

La planificación regional: sus limitaciones. La experiencia catalana

Antoni Salamero i Salas

1. CONSIDERACIONES EN TORNO AL FENÓMENO DE PLANIFICACIÓN

Es usual en muchas disciplinas utilizar una palabra para expresar distintos significados. Este hecho sucede muy a menudo en economía. Aunque el concepto de «planificación económica» no tiene probablemente significados muy distintos, sí que se utiliza con diversos alcances y horizontes temporales. Aquí, salvo indicación en contra hablaremos de planificación indicativa y con un horizonte temporal de medio plazo (4 ó 5 años), pero aún con esta precisión merece la pena profundizar en su contenido. Tres elementos o características nos ayudarán a ello ¹. En primer lugar, la planificación debe abordar una estimación de la evolución del futuro de la economía, tarea previa para saber dónde vamos o podemos ir. En segundo lugar, la planificación debe asumir un conjunto de objetivos que conformen un esquema global y coherente. Por último, el Plan debe de contemplar los instrumentos de política económica precisos para conseguir los objetivos antedichos, así como su coordinación.

La planificación indicativa fue implantada en muchos países occidentales tras la aprobación en 1946 en Francia del I Plan de modernización y equipamiento. Sin embargo, a mediados de los años setenta el fenómeno de la planificación entró en crisis, sin duda había tras el declive de la planificación, cuestiones ideológicas, pero no fue ajena a esta crisis la convulsión mundial debida a la primera gran crisis del petróleo. Los precios de esta primera materia y los de otras, crecieron vertiginosamente, afectando a los sistemas productivos y consecuentemente a todos los precios, y creando una incertidumbre sobre el futuro que se unía a otra inmediatamente

¹ BRICALL, J. M. (1973): *La planificación económica*, Barcelona, Salvat, pág. 48.

anterior y que afectaba al desarrollo del comercio internacional, la sustitución de los tipos de cambio fijos por otros flotantes. Estas incertidumbres dificultaban las previsiones inherentes a todo proceso de planificación y en buena medida la condicionaban.

Por otro lado, la constatación de una revolución tecnológica sin precedentes históricos, que afecta tanto a la innovación en los procesos como a la de los productos, ha contribuido a crear un entorno especialmente turbulento poco apto para hacer las previsiones tradicionales. Asimismo, esta revolución da lugar a procesos de transferencia tecnológicos entre naciones, que restan o erosionan los márgenes de maniobra de los distintos poderes públicos.

Otra cuestión importante que afecta al fenómeno planificador es la internacionalización creciente de las economías. La interdependencia de las economías de los países occidentales ha ido en constante aumento, a pesar de las convulsiones internacionales de los años setenta citadas anteriormente, como se observa en el cuadro I.

Cuadro I
Internacionalización de las economías

$$\left[\frac{\text{Exportaciones} + \text{Importaciones}}{\text{PIB}} \right] \%$$

<i>Países</i>	1966	1975	1981	1985
RF Alemana	31,4	39,2	49,4	55,6
España	17,9	22,8	29,0	33,6
Estados Unidos	7,8	14	17,6	15,4
Francia	21,6	31,5	39,7	41,7
Grecia	24,4	36,6	36,0	44,1
Italia	24,6	38,1	47,6	45,3
Japón	18,3	22,8	26,1	24,6

FUENTE: *Estadísticas financieras internacionales del Fondo Monetario Internacional. Suplemento de Estadísticas de Comercio*, 1982.
OCDE, *Études Economiques*, 1986.

Las empresas multinacionales son uno de los agentes que han tenido mayor protagonismo en esta progresiva interdependencia económica internacional. Por otro lado, la participación de las empresas multinacionales en las distintas economías es muy importante. Por ejemplo, en países de tanta tradición planificadora como Francia y Japón, se estima que el Valor Añadido generado por las multinacionales representa hoy el 20 por 100 y el 40 por 100 de sus respectivos PIB². Estas empresas tienen una estrategia que toma como referencia el mercado mundial, y su gran poder, limita en

² BLANCHET, Pierre (1986): *Le Plan dans l'Economie Française*, Presses de la Fondation Nationales des Sciences Politiques. Economica, pág. 158.

buena medida el de los estados nacionales, que ven disminuido su margen de maniobra para implementar políticas económicas globales.

Asimismo, la complejidad creciente de la actividad productiva entre cuyas unidades se dan unas relaciones técnicas, comerciales y financieras cruzadas y cambiantes y sobre las cuales los poderes públicos no disponen, en ocasiones, de suficiente información, constituye a nuestro entender, otra restricción importante para el proceso de planificación.

Por último, quisiéramos señalar que los apuros financieros del Sector Público y las convicciones y a veces constataciones empíricas, sobre los peores resultados del Sector Público frente al Privado³, han dado lugar últimamente a continuas y significativas privatizaciones de empresas y desregulaciones de sectores⁴. Esto significa una pérdida de control directo o indirecto de los Estados en la actividad económica y quizá una cierta renuncia a acometer planificaciones económicas como las implementadas en décadas anteriores.

Las dificultades de previsión, la pérdida de poder y control de los poderes públicos, la supuesta mayor eficiencia del sector privado y acaso motivos ideológicos, explican, a nuestro entender, el declive de la planificación.

2. LA PLANIFICACIÓN REGIONAL EN ESPAÑA: SUS RESTRICCIONES

Una vez señaladas unas consideraciones generales en torno al fenómeno de la planificación, quisiéramos hacer unas acotaciones al caso español, y muy particularmente a la planificación regional realizada desde las Comunidades Autónomas, fenómeno posibilitado por la instauración del denominado Estado de las Autonomías.

En primer lugar, debemos tener presente que el Estado español, desde su entrada en las Comunidades Europeas, tiene limitaciones, al menos sobre el papel, para realizar una planificación de la actividad económica. Los textos constitutivos de las Comunidades no hablan de planificación pero sí de políticas económicas sectoriales (carbón, acero, agrícola, transporte, etc.). Parece que esto no debe ser un obstáculo insalvable para que los Estados miembros instrumenten sus planificaciones y, en este sentido, la historia reciente es un dato, pero sí que es una limitación a tener en cuenta; por otro lado, la política de defensa de la competencia fomentada por la CEE, prohíbe (arts. 92 y 93 del Tratado de Roma) la utilización por los Estados miembros

³ CUERVO, Álvaro (1985): «La empresa pública en España», *Economía Industrial*, enero-febrero.

⁴ Ver: BROCLAWISKI, J. P. y otros (1986): *Les privatisations à l'étranger*, París, La Documentation Française.

de ayudas y subvenciones al sistema productivo. Hasta ahora la Comisión no ha sido muy beligerante en estos temas⁵, aunque parece que sus actuaciones para preservar el contenido de los citados artículos, puede ir en aumento.

Otra cuestión que surge al hablar de planificación regional en España es, acaso desgraciadamente, el tema competencial. Aunque aquí no pretendemos abordar la problemática legal⁶, sí nos interesa saber que los diecisiete Estatutos de Autonomía contemplan el fenómeno de la planificación con alcance distinto. Por un lado la propia palabra «planificación» es utilizada en unos casos en el amplio sentido, y en otros, con alcance más limitado reduciendo su ámbito al sector.

Pero también las competencias son distintas en los diferentes Estatutos. Así, los del País Vasco, Catalunya, Galicia, Andalucía, C. Valenciana, Aragón y C.F. de Navarra, parecen dar en principio competencias exclusivas a la Comunidad, mientras el resto, establecen alguna referencia a la legislación del Estado al respecto. Sin embargo, el ejercicio de la competencia exclusiva queda subordinada a una cláusula que prácticamente se reitera en todos los Estatutos «de acuerdo con las bases y la ordenación económica general y la política monetaria del Estado en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución». La lectura de los artículos citados nos lleva de inmediato a la conclusión de que hay una cierta concurrencia de exclusividades y que ambas instancias, central y autonómica pueden planificar: la necesidad de coordinarse es un hecho.

Dejando a un lado las cuestiones legales, señalaremos que las dificultades de llevar a cabo esquemas de planificación en sistemas políticos descentralizados, parece ser otro hecho contrastado por la realidad⁷.

Por último, la Constitución reconoce a los entes locales autonomía para la gestión de los intereses que les son propios y la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, insiste en la necesaria coordinación entre las distintas administraciones públicas para que sus actuaciones, en áreas de interés común, respondan a un esquema de coherencia aceptado y convenido por las partes.

