueden tener estrategias y/o intereses políticos conflictivos derivados de preferencias y prioridades económicas distintas y contradictorias.

En suma, el problema no es unidimensional, a saber el de buscar qué paquetes de bienes públicos y de promoción de bienes privados han de preverse y asignarse a medio y largo plazo, sino multidimensional y seguramente conflictivo: quiénes deciden y en qué espacio de externalidades la composición, tamaño y calendario de tales paquetes de bienes y servicios públicos y de incitación y guía de la iniciativa privada.

Pero hay más: en la evolución reciente de los países occidentales existe una enojosa dicotomía que vamos a ver a continuación.

1.1. Dicotomía entre planificación y toma de decisiones (4)

La dicotomía que a lo largo de su evolución económica reciente experimentan las economías de mercado que se han decidido a planificar, tanto explícitamente (sistemas de planificación indicativa tipo francés, o los planes globales de desarrollo a largo plazo y del territorio nacional del Japón) o implícitamente (como en la planificación financiera alemana) se produce entre:

- la actividad planificadora como una función voluntarista (y a menudo elitista) de la administración central coordinadora, y
- el proceso de toma de decisiones como un resultado descentralizado (y a menudo aberrante o incoherente) de las fuerzas del mercado y/o de las fuerzas políticas.

(4) La reflexión sobre este tema la inicié teóricamente en el *International Seminar on Public Economics*, dirigido por Richard A. Musgrave en Toledo, septiembre 1979, con un papel titulado "Is it possible a de centralized economic planning?" (versión castellana en R.A. Musgrave, ed., *Aspectos regiones de la Política Fiscal*, Volumen II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984: 1.055-1.081). La reflexión la apliqué a la situación española en "De la planificación autonómica a la suprarregional y nacional: expectativas en España a partir de 1983", *VIII Reunión de Estudios Regionales, Asociación Española de Ciencia Regional*, Bilbao, Noviembre de 1982.

La dicotomía es consistente con el terreno común donde acampan las economías neoclásicas y keynesiana. En ambas, la "mano invisible" revela las preferencias individuales y de los grupos sociales a través de la muy flexible mecánica del mercado; en ambas, el Estado tiene solamente un papel subsidiario (más activo en la economía keynesiana a causa de la función de estabilización), al mismo tiempo que, en ambas, las clases sociales son uno de los muchos conjuntos de poderes que compiten y se contrapean.

Pero para contestar a la pregunta de si puede compaginarse la planificación con la descentralización, vamos a utilizar la siguiente aproximación: ya que la descentralización no es un rasgo visible en la planificación económica, vamos a enfrentarnos con el problema desde un enfoque opuesto, concretamente, a través de la exploración de qué clase de correlación existe entre los sistemas descentralizados de gobierno y la planificación económica. En otras palabras, ¿los sistemas sociales más centralizados están más adaptados a la planificación económica que los más descentralizados?.

Tradicionalmente se presupone que los Estados Federales tienen mejores sistemas descentralizados que los Estados Unitarios. Ejemplos típicos europeos entre los primeros lo constituyen Alemania Occidental y Suiza, mientras que Francia y los Países Bajos representan ejemplos distintivos de viejas naciones-estado con gobierno centrales unitarios. Otros países en Europa Occidental, tales como el Reino Unido, Italia, algunos países de Escandinavia y la España actual, presentan situaciones constitucionales más complejas, con variadas clases de autonomías regionales bien legales o de facto. En el continente americano el panorama es también muy heterogéneo: aparte del carácter de arquetipo de la Constitución de los Estados Unidos, Canadá y cuatro países latinoamericanos (Argentina, Brasil, México y Venezuela) tienen sistemas federales de gobierno.

Más importantes que las diferencias legales entre los Estados Unitarios y los Federales son las raíces socio-económicas que determinan ambos tipos de sistemas. Desde un punto de vista estructural, es posible relacionar los sistemas federales de gobierno con el paradigma pluralista mientras que los Estados Unitarios están más próximos al paradigma elitista (5). Como señala Alford, la pers-

(5) Véase R.R. Alford, "Paradigms of Relation between State and Society" en Lindberg y otros, eds., *Stress and Contradiction in Modern Capitalism*, 1975.

pectiva pluralista asume un contexto situacional de individuos y grupos que compiten para influenciar una multiplicidad de decisiones políticas, a través de las cuales se definen las distintas demandas de la sociedad. Una multiplicidad de jurisdicciones que se solapan (prefiero la terminología de Musgrave de gobiernos de múltiples niveles y/o haciendas de múltiples unidades) conforman el Estado cuya función es conseguir acuerdos a través de un proceso continuo de negociación. Esta perspectiva se adapta bastante bien a la imagen utópica de los Estados Unidos como una democracia pluralista, evolucionando gradualmente "hacia una sociedad más justa, más humana y más igualitaria". En Europa, tal perspectiva se adapta mejor a Suiza que a Alemania, donde subsisten todavía rasgos de la perspectiva elitista burocrática tanto en el Bund como en los Laendern.

Los ejemplos más significativos de naciones-estado unitarias bajo el paradigma elitista eran la España previa a la Constitución de 1978 y, sobre todo, la Francia antes de 1981 (Mitterrand). En ambos países, el papel de las organizaciones burocráticas era preponderante, estando concentrado el poder en algunas posiciones dominantes controladoras de la información y las decisiones. Como consecuencia, esas organizaciones, tanto públicas como privadas, no estaban generalmente asediadas por la competencia y el debate plurales. En realidad, bastaban muy pocas decisiones ya que existía una conexión rápida entre las élites y sus representaciones en el Estado (*grands corps* en Francia y altos funcionarios en España). El producto final de tal conexión es la *économie concertée* que ha sido descrita como una asociación de los directivos de las grandes empresas y los mayordomos del Estado. Obviamente, esta asociación trabaja fuera de la arena política tradicional y fuera del Parlamento.

Ahora bien, así como la imagen utópica del paradigma pluralista es la democracia plural y competitiva, la imagen utópica de la relación entre el Estado y la sociedad en el paradigma elitista es la sociedad planificada en la cual la cooperación y coordinación de las élites de las distintas organizaciones soportan el desarrollo global de los recursos sociales en el campo educativo, tecnológico, de transporte, sanidad, etc. En consecuencia, no hay necesidad de consenso sino de concesión de los beneficios del crecimiento económico y de las demandas básicas.

Otra comparación de la perspectiva elitista en la Francia de la "grandeur" y en la España autoritaria con respecto a un tercer

ejemplo de la Europa latina, Italia, revelaría que ésta ha eludido mejor la perspectiva elitista por dos razones: a) la reciente formación de Italia como nación-estado no ha permitido la consolidación de una burocracia central fuerte con experiencias imperialistas internas y ultramarinas como en el caso de España y Francia; b) el peculiar sistema descentralizado italiano dentro de un Estado unitario con diferentes clases de estatutos regionales ha permitido un grado importante de autonomía en los niveles locales y regionales. Vale la pena también señalar que Italia, al contrario que otros países latinos de Europa, tiene esquemas de planificación nacional muy débilmente institucionalizados, haciendo hincapié en programas regionales sobre todo los específicamente previstos para ayudar a las zonas deprimidas del Mezzogiorno.

La conclusión provisional del rápido análisis anterior en varios países occidentales podría ser que parece existir una insistente correlación positiva entre los sistemas políticos centralizados y la formalización de esquemas de planificación económica a escala nacional. Francia podría ser el arquetipo. Por el contrario, los sistemas federales como los Estados Unidos o la R.F. Alemana no sienten demasiada necesidad de montar instrumentos de planificación nacional a medio plazo, acaso porque la planificación nacional es incompatible con estos sistemas de gobierno de múltiples niveles o acaso porque no hay una teoría ni tampoco muestras empíricas significativas de cómo conciliar la descentralización del poder con un proceso coherente de toma de decisiones planificadas heterogéneas para el conjunto de la sociedad nacional y de sus componentes regionales. El caso del Reino Unido (con estatutos especiales para Escocia y Gales e incluso asambleas elegidas en el intento de "Devolution Bill") y el caso de Italia (con un sistema consolidado de autonomías regionales) parecen también probar que el camino hacia un proceso real de descentralización es reticente hacia los esquemas omnicomprensivos de planificación económica. Por lo que respecta al caso de España, tal como vamos a ver, la erupción descentralizadora, fiscal, administrativa y políticamente, es decir, lo que se ha dado en llamar el "Estado de las Autonomías", ha coincidido con la etapa más débil, escasamente explícita, de la planificación.

A ello nos vamos a referir, así como al cambio que también en esto ha querido efectuar el actual Gobierno socialista.

1.2. La débil programación en el inicio del "Estado de las Autonomías" (1979-1982: Gobiernos centristas de UCD).

En la medida en que la "España de las Autonomías" no es ya un Estado Unitario y su organización económico-política se acerca mas al Estado Federal (o al menos cuasifederal), es interesante constatar lo que ha sucedido desde 1978 hasta 1982 en lo que a la planificación respecta, ya que en descentralización autonómica -a pesar de contradicciones y vacilaciones- han sucedido tantas cosas que en la historia moderna de Europa solo pueden parangonarse, en profundidad, a lo que sucedió tras la Segunda Guerra Mundial con la formación de la República Federal Alemana.

En esos años de asombroso cambio institucional en España, y a pesar de la crisis de la planificación ingenua de los 60 y a pesar de la urgencia de los graves problemas de inflación, paro y ajustes sectoriales a las nuevas relaciones internacionales de precios, más se podría haber planificado en España y, sobre todo, más se podrían haber divulgado los ejercicios de programación emprendidos desde 1979 a 1982.

Pero es el caso que a pesar de la permisividad planificadora señalada por el art. 131 de la Constitución de 1978, y a pesar de la distinción que los arts. 149.13 y 148.13 señalan tanto a la planificación general como al fomento del desarrollo de los entes autonómicos, no se han explorado esas vías. Quien ésto escribe ha insistido machacónamente -y escuchado mas por audiencias internacionales que nacionales- que la óptica de la Constitución española tiñe a la posible función planificadora de un énfasis especialmente regional, lo cual es consistente con la pretensión de inaugurar, desde el art. 2, un "Estado autonómico": el objetivo último en un tal tipo de Estado es que el calificativo autonómico sea tan persistente que se convierta en el substantivo de la entera organización social y por supuesto de la distribución del poder político y económico (6), y por

(6) Entre mis papeles al respecto, pueden señalarse: "On National and Regional Planning", *Polish Academy of Sciences, Committee for Space Economy and Regional Planning*, International Conference in Bialowieza, Sept. 1979; "Is it Possible a Decentralized Economic Planning?", *International Seminar in Public Economics*, Toledo, Sept. 1979; "Estado Autonómico y Planificación Nacional/Regional", *He Colloque Franco-Espagnol*, Programme de la Cooperation dans le domaine de la Planification, Paris, Dic. 1979. (Esta ponencia, fue asimismo presentada en las *Jornadas de Estudios Socioeconómicos de las Comunidades Autónomas*. Sevilla, Abril 1980).

ello la planificación nacional/regional de la democracia española será o autonómica o futil, es decir ha de procurar conciliar lo que, según hemos visto, hasta ahora parece irreconciliable: planificación y descentralización.

Pero, en general, el débil debate sobre la planificación en España no ha pasado el vestibulo de las ideas elementales -intentar demostrar las excelencias del mecanismo de mercado respecto a la asignación planificada de recursos, o viceversa- cuando la discusión, técnica y política a la vez, radica en reconocer cuales son los fallos del mercado (e incluso cómo se puede organizar la oferta y la demanda en los sectores de no-mercado) y cuáles son asimismo las limitaciones de la planificación. El término de "programación" responde a esa ecléctica y nada espectacular discusión: ni pretende que la visión del interés público expresada por un conjunto de estudios e hipótesis sea completa ni sustitutiva de la toma de decisiones descentralizada a través del mercado o de los grupos sociales, ni tampoco confía en que el mercado tenga porqué producir necesariamente la asignación óptima de los recursos escasos.

Pues bien, al menos para la historia económica del cuatrienio 1979-1982, cuatro esfuerzos de programación deben ser recordados: el Programa a Medio Plazo de Septiembre de 1979, los ejercicios anuales del Comité Plurianual de Inversiones Públicas desde 1980, los Programas de Inversiones Públicas para 1981, 1982, y 1983 y, no en último lugar, los Programas Económicos Regionales, elaborados en 1981 y dos de ellos aprobados en 1982.

Estos cuatro esfuerzos de programación anteriores al Gobierno Socialista que ganó las elecciones en Noviembre de 1982, se siguen manteniendo en la actualidad, aunque con abundantes vacilaciones como veremos después.

El *Programa a Medio Plazo (7)* si bien comportaba diagnósticos escuetos y acertados en campos cruciales del ajuste del sistema económico español (particularmente en acciones relativas al empleo y protección a los desempleados, reestructuración de los sectores en crisis, financiación de los procesos de inversión, sector exterior y sector público) no se atrevió a encarar el aviso sin precedentes de la planificación autonómica. Incluso las referencias a problemas regionales fueron hechas de puntillas: áreas con

(7) Ministerio de Economía, *Programa a Medio Plazo para la Economía Española*.

tasas de paro superiores a la media nacional, acciones sobre la distribución espacial del desempleo, inversiones públicas a localizar en las zonas con mayores tasas de paro y mayores déficits de infraestructuras, así como del papel de la empresa pública en el desarrollo regional. Faltaba, pues, una consideración global del crecimiento desigual de España y de las oportunidades y problemas que al mismo abre el proceso autonómico.

El primer ejercicio del *Comité de Inversiones Públicas*, CIP (8), procuró jerarquizar los programas de inversión pública de los departamentos ministeriales para el período 1980-83, minimizando las tendencias incrementalistas del gasto público y la visión compartimentada de los ministerios ejecutores. Fue, precisamente, en la reflexión crítica sobre la actuación de los agentes ejecutores donde se plantearon amagos de una cierta programación de los Entes Autonómicos y Corporaciones Locales. La educación era un buen ejemplo de las posibilidades múltiples -público/privadas, central/descentralizadas- de una sociedad pluralista: se recomendaba la descentralización de las distintas inversiones educativas pero sujetas a la planificación global de los programas nacionales; esta programación nacional (que, presupuestariamente, supondría un gran uso de transferencias condicionadas) debiera ser más flexible y general cuanto menos ineludibles o estratégicas fueran las inversiones educativas (BUP, COU, Preescolar, etc.) a fin de que las Comunidades Autónomas pudieran elegir con mayor ajuste a sus preferencias unas u otras inversiones. Otros ejemplos sintomáticos para la planificación autonómica se constataban en el urbanismo, la ordenación territorial, el medio ambiente y la vivienda, así como las actuaciones del INV y del INUR. También algunos programas de carreteras y obras hidráulicas se entendía mejorarían con las administraciones regionales, así como algunos puertos, ferrocarriles y otras infraestructuras de transporte. Aspectos de gran actualidad, como la reestructuración industrial, el aprovechamiento de los residuos urbanos, la asistencia social y el equipamiento comarcal y rural también se juzgaban como beneficiarios del impulso autonómico.

(8) El CIP, creado en Agosto de 1979, sigue siendo, a pesar de su importancia, muy desconocido en el país: una de las escasas informaciones escritas me parece que es la suministrada en mi trabajo "Hacia una nueva política regional en España", en *La España de las Autonomías*, Espasa-Calpe, Madrid, 1981: pgs. 775-782. (No debe confundirse el CIP con la Comisión de Racionalización y Descentralización del Gasto Público; sobre ésta, véase F. Martín-Crespo, "Sobre la racionalización del gasto público", *Hacienda Pública Española*, n° 58, 1979, págs. 153-173).

En el segundo ejercicio del CIP, en 1980-81, se cambió la metodología de priorización de los proyectos y programas ministeriales (9) y se elaboró el *Programa de Inversiones Públicas (PIP) 1982-84*, aprobado por el Gobierno en Julio de 1981. Se pretendía que fuera instrumento: a) de la política de demanda por su cuantía, así como de la política de oferta por las acciones de apoyo a ciertos sectores; b) de la política regional ya que los gastos están territorializados en cerca de un 70%; y c) de racionalización del gasto público. Se establecía una programación deslizante, en la que los gastos programados para el año inicial (1982) se incorporaban al Presupuesto. La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos fijó al Comité el techo de financiación del PIP para 1982 en 825.000 M. pts. para la suma de los capítulos 6 y 7 del Presupuesto. Esta cifra se mantenía como "mínima" para los años 1983 y 1984. Las propuestas presentadas por los ministerios se agruparon en 21 bloques de inversión en razón de la semejanza de sus objetivos. Se establecía una tasa de crecimiento para cada bloque en función de los criterios de selección señalados por el Gobierno. Estos criterios eran específicamente siete (terminación de los proyectos de inversión pública en ejecución; aumento directo o indirecto del empleo; estímulo a la inversión privada; incorporación de nuevas tecnologías; incidencia positiva sobre el ahorro energético; impacto favorable en la balanza de pagos; escasa generación ulterior de gastos públicos corrientes) y un piadoso deseo: prestar especial atención al impacto regional de las inversiones de forma que la distribución definitiva fuese favorable a las regiones menos desarrolladas.

Si bien no puede hablarse de una programación autonómica, sí hay una información abundante de dónde localiza la Administración Central sus inversiones y, por primera vez, se ofrecía el desglose regional del Fondo de Compensación Interterritorial, que como consecuencia de los "acuerdos autonómicos" del verano de 1981 entre el Gobierno y los dos partidos mayoritarios (UCD y PSOE), se elevaría en 1980 a 180.000 M. pts., es decir un 40% de la inversión pública real.

(9) También había cambiado el Ministerio de Economía, que ahora abarcaba Economía y Comercio y la Vicepresidencia Segunda para Asuntos Económicos. Una información sobre algunos aspectos básicos sectoriales y regionales, del Programa de Inversiones Públicas 1982-84, puede verse en *Cuadernos Económicos de ICE*, nº 20, 1982; 127-142.

Una alusión específica a la posible programación autonómica se ofrecía al final del documento, al mencionar el "común acuerdo" que exige el artículo 16.3. de la LOFCA a la Administración Central y a las Administraciones Regionales en lo que concierne a las inversiones con cargo al FCI: asumiendo que la instrumentación económica y administrativa de ese "común acuerdo" era la preparación conjunta de Programas Económicos Regionales, se recomendaba que a medio plazo se ampliara el común acuerdo, o por lo menos la información, a todos los proyectos de inversión pública que los ministerios y otros organismos centrales emprendan en las regiones que realicen tales PER; al mismo tiempo los entes regionales debieran ofrecer una información lo más transparente posible sobre las inversiones públicas emprendidas por ellos y las administraciones locales de su jurisdicción. (Se trataba, en suma, de ensayar el difícil desiderátum de la planificación descentralizada: iniciar de manera iterativa los procesos "top-down" y "bottom-up" o, en terminología de la actual Francia socialista, la "lógica ascendente y la lógica descendente" (10).

Respecto a los recién mencionados *Programas Económicos Regionales* constituyen, el ejemplo más manifiesto de hacia dónde puede apuntar lo que llamamos planificación autonómica: por un lado, nacieron de la presión de los llamados planes de urgencia al final de 1980 (el PUA, el PUEX y las Medidas Urgentes de Canarias), y, por otro, de los estudios y acciones a medio plazo que se habían emprendido desde 1978 en el Ministerio de Economía, primero, y en el de Economía y Comercio, después, para adaptar la política regional española a la de la CEE, aspirar a las ayudas financieras de ésta (particularmente el FEDER) y, en definitiva, cerrar el capítulo de Política Regional en la Conferencia Negociadora España-Comunidades Europeas, como así se hizo en Abril de 1982.

(10) "Los planes regionales, al mismo tiempo que expresen las peculiaridades, la preferencia y las competencias regionales en materia de desarrollo, articularán prioridades nacionales de orden sectorial a las iniciativas locales de naturaleza global. Situados en la intersección de una lógica ascendente y de una lógica descendente, tales planes no serán ni calcos del plan nacional ni simples catálogos de reivindicaciones locales. Ellos prepararán estrategias de desarrollo de las actividades productivas y de los equipamientos colectivos apoyándose simultáneamente sobre el esfuerzo regional, el respaldo a las iniciativas infrarregionales y la ayuda del Estado", Commission de Réform de la Planification, *Rapport d'etape portant premières conclusions sur la réforme de la planification*, (mimeo), Marzo 1982: pág. 49.

Por consiguiente, los PER respondían a una demanda social y política en algunas de las regiones menos desarrolladas de España y enmarcaban esa pretensión en un marco metodológico contrastado internacionalmente e imprescindible en el momento de la integración de España a la CEE (11). Al no existir ya en España esquemas de planificación global o nacional, la exigencia, urgente en algunas regiones, de planes regionales y la necesidad a medio plazo de prepararlos para la CEE, apoyaba la necesidad de instrumentarlos a partir de 1981, como así se hizo. Se comenzaron, pues, los Programas de la "primera generación" (Extremadura, Castilla-La Mancha y Canarias), en elaboración conjunta con los entes preautonómicos respectivos pero con responsabilidad última de ser presentados al Gobierno para su aprobación por parte del Ministerio de Economía y Comercio. El Gobierno aprobó los dos primeros (12) que han sido también remitidos a la Dirección General de Política Regional de la Comisión de las Comunidades Europeas. El anteproyecto correspondiente a Canarias no llegó a ultimarse por divisiones de la Junta de Canarias respecto al problema que la integración en la CEE plantea al Régimen Económico Fiscal del archipiélago. Una nueva versión del documento fué finalmente aprobada por la Junta en Septiembre de 1982 pero el proceso electoral impidió su presentación al Gobierno.

Otros tres Programas Económicos Regionales se encontraban en elaboración más o menos avanzada: el de Castilla-León, Galicia y Andalucía. Estos dos últimos, por provenir ya de Comunidades

(11) Pueden consultarse, al respecto, dos de mis trabajos en este campo: "Los Programas Regionales en el contexto autonómico español y ante la CEE", en Centro de Investigación y Técnicas Políticas, *El Estado de las Autonomías. Poder autonómico-Poder central*, Madrid, Febrero 1981, Cap. V; "Towards a new regional policy in Spain", en D. Seers, ed., *European Periphery Group. Meeting on Regional Development*, Universidad de Lulea, Suecia, Marzo 1981 (publicado por Macmillan, Londres, 1982). La metodología para estos Programas Regionales ha sido publicada en *Revista de Estudios Regionales*, nº 7, Enero-Junio 1981, págs. 291-304.

(12) *El PER de Extremadura. Periodo 1982-84*, fué aprobado en enero de 1982 y el de *Castilla-La Mancha. Periodo 1982-84*, en abril de 1982. Ambos han sido publicados en la serie "Planificación Regional" por el Ministerio de Economía y Comercio en colaboración con la Junta pre-autonómica respectiva. Las elecciones autonómicas de mayo de 1982, comportando el cambio de administraciones regionales en esas y otras CC.AA., así como la lenta formación de los equipos técnicos de las mismas, impidió, entre otras razones, que esos PER de la "primera generación" se deslizaran un año más, es decir al trienio 1983-85, como estaba previsto metodológicamente y presupuestariamente.

Autónomas plenamente formalizadas en 1982 podrían ser considerados como programas de una "segunda generación" y, en consecuencia, con menos carácter experimental que los primeros, y con mayor responsabilidad por parte de los gobiernos regionales respectivos.

1.3. La Planificación en el Programa Electoral del PSOE

La mayoría absoluta conseguida por el PSOE en las elecciones del 28 de Octubre de 1982 permitía inferir algunas de las claves que en la planificación, conectada con el proceso autonómico podría determinar la política del Gobierno Socialista. He aquí una visión personal de algunas de tales claves deducidas tanto de las afirmaciones que se expresaban en el Programa Electoral del PSOE como de algunas lagunas en el mismo:

La planificación, obviamente concertada

El énfasis dado por el PSOE a la planificación, frente al coyunturalismo del anterior partido gobernante e incluso frente a la mera posibilidad planificadora que permite la Constitución (arts. 38 y 131), ha sido insistente y en su Programa Electoral preferente, figurando inmediatamente después del objetivo prioritario de creación de empleo. El tratamiento que se hacía de la misma era, felizmente, no doctrinario, no contraponiendo sino integrando las posibilidades racionalizadoras de la planificación con la higiene del mercado. Acaso por ello, de las cuatro notas que según el Programa Electoral iba a tener la planificación -democrática, concertada, descentralizada y flexible- resaltó la más obvia y también la más tradicional: la planificación calificada como "concertada" está ya en el primer Plan de Desarrollo de los 60, un plan tecnocrático y elitista, con mimetismo francés.

Si de nuevos mimetismos franceses se trata, hubiera sido preferible hacer mucho más hincapié en la planificación "descentralizada", tal como la Comisión de Reforma de la Planificación de Michel Rocard auspició en 1982 en el país vecino. En un país de economía mixta de mercado, cualquier planificación ha de ser concertada. Mucho más problemático y difícil -tal como hemos manifestado desde el principio de este trabajo- es que sea descentralizada, pero en la España de las Autonomías es esta la nota distintiva: insisto, la planificación nacional/regional de la democracia española será o autonómica o futil, intentando la filigrana de aunar planificación y descentralización autonómica. Ahora bien, uno de

los rasgos obvios de la planificación autonómica es no sólo que todos los gobiernos regionales tienen voz y voto (tanto o más que los ministerios centrales) en la planificación nacional del Estado central, sino que éste también tiene voz y voto en las planificaciones regionales de las distintas Comunidades Autónomas (tanto o más que los grupos de presión locales y/o sindicales).

¿Quién planifica qué?

El Programa Electoral del PSOE tenía razón al enfatizar la impulsión del proceso de transferencias de acuerdo con un programa establecido y con directrices para la reconversión orgánica y funcional de los ministerios afectados. Cualquiera que haya observado, o participado en el proceso de transferencias, coincidirá en lo que algunos diagnosticamos hace ya años (13): que le ha faltado claridad y una doctrina previa, y le ha sobrado improvisación y emocionalismo parroquial. El problema es presupuestariamente complejo, ya que hay que dilucidar qué nivel de gobierno (central, regional, provincial o local) es, 1º) el responsabilizado de qué funciones de gasto y, 2º) a través de qué mecanismos financieros puede asumir tales competencias (ingresos propios, transferencias, condicionadas o no desde la hacienda central, endeudamiento interior o exterior, etc.).

Pues bien, aunque la función de planificar no gasta fundamentalmente más que materia gris, amén de infraestructuras organizativas y estadísticas, hay que procurar clarificar las competencias de cada nivel jurisdiccional a fin de llegar a un autonomismo compartido y solidario, en lugar de competitivo y enfrentado como el de los últimos años. En lo que a la planificación respecta, las generalizaciones de la Constitución, no han sido aclaradas sino todo lo contrario, por los proyectos legislativos postconstitucionales. El art. 131.2 parece propiciar el flujo "bottom-up" al afirmar que "el Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones suministradas por las Comunidades Autónomas..." Ahora bien, ¿a qué proyectos de planificación se refiere?: ¿a los

(13) Véase en G. Sáenz de Buruaga, (en "Coordinación y evaluación de los distintos núcleos de gobierno en la política regional", *Seminario sobre Desarrollo Regional, IEAL e International Union of Local Authorities*, Mayo 1980, o "Regional Prospects and Autonomies in Spain, Today", *20 th European Meeting of the Regional Science Association*, Munich, Agosto 1980) la discusión sobre el "quién hace qué" del autonomismo compartido.

nacionales, a los regionales, o a todos?. La cuestión no la resuelve el contraste entre el art. 149.13 -las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica son competencia exclusiva del Estado (sic) (14)- y el art. 148.13 -el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional, es una de las competencias asumibles regionalmente- ni tampoco la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). En cuanto a los Estatutos de Autonomía consideran la planificación de la actividad económica de su territorio como una competencia exclusiva aunque de acuerdo con la ordenación económica general (15).

Del esfumado Consejo de Planificación al difuso Consejo Económico-Social

Dentro de las instituciones que la Constitución prevé para abordar la planificación, figura "un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley" (art. 131.2). Este legendario Consejo está teniendo una vida intrauterina muy difícil: al aprobarse la Constitución en Diciembre de 1978, algún diputado de izquierdas lo calificó como Consejo de Planificación, por encontrarse ubicado en el artículo referente a la planificación de la actividad económica. Nueve meses después, en Septiembre de 1979, al presentarse el Programa a Medio Plazo, la única propuesta de resolución socialista aceptada por el partido del Gobierno fue, precisamente, la de "presentar con urgencia un proyecto de ley de creación del Consejo Económico-Social previsto en el art. 131 de la Constitución, en el que los representantes sindicales y empresariales debatan los problemas globales y sectoriales que inciden diariamente en las relaciones industriales". Vemos, pues, que la primitiva ambición de negociación autonómica, y no solo de negociación social, del Consejo del art. 131, quedó diluida. Tal esfumamiento fue incluso aceptado por los socialistas y otras fuerzas de

(14) En mi opinión, como he señalado a menudo, uno de los errores formales de la Constitución es contraponer insistentemente el Estado a las Comunidades Autónomas (por ejemplo, en los arts. 109; 133; 149.3; 150.2 y 3; 154, etc.) cuando de acuerdo con el propio art. 137, las Comunidades Autónomas, las Provincias y los Municipios son también Estado. Sería más propio hablar en el art. 149 y otros muchos, de Gobierno o Administración Central, no de Estado.

(15) Arts. 10.25 del Estatuto Vasco, 12.1.1. del Catalán, 30.1.1 del Gallego, 18.1.7 del Andalúz, etc.

izquierda, aunque algunos recordarían que este Consejo no solo debería ser un mecanismo de negociación permanente entre los tres principales actores económicos y sociales (Gobierno, sindicatos y empresarios) sino elaborador de los proyectos de planificación, en colaboración con las Comunidades Autónomas.

Como consecuencia de ese texto conjunto aprobado en el Congreso, al menos en tres departamentos ministeriales (Presidencia, Economía y Comercio y Trabajo, Sanidad y Seguridad Social) se elaboraron anteproyectos de dicho Consejo, que sin embargo no llegaron a ser presentados por el Gobierno al Congreso. Mientras tanto, en Enero de 1980, una resolución sobre estrategia sindical del PSOE volvía a urgir la creación del Consejo Económico y Social como un instrumento permanente del diálogo sindical-patronal.

Así fué consolidándose la creciente nebulosa no solo sobre el Consejo sino, sobretodo, sobre su virtualidad de negociación y racionalidad autónómica. A lo largo de 1980 y 1981 se pasearon por el país algunos distinguidos miembros de otros Consejos Económicos y Sociales, desde el de la inevitable Francia hasta el de las esquivas Comunidades Europeas. Al mismo tiempo la discusión sobre este "nasciturus" se hizo cada vez más compleja (16) y, a la postre, confusa: no estaba claro ni el nombre del Consejo, ni cuáles sean sus funciones, ni sus miembros, y, entre éstos, si participarían las Comunidades Autónomas amén de cuáles sean las organizaciones profesionales, empresariales y económicas, aludidas en el art. 131.2.

(16) Por ejemplo, véase el editorial de ICE de 18.VI.1981, en donde se apoya la interpretación estricta del texto constitucional, ésto es que el Consejo ha de limitarse al asesoramiento y la colaboración con el Gobierno en la planificación económica. En este Consejo habría dos instancias colaboradoras del Gobierno en las tareas planificadoras: las Comunidades Autónomas que aportan las previsiones, y las restantes entidades ("sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas") radicando la complejidad en la definición, representación y funcionamiento de las segundas. Por su parte, el prof. Sánchez Agesta en su opúsculo *El Consejo Económico* (Centro de Estudios y Comunicación Económica, Cuadernos de Política Económica, nº 3, Madrid, 1981) también enfoca entre otras funciones, el papel del Consejo en la planificación del art. 131 pero otvida sorprendentemente el papel que este artículo confiere a las Comunidades Autónomas. Otros profesores, como Enrique Fuentes Quintana y Fabián Estapé, también han mostrado interés por el tema. Uno de los más expeditos al respecto fué Ramón Tamames, autor de una proposición de ley sobre el Consejo Económico y Social, criticada por M. A. Albadalejo en *I.C.E.* 25-III-1.982.

El Programa Electoral del PSOE parecía inclinarse por un Consejo Económico y Social, como instrumento básico de concertación, información y negociación, que facilite un nuevo marco de relaciones industriales. Su carácter consultivo y de colaboración parece confirmado en lo que concierne a la planificación, pero no hay ninguna mención expresa del papel que en él puedan tener las Comunidades Autónomas. Acaso la explicación de esta laguna resida en presumir que el Consejo de Política Fiscal y Financiera creado en la LOFCA puede llenar las funciones de planificación autonómica que sugiere el art. 131 de la Constitución. En tal caso es dudoso que un órgano consultivo del Ejecutivo (compuesto por los Ministros de Hacienda, Administración Territorial y Economía y Comercio y por los Consejeros de Hacienda de cada Comunidad Autónoma) pueda, a) formular proyectos de planificación (no comprendidos en el art. 3º de la LOFCA); b) prescindir del asesoramiento de los sindicatos y organizaciones profesionales, empresariales y económicas, mencionadas por la Constitución; c) elaborar, presentar y debatir los abundantes informes, estudios y ejercicios previos que precisa una planificación digna de ese nombre.

1.4. El comienzo de la planificación “subterránea” (1983-84: Gobierno centrista del PSOE)

Una de las secuelas de la larga crisis económica es, como se sabe, el aumento considerable de la llamada economía subterránea o sumergida o informal. En España, este tipo de economía que escapa a las estadísticas de producción y empleo y a las cargas fiscales y de la Seguridad Social, debe ser tan grande que está deteriorando cada vez más la acuracidad significativa de indicadores estadísticos básicos como las tasas de paro o las cifras de inversión, stocks, etc.

Menos conocido es que, desde 1983, se está incubando en España un peculiar tipo de planificación económica que también podría atender a idénticos adjetivos, pues su opacidad la diferencia tanto de la planificación concertada prometida en el Programa Electoral del PSOE cuanto de las alternativas planificadoras previstas en países vecinos (17).

(17) Un autor/político bastante divulgado entre los economistas de izquierda de España en los últimos tiempos sigue siendo Stuart Holland, editor de *Beyond Capitalist Planning* (Cxford, Basil Blackwell, 1978). El libro comporta análisis sobre la planificación en Francia, Italia, Alemania y Gran Bretaña así como sobre aspectos internacionales.

Las características de esta planificación "subterránea", sólo son inferibles a través de los escasos datos e indicios que de la misma afloran a la luz pública. Por ello la relación que sigue es seguramente imperfecta y aproximativa, pero acaso sirva para estimular ulteriores pesquisas tanto por parte de quienes en España crean algo en la planificación como de quienes abominan hasta de mencionarla.

El Comité de Planificación y sus Grupos de Trabajo

Un primer dato a aflorar consistiría en inquirir cómo se empezó a organizar la planificación socialista a la española desde marzo de 1983 a través de un Comité de Planificación que, a escala de la Administración Central exclusivamente, formó más de una treintena de Grupos de Trabajo, tanto Verticales como Horizontales (18), para elaborar los análisis y borradores de lo que hasta entonces se llamaba Plan Económico Nacional, luego Plan a Medio Plazo y, finalmente, Programa Económico a Medio Plazo.

Las orientaciones para ese plan que se suponía entonces cuatrienal (1983-86), y que el Comité de Planificación elevaba a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, eran los siguientes:

1) Elaboración de un escenario macroeconómico que diera, a) coherencia a la evolución previsible de las variables agregadas en el cuatrienio, y b) homogeneidad a los trabajos a realizar por los distintos Grupos.

2) Diagnosticar la situación económica española resaltando sus elementos nucleares y exponiendo de manera muy general sus expectativas más eficientes.

(18) Los Temas Verticales previstos eran 11: Recursos Naturales (Energía, Minerales, Agua, Ecosistemas), Agricultura, Pesca, Comercialización y Transformación Agroalimentaria, Reconversión-Industrialización, Innovación y Tecnología, Artesanía, Transporte, Educación, Sanidad, Infraestructura Colectiva.

Los Horizontales eran 7: Mercado de Trabajo (oferta y demanda, política de fomento de empleo, negociación colectiva), Sistema Financiero-Financiación Privilegiada, Sector Exterior, Seguridad Social, Desarrollo Regional, Empresa Pública, Pequeña y Mediana Empresa.

Algunos de estos temas variaron en meses posteriores.

3) Esbozar los objetivos macroeconómicos más voluntaristas que permitiesen acercarse al objetivo inalcanzable de crear 800.000 puestos de trabajo.

4) Delimitar las áreas esenciales del Plan, distinguiendo las que se refieren a sectores productivos o tareas del sector público de las que inciden en el funcionamiento del sistema económico.

Como se ve, las orientaciones eran lo suficientemente generales y obvias como para que el Gobierno no diera ninguna respuesta a las mismas. Y ello en un tiempo en que los planificadores del Gobierno socialista francés, con el que los planificadores españoles tenían contactos ideológicos e institucionales, habían ya publicado y ensayado su "Plan intérimaire" (19).

Características de la planificación subterránea

Precisamente, en uno de los contactos anuales entre los organismos de planificación de España y Francia, en el V Coloquio Hispano-Francés celebrado en mayo de 1983 en Granada, el Secretario de Estado de Economía y Planificación diseñó algunas de las características de la planificación que iba a emprender el Gobierno socialista español:

1) Superando las políticas económicas a corto plazo, las reformas que necesita el sistema español, obligan a una coordinación entre las políticas de los diferentes Ministerios y de las Comunidades Autónomas con las del Estado (Se trata, pues, de una característica coordinante que parece diferenciar tres tipos de políticas entonces, y hoy, dispersas: las de los distintos ministerios, seguramente con sesgos sectoriales; las de las diferentes CC.AA. con introversiones intraregionales; y, finalmente, las del Estado (sic) que distinguiéndose de los sesgos sectoriales y territoriales, quizás se confunda con los sesgos del propio Gobierno central, asumiendo que él es el único intérprete del interés público.

2) La planificación es el marco en el que se han de situar las políticas a medio plazo, y en el que se prevén sus resultados, se comprueba la coherencia de las mismas y se discuten con las fuerzas sociales. (Parece, pues, que la planificación es algo más

(19) *Plan Intérimaire: Strategie pour deux ans. 1982-1983*, La Documentation Française, París. nov. 1981.

que la política económica a medio plazo, siendo la connotación participativa o de discusión social la más distintiva, ya que previsión y coherencia son características también presentes en cualquier política a medio plazo).

3) La planificación no significa más intervención, ya que planificación y liberalización no son términos antitéticos sino mutuamente necesarios. (Esta advertencia anti-intervencionista, ¿se trata de un "*Wishful thinking*" o de una píldora tranquilizante para el mundo empresarial conmovido durante muchos meses por la contundencia del affaire *RUMASA*? En todo caso, parece evidente que cualquier planificación, por sutil o subterránea que sea, comporta más intervención, o por lo menos más intentos de persuasión -la forma más suave de intervención- que la no planificación).

4) Planificar es mirar hacia adelante y hacia los lados, previendo y coordinando las consecuencias de las acciones hechas o de las dejadas de hacer; también consiste en mirar a nuestro lado, discutiendo las consecuencias de las acciones de los planificadores sobre los otros agentes, las consecuencias de las políticas del Estado en las distintas regiones así como las consecuencias de las políticas regionales sobre el bienestar de todos los ciudadanos del Estado. (Esta concepción visual de la planificación, aparte de insistir en las mismas características de coordinación y previsión que hemos visto en 1) y 2), esboza vagamente el difícil proceso iterativo que encara la planificación autonómica: el debate de la incidencia de las políticas centrales sobre los intereses regionales y, viceversa, el impacto que las políticas de las distintas regiones pueden provocar a escala nacional).

Estas características de la planificación subterránea española son, en suma, lo suficientemente difusas y elementales como para sospechar que la reflexión socialista sobre uno de los instrumentos básicos de su Programa Electoral está por hacer, lo cual justifica el erratismo y la confusión que rodeó la labor de los múltiples Grupos de Trabajo que febrilmente, desde mayo a septiembre de 1983, intentaron coordinar a los dispersos expertos de la Administración Central para redactar varios borradores cuyo destino final ni sus autores conocen (20).

(20) Como muestra, seguramente representativa, puedo mencionar al Grupo de Trabajo de Desarrollo Regional que tuve ocasión de dirigir: presentó una primera versión de su trabajo, el 20-5-1983; una segunda, el 21-7-1983; una tercera, el 8-9-1983

Escenarios macroeconómicos (1ª y 2ª. versión)

El resultado menos opaco de la planificación subterránea, hasta el momento de redactar estas líneas -julio 1984-, es el volumen "Escenarios Macroeconómicos para la Economía Española". De estos documentos existen dos versiones: la primera, sin fecha, pero que la repartió el Ministerio de Economía y Hacienda al Congreso en Septiembre de 1983, junto con el proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 1984; la segunda (21), de marzo de 1984, ha tenido una mayor difusión, aunque no ha trascendido sino de un círculo muy restringido de expertos. Es interesante analizar algunas de las diferencias entre ambas versiones pues nos sirven de indicio de las vacilaciones, confusiones y retrocesos que la planificación subterránea está experimentando en la Administración Socialista.

En la presentación de la 1ª. versión, después de señalar que los dos documentos que comprende el volumen (uno referente a la crisis económica internacional de 1974 a 1983 y la evolución de la economía española, y otro, los escenarios macroeconómicos propiamente dichos) constituyen el marco de coherencia de las diferentes medidas de política económica general y sectorial del Gobierno, se mencionan cuatro notas muy sintomáticas que han desaparecido del prólogo de la 2ª versión:

- a) Estos documentos o capítulos del Programa a Medio Plazo, cuentan con el acuerdo del Gobierno;
- b) Han sido discutidos con los representantes de las organizaciones sindicales y empresariales;

y una cuarta, el 20-12-1983. Al mismo tiempo se enviaban estos borradores a las CC.AA. para conocer y ordenar sus reacciones y, lo que es más difícil, se intentaba recabar información sobre la incidencia regional de las políticas sugeridas por otros Grupos de Trabajo verticales u horizontales. (Una de las constantes de la Administración española -sea socialista o no- es que con total inocencia sobre la planificación de su trabajo y con extraño masoquismo suele concentrar sus esfuerzos en los meses de verano en un intento futbolístico de "furia española" por meter goles no se sabe dónde ni a quién). Irónicamente a partir de Octubre la súbita fiebre planificadora remitió y se sumió en un letargo de sucesivas revisiones de agregados macroeconómicos y ejercicios de simulación de variables presupuestarias y financieras.

(21) Secretaría General de Economía y Planificación, *Programa Económico a Medio Plazo, Documento I y II*, Madrid. Marzo 1984.

c) Han sido enviados a los Consejeros de Economía de todas las Comunidades Autónomas;

d) Los restantes documentos del Programa se irán remitiendo a las Cortes una vez se vaya completando este proceso.

Se supone que el proceso consiste en la secuencia aprobación del Gobierno -discusión con las organizaciones sindicales y empresariales- envío a las CC.AA. Este proceso secuencial es perfectamente tecnocrático y antiautonómico: el Gobierno, si quiere cumplir un papel ecuánime y moderador, debiera aprobar lo que ya ha sido previamente discutido no sólo por las organizaciones económicas sino, sobretodo, negociado o concertado con los gobiernos regionales (22).

A pesar de la prudencia y obviedad de las cuatro notas anteriores, las cuatro han desaparecido por completo en la 2ª. versión de los "Escenarios", en la que también ha desaparecido el propio horizonte del Programa (en la 1ª. versión era de 1983-1986). La 2ª. versión sí que recalca que, en base a ambos documentos, se alaboran los Presupuestos Generales del Estado y sus organismos autónomos, los Programas de las Empresas Públicas y los Planes Sectoriales de Gobierno.

Nada dice sin embargo de cómo éstos, u otros documentos, van a intentar enmarcar y/o coordinar los muy abundantes Planes o Programas Regionales en marcha. Este vacío es una de las mayores agresiones a la coherencia que el Programa Económico a Medio Plazo propugna por doquier. A esta y a otras graves incoherencias de la actual planificación subterránea en España nos referimos en la parte final de este trabajo.

(22) Tal como he apuntado en la nota (14) la visión de que las CC.AA. no son el Estado deriva de la redacción precipitada de la Constitución. Por ello no es infrecuente que el Gobierno y la Administración Central tengan un sentido patrimonial de que ellos son el Estado. En realidad, entre muchos importantes políticos y funcionarios en Madrid sigue siendo de buen tono autocalificarse de "centralistas", lo cual es al menos tan aconstitucional como declararse "separatista" en el País Vasco, Cataluña, Galicia, Canarias, etc., pero más involucionista y, por supuesto, menos peligroso.

2. LAS INCOHERENCIAS EN LA PLANIFICACION ESPAÑOLA (UNA SELECCION)

Una de las consecuencias de la planificación subterránea a la española es que contribuye a aumentar la tradicional dispersión de aparato administrativo central y a diluir la consideración global de los problemas más críticos del país. Como en otras ocasiones de la historia económica reciente, lo más urgente devora a lo más importante, los estamentos más audaces o con mayor capacidad de presión avasallan a las mayorías más débiles, y, en suma, la sociedad española que, en las elecciones legislativas de 1982, dió un voto mayoritario a favor de la modernización social, padece de nuevo las viejas improvisaciones esta vez recubiertas del alibí de la crisis económica.

Es evidente que la planificación económica, en una sociedad industrial de tipo occidental, no conlleva ninguna pretensión de *deux ex machina*, sino meramente un conjunto de propuestas para racionalizar y priorizar las decisiones de política económica, para coordinarlas en el tiempo y en el espacio y para contrastar las alternativas de cambio público con las preferencias de los distintos grupos sociales y, por consiguiente, con la pacificación de sus inevitables conflictos. En definitiva, si la planificación es o sirve para algo en la España actual es para informar y dar mayor transparencia tanto al sistema de múltiples administraciones públicas cuanto a los poderes económicos (empresarios y sindicatos). Pues bien, en este sentido, hay que confesar que la planificación "subterránea" de este año y medio de Gobierno Socialista hace buenas no sólo los amagos programadores de otros gobiernos centristas más conservadores sino incluso los ejercicios de planificación indicativa emprendidos en períodos autoritarios felizmente superados.

La relación pormenorizada de las incoherencias a que nos está conduciendo la planificación subterránea, o por lo menos la estimación indicaría de una relación tal, abarcaría un volumen al menos tan amplio como el mismo Plan o Programa 1983-86 que acaso nunca existió ni existirá. Desde la óptica de las necesidades internas e internacionales que impone la planificación regional en la España de las Autonomías y próximamente en las Comunidades Europeas, me voy a referir solamente a algunas que juzgo especialmente críticas.

2.1. La incoherencia de partida.

La primera gran incoherencia supera a los planificadores y no planificadores, a las izquierdas y a las derechas, a los autonomistas y a los centralistas, pues surge de una confusión persistente en la España actual: la de creer que la estructuración autonómica del Estado equivale y sustituye a la política regional del Estado. El origen de la confusión puede estar en la rapidez, o por mejor decir precipitación, con que se ha llevado el proceso de formación e institucionalización de las Comunidades Autónomas, lo que, entre otros efectos perversos ha llevado a borrar u olvidar esta distinción básica: la estructuración autonómica del Estado *no es* su política regional. La primera supone un reparto del poder político del Estado proporcionando autonomía política, administrativa, fiscal y financiera a otras instancias de gobierno, fundamentalmente a las Comunidades Autónomas. Este proceso de difusión de la toma de decisiones está en marcha, una vez acabado el mapa autonómico en 1983 y cuando se ultime el proceso de transferencias a lo largo de los próximos meses.

La segunda -la política regional- es básicamente una de las funciones fiscales típicas del nivel central de gobierno, sea en un Estado unitario como lo era antes España o en un Estado cuasi-federal como lo diseñan nuestra Constitución o los Estatutos de Autonomía. Esta función fiscal de redistribución de la renta a escala espacial es tan imprescindible en un Estado moderno como la redistribución personal a través de un sistema fiscal progresivo, o la redistribución sectorial que transfiere recursos públicos de unos sectores a otros.

De las tres grandes funciones fiscales señaladas por Musgrave -estabilización, asignación de recursos y redistribución- esta última es la que con mayor hincapié detenta el gobierno central incluso en Estados muy descentralizados como los federales; en cambio la estabilización -y su corolario el crecimiento del producto social- en las economías modernas cada vez depende más de la coyuntura internacional, en nuestro caso sobretodo de la evolución de los grandes países de la OCDE; finalmente, la asignación de recursos se optimiza, según aseveración repetida por los teóricos -más que por los políticos- del federalismo fiscal, en las instancias más cercanas al votante-consumidor, es decir, en las jurisdicciones autonómicas regionales y locales.

Pues bien, en nuestro país, entre nuestros políticos y técnicos no hay consciencia clara ni de esta distinción ni de la complejidad que implica la necesidad de una política regional de redistribución de la renta y de las oportunidades de empleo a escala espacial en el contexto del "Estado de las Autonomías".

Por un lado, algunas ramas de la Administración Central siguen comportándose, a menudo, con resabios pre-constitucionales ignorando que la transformación autonómica de España -uno de los más viejos Estados nacionales de Europa- es un hito histórico de tal envergadura como la propia formación del Estado-nación a principios del siglo XVI, o la creación de las provincias de cuño napoleónico en el primer tercio del siglo XIX.

Por otro, algunas Comunidades Autónomas, y no especialmente las gobernadas por partidos nacionalistas sino las más excitadas por el rodaje de su propio poder político y financiero, propenden a confundir la autonomía funcional con la soberanía institucional, con lo que se exacerban las incoherencias ya seculares en el sistema económico español, se provocan nuevos conflictos y agravios interregionales y, en suma, se diluyen muchas de las oportunidades de mayor eficiencia y mejor equidad abiertas por la Constitución primero, y por la nueva Administración Socialista, después.

Esta incoherencia debería ser claramente puesta de manifiesto, entre otros, por los planificadores ya que, en numerosas instancias, centrales y regionales, está fallando repetidamente la comprensión y asunción de la propia complejidad del proceso autonómico así como de la obligación que los Estados y Haciendas centrales tienen de hacer políticas regionales redistribuidoras en contextos incluso federales o cuasifederales. Esta falta de comprensión, que estamos pagando todos, implica que la acción política precede a menudo a la reflexión técnica, de forma que ésta en vez de guiar a aquella propende a justificar los desajustes arbitrarios que la acción irreflexiva ha provocado. Esta postergación técnica nace de un hecho que conviene remediar con urgencia y es la falta de suficientes especialistas en economía y política pública regional. Basta pensar lo que hubiera sucedido si cuando se emprendió en España la Reforma Fiscal en 1977, no hubiera estado precedida, durante muchos años, por la formación y consolidación de muchísimos técnicos, funcionarios, profesores universitarios, infraestructura de reflexión en suma, que es la base

imprescindible para la acción legislativa responsable y para la toma de decisiones políticas sensatas en último extremo (23).

