

MIGUEL A. CABELLO JURADO (*)

Las funciones de ejecución, seguimiento, control y revisión y el Plan Económico para Andalucía

1. LAS FUNCIONES DE EJECUCION, SEGUIMIENTO, CONTROL Y REVISION EN EL MARCO DEL PROCESO DE PLANIFICACION

Como cuestión previa al análisis de algunos de los aspectos técnicos y jurídicos más relevantes de las funciones de ejecución, seguimiento, control y revisión del P.E.A. parece oportuno presentar, aunque sea de forma somera, el esquema básico y las funciones que constituyen el proceso de un Plan Económico, así como las interrelaciones fundamentales que tienen lugar en el mismo. Esta descripción será útil para la comprensión global del proceso y permitirá enmarcar adecuadamente cada uno de los ámbitos funcionales.

El diagrama siguiente refleja de manera sencilla las diversas funciones y fases del proceso así como las relaciones entre ellas.

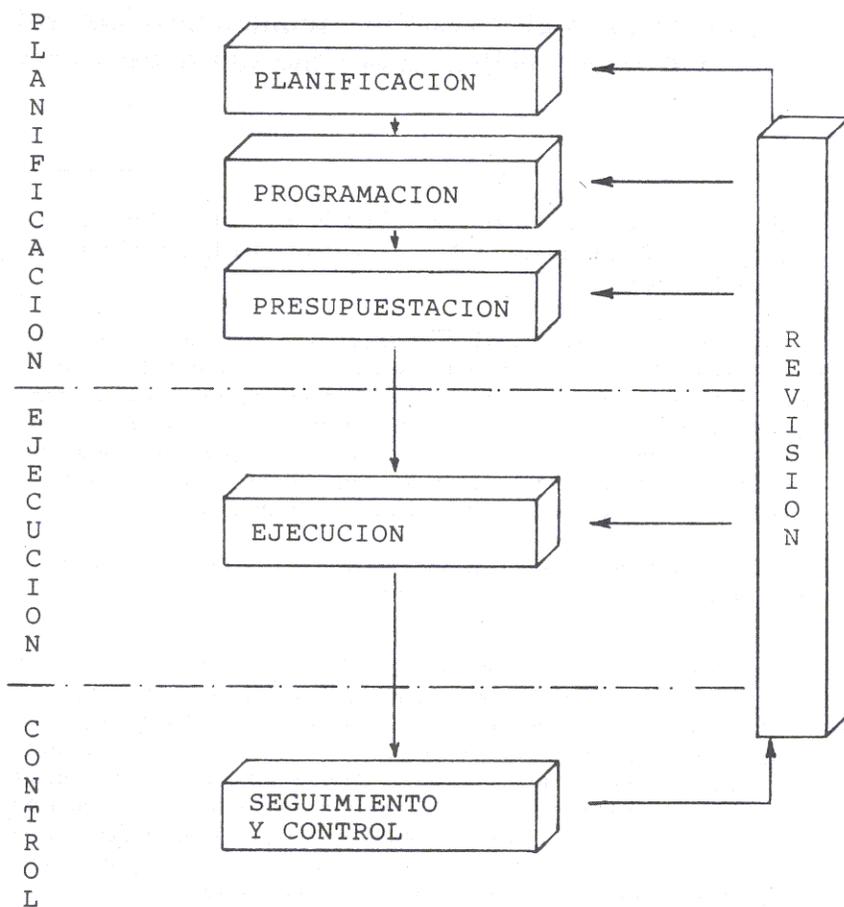
No entraremos aquí a explicar el significado y contenido concreto de cada una de las actividades y especialmente de la planificación por entender que esta tarea escapa del contexto de este artículo. Sin embargo, es preciso hacer hincapié, para comprender el conjunto de las secuencias, que el proceso de planificación, ejecución y control del Plan, es algo fundamentalmente dinámico, en el que existe entre todas las funciones una interacción tipo "feed. back". Esta se concreta en modificaciones y ajustes puntuales o en el mecanismo genérico de la revisión que da lugar a relaciones de influencia entre la última función -Seguimiento-Control- y las restantes.

(*) Director General de la Oficina de Planificación.

ESQUEMA FUNCIONAL Y FASES DE UN PLAN ECONOMICO

FASES

FUNCIONES



Las funciones de planificación propiamente dichas, programación y presupuestación, se materializan y concluyen con la elaboración del plan. La aprobación de éste por el órgano competente supone, el final de la fase de planificación y con ella el pasar del plano de los objetivos, las ideas y las voluntades, al de la acción y las realizaciones. La tarea de planificación no encontraría justificación en el proceso sin la decidida vocación de llevar a la práctica las acciones previstas en el Plan. Es por tanto la actividad ejecutora la que da sentido real a la Planificación, hasta el punto de que cabe hablar puntualmente de ejecución sin planificación, pero sería difícil concebir y justificar una planificación sin ejecución.

La ejecución supone la organización y aplicación de los medios disponibles para el cumplimiento de los objetivos del Plan. Requiere pues esta fase, la presencia de una organización que sirva de marco, soporte e instrumento a las actividades diseñadas en el Plan y que coordine los recursos humanos, financieros y materiales puestos a su servicio. La existencia de una organización que disponga de las estructuras adecuadas para permitir, con la fluidez necesaria, el ejercicio de las acciones que la ejecución del Plan requiere, es esencial para el logro de los resultados perseguidos. Cuando nos situamos en la esfera de un Plan económico, de carácter público, son las distintas administraciones las que aportan la organización básica para la ejecución del mismo. Sería por ello oportuno, al referirnos a la ejecución del P.E.A., entrar en el tema de las competencias de ejercicio reconocidas a esas administraciones y del nivel de desarrollo institucional y material de que dispone, a la hora de evaluar su actitud real para la ejecución.