En particular la Ley de Bases es muy clara al establecer que «las Administraciones que tengan atribuidas la formulación y aprobación de instrumentos de planificación deberán otorgar a las restantes una participación que permita armonizar los intereses públicos afectados (art. 58.2 Ley

⁵ DE LAS HERAS, A. (1985): «Las ayudas públicas en la Comunidad», *Boletín de Estudios Económicos*, núm. 126, diciembre.

⁶BASSOLS, Martín (1984): «Consideraciones sobre la planificación económica de las Comunidades Autónomas», *Círculo de Empresarios. Boletín*, núm. 27, IV trimestre.

⁷ SÁENZ DE BURUAGA, Gonzalo (1984): «¿Es posible una planificación descentralizada?», en *Aspectos regionales de la política fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

de Bases de Régimen Local). Es decir, en el aspecto concreto que nos ocupa, las CC AA con capacidad para planificar tienen la obligación de incorporar la participación de los entes locales en el proceso planificador respetando en todo momento su autonomía.

El análisis de restricciones a la planificación regional puede abordarse también utilizando un análisis alternativo. La literatura económica suele listar una serie de objetivos genéricos que persiguen los distintos gobiernos⁸, un repaso a tales objetivos nos muestra que una gran parte de los mismos no son asumibles por las CC AA. Pero las limitaciones son aún más evidentes cuando se repasan los instrumentos que disponen los gobiernos para conseguir los objetivos. De los instrumentos generales, las CC AA sólo pueden utilizar en escasa medida los instrumentos fiscales, todavía menos los monetarios y obviamente nada las acciones sobre el tipo de cambio. Caben la instrumentación de pequeños incentivos (pequeñas entre otras cosas por la escasez de recursos financieros con que cuentan) y pocas cosas más.

Pero la planificación, además de ser un proceso técnico es también un proceso político, incluso y ante todo un proceso político⁹. En él juegan un papel importante los factores políticos, institucionales, sociales y culturales y constituye un esquema de movilización de grupos sociales en función de ciertos objetivos o grandes opciones. Por tanto, para planificar hace falta una voluntad política y unas concertaciones que quizá constituyan el instrumento más específico de la planificación indicativa¹⁰. Esta concertación tiene que ser tanto externa a la Administración como interna a la misma. La primera debe abordarse por los agentes económicos y sociales (patronal, sindicatos, etc.), pero también con las otras Administraciones relacionadas (central y local en el caso que nos ocupa). Por otro lado, parece necesaria la concertación en el seno de la propia Administración planificadora y es preciso llegar a ciertos acuerdos con los departamentos gestores de acciones sectoriales (Industria, Obras Públicas, Educación, etc.), con el fin de armonizar las diferentes intervenciones. Quizá, para posibilitar esta armonización de objetivos e intereses, la Oficina, Comisariado o Departamento de Planificación debe estar situado en un lugar con cierta hegemonía o preeminencia en el seno de la Administración.

⁸ Ver por ejemplo la clasificación de KIRSCHEN, E. S. y otros (1969): *Política económica contemporánea*, Barcelona, Oikos. Para abordar los objetivos de la planificación regional puede recurrirse a SÁENZ DE BURUAGA, G. (1984): *op. cit.*

⁹ Ver FOXLEY, A. R. (1975): *Estrategia del desarrollo y modelos de planificación*, México, FCE.

¹⁰ QUINET, E. y TOUZERY, L. (1986): *Le Plan Français*, París, Económica, pág. 105.

3. PLANIFICACIÓN REGIONAL EN CATALUNYA

Analizadas las restricciones para la realización de planificación nacional y regional, quisiéramos ahora exponer algunas reflexiones y experiencias planificadoras catalanas.

3.1. La elaboración de los Programas de Desarrollo Regional (PDR)

La Ley del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), de 31 de marzo de 1984, introduce en su artículo 8 que las Comunidades deberán obligatoriamente elaborar Programas de Desarrollo Regional (PDR) cuya metodología común será aprobada por el Gobierno. Por otra parte, la Comisión de las CC EE asigna a los PDR un triple papel:

— Los PDR permiten conocer de forma detallada las políticas regionales de los Estados miembros y su adecuación a los objetivos comunitarios. Son por ello instrumentos de coordinación en el marco de la política regional comunitaria (PRC).

— Permiten conocer la naturaleza de los problemas regionales y, por tanto, orientan a la propia Comisión en las prioridades, áreas de actuación, etcétera de la PRC.

— Proporcionan una información de referencia que permite evaluar y decidir a la Comisión sobre las ayudas, en base a proyectos o programas, que aspiran a recibir los Estados. Son por ello un requisito ineludible para acceder a las ayudas de la PRC.

El Reglamento vigente del Fondo de Desarrollo Regional (FEDER) establece además, que los PDR que serán presentados por los respectivos Estados y realizados, en la medida de lo posible, en colaboración con las regiones. Como se sabe también, los PDR se basan en una metodología común establecida por la Comisión.

Todas estas circunstancias permiten afirmar que los PDR pueden constituir unos elementos útiles de planificación, entendida ésta con bastantes limitaciones.

La experiencia de la elaboración de los PDR en España presenta a nuestro entender algunos aspectos favorables y algunas limitaciones:

a) Debe valorarse positivamente el haber iniciado un proceso de planificación regional en España, que abarca a todas las CC AA y a la propia Administración central del Estado, bajo unos criterios de coordinación y metodológicos comunes.

b) Ello ha permitido conocer (en términos bastante comparables y homogéneos) los principales problemas y estrangulamientos y las potencialidades de desarrollo, al nivel de cada región y la percepción que se tiene de ellos.

c) Los PDR han permitido avanzar en el diseño de unos mecanismos

institucionales de coordinación entre la Administración central y las Administraciones autonómicas.

De estos mismos rasgos positivos surgen algunas limitaciones:

d) El proceso de coordinación de la planificación ha presentado claras insuficiencias: no existe una programación de las inversiones del Estado coordinada con las inversiones de las CC AA. Los programas de inversión de la Administración central se elaboran con independencia de las previsiones y prioridades expresadas por las CC AA. Y con independencia de los contenidos de los respectivos PDR.

e) Los mecanismos institucionales de coordinación tienen un papel de estudio y asesoramiento, pero no intervienen en ningún momento en el proceso de toma de decisiones. No son, pues, mecanismos de participación, como hace necesario la actual estructuración autonómica del Estado y el reparto de competencias.

f) Los PDR se mantienen a un nivel todavía demasiado general, donde el diagnóstico y objetivos aparecen bastante bien diseñados, pero las actuaciones se hallan escasamente programadas, priorizadas y, como hemos visto, coordinadas. Se nota a faltar también una priorización y selección territorial a nivel interno de cada Comunidad Autónoma.

3.2. Los planes comarcales de montaña: institucionalización y estado actual

De acuerdo con la Ley catalana de Alta Montaña (Ley 2/1983, de 9 de marzo) «el Plan Comarcal de Montaña» (PCM) es el instrumento básico para el desarrollo y aplicación de la política de montaña.

Tal como está regulada la elaboración de los Planes de Montaña, éstos deben servir a dos objetivos:

— Coordinar y dar coherencia a las inversiones de la Administración autonómica en cada comarca de montaña (art. 4.2.a) y art. 8).

— Permitir la participación de la propia comarca en la definición de sus objetivos y estrategias de desarrollo (art. 7).

El primer objetivo debe enmarcarse en el conjunto de acciones sectoriales (sanidad, educación, carreteras, etc.), o territoriales de lo más diverso, desde las reguladas por la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial —general, parciales y sectoriales— hasta los planes provinciales de Obras y Servicios o el nuevo plan de inversiones locales previsto por las Leyes de Ordenación Territorial (LOT), recientemente aprobadas por el Parlamento Catalán. La principal limitación para el cumplimiento de este primer objetivo se deriva del hecho de que los PCM son planes de la Administración autonómica para sus propias competencias y aunque deben tener en cuenta las previsiones de otras administraciones públicas (art. 4.5 de la Ley 2/1983), éstas no quedan vinculadas por el

correspondientes presupuestos. Sin duda alguna, los capítulos de los mismos relativos a inversiones son los que tienen mayor margen de discrecionalidad, ya que sobre una parte de los mismos no hay contraídos todavía compromisos. Por otro lado, las acciones inversoras constituyen decisiones importantísimas, ya que configuran el futuro. El Programa de Inversiones Públicas (PIP) es el instrumento que, recogiendo las previsiones de actuación mediante operaciones de capital de una administración pública, permite estudiar su coherencia interna, así como sus vinculaciones con los objetivos sectoriales y territoriales previamente definidos en otros documentos.

Dicho instrumento aún con ser importante, no debe, sin embargo, sobrevalorarse. En efecto, las inversiones reales consolidadas del Presupuesto de la Generalitat de Catalunya no alcanzan para 1986 ni siquiera un 5 por 100 de la Formación Bruta de Capital Fijo en el territorio de la Comunidad Autónoma. Pero es que además, si se estudia el conjunto de la inversión pública prevista en el territorio catalán, la aportación de la Generalitat es en 1986 sólo de un 36 por 100 de la inversión pública directa, mientras que la aportación de las Corporaciones locales se acerca al 50 por 100 y la de la Administración central se sitúa en torno al 14 por 100 del total de inversión pública. Por otra parte, y como se ha dicho anteriormente, también hay que tener en cuenta que las Administraciones autonómicas, tienen escasa capacidad financiera para dedicar una parte significativa de sus recursos de inversión a las actividades de fomento económico. Así, del conjunto de operaciones de capital consolidadas de los presupuestos de la Generalitat de Catalunya para 1986 un 56 por 100 se destinaba a inversiones en bienestar social, un 33 por 100 a infraestructura, un 4 por 100 a Servicios Generales y sólo quedaba un 7 por 100 para acciones de fomento económico. Las acciones de fomento son pues cuantitativamente poco significativas.

No es necesario insistir aquí en la irracionalidad que ha existido en nuestro país en materia de incentivos. El ingreso de España en las Comunidades Europeas ha obligado a un replanteamiento de la política de objetivos para adaptarla a la normativa comunitaria. La Ley 50/1985 representa en este sentido una obligación inexcusable y viene a poner orden a la confusa situación existente. Sin embargo, los niveles de responsabilidad que según esta ley adquieren las CC AA en la decisión y administración de los incentivos regionales, son mucho más débiles que los existentes en otros Estados de estructura descentralizada.

Afortunadamente, existen otros mecanismos que no requieren grandes esfuerzos inversores y que estimulan el potencial interno de las diversas zonas del territorio como pueden ser: Centros de Información y Diseño, promoción de colaboración interempresarial, colaboración Universidad-Empresa, etc. Su puesta en acción requiere bastante imaginación y su

eficacia no está contrastada, pero de cualquier forma son instrumentos con muchas potencialidades.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

La planificación indicativa, a la francesa, tal como se nos presentaba hace un par de décadas, está con toda probabilidad superada por los acontecimientos observados en los sistemas productivos y en su entorno, así como en las relaciones económicas internacionales. Muchas de sus aportaciones han sido incorporadas a las políticas económicas de las distintas administraciones pero, si existe voluntad de intervención en la economía por parte de los poderes públicos, hay que pensar en otro tipo de planificación.

Las previsiones, previas e irrenunciables a cualquier intervención, realizadas o propiciadas por la Administración, deben tener una componente cualitativa clara, tratando de identificar las líneas estratégicas y cuantificando, en su caso, escenarios distintos.

Por otro lado, la política de fomento debe ser selectiva y coherente con las previsiones realizadas huyendo de los regalos persistentes que, aunque nos tememos seguirán existiendo, sólo sirven para alargar la agonía de los receptores. Quizá los únicos instrumentos posibles, además de los que son generalmente aceptados como son los de creación de infraestructuras físicas y sociales, sean los que proporcionan información, siempre difícil y onerosa, y apoyo logístico de distinto alcance.

Pero éstas, en apariencia leves intervenciones, requieren la racionalización de las acciones de la Administración cuyo instrumento más eficaz puede ser, a nuestro entender, el Programa de Inversiones Públicas con un horizonte temporal medio, 4 ó 5 años.

En el caso español, sobre un mismo territorio inciden varias instancias plúblicas, por lo que es preciso una coordinación adecuada del PIP de las Comunidades Autónomas con el estatal y con las previsiones de inversión de las Corporaciones Locales, en orden a conseguir la mayor eficacia de la, quizá hoy controvertida, acción de los poderes públicos.