

GUMERSINDO RUIZ (*)

El P.E.A. 84/86. Aspectos de su consistencia interna

Vamos a analizar el PEA 84/86 desde la perspectiva más elemental de análisis de un plan: su consistencia interna, la adecuación entre los objetivos que pretende conseguir y los instrumentos de política propuestos para alcanzar aquellos.

Existe una amplia literatura que discute el enfoque objetivos e instrumentos para la elaboración de una política económica (1), pero no es éste lugar para una aproximación formal al tema. Baste decir que cualquier presentación de un plan económico admite una prueba de consistencia, una vez que se han fijado los objetivos del mismo.

Pero en el caso de la planificación autonómica se nos plantea una cuestión previa, ¿Tiene sentido un plan propuesto por una entidad autónoma que, sin embargo, no posee el control de decisiones básicas de política que han de condicionar el desarrollo de ese plan? Entidad que, además, se encuentra con otras autonomías dentro de un sistema de relaciones.

En este caso, que recoge el actual sistema de autonomías en España, aparece, pues, un interrogante sobre la lógica o no de una planificación autónoma dentro de un estado cuya política económica no tiene por qué coincidir con las de gobiernos autónomos con diferentes composiciones políticas. Y aun en el supuesto de compartir las mismas opciones de política económica, es diferente la visión de los aspectos concretos de aplicación de la misma si nos situamos en el gobierno central o en uno periférico, pues la

(*) Catedrático de Política Económica. Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Málaga.

(1) Ver G. Ruiz: *Los modelos econométricos en relación con el enfoque objetivos-instrumentos*, Fundación March, 1977 y *Teoría de la política económica cuantitativa*, IDE, 1.976.

identificación de los problemas con preferencias sociales locales o generales, conlleva un componente electoral que influye en las decisiones de política.

1. NECESIDAD DEL PLAN

Ante esta situación, lo primero que hay que dilucidar es si tiene o no sentido la planificación en estas circunstancias. Intentaremos dar algunas razones para demostrar que, por mucho que haya de avanzarse en la solución de este problema de planificación descentralizada, está plenamente justificada la elaboración de un plan, aun de ámbito local.

— La primera razón es que hay un grado de decisión suficiente o, al menos, no sensiblemente inferior al de economías estatales. Podría argumentarse que un plan regional posee las limitaciones planificadoras de una comunidad no estatal y, por tanto, sin capacidad decisoria en cuestiones básicas de comercio exterior y tipo de cambio; sin embargo, con este mismo argumento puede cuestionarse cualquier tipo de planificación, a cualquier nivel, pues en un mundo interdependiente la capacidad de decisión de la mayor parte de los estados en aspectos fundamentales de equilibrio exterior, es también muy reducida. En la planificación de comunidades autónomas hay que considerar, pues, el comportamiento del gobierno central y de las restantes comunidades autónomas con el grado de incertidumbre correspondiente, al igual que el que se asigna al sector exterior por los planificadores estatales.

— Una segunda razón es la existencia de muchos aspectos de funcionamiento económico cuya organización es competencia de la comunidad autónoma, con el suficiente grado de discrecionalidad para exigir una planificación por parte de la misma.

— Estrechamente relacionado con el principio anterior está la especialización o concreción que se ha producido en la toma de decisiones en la economía española. Por parte del gobierno central, la planificación lo es con referencia a unos objetivos macroeconómicos (políticas monetaria y fiscal, presupuestos, reconversiones de gran escala), tratando de establecer mediante acuerdos sociales unos equilibrios básicos, un marco de estabilidad económica que posibilite la inversión y el crecimiento. Los gobiernos autónomos, por su parte, han adoptado en buena medida la vertiente productiva de la política económica; así, las acciones sobre la inversión, los medios financieros, el empleo, constituyen la concreción de una política de producción y distribución, que interviene en la microeconomía de mercados y sectores y en sus funcionamientos específicos.

— Hay, por último, una razón eminentemente práctica para la planificación, y es que las comunidades deben contar con un plan para optar a la ayuda regional que presta la CEE a los países miembros (2).