2.2. El raquitismo institucional

En 1984, a seis años de la promulgación de la Constitución Española de 1978 y a cuatro de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) que desarrolla algunos de los mandatos autonómicos de la ley básica, todavía están sin definir una serie de instituciones e instrumentos, cuya falta de consolidación está bloqueando o pervirtiendo la racionalidad económica cotidiana y sobretodo la ordenación a medio plazo del sistema socioeconómico español. Tal indefinición ha auspiciado la emergencia más o menos esporádica de otros organismos, formales o informales, de tal manera que no es exagerado afirmar que hoy España constituye el ejemplo más sorprendente en el mundo occidental de un sistema económico relativamente complejo y plural coexistiendo dentro de un conjunto institucional raquítico.

Ese raquitismo institucional podría explicarse, hasta hace dos años, por la necesidad y rapidez de la transición política y por la debilidad electoral de los Gobiernos centristas de UCD. Hoy, esas explicaciones no tienen sentido, ya que la transición (con excepción del País Vasco) está consolidada y el Gobierno del PSOE tiene una holgada mayoría tanto en la jurisdicción central como en casi todas las administraciones regionales.

No hay más explicación a la penuria institucional post-constitucional que la falta de cumplimiento de los calendarios de la planificación legislativa que, al igual que la planificación económica, ha discurrido por caminos de improvisación cuando no de oportunismo político. He aquí una muestra en absoluto exhaustiva de instituciones por desarrollar o abortadas prematuramente, de forma que condicionan severamente la viabilidad de la planificación y de la política regional de España.

(23) Sobre la sorprendente orfandad de los estudios universitarios de Economía Regional en España, uno de los países occidentales con mayores problemas regionales, véase mi comunicación a las *Jornadas sobre el 40 Aniversario de la creación de la Facultad de Ciencias Económicas de España* ("Individualización de una disciplina básica en la España actual", Colegio de Economistas, Madrid, 27-5-1983).

En primer lugar, el *Senado*, que todavía no llega a ser Cámara de representación territorial sino nada más que cámara de resonancia o segunda cámara, cuando la necesidad de que haya un órgano legislativo que encare ex-ante (y no ex-post como el Tribunal Constitucional) los conflictos y decisiones regionales es cada vez más manifiesta.

En segundo lugar, el *Consejo Económico-Social* que después de todas las vicisitudes y anteproyectos antes y después del Programa Electoral del PSOE, y a pesar de estar previsto con ese u otro nombre en la Constitución, ha quedado sorprendentemente aparcado porque las instituciones similares de los demás países "no valen para nada" (sic) (24).

En tercer lugar, el *Consejo de Política Fiscal y Financiera*, previsto en la LOFCA como máximo organismo de coordinación financiera entre el Estado central y las Comunidades Autónomas. Este Consejo no ha llegado a coordinar el cúmulo de mecanismos tributarios, presupuestarios, de endeudamiento, etc. que proyectan las CC.AA. seguramente por la parquedad de sus reuniones y por no venir las cuestiones suficientemente pacificadas desde otras instituciones representativas como es el Senado (25).

En cuarto lugar, el *Comité de Inversiones Públicas* que también tiene funciones coordinadoras central/regionales ya que estima la inversión de reposición y discute en su seno los proyectos destinados al Fondo de Compensación Interterritorial y al resto de la inversión pública regionalizada o no. Pues bien, en el CIP la búsqueda del "mútuo acuerdo" a que alude la LOFCA ha estado hasta ahora insuficientemente formalizada por la falta de preparación de sus reuniones. Además, el analizar y ordenar meramente los gastos de inversión y no todo el gasto público (es

(24) Declaraciones del Secretario de Estado de Economía y Planificación al diario YA (9-6-84). Si se recuerda (por ejemplo, véase *El País*, 15-5-83) que por parte del mismo Secretario de Estado se afirmaba que no habría plan económico definitivo hasta que no se aprobara el C.E.S., podría inferirse que el plan o programa nacional queda también aparcado. La justificación puede ser también muy simple: la experiencia internacional de muchos de tales planes o programas es asimismo "lamentable y no vale para nada".

(25) El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y sus relaciones con la Hacienda Central es un tema de política autonómica más que de política regional que exigiría otro trabajo específico. La bibliografía al respecto es abundante y alguna puede verse, por ejemplo, en *Hacienda Pública Española*, n° 80, 1983.

decir, también los gastos corrientes) frustra en definitiva la posibilidad de un presupuesto por programas y contribuye a exacerbar la "política de primeras piedras" antes que la búsqueda de calidad del servicio y de la rentabilidad social de los bienes públicos.

Finalmente, el *Comité de Planificación*, organizado subterráneamente al principio de la planificación de la Administración Socialista, no consta claramente que haya existido formalmente entonces, ni menos que se mantenga todavía en la actualidad.

2.3. La prehistoria del Fondo de Compensación Interterritorial

La reciente formalización legal del FCI (26) cierra un confuso período experimental que se remonta a 1981, en la preparación de los Presupuestos del Estado para 1982, así como en los siguientes, incluyendo los actuales de 1985, ya que según el artículo 7º de la Ley del FCI los proyectos de inversión que deben financiarse con cargo al mismo se decidirán, de común acuerdo, por cada Comunidad Autónoma y la Administración Central del Estado no más tarde del 1 de mayo de cada año, respecto de los proyectos a ejecutar durante el año siguiente. Hasta los Presupuestos de 1986 estamos, pues, en la prehistoria del FCI, tiempo suficiente para que esta original figura mencionada en la Constitución haya engendrado una copiosa literatura (27) y no haya satisfecho ni a los Gobiernos de UCD ni a los del PSOE, ni a la Administración Central (porque le recorta poder de gasto) ni a las Administraciones regionales (que objetan los criterios de distribución, el concepto de inversión nueva, las condiciones que comporta, etc.).

(26) Ley 7/1984, de 31 de marzo (B.O.E. 3-4-1984).

(27) En realidad, la reflexión universitaria sobre el FCI había comenzado antes de la propia Constitución. Véase el libro colectivo *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1977-78. En 1979, en la *V Reunión de Estudios Regionales de la Asociación Española de Ciencia Regional*, tuve oportunidad de coordinar uno de los 5 temas de estudio, precisamente dedicado al FCI (véase *Cuestiones de Desarrollo Regional*, Caja de Ahorros de Zaragoza, Aragón y Rioja, 1981: 343-508). También aludí a las posibilidades que entonces tenía esta figura en una de las tres conferencias inaugurales del *XIX European Congress of the Regional Science Association*, Barcelona, agosto 1981. Desde entonces la A.E.C.R. se ha ocupado del mismo en casi todas sus Reuniones anuales, al igual que varios estudios e investigaciones del Instituto de Estudios Fiscales, algunos de ellos publicados en *Hacienda Pública Española o Presupuesto y Gasto Público*.

En realidad, el FCI, a pesar de las expectativas que suscitó como medio de corregir desequilibrios económicos territoriales y hacer efectivo el principio constitucional de solidaridad interregional, ha quedado configurado en su prehistoria -y su evolución histórica no se apartará mucho de lo anterior- como uno de los ejemplos paradigmáticos de la confusión básica entre estructuración autonómica del Estado y política regional a que nos hemos referido. El FCI podría haber sido un instrumento de política regional, -de transformación estructural de las regiones menos desarrolladas de España desde el sector público- si explícitamente hubiera discriminado a favor de éstas, es decir si el FCI sólo hubiera beneficiado con sus inversiones públicas a las regiones que el Gobierno Central, en sus funciones de árbitro entre los distintos intereses regionales, hubiera decidido que eran las más necesitadas del esfuerzo discriminador del gasto público.

Ahora bien, ni los débiles Gobiernos de UCD, ni los "pactos autonómicos" entre los dos grandes partidos mayoritarios de 1981 (UCD y PSOE) ni, lo que es más revelador, el Gobierno actual del PSOE, se han atrevido a trazar la línea divisoria entre las regiones que debieran haber sido beneficiarias del Fondo y las que no. Es una falacia fiscal el creer que, entonces, hubiera habido regiones deudoras del FCI y otras acreedoras del FCI, puesto que siendo los sujetos fiscales los individuos y no las regiones y siendo todos los ingresos de la Hacienda Central, era ésta, y en definitiva el Estado Central haciendo uso de su función exclusiva de redistribución del producto social, el que destina más recursos de inversión pública a aquellas áreas menos favorecidas por las fuerzas del mercado.

Además, las expectativas excesivas que se han puesto en el FCI delatan asimismo la ignorancia generalizada existente sobre la eficacia comparativa que tienen en las economías de mercado los distintos instrumentos de política regional (28): la oferta de infraestructuras públicas, tanto sociales como económicas, (de esa índole son los proyectos que describe el art. 16 de la LOFCA) no son más que un prerequisite para el desarrollo de un área subdesarrollada, incluso pueden tener efectos contraproducentes (recuérdese el "efecto Granada" en Educación Superior o el efecto de la "Autostrada del Sole" en el Mezzogiorno italiano): son las inversio-

(28) Véanse los distintos informes de Kevin Allen para la CEE así como mis aportaciones a los libros colectivos, *La España de las Autonomías*, Tomo I, Madrid, 1981, o *The Crisis of the European Regions*, Macmillan Press, 1983.

nes de la empresa pública o de sociedades mixtas de promoción así como los incentivos a la iniciativa privada los que, a largo plazo, pueden diversificar las estructuras arcaicas de zonas con poca experiencia empresarial y, en definitiva, estimular empresarios que creen empleos, no ya asistenciales, sino competitivos por ventajas comparativas o desarrollo del potencial endógeno de la región, etc.

En un tiempo en que, como hemos visto en la primera parte de este trabajo, se plantea la reforma del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, precisamente por la falta de coraje político en la CEE para discriminar claramente a favor de las regiones atrasadas, nuestros políticos y legisladores caen en idéntico error aunque una década más tarde.

Tal como ha quedado configurado, el FCI es una de las varias fuentes de financiación autonómica sujeta, por tanto, al tortuoso proceso (también sin normas básicas ni calendarios) de la negociación y asunción de competencias. Sujeto asimismo no tanto a la mayor o menor experiencia de los técnicos de las CC.AA. que progresivamente deberán alimentarlo con su cartera de proyectos propios, sino a la improvisación y falta de planificación que, hasta el momento, han hecho gala tanto el Consejo de Política Fiscal y Financiera como el Comité de Inversiones Públicas.