El grado de competencia alcanzado, e incluso las formas de gestión de que se dispone, son importantes factores que condicionan el diseño de las medidas y afectan a sus resultados. Cuando se contemple una medida dentro de cualquiera de los diversos programas integrados en el Plan, no será suficiente para evaluar sus efectos, el análisis intrínseco de la misma, sino que aspectos tales como el tipo de agente ejecutor, el grado de vinculación del mismo, la capacidad de delegación en la gestión, etc, deberán ser tenidos en cuenta y en gran medida condicionarán la propia eficacia de la acción.

El siguiente eslabón en la secuencia lógica del proceso lo constituye la fase de seguimiento y control. La ejecución de todo plan no puede carecer de una función de control y seguimiento que detecte, explique y en su caso corrija, el divorcio entre previsión y realidad. La necesidad del control se hace aún más acuciante si cabe en los planes de carácter público, en un sistema democrático, donde a la exigencia metodológica se une una exigencia de carácter político-social. Al ser los ciudadanos sujetos del plan en la doble vertiente de aplicación y financiación de aquél, ha de establecerse

sobre el mismo, a través de las instituciones democráticas correspondientes, los controles que garanticen el conocimiento del grado de eficiencia y eficacia con que se utilizan los recursos que se entregan a la Administración.

Cualquier control que realicen los distintos órganos con capacidad para ejercerlos ha de basar su actuación sobre los resultados obtenidos en la ejecución. No obstante, éstos pueden ser interpretados y valorados de diversas maneras y desde distintas ópticas. Surge así, la cuestión de diferenciar los tipos de control y el problema de diseñar los circuitos de información necesarios para nutrir a cada uno de ellos.

Existen distintos controles que difieren en alcance, contenido e incluso competencia orgánica de ejercicio, que deben ser tratados separadamente en el seno de la función de control y regulados procedimentalmente de acuerdo con sus características específicas. No obstante, todos ellos tienen en común un contenido básico funcional que está definido por las actividades fundamentales que configuran el control. Este no puede catalogarse de tal, si no se realizan las tareas que le son sustanciales: determinación de desviaciones, análisis de éstas y propuesta de acciones correctoras.

La determinación de desviaciones exige el establecimiento de indicadores cualitativos o cuantitativos que permitan la contrastación entre los resultados habidos en la ejecución y los objetivos previstos en el plan. Es esta una tarea compleja, pues no todos los objetivos permiten un grado de concreción suficiente para posibilitar una evaluación totalmente objetiva.

El análisis de las desviaciones debe conducir a la explicación de su propia existencia, llevándonos hasta sus orígenes y motivos. Estos pueden concretarse en previsiones mal efectuadas, objetivos mal definidos o establecidos incorrectamente, adopción de medidas inadecuadas, o simplemente, en una ejecución deficiente. El conocimiento de estas causas es absolutamente necesario para definir y concretar las acciones correctoras que hayan de adoptarse.

El conjunto de las acciones correctoras constituyen un instrumento regulador del plan, conformándose a través de las modificaciones que en las distintas funciones implican, el diseño de su revisión. Esta revisión actúa sobre todo el proceso afectando potencialmente al conjunto de funciones tanto en la fase de redacción como en las de ejecución y control.

La revisión puede afectar a la función de planificación, entre otras formas, alterando el esquema de prioridad establecido. El incumplimiento por ejemplo, de determinados objetivos secundarios, puede conducir a la

decisión de modificar éstos en el orden de prioridades, lo que supone de facto una revisión.

También la revisión puede incidir en la programación y presupuestación de muy diversas maneras. Quizás la más usual provenga del hecho de la detección de incompatibilidades entre los programas seleccionados y los medios disponibles para su ejecución. La reasignación dentro de los programas, y el necesario reajuste de los mismos en coherencia con los medios disponibles, es el resultado normal de la acción de la función de revisión sobre las de programación y presupuestación.

Las actuaciones que la revisión supone en la fase de redacción implican consecuentemente variar también la fase de ejecución. Está será sometida de nuevo al seguimiento y control, que a su vez podrá detectar nuevas desviaciones, las cuales, una vez analizadas, requerirán de las adecuadas medidas correctoras, reabriéndose el mecanismo de revisión sobre el resto de las funciones.

El proceso representado en el esquema es, como decíamos al principio, fundamentalmente un proceso dinámico iterativo entre las diversas funciones y fases, estableciéndose una relación unívoca entre ellas en sentido descendente y una relación multiunívoca transversal con la función de revisión. La descripción del mismo debe ser útil y facilitar la comprensión de los que a continuación se expone en relación a como se articula la ejecución, seguimiento y control concreto del P.E.A.

2. LAS FUNCIONES DE EJECUCION, SEGUIMIENTO, CONTROL Y REVISION EN EL P.E.A. 84-86

2.1. Ejecución

Trazados los objetivos, el P.E.A. articula su ejecución en base a 12 programas que representan otras tantas líneas de Política Económica, sin que quepa asimilarlos a una visión sectorial.

La primera conclusión a que se llega a la vista del texto legal aprobatorio y al análisis de los programas, es que la ejecución se encomienda fundamentalmente al sector público. Para el sector privado, la planificación será indicativa, adoptando en su caso, las recomendaciones contenidas en el P.E.A. y posibilitando una actuación concertada en ciertos programas, que el propio Plan prevé. A la misma conclusión, de mayoritaria gestión pública, se llega si analizamos especialmente el programa de inversiones como después sobradamente veremos.

Aún siendo las instituciones públicas quienes soporten básicamente el peso de la ejecución, el grado de responsabilidad y vinculación no es mismo para todas ellas. Pueden distinguirse, a este efecto, tres niveles de compromiso:

1º. Instituciones para las cuales el Plan tiene carácter vinculante.

El artículo 4º de la Ley del P.E.A. establece que el Plan será vinculante para los distintos centros e instituciones que dependan de la Junta, -Consejerías, Organismos Autónomos, empresas públicas y otras instituciones-, así como para las Corporaciones Locales, en cuanto que actúen como sujetos del Plan en los supuestos específicos que la Ley regula. El punto 2, del referido artículo 4º, en correspondencia con el artículo 34 de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma, refuerza en grado de vinculación de las instituciones de la Junta, disponiendo que los Presupuestos de la Comunidad se adaptarán a las líneas generales de política económica establecidas en el Plan.

2º. Instituciones para las cuales el Plan tiene carácter de coordinación, en cuanto a las directrices de política económica que marca. A este nivel se encuentran gran parte de las actuaciones inversoras de las Corporaciones Locales y algunas actuaciones de la misma naturaleza por parte de la Administración Central.

Las Corporaciones Locales tienen reconocida su ligazón al P.E.A. en el ámbito de la ejecución, en el artículo 5º de su Ley aprobatoria. En él se afirma que corresponde a la Comunidad Autónoma la coordinación de los Planes Provinciales de Obras y Servicios. Asimismo, el mencionado artículo continúa disponiendo que el apoyo financiero de la Junta a las Corporaciones Locales, solo tendrá lugar, cuando las inversiones o actuaciones de promoción económica sean compatibles con los objetivos y estrategia del P.E.A.

La coordinación de los Planes Provinciales de Obras y Servicios, ha tenido su reflejo normativo en el Decreto 247/1984. En él se atribuye al Comité de Inversiones Públicas la materialidad de coordinación y al Consejo Andaluz de Provincias el refrendo de la misma.

En relación con la Administración Central, la coordinación llega a producirse por una vía indirecta a través de la imposición del consenso entre la Admón. Central y Autonómica, para los proyectos incluidos en el Fondo de Compensación Interterritorial, según establece la propia ley reguladora de éste. No debe sin embargo exagerarse el contenido de esta coordinación dentro de las actuaciones del Estado, ya que en una Comunidad como la nuestra, donde el proceso de transferencias estaba muy avanzado cuando se

aprobó el P.E.A., los proyectos incluibles en el F.C.I. ligados a competencias no transferidas, eran realmente de escasa cuantía relativa.

3º. Instituciones para las cuales el Plan tiene exclusivamente un carácter indicativo.

En este nivel se encuentra el resto de las actuaciones del sector público, no recogidas en los apartados anteriores. Aquí pueden encuadrarse las actuaciones de la Administración Central, que no se instrumentan con recursos del F.C.I., las actuaciones de la Seguridad Social y las emprendidas por las Corporaciones Locales en los términos no contemplados anteriormente. Además de iniciativas de las Empresas Públicas y del Crédito Oficial dirigidas a Andalucía.

Reseñado ya el nivel de compromiso de las distintas administraciones en la ejecución del P.E.A., quizás sea útil conocer la participación real de cada una de ellas, lo que nos dará una primera aproximación del orden de magnitud de los apoyos institucionales sobre los que la ejecución del Plan recae. Puesto que las inversiones públicas constituyen el instrumento básico para la materialización de las medidas previstas en el Plan, el análisis de las mismas puede hacer posible cifrar la participación de los distintos agentes ejecutores en la realización del P.E.A. Escapan a este análisis las acciones de carácter cualitativo, que implican variaciones institucionales y/o normativas.

El Cuadro 1, extraído del P.E.A. -Programa de Inversiones Públicas-, permite distribuir la participación institucional en la ejecución.

Las administraciones públicas soportan la componente de mayor peso en la ejecución, -el 75 por ciento de la inversión contenida en el Plan ha de ser gestionada por ellas-. El resto de la inversión corresponde en su realización a las empresas públicas.

De las inversiones que han de efectuar las administraciones públicas, el 81 por ciento ha de ser realizado por las administraciones centrales y autonómicas, con una participación muy equilibrada entre ellas durante los años de ejecución del Plan, -57 por ciento para la administración autonómica y 43 por ciento para la central en el período 1984-86-. La distribución anual de estas inversiones tiene una inclinación más acentuada hacia la administración central, o hacia la administración autonómica, según el desarrollo del proceso de transferencias de los servicios.

CUADRO I
INVERSIONES PUBLICAS RECOGIDAS EN EL P. E. A. 1. 1984-86
DISTINCION POR SECTORES PUBLICOS
(Cifras en millones de pesetas de 1.984)

	1.984		1.985		1.986		1.984-86	
	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%
1.-Administraciones Públicas	178.246'2	76'3	179.805'4	75'3	182.642'6	74'6	540.694'2	75'4
• Centrales	82.264'0	35'2	53.114'5	22'2	53.114'5	21'7	188.493'0	26'3
• Autonómicas	63.791'5	27'3	93.780'2	39'3	95.170'2	38'9	252.741'9	35'2
• Locales	32.190'7	13'8	32.910'7	13'8	34.357'9	14'0	99.459'3	13'9
2.- Empresas Públicas	55.204'0	23'7	59.074'0	24'7	62.321'7	25'4	176.599'7	24'6
• Centrales	52.204'0	22'4	56.074'0	23'5	59.321'7	24'2	167.599'7	23'3
• Autonómicas	3.000'0	1'3	3.000'0	1'2	9.000'0	1'3		
TOTAL	233.450'2	100'0	238.879'4	100'0	244.964'3	100'0	717.293'9	100'0

El Cuadro 2 refleja el destino de la inversión que han de gestionar estas administraciones y el volumen de los recursos asignados.

CUADRO 2
CLASIFICACION FUNCIONAL DE LA INVERSION CONTENIDA
EN EL P.E.A. A REALIZAR POR LAS ADMINISTRACIONES
CENTRAL Y AUTONOMICA.
 (Cifras en millones de pesetas de 1.984)

CATEGORIAS DE FUNCIONES	INVERSIONES A REALIZAR POR LAS ADMINISTRACIONES DURANTE 1.984-86		TOTAL
	ADMINISTRACION AUTONOMICA	ADMINISTRACION CENTRAL	
SERVICIOS GENERALES	2.068'0	23.332'0	25.400'0
SERVICIOS SOCIALES	156.230'4	42.557'5	198.787'9
SERVICIOS ECONOMICOS	92.936'6	121.829'2	214.765'8
Infraestructura	(55.606'1)	(88.224'6)	(143.830'7)
Sectores Económicos	(34.006'7)	(24.356'4)	(58.363'1)
Inversiones Financieras	(3.323'8)	(9.248'2)	(12.572'0)
SERVICIOS DIVERSOS	1.506'6	774'3	2.280'9
TOTAL	252.741'6	188.493'0	441.234'6

FUENTE: P.E.A.

La administración autonómica ejecuta prioritariamente inversiones en servicios sociales, -el 61'81 por ciento de su inversión se destina a esta finalidad, representando el 78'59 por ciento de las inversiones sociales de ambas administraciones-. En segundo lugar aparecen las inversiones en servicios económicos, -el 36'77 por ciento de la ejecución total-, destacando entre ésta las inversiones en infraestructura, -22'00 por ciento- que se destinan mayoritariamente a obras hidráulicas, en razón de uno de los objetivos prioritarios del Plan: la Reforma Agraria. Significación importante adquieren las inversiones de apoyo a sectores económicos, -el 13'45 por ciento-. El resto de las actuaciones tiene escaso relieve: servicios generales (0'81 por ciento), servicios diversos (0'59 por ciento), e inversiones financieras (1'31 por ciento),

donde no se ha computado las transferencias de fondos a SOPREA por 4.600 millones de pesetas, que se justifica en razón de que estos recursos han de aplicarse por la empresa pública.

Las administraciones centrales -Estado y Organismos Autónomos-, tienen una participación menos relevante en la realización del Plan, dirigiendo sus esfuerzos principalmente hacia los servicios económicos, -64'63 por ciento de sus inversiones-, donde destaca los recursos aplicados a infraestructura, -46'80 por ciento-, y el apoyo a sectores productivos -12'92 por ciento-, en base a complementar las acciones de la Comunidad para cubrir las directrices del Plan. No obstante, los servicios sociales no quedan por ello excluidos, -el 22'57 por ciento tiene esta finalidad-. Los servicios generales manienen un peso importante en la inversión de las administraciones centrales, -12'38 por ciento-, circunstancia que se explica por la necesidad de cubrir los servicios periféricos no transferibles.

De la lectura del cuadro 2 se deduce que la administración autonómica va a ejecutar principalmente inversiones sociales, y las administraciones centrales realizan fundamentalmente inversiones en servicios económicos. Es lógico que así sea, dadas las características de las fuentes financieras que proporcionan los recursos. La Comunidad Autónoma financia sus inversiones fundamentalmente a través del F.C.I. en el cual no pueden incluirse proyectos de promoción económica. Las administraciones centrales, disponiendo de más flexibilidad en la aplicación de los recursos financieros tienen la posibilidad de destinar un volumen mayor de recursos para financiar ese tipo de proyectos.

Las administraciones locales, según las previsiones, van a ejecutar en el trienio una inversión de 99.459'3 millones de pesetas, que representa un 13'86 por ciento del total de la inversión contenida en el Plan. Las actuaciones se canalizan principalmente dentro de los Planes Provinciales de Obras y Servicios de las Diputaciones, ya que son éstas quienes disponen de algunos fondos para destinar a gastos de capital. Los Ayuntamientos, con unas haciendas precarias, tienen muy difícil acometer acciones inversoras. La aplicación de estas escasas inversiones se dirige a las funciones tradicionales de la Administración Local: urbanismo y equipamiento colectivo, transportes y comunicaciones, servicios sociales, acciones comunitarias, etc.

Las empresas públicas componen el segundo grupo de agentes ejecutores, si bien su participación en la realización del Plan es menos relevante, -gestionan el 24'62 por ciento de la inversión total-. Aunque en el aspecto cualitativo su importancia es mayor que la que se deriva del volumen de recursos aplicados, debido al efecto multiplicador y de arrastre que pueden generar.

Las empresas públicas estatales son las que soportan la componente más fuerte de la ejecución -167.599'7 millones en el trienio, frente a los 176.599'7 millones de todo el conjunto de las empresas públicas, que representa el 84'90 por ciento-. El resto de la inversión -9.000 millones-, la efectúa la Sociedad para la Reconversión Económica de Andalucía (SOPREA), sociedad de desarrollo regional, que instrumenta sus actuaciones a través de inversiones financieras en los distintos sectores económicos.

La participación de las empresas públicas estatales se recoge en el cuadro 3. Se aprecia la fuerte participación de las empresas del Patrimonio (61'57 por ciento) -Intelhorce, HYTASA-, seguidas de las del INI (32'49 por ciento). Y en un plano muy distante las empresas del grupo INH (5'92 por ciento).

CUADRO 3
INVERSIONES DE LAS EMPRESAS PUBLICAS ESTATALES
CONTENIDAS EN EL P.E.A.

(Cifras en millones de pesetas de 1.984)

EMPRESAS	1.984	1.985	1.986	1.984-86
GRUPO INI	16.310'0	18.495'0	19.657'1	54.462'7
PATRIMONIO DEL ESTADO	32.919'0	34.205'6	36.077'2	103.201'8
GRUPO INH	2.975'0	3.375'5	3.586'7	9.935'2
TOTAL	52.204'0	56.074'1	59.321'6	167.599'7

FUENTE: P.E.A.

Como final del capítulo de ejecución un breve comentario sobre la organización en la que recae la responsabilidad de la realización a la que tanta importancia otorgamos al describir el proceso genérico del Plan. No creo que merezca la pena considerar este aspecto en relación con las administraciones tradicionales y empresas públicas. De sobra es conocido por todos, su actuación en el tiempo. Sí en cambio, merece la pena hacer alguna consideración sobre la reciente administración autónoma que cuantitativamente hemos visto que gestiona cerca del 60% de lo correspondiente a administraciones públicas. Con ser importante el dato en sí, para valorar la gestión de la Junta

dentro del Plan, él mismo se torna absolutamente decisivo en el cumplimiento de los objetivos, si tenemos en cuenta que es la única parcela donde existirá vinculación total entre inversión, Plan y decisión política autónoma.

Para asumir esta responsabilidad la Junta ha desarrollado paralelamente a la asunción de las fuentes financieras, su propia capacidad de inversión, con los medios materiales y humanos que ello supone. Al comienzo del segundo ejercicio del período de planificación se ha completado el proceso de transferencias y a lo largo de este mismo año se terminará de diseñar la administración periférica, de importancia capital en la gestión. Con ello, los mecanismos de ejecución han quedado definitivamente perfilados y la Junta cuenta con un desarrollo institucional y administrativo suficiente para llevar a la práctica el P.E.A.

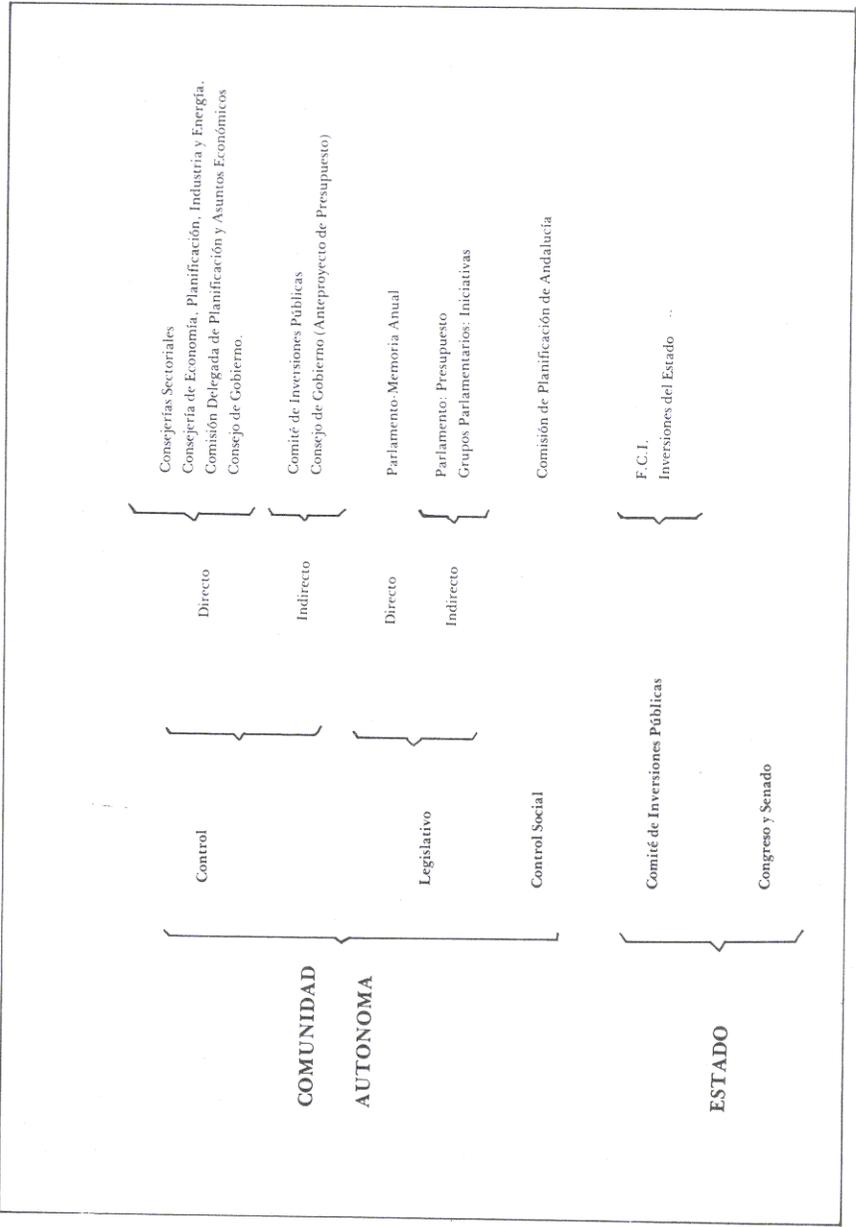
En relación con los mecanismos y formas de gestión, el P.E.A. admite tanto la ejecución directa a través de los órganos propios de la Junta como la gestión por delegación, que se instrumenta fundamentalmente a través de las Corporaciones Locales, por la vía de transferencias y es recogida en los correspondientes convenios de gestión. Estos resultan muy útiles para la ejecución de determinadas obras, en la esfera local que por sus características requieren de una acción directa del municipio.

El sistema de convenios también está previsto utilizarlo en los programas de ejecución compartida con el sector privado. Es la vía normal de materializar la mayoría de las actividades de promoción y muy concretamente los que requieren de una financiación privilegiada. El ejercicio transcurrido ha demostrado en la práctica la eficacia de este mecanismo que se espera incrementarse para 1985 hasta un volumen de recursos próximo a los 30.000 millones de pesetas.

2.2. Seguimiento y control.

Hemos comentado al principio del artículo la necesidad y contenido de la función de seguimiento y control en el esquema general de los planes económicos. Acometemos en este apartado la tarea de identificar específicamente la función descrita en el proceso del P.E.A.

El propio Estatuto de Autonomía es la norma marco, que al recabar la competencia genérica de planificación económica para la Comunidad, asigna a la misma, obviamente, la función de control, que en su cúspide se concreta en el Parlamento como órgano detentador del poder legislativo (Art. 18.1. y 30 del Estatuto de Autonomía). Es, sin embargo, la propia Ley 71/1984 de 13 de junio aprobatoria del Plan Económico, la que configura explícitamente en su Título tercero, Capítulo Iº ("De seguimiento del Plan")



la fase de seguimiento y control. Aunque la terminología de la ley se refiera solo al seguimiento, está claro que desde la perspectiva de la técnica de planificación, incluye como una misma cosa la función de seguimiento y control.

Junto a los órganos de Seguimiento y control definidos por la propia Ley del Plan, que materializan la función de una manera directa, existen otros que entre sus competencias tienen encomendadas funciones que de forma más o menos parcial afectan a la ejecución del Plan y por ende a la función de seguimiento. El esquema siguiente trata de resumirlos a todos ellos.

El *ejecutivo autonómico* interviene en el seguimiento y control del P.E.A. de una manera directa a través de cuatro órganos, que actúan en planos distintos y con incidencia diferente. El Consejo de Gobierno y la Comisión Delegada de Planificación y Asuntos Económicos, realizan un seguimiento global con una valoración conjunta de objetivos, medidas y resultados, a la luz de la evolución de las macromagnitudes más relevantes de la economía andaluza y la incidencia prevista en el P.E.A. La Consejería de Economía, además del seguimiento global descrito para los órganos colegiados y el sectorial que luego definiremos para el resto de las Consejerías, tiene encomendado el seguimiento técnico del P.E.A., siendo la encargada de elaborar toda la información al respecto, de detectar las desviaciones, analizarlas y proponer en su caso las medidas correctoras oportunas.

A las Consejerías verticales, les corresponde el seguimiento inmediato de las actuaciones sectoriales que les son propias. Este seguimiento se articula en base a los indicadores de resultados que los programas de las Consejerías establecen, pudiendo proponer, a la vista de las desviaciones, modificaciones puntuales a la ejecución y en los objetivos operativos de la parcela sectorial sobre la que actúan, las cuales serán analizadas y valoradas por la Consejería de Economía, en el contexto general del P.E.A.

Además de los descritos y que explícitamente recoge la Ley del P.E.A., el ejecutivo andaluz dispone de otros mecanismos de control del Plan que de manera parcial e indirecta le otorgan ascendencia sobre el mismo. El principal se configura en torno a la actuación del Comité de Inversiones Públicas. Este Comité tiene establecida en el Decreto de su creación (132/182) competencias en materia de programación y seguimiento de inversiones públicas. En programación, el Comité es el garante de la adecuación del programa de inversiones públicas que gestiona la Comunidad Autónoma a los objetivos generales y sectoriales del P.E.A. En materia de seguimiento, el Comité controla la ejecución de los programas, proyecto a proyecto, mediante el análisis de los indicadores establecidos para medir el grado de gestión (índices de contratación, ejecución y pago). De este control dimanar

propuestas de modificación de los programas al objeto de solventar las incompatibilidades que puedan declararse entre ellos, de resolver los desajustes producidos entre necesidades y medios, o simplemente de superar los estrangulamientos que impiden una gestión fluida, sean éstos de tipo administrativo, económico e incluso jurídico.

El seguimiento tiene también, en el seno del Comité, un contenido cualitativo que permite hacer observaciones y corregir los modos de gestión y las formas de ejecución de los programas, en aras de una mayor fluidez y eficacia y una adecuación de la naturaleza de la inversión a las condiciones y procedimiento usual del órgano ejecutante. En este sentido, las recomendaciones de gestión compartida de algunos programas con las Corporaciones Locales, e incluso las delegaciones de gestión instrumentada vía transferencia, han demostrado su eficacia.

La actuación del Comité en aspectos de seguimiento y control tiene una incidencia continua, y abarca como hemos reseñado todas las facetas de la ejecución, incluidas las formales. Operativamente las funciones puntuales de seguimiento sectorial descansan en el Subcomité de Inversiones Públicas, integrado por representantes de las Consejerías horizontales (Economía y Hacienda) y dotado de una mayor agilidad de funcionamiento.