Una vez hemos justificado nuestra posición favorable a la planificación dentro de una comunidad autónoma, entramos en el objeto de este trabajo que es, como hemos dicho, analizar la consistencia del plan.

2. OBJETIVOS, SUBOBJETIVOS E INSTRUMENTOS

El contenido del plan lo forma una descripción de la realidad económica andaluza, de la que surgen algunas problemáticas cuya eliminación se identifica con objetivos de política; y, por otra parte, un grupo de doce programas, de índole varia, que representan en su conjunto la política económica del gobierno.

El intento de dar cohesión al plan se hace mediante una clasificación de objetivos y medidas instrumentales en tres niveles, en la forma que se muestra en el cuadro nº 1.

Este esquema resulta de gran relevancia para interpretar la articulación que se ha pretendido llevar a cabo entre objetivos e instrumentos, pero admite discusión en cuanto a la especificación de los mismos, su situación en distintos niveles y sus relaciones. De una primera lectura surgen las siguientes observaciones:

— Hay una idea genérica de coordinar, introducir racionalización y eficiencia en el manejo de las variables económicas. El plan cumple así el papel de ser un documento de referencia donde se recoge información sobre la situación existente y se trazan los criterios y líneas de actuación con diferentes grados de concreción.

— En un gobierno autónomo, donde las competencias y relaciones entre los distintos departamentos administrativos no están consolidadas, la planificación debe servir para establecer una relación entre los agentes públicos que toman decisiones, y señalarles los criterios básicos de la política de gobierno.

(2) Este hecho podría constituir el origen de una coordinación de las planificaciones; sin embargo, parece difícil que dada la diversidad de planteamientos autonómicos, se llegue a algo más que al cumplimiento de un obligado requisito para participar en el reparto de un fondo comunitario.

CUADRO N° 1

OBJETIVOS FINALES

OBJETIVOS INTERMEDIOS

POLITICAS ECONOMICAS (*)

(I) - Reducción del paro y elevación tasa de actividad.	(1) - Mayor crecimiento económico que el correspondiente al conjunto de la economía española.	(I) Programa de Inversiones Públicas con prioridad a <ul style="list-style-type: none"> Reforma Agraria Desarrollo Industrial Turismo Mejora de comunicaciones Apoyo a la Empresa andaluz Mejora de equipamientos colectivos:
(II) - Desarrollo más equilibrado de los diferentes sectores productivos de Andalucía, diversificando su estructura de producción.	(2) - Mayor integración de los diferentes actividades productivas, favoreciendo los sectores privilegiados (**) y la promoción y reconversión industrial.	(II) Coordinación y apoyo a inversiones públicas de Corporaciones Locales. (III) Promoción empresarial. Sector Público andaluz (IV) Movilización de recursos financieros, acentuando regionalización del sistema crediticio. (V) Programas de fomento del empleo
(III) - Consecución de una distribución más justa de la renta y riqueza de Andalucía.	(3) - Mayor integración de los diferentes territorios de Andalucía. (4) - Reducción del diferencial de equipamientos colectivos existente con el resto de España y mejora general de los mismos.	(VI) Programa de actuaciones en el sector Agrario. Pesca. (producción, comercialización, industrialización). (VII) Desarrollo y reconversión industrial (VIII) Fomento del turismo y actuaciones en el sector comercio (XII) Adaptación de las estructuras productivas ante la integración en la CEE

(*) Las cifras entre paréntesis indican el número del programa.

(**) Agricultura y Turismo.

— En cuanto al sector privado, define un marco y unas intenciones de actuación, despejando incertidumbres acerca del comportamiento económico del gobierno.

— El grado de intervencionismo queda también bien marcado en el plan, no tanto por declaraciones de intenciones, como por el contenido concreto del mismo. Se asume el proyecto de regular la economía, pero se evita un tipo de orientación planificadora que ha mostrado históricamente los errores de acciones sesgadas y enfocadas hacia grandes proyectos puntuales. Hay, pues, un intento de diversificación productiva sin especificidad sectorial, superando así las clásicas disputas de desarrollo basado en la industrialización forzada o en la integración exterior mediante un sector exportador de primeras materias, o productos escasamente elaborados. En cualquier caso, la acción pública se entiende claramente como subsidiaria y en apoyo de la empresa privada.