Por todo lo anterior, no puede extrañar que a pesar del volumen no desdeñable de recursos que el FCI comporta (180.000 millones para 1982, 204.000 para 1983 y 209.000 para 1984) sus efectos redistributivos no sean nada concluyentes y más bien efecto del azar de los proyectos introducidos precipitadamente para llegar en cada Comunidad Autónoma al porcentaje que le corresponde en función de los criterios de distribución que señala la ley.

En suma, después de cuatro años de prehistoria del Fondo y de ensayo balbuceante de los mecanismos del "mútuo acuerdo" entre la Administración Central y las Administraciones Autónomas, sería recomendable efectuar ya un proceso mútuo de reflexión crítica de forma que se pueda mejorar el FCI y que, al menos, quede como un instrumento de coordinación e información central/regional, ya que no como un instrumento de política regional. Este proceso de reflexión ya ha empezado por parte de técnicos de la Generalitat de Cataluña (29).

(29) P. Puig i Bastard. "La experiencia de tres años de aplicación del FCI: un punto de vista técnico", *IX Reunión de Estudios Regionales de la A.E.C.R.*, Santiago de Compostela, Noviembre 1983.

Sobre la mención que la Ley del FCI hace de los programas de desarrollo regional hablaremos enseguida pero adelanto que, dado que el FCI ha quedado ya configurado como un mecanismo de financiación autonómica, los programas regionales van mucho más allá del FCI: incluso habría que hacerlos, al menos de cara a la CEE, aún en la hipótesis de que España dejara de ser un Estado autonómico y volviera a ser, como otros, un Estado unitario.

2.4. La jungla de los incentivos

De la misma forma que los gobiernos democráticos de la España actual no se han decidido a precisar claramente las áreas (regiones, provincias o comarcas) que debieran haber sido priorizadas por la inversión pública en infraestructuras y bienes públicos, los gobiernos autoritarios de la España anterior amontonaron a lo largo de toda la geografía nacional un abigarrado cúmulo de incentivos bajo el nombre de Polos de Desarrollo, primero, Grandes Areas de Expansión Industrial, después, así como Zonas y/o Polígonos de Preferente Localización Industrial, Zonas de Protección Artesana, Zonas de Ordenación de Explotaciones Agrarias, etc. (30). El resultado ha sido que todo el territorio nacional, con excepción de Navarra y Madrid, goza de incentivos territoriales de uno u otro signo para estimular la localización empresarial. (No hay que olvidar que Navarra, por su régimen foral y tener abundantes recursos propios, tenía su propio régimen de incentivos, por cierto muy eficiente; en cuanto a Madrid, disponía de otros incentivos más importantes y opacos que los regionales: la mejor información y capacidad de influir en las decisiones; incentivos sectoriales; a la fusión y unión de empresas; a la inversión en ciertas actividades; al fomento del empleo; etc.

Toda esa jungla de incentivos descansaba en similares beneficios financieros (subvenciones a fondo perdido y créditos blandos), fiscales y de otro tipo que se remontaban a la Ley de Industrias de Interés Preferente de 1963. No puede extrañar que una incentivación tan arcaica, indiscriminada y profusa, haya acabado por ser irrelevante.

(30) Un intento de desbrozar esa maraña puede verse en G. Saénz de Buruaga, "Política económica regional", en *Política Económica de España*, (L. Gamir, ed.), Alianza Universidad, Madrid, 1980; volumen 2: 539-581. También puede consultarse mi artículo "Desarrollo regional en la España de las Autonomías", *Revista de Estudios Regionales*, nº 5, enero-junio 1980: 67-99; y mi trabajo en *La España de las Autonomías*, España-Calpe, Madrid, 1981, Tomo I: 757-810.

Dentro del problema todavía por estudiar a fondo en España de la financiación privilegiada (problema cada vez más difícil pues ahora las autoridades incentivadoras no son sólo centrales sino múltiples), el primer trabajo oficial que trató de inventariar la heterogeneidad de incentivos regionales se hizo, bajo mi dirección, en la Subdirección General de Planificación Regional del Ministerio de Economía, en cumplimiento de un Acuerdo del Consejo de Ministros de junio de 1980. El resultado, a modo de "libro blanco", fue la elaboración en diciembre de ese año de una "Propuesta para racionalizar la Política de Incentivos Regionales y compatibilizarla con la de los países de la CEE" (31). El objetivo esencial de esa Propuesta era doble: por una parte establecer las líneas maestras para una nueva regulación de los incentivos regionales con objeto de que éstos fueran realmente eficaces y, por otra, compatibilizar lo que debería ser el nuevo sistema con la normativa de la CEE y con los regímenes de incentivos regionales de los países que la componen, con la finalidad también de que los incentivos regionales españoles fueran competitivos con los ofrecidos por otros países a la hora de atraer inversiones extranjeras.

Los cambios que desde entonces ha habido tanto en la Administración Central como en las CC.AA. en las elecciones generales y regionales, permiten plantear la racionalización de los incentivos regionales sobre bases de este orden:

1) Delimitación de las provincias a incentivar y sus topes diferenciales de ayuda. Es esta una tarea que corresponde realizar a la Administración Central en base a indicadores objetivos de nivel de desarrollo regional. En principio se propone el VAB por habitante estimado por el INE en base provincial para 1980. El sugerir las provincias y no las CC.AA. como unidad de análisis es doble: a) hay series históricas muy valiosas y b) detectan con más finura las situaciones críticas en regiones muy grandes.

2) Determinación de las actividades excluidas de incentiva-
ción, así como las preferenciales. Esta priorización sectorial debería realizarse entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas con el fin de tener en cuenta en la decisión tanto los objetivos de promoción del desarrollo económico de cada una

(31) Publicada en *Cuadernos Económicos de ICE*, nº 20, 1982: 89-126. Esta propuesta abarca los principales instrumentos de la política regional y, con mayor detalle, los incentivos a la iniciativa privada de los que detectó diez figuras legislativas diferentes.

de ellas, como los principios generales de ordenación sectorial de los diferentes Ministerios incentivadores. Los Programas Económicos Regionales parecen el mejor vehículo para esta función.

3) Distribución de competencias entre la Administración Central y las Administraciones Autonómicas. La gestión, promoción y seguimiento de las condiciones exigidas a cada proyecto a incentivar correspondería en buena parte a las Comunidades Autónomas, aunque en ciertas funciones como la resolución de los expedientes y el control de la partida presupuestaria debería asimismo intervenir la Administración Central al objeto de que no se distorsionara en la práctica la clasificación realizada de las zonas por topes diferenciales de ayuda. Es posible que tales funciones podrían exigir el mantenimiento de una dotación mínima de personal en las zonas incentivadas, dependiente de la Administración Central, al objeto de realizar tareas de coordinación (ya que cada zona no coincidiría necesariamente con el territorio de una Comunidad Autónoma).

4) Normativa general. Como consecuencia del artículo 149.1.13º de la Constitución y al objeto de articular adecuadamente la política de incentivos regionales, la elaboración de la normativa general sería competencia de la Administración Central de acuerdo con los estudios de programación realizados al respecto entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas. Estos estudios, así como el seguimiento y evaluación de la eficacia global de las iniciativas incentivadas, deben concretarse en los Programas Económicos Regionales.

5) Especificación de los espacios geográficos excluidos y los de promoción preferente dentro de cada provincia. Esta sería una tarea que esencialmente correspondería ejercer a las Comunidades Autónomas con el fin de salvaguardar su política de ordenación del territorio, aunque la Administración Central no debería ser totalmente ajena a esta decisión, con el fin de coordinarla con las correspondientes a otras zonas de otras CC.AA.

6) Oportunidad o no de constituir un sólo órgano competente en la Administración Central. La actual proliferación administrativa en la política de incentivos regionales y, sobre todo, la adscripción presupuestaria de los recursos públicos en un ministerio sectorial como el MOPU, seguramente no es la más eficiente para la asignación de los recursos escasos y para coordinarlos con los otros instrumentos de planificación nacional y regional, específica-

mente el Programa de Inversiones Públicas, Programa a Medio Plazo y Programas Económicos Regionales.

Si la jungla de incentivos regionales -y en general la financiación privilegiada- no va a tener más remedio que ser podada ante las Comunidades Europeas, las CC.AA. pueden, por su parte, hacerla todavía más enmarañada y llegar a una "guerra de incentivos", guerra que sólo puede evitarse dando la máxima transparencia a todas las ayudas del Estado (32).

Algunas de las CC.AA. donde se asientan los principales incentivos regionales a la iniciativa privada, esto es las Grandes Areas de Expansión Industrial (GAET) han planteado al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo que les sean transferidos los créditos presupuestarios de incentivación y acción territorial actualmente administrados por este ministerio.

En mi opinión, esta pretensión es un ejemplo más de la confusión existente en el país entre estructuración autonómica y política regional; si la primera supone más que una descentralización política y fiscal, la segunda -incluso en los países federales- es responsabilidad de las instancias centrales que, a diferencia de las jurisdicciones regionales, pueden ser juez pero no parte, en la asignación solidaria de los recursos públicos de la Hacienda Central.

Los argumentos que resumen nuestra posición son los siguientes:

— A las CC.AA., en uso de las atribuciones que les conceden sus Estatutos, les compete el desarrollo y ejecución de los programas genéricos estimuladores de la ampliación de actividades productivas e implantación de nuevas empresas. Por tal debe entenderse la promoción y difusión de la GAET específica, así como de sus actividades priorizadas o desalentadas, junto con el informe de expedientes, gestión y seguimiento de los mismos.

(32) La "guerra de incentivos" puede darse no sólo entre incentivos regionales propiamente dichos, sino respecto a otros incentivos que, con finalidad de reconversión sectorial pretenden ubicarse en áreas declinantes y, en definitiva, compiten y drenan recursos a las áreas atrasadas. En este sentido, la iniciativa de las "Zonas de Urgente Reindustrialización" que propugna el Ministerio de Industria y Energía añade nuevos grados a la confusión general y se alinea con los sesgos a favor de las regiones declinantes que subyace en la política regional de la CEE.

— A la Administración Central les compete, en virtud de los artículos 131.1 y 149.1.13º de la Constitución, la planificación de la actividad económica general para equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial, así como las bases normativas para tal fin, junto con la coordinación de la planificación general. Dentro de tal coordinación, está la capacidad de precalificación y calificación de los expedientes, en cuya función hay que atender tanto criterios regionales como sectoriales derivados de la política general de planificación regional de todo el Estado. Además, dentro de la reforma de la política de incentivos regionales, y por consiguiente de las GAEI, las zonas beneficiadas deberían serlo en función de indicadores provinciales de Valor Añadido Bruto por habitante elaborados por el INE. Como consecuencia, provincias que actualmente están dentro de una GAEI pueden salir y otras que no lo están, serán zonas a incentivar. Además, la calificación de expedientes por parte de las CC.AA. implicaría problemas interregionales complicados -pues una GAEI puede afectar a varias Comunidades Autónomas (por ejemplo, la GAEI de Castilla la Vieja y León, comprende tres CC.AA.)- que sólo la Administración Central puede coordinar en uso de su capacidad general de redistribuir espacialmente la renta y las oportunidades de empleo.

— El punto de encuentro de ambas competencias -la coordinadora de la Administración Central y la ejecutora de las Administraciones Autonómicas- deben ser los Programas Económicos Regionales (PER). Estos PER, elaborados conjuntamente por la Administración Central y la Comunidad Autónoma afectada, analizarán las actividades prioritarias, y las coordinarán con los programas de inversiones públicas, y particularmente con el FCI, en ese área, así como con otras iniciativas públicas o privadas, regionales, nacionales o internacionales en esa región.

2.5. Los peligros de los Programas Económicos Regionales

El hecho de haber sido el introductor en España de estos instrumentos de programación que la CEE había previsto desde 1975 y el hecho de haber escrito extensamente sobre ellos, creo me permitirá ser breve en esta ocasión, remitiéndome a otros trabajos (33).

(33) Por ejemplo, desde el punto de vista teórico, como una vía intermedia en la discusión entre transferencias condicionadas o no condicionadas, aunque con aplicaciones institucionales al caso español, véase G. Sáenz de Buruaga, "Interregional Conflict and the Crisis of Nation States", *Papers of the Regional Science Association*, Urbana, Illinois, vol. 49, 1982. Versión en español, ampliada, "De la Ciencia a la

No quisiera sin embargo, dejar de aludir a dos peligros que ya les amenazan y que pueden pervertir sus funciones de transparencia político-económica y de coordinación vertical (entre administraciones de diferente nivel) y horizontal (entre jurisdicciones del mismo nivel):

El primer peligro viene desde el Gobierno Central, al haber regulado deficientemente los Programas.

En efecto, a pesar de la insistente demanda de planificación regional en muchas de las 17 Comunidades Autónomas, el apoyo normativo de los Planes o Programas Regionales no ha existido hasta la reciente aprobación de la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial: su artículo 14 establece, 1) la obligatoriedad para todas las CC.AA. de elaborar un programa de desarrollo regional y 2) la metodología común de tales programas la establecerá el Gobierno, consultando el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Respecto a la obligatoriedad de los programas de desarrollo regional (o Programas Económicos Regionales como les llamamos a los de la "primera generación" aprobados en 1982, o Planes Económicos como los de Andalucía, Aragón, Asturias, Valencia y otros en marcha en 1984), felizmente se ha conseguido cambiar la restrictiva redacción del proyecto de ley del FCI que sólo obligaba a elaborar tales programas a aquellas CC.AA. cuya dotación con cargo al FCI fuera igual o superior al 8% de la cuantía total de éste.

A pesar de esta mejora en áreas de la coherencia de los 17 Planes o Programas Regionales futuros, éstos deberán tener una cobertura legal más directa que la rendija del más que problemático FCI, ya que aquellos -como instrumentos de planificación a medio plazo- no debieran estar sujetos a las tormentas políticas que se han cernido, y se seguirán cerniendo, sobre las distintas figuras de financiación autonómica.

Además, habría que contemplar claramente su engarce con el Plan o Programa Nacional, a fin de iniciar el proceso iterativo de

Política Regional: el caso de los Conflictos Interregionales", *Cuadernos Económicos de ICE*, nº 20, 1982: 17-35. Más referencias en los artículos señalados en la nota (11) de la 2ª. parte., así como en mi intervención en el curso de verano de 1981 de la Universidad Internacional Menéndez pelayo (publicada en *Política Económica en España*, comp. A. Viñas, U.I.M.P., Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1981: 297-318)

abajo-arriba y de arriba-abajo, para el que las estructuras administrativas, y acaso mentales, del país me temo no estén muy entrenadas.

Asimismo, esa normativa específica sobre la planificación autonómica deberá contemplar la posibilidad -imprescindible de cara a la competencia que va a significar la CEE- de elaborar planes suprarregionales que canalicen el crecimiento y la ordenación territorial a largo plazo de grandes espacios o macroregiones del país.

En suma, la secuencia, de doble dirección, de la planificación regional/suprarregional/nacional es la clave de la planificación del Estado de las Autonomías. Pero la reflexión sobre las complejidades técnicas e institucionales que ello comporta está apenas iniciada. Y si la reflexión al respecto es escasa, su formalización legislativa puede ser, como en el caso de la LOFCA, precipitada y contraproducente.

El segundo peligro no es normativo sino temporal: los planificadores y legisladores nacionales tienen muy escaso tiempo para perfilar todo ese cúmulo de detalles de "federalismo cooperativo" sin los cuales los Programas Regionales pueden engendrar nuevos conflictos y frustraciones. No debe olvidarse que la propia Ley del FCI, en su disposición adicional 2ª., señala que las 17 CC.AA. deberán tener elaborados sus Programas Regionales a partir del ejercicio 1987, lo cual a efectos presupuestarios significa que han de estar listos -es decir, discutidos y coordinados nacional e interregionalmente- en el verano de 1986. Para al menos un año antes -verano 1985- la planificación subterránea actual tendrá que haber descendido, desde los altos escenarios macroeconómicos, a aflorar con claridad informativa los múltiples planes sectoriales de los Grupos de Trabajo Verticales, así como los temas no menos intrincados de los Grupos Horizontales (mercados de trabajo, sistema financiero y financiación privilegiada, sector exterior, seguridad social, desarrollo regional, empresa pública, pequeña y mediana empresa, política de compras de Estado, etc.)

Tampoco debe olvidarse que la próxima integración de España a la CEE provocará nuevas cotas de ansiedad ya que, a partir de 1986, gran parte de los Programas Regionales deben estar listos para ser presentados a la financiación comunitaria del FEDER y otras instancias de la CEE.

En definitiva, lo que queda de 1984 y la primera parte de 1985, son un periodo crítico para que la planificación económica del Gobierno Socialista deje de ser subterránea y se responsabilice no sólo de lo que prometió en su Programa Electoral sino de la demanda general de planificación regional que hay en toda España. Esta planificación regional ha de contar en la planificación nacional y viceversa, de forma que todos los temas verticales y horizontales del Programa Nacional a Medio Plazo tienen que ser discutidos no sólo con las organizaciones del mercado económico (empresarios y sindicatos) sino también con las del mercado político (y muy especialmente con las Comunidades Autónomas).

Si no se habilitan ya los medios para que la planificación nacional deje de ser un fantasma, los 17 Planes o Programas Regionales existentes en 1986, contribuirán a crear nuevos laberintos de incoherencia e irracionalidad, provocados no por la hipotética bisonñez de los gobiernos autonómicos sino por la tradicional invertebración del Estado Central.

Señores planificadores nacionales: aunque la planificación en un Estado autonómico sea muy difícil, aunque no crean demasiado ni en la primera ni en el segundo, por favor, planifiquen. Les queda muy poco tiempo.

RESUMEN

El profesor Sáenz de Buruaga, abordará en este trabajo el comportamiento que en la España de las autonomías se ha venido dando a la planificación económica en los ámbitos nacional y regional, señalando tanto sus insuficiencias como sus incoherencias.

A tal efecto, precisa, en primer lugar, su enfoque de la planificación económica como un conjunto de propuestas tendentes a racionalizar y priorizar las decisiones de política económica, para coordinarlas en el tiempo y en el espacio y para contrastar las alternativas del cambio público con las preferencias de los distintos grupos sociales. Una segunda cuestión, que el autor cree sumamente importante aclarar, radica en la confusión persistente en la España actual en la creencia de que la estructuración autonómica del Estado equivale y sustituye a la política regional del Estado.

Por último, una tercera dimensión que -en opinión- del profesor Sáenz de Buruaga -en modo alguno puede desconsiderarse cuando de planificación económica se trata, es el ámbito internacional, en nuestro caso el escenario comunitario dada la diversidad de interrelaciones existentes entre estos tres ámbitos.

RESUME

Le professeur Saenz de Buruaga, abordera dans ce travail le comportement qui, dans l'Espagne des autonomies, a été adopté pour la planification économique dans les cadres national et régional faisant ressortir tant ces insuffisances que ses incohérences.

A cet effet, il précise en premier lieu, son optique de la planification économique comme un ensemble de propositions tendant à rationaliser et donner la priorité aux décisions de politique économique, pour les coordonner dans le temps et dans l'espace et pour contraster les alternatives du changement public et les préférences des divers groupes sociaux. Une deuxième question que l'auteur pense qu'il est très important d'éclaircir, réside dans la confusion permanente dans l'Espagne actuelle de croire que la structuration autonome de l'Etat équivant et se substitue à la politique régionale de l'Etat.

Enfin, une troisième dimension que, selon le professeur Saenz de Buruaga, peut en quelque sorte être oubliée lorsqu'il s'agit de planification économique, est le cadre international et dans notre cas le cadre communautaire étant donné la diversité d'interrelations existantes entre ces trois cadres.

SUMMARY

Saenz de Buruaga analyses in this article the economic planning policies carried out both at the national and regional level in the post-Franco Spain. At the same time he stresses their inconsistencies.

For this purpose, he points out first his view on economic planning as a series of proposals which tend to rationalize and prioritize the economic policy decisions. These decisions should be coordinated both chronologically and spatially in order to contrast them with the changes in the Public sphere in relation to the preferences of the different social groups.

A second question refers to a confusing situation existing in contemporary Spain in which the process of regional devolution is believed to be equivalent to and even substitute the State regional policy. Finally, a third dimension of economic planning should be -in the opinion of Saenz de Buruaga- the international sphere which in our case is the European Economic Community.