La valoración de la importancia del Comité en el esquema general de la función de seguimiento del P.E.A. ha de ser necesariamente muy alta, pese a reconocer su carácter de control indirecto. No olvidemos que, como hemos reiterado, el programa de inversiones públicas es la pieza angular sobre la que descansa la ejecución del P.E.A. y es sobre él, sobre el que el Comité tiene reconocidas las competencias específicas de diseño, seguimiento y modificación.

Un último comentario a la participación del ejecutivo en la función de seguimiento, ha de estar referido al papel del mismo en las tareas presupuestarias. El presupuesto constituye, entre otras cosas, la cuantificación anual de la programación que el Plan establece, y en virtud de la ligazón incluso normativa entre el P.E.A. y el presupuesto de la Comunidad (Art. 34, regla 3ª de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía), el presupuesto se configura como un mecanismo regulador del P.E.A., actuando como control formal de su diseño anual y configurando el propio seguimiento de la gestión presupuestaria como una vía indirecta pero eficaz del seguimiento del Plan.

El *control del legislativo autonómico* se configura como el segundo instrumento básico del ejercicio de la función de seguimiento en el P.E.A. El control parlamentario, aunque menos profuso y puntual que el que realiza el

ejecutivo, como corresponde a la propia naturaleza del órgano, se constituye sin embargo en el control máximo, en mimetismo con la propia jerarquía de poderes en un sistema democrático. Desde el instante en que el P.E.A. se aprueba por ley, pasa a tener en todos los sentidos la consideración de tal y a estar sometido por tanto en sus vicisitudes al procedimiento general y a la normativa parlamentaria que regula la modificación, control, revisión y en su caso derogación de las leyes. En este esquema, el procedimiento de control es uno más, pero la propia Ley 7/1984 aprobatorio del P.E.A. precisó un concreto mecanismo de seguimiento parlamentario al disponer en su Art. 50: "Anualmente, al menos, la Comisión Delegada de Planificación y Asuntos Económicos, oída la Comisión de Planificación de Andalucía, elevará al Consejo de Gobierno y éste al Parlamento Andaluz, una Memoria sobre la ejecución del Plan que refleje el grado de conocimiento de las previsiones del mismo y la cuantía de las inversiones realizadas". Esta memoria permitirá el control de los objetivos finales e intermedios y el seguimiento de los objetivos sectoriales, así como de los programas, medidas, e inversiones al estar todo ellos explicitados en la propia Ley.

Al margen del control directo y expresamente reglado al que nos hemos referido, el Parlamento dispone de un mecanismo de control adicional, en tanto en cuanto le corresponde a él la discusión y posterior aprobación del presupuesto, con las implicaciones que ello conlleva en relación con el Plan, y que señalábamos al referirnos al ejecutivo. Además, y superada la fase del debate presupuestario, el propio Parlamento y los grupos parlamentarios que lo integran, disponen a lo largo del ejercicio, del correspondiente control continuo sobre la ejecución presupuestaria y de toda la gama de iniciativas, mociones y preguntas parlamentarias a través de las cuales pueden conocer de manera puntual o global aspectos ligados al seguimiento del Plan, valorando las desviaciones producidas y efectuando propuestas o medidas correctoras e incluso propugnando un cambio en la política económica prevista.

El *seguimiento y control social* del P.E.A. se canaliza institucionalmente a través de la Comisión de Planificación de Andalucía creada por el Decreto 74/83 de 16 de marzo. En ésta, además del ejecutivo, se encuentran representadas las Corporaciones Locales, las organizaciones sindicales, la confederación de empresarios de Andalucía, y los colegios profesionales. Existen también en su seno cuatro expertos o personalidades de libre designación. Esta comisión funcionó en el proceso de redacción del P.E.A. como plasmación de la idea de planificación concertada que presidió éste, configurándose para la función de seguimiento, en el art. 50 de la propia Ley del P.E.A. al requerirse su conocimiento de la Memoria anual de ejecución antes de su elevación por el ejecutivo andaluz al Parlamento Regional. El modelo de seguimiento es similar al parlamentario, si bien sus propuestas no tienen la

fuerza vinculativa que adquieren las de la Cámara, ni por supuesto dispone la Comisión de las competencias de control sobre el presupuesto a que hemos aludido anteriormente.

El Estado también posee una cierta acción sobre el seguimiento del Plan aunque sea de forma indirecta. Así el Comité de Inversiones Públicas Estatal concierta año a año con el Comité de Inversiones Públicas autonómico la programación de inversiones financiadas con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial, según dispone el art. 7.1. de la Ley 7/1984 de 31 de marzo reguladora del propio F.C.I. Asimismo, cualquier modificación que a lo largo del ejercicio pueda producirse en los proyectos que integran el F.C.I. deberá ser negociada con el C.I.P. estatal (art. 7.4. de la misma Ley).

El C.I.P. del Estado, en cuanto que actúa de órgano coordinador de las inversiones de éste incluso en competencias no transferibles, ejerce una labor de seguimiento y control de las inversiones que el Estado realiza en el ámbito de la Comunidad Autónoma. Al estar estos programas incluidos en el Plan (aunque recordemos que no con carácter vinculatorio) el C.I.P. estatal es partícipe de la función de seguimiento del P.E.A. entendida ésta en sentido amplio.

El Congreso y el Senado conocen de la programación de inversiones del P.E.A., de una manera genérica en los propios debates presupuestarios (las inversiones financiadas por el F.C.I. y por supuesto las ordinarias del Estado están incluidas en los Presupuestos Generales), y de una manera más concreta a través de las Comisiones de Presupuestos respectivas que son el eslabón final del procedimiento de modificación del F.C.I. (art. 7.4.), y ante las que habrá de darse cuenta del acuerdo conseguido entre las administraciones estatal y autonómica, y de las causas que indujeron a introducir la modificación. También les está encomendado el control parlamentario de los proyectos financiados con cargo al F.C.I. (art. 11 de la Ley del F.C.I.).

2.3. Revisión.

Secuencialmente, la revisión supone la última fase en la elaboración de un Plan Económico con la que se completa el ciclo de éste. La revisión se constituye, como definimos, en el elemento regulador del Plan.

En el P.E.A. la fase de revisión está taxativamente reglada. Su Ley aprobatoria la regula en el Capítulo Segundo del Título Tercero en un artículo único (art. 51). La capacidad legal sobre la revisión le está reconocida exclusivamente al Parlamento Andaluz por cuanto aquélla debe recogerse en norma con rango de Ley. Así lo dice expresamente el mencionado artículo:

INSTITUCIONES CON CAPACIDAD DE SEGUIMIENTO Y CONTROL SOBRE EL P. E. A.

AGENTE	MANDATO LEGISLATIVO	TIPO DE CONTROL	INSTRUMENTO	PERIODICIDAD	PROCEDIMIENTO
Parlamento	Art. 18.1. Art. 30 Estatuto	Global Presupuestario	Indicadores sobre los Objetivos finales e intermedios Presupuestos de la C.A.	Annual	Proposiciones normativas de alcance económico y presupuestario
Consejo de Gobierno	Art. 50 Ley P.E.A. Art. 34 del Estatuto	Global Parcial Puntual	Indicadores sobre objetivos finales, Intermedios y específicos. Presupuestos de la C.A.	Annual Ocasional	Reelaboración de prioridades. Modificación de incompatibilidades entre programas y medios. Modificaciones de la forma de ejecución.
Comisión Delegada de planificación y	Art. 49 Ley P.E.A. Art. 1. Decreto 102/82	Global Parcial Puntual	Igual instrumento que el Consejo de Gobierno	Annual Ocasional	Igual tipo de propuestas que el Gobierno.
Comisión de Planificación de Andaluza	Art. 50 Ley P.E.A. Art. 1 y exposición de motivos del Decreto 74/83	Global	Indicadores sobre los objetivos finales e intermedios.	Annual	Reelaboración de prioridades
Consejería de Economía, Planificación, Industria y Energía	Art. 49 Ley P.E.A.	Global Parcial Puntual	Igual instrumento que el Consejo de Gobierno	Semestral Ocasional	Igual tipo de propuestas que el Gobierno
Consejerías	Art. 49 Ley P.E.A. Art. 39 Ley 6/1983	Sectorial	Indicadores sobre los objetivos finales, intermedios y específicos de las funciones que realizan las Consejerías.	Semestral Ocasional	Modificación de los objetivos específicos y las formas de ejecución.
Comité de Inversiones Públicas Autonómico	Art. 1 y 3 del Decreto 132/1982	Operaciones de Capital	Indicadores sobre el grado de ejecución de las inversiones programadas	Annual Ocasional	Modificación de las incompatibilidades entre programas y medios. Modificación de las formas de ejecución. Referencia a las operaciones de capital.
Comité de Inversiones Públicas Estatal	Ley 7/1984 del F.C.I.	Operaciones de Capital financiadas con el F.C.I.	Indicadores sobre el grado de ejecución de las inversiones programadas y financiadas con el F.C.I.	Trimestral	Modificación de las consignaciones presupuestarias
Congreso y Senado	Artículo 16.4 LOFCA Artículo 11. Ley 7/1984 del F.C.I.	Operaciones de Capital financiadas con el F.C.I.	Indicadores sobre realización del gasto financiado con recursos transferidos de las Administraciones Centrales	Annual	Congreso y Senado

“Cuando se produzcan desviaciones en las condiciones económicas generales que afecten al cumplimiento de las previsiones del Plan, la Consejería de Economía, Planificación, Industria y Energía, al elevar el informe a que se refiere el art. 49, lo acompañará del texto de la Ley de revisión del Plan que a su juicio debiera promulgarse para la corrección de aquéllas.

Este proyecto, en su caso, se ajustará a la misma tramitación que la aprobación del Plan, incluida la consulta a la Comisión de Planificación de Andalucía regulada por el Decreto 74/1983.

Dada la rigidez del procedimiento legal, y en consonancia con lo prolijo y pormenorizado del articulado en otros aspectos, quizás se eche de menos una regulación más detallada de la función de revisión definiendo con carácter restrictivo los supuestos que constituyen la misma, y dejando claramente fuera de la exigencia formal, aquellas modificaciones y medidas correctoras que no afecten a la esencia del Plan. No obstante, el carácter altamente restrictivo del requisito condicionante de la revisión -“desviación en las condiciones económicas generales, que afecten a las previsiones del Plan”- hace pensar que en el espíritu del legislador estuvo, el excluir del procedimiento todos aquellos ajustes que si bien afectan el contenido del Plan, no alteran sustancialmente a sus previsiones y resultados. De otro modo el procedimiento de revisión entendido técnicamente en sentido amplio, se habría configurado como un estrangulamiento importante en la gestión normal del P.E.A.