De manera más particular, y entrando en el contenido del PEA 84/86, cabe analizar la formulación de objetivos y la relación de estos con los instrumentos.

— En primer lugar, se trata de un plan de desarrollo para una economía en la que análisis previos han detectado características de subdesarrollo o atraso. Esto explica que se haya efectuado una opción por un sector público beligerante y que aparezcan actuaciones interventoras de distinta índole. En una economía desarrollada la regulación pública asume la existencia de mercados organizados, reduciéndose la intervención a acciones para el funcionamiento más eficiente de los mismos; el PEA 84/86 interpreta una realidad con mercados deficientes o que no existen, lo que produce una mezcla de intervenciones que van de las puramente de funcionamiento (como pueden ser las relacionadas con los mercados financieros), a las de reforma productiva (reforma agraria).

— Como consecuencia de esta disparidad de acciones sobre el sistema económico, resulta difícil valorar la consistencia de objetivos e instrumentos, pues dentro de ellos se hace referencia a actuaciones de diverso grado de concreción y alcance.

Los objetivos finales muestran una preocupación por el grave problema del desempleo, cuya reducción se sitúa como objetivo prioritario, con el matiz de elevar la tasa de participación que se considera anormalmente baja en Andalucía. A este objetivo se añaden otros dos que muestran una voluntad de perseguir un desarrollo equilibrado de los diferentes sectores productivos, lo que en la práctica implica una diversificación productiva potenciando la industrialización; y una distribución más justa de la riqueza y renta.

Los objetivos intermedios suponen una concreción definicional de los finales. En efecto, la reducción del desempleo se hace depender del crecimiento económico, lo que sugiere dos cuestiones. Una, la interpretación de una relación simple entre crecimiento y empleo, por más que la consecución de una elevada tasa de crecimiento de la producción pueda hacerse con necesidades decrecientes de mano de obra. Otra, la consideración de la economía como atrasada, lo que lleva a postular la consecución de tasas de crecimientos superiores al resto de la economía española.

El objetivo de desarrollo equilibrado de los sectores productivos se concreta en dos subobjetivos intermedios, uno de ellos resulta redundante y ambiguo, pues se refiere a actividades tan amplias como "agricultura" "turismo" y "reconversión industrial". En cuanto al otro, es la mayor integración territorial lo que, según se pretende, llevará a un crecimiento más equilibrado de la producción. Estas relaciones resultan escasamente elaboradas y son declaraciones de intenciones más que subobjetivos eficazmente articulados.

Por último, se concreta la "distribución más justa de la renta y riqueza" en forma de mejora en los equipamientos colectivos. Habría sido preferible hablar de mejora en indicadores de bienestar en vez de la renta y riqueza, pues ni se conoce de manera fiable cómo se distribuyen ambas en Andalucía, ni las variables que influyen en esta distribución, ni cómo la dinámica de crecimiento económico va a influir en ellas, o cómo la intervención del sector público (impositivamente y mediante gastos corrientes e inversiones) puede alterar una distribución dada.

3. LAS POLITICAS

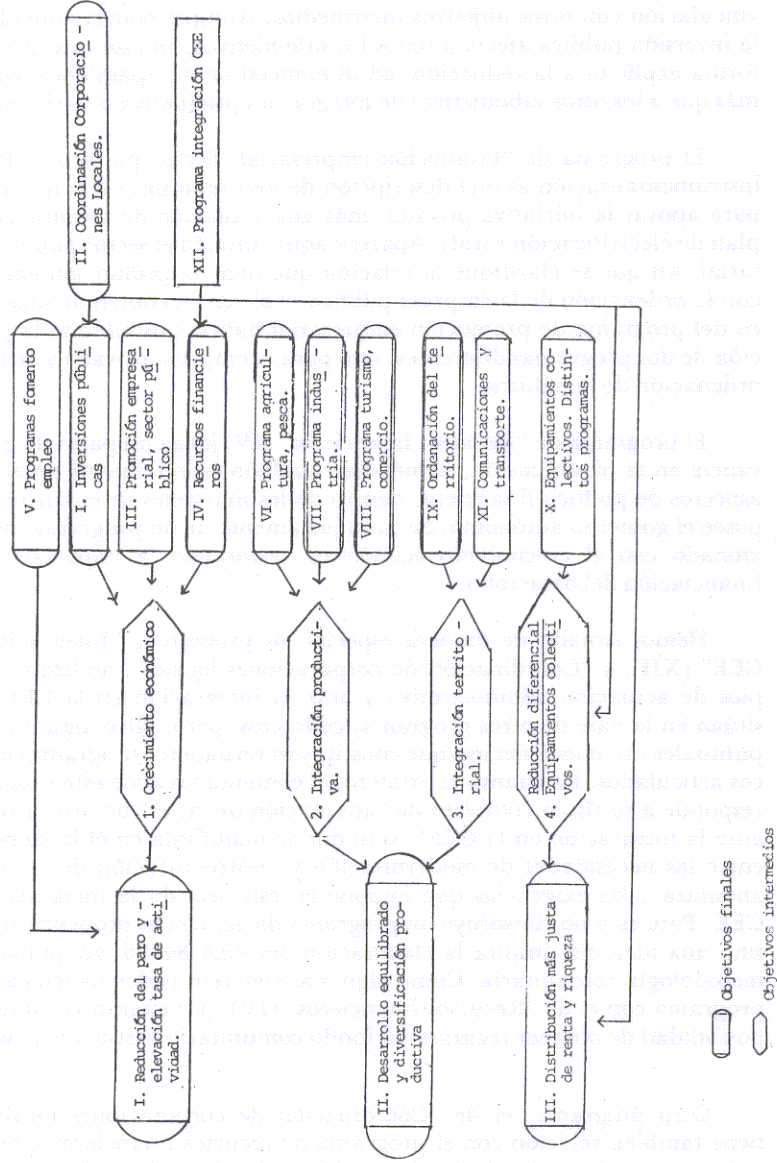
Entrando en el papel de los programas o políticas que se van a emprender, hemos realizado unas ligeras modificaciones al esquema del cuadro nº 1, resultando el cuadro nº 2, a partir del cual puedan derivarse algunas sugerencias en cuanto a las relaciones entre objetivos e instrumentos.

Comenzamos con el programa de "Fomento del empleo" (V), que no es un programa dirigido al subobjetivo de crecimiento económico, sino directamente vinculado a la reducción del paro. Aparece, pues, una discrepancia acerca del supuesto inicial de que el desempleo se reduciría por incremento de la actividad económica, diseñándose un programa que, sin tener que incidir necesariamente en una mayor crecimiento (a medio plazo podía ocurrir lo contrario), si afecta a la reducción del paro.

El programa de "Inversiones públicas" (I), además de ser la instrumentación básica del incremento en las tasas de crecimiento económico, tiene

CUADRO N° 2

ESQUEMA ALTERNATIVO DE OBJETIVOS E INSTRUMENTOS



vinculación con otros objetivos intermedios. Aunque podría entenderse que la inversión pública afecta a todos los subobjetivos, en este caso se refiere en forma explícita a la reducción del diferencial de equipamientos colectivos, más que a los otros subobjetivos de integración productiva o territorial.

El programa de "Promoción empresarial. Sector público" (III), en su instrumentalización es una descripción de los organismos con que se cuenta para apoyar la iniciativa privada, más una actuación de infraestructura (el plan de electrificación rural). Aparece aquí también el sector público empresarial, sin que se clarifique la relación que tiene la promoción empresarial con la ordenación de la empresa pública. Tal vez un contenido más específico del programa de promoción empresarial habría posibilitado la presentación de dos programas diferentes: uno para la empresa privada y otro para la ordenación de la pública.

El programa de "Recursos financieros" (IV) juega un papel de gran relevancia en la planificación, habiéndose cuidado especialmente en el plan los aspectos de política financiera, dentro de los márgenes de competencia que posee el gobierno autónomo. Se trata justamente de un programa bien conectado con el crecimiento económico, valorando la importancia de la financiación del desarrollo.

Hemos situado de manera especial los programas "Integración en la CEE" (XII), y "Coordinación de corporaciones locales"; ambos son principios de actuación administrativa y ante la integración en la CEE, que se sitúan en la base de otros programas concretos, pero, salvo algunos aspectos puntuales, no puede decirse que constituyan verdaderos programas económicos articulados. En cuanto al primero, el contenido real de este programa no responde a su título completo de "adaptación de las estructuras productivas ante la integración en la CEE", sino que se manifiesta en él la coincidencia entre las necesidades de modernización y reestructuración de la economía andaluza y las exigencias que impone en este sentido la integración en la CEE. Pero esto no constituye un programa de actuación propiamente dicho, sino una idea que inspira la elaboración del PEA 84/86, adaptándolo a la metodología comunitaria. Como algo más concreto podemos relacionar este programa con el de "Recursos financieros" (IV), por cuanto se contempla la posibilidad de obtener recursos del fondo comunitario destinado a este fin.

Otro programa, el de "Coordinación de corporaciones locales" (II), tiene también relación con el programa de recursos financieros, por cuanto se busca la ordenación de las corporaciones locales a estos efectos. Además, tiene relación con el programa de inversiones públicas, por la estrecha vinculación de este programa con la actuación de las corporaciones locales. Por

último, y en relación con el objetivo de lograr una distribución más justa de la riqueza y renta, se manifiesta la voluntad de coordinar las corporaciones locales para evitar desigualdades de trato fiscal mediante (por ejemplo), la aplicación de recargos sobre el impuesto de la renta de personas físicas (3).

Los problemas de agricultura y pesca (VI), industria (VII) y turismo y comercio (VIII), se dirigen al objetivo de integración productiva y, efectivamente, forman un cuerpo de actuaciones que pretenden, mediante la diversificación, una política posibilista de aprovechamiento de todas las oportunidades de crecimiento económico. Esta opción de optimizar un amplio abanico de posibles ventajas competitivas, en vez de realizar un esfuerzo puntual en una dirección concreta (política agrícola o industrial, por ejemplo), supone una evitación del riesgo de que un fracaso en tal política pusiera en juego el desarrollo futuro de toda la comunidad.

Los programas "Ordenación del territorio" (IX) y "Comunicaciones y transporte" (X), van claramente dirigidos a, en lo posible, lograr una integración territorial. Las deficiencias existentes en la región son reconocidas, así como la vinculación entre la ordenación del territorio y la consecución de un desarrollo geográficamente más equilibrado dentro de Andalucía.

Sin embargo, es difícil que, tal como se presenta en el Plan, pueda articularse el programa de "Comunicaciones y transporte" con el subobjetivo de reducción de diferenciales de equipamientos colectivos, y con ello la distribución de la renta y riqueza. Lo cierto es que las mejoras en los contenidos del programa contribuirán a una mayor integración territorial, pero las consecuencias distributivas derivadas de ello no resultan obvias. Las mejoras en comunicaciones y transporte pueden suponer, por ejemplo, una mayor facilidad para que los habitantes de la zona emigren a otras con las que se abre la comunicación; o tener un impacto turístico o de promoción o de ubicación de nuevas industrias, que afecte escasamente al nivel de vida local, o que, afectándolo, repercuta sólo en un grupo reducido beneficiario del mismo.

Es en este sentido que no podemos admitir la vinculación de programas a subobjetivos y de estos a objetivos, sin una articulación y un contenido, que demuestre la existencia de una política específicamente instrumentada para un subobjetivo u objetivo, y que reúna garantías de poder cumplirse.

(3) Explícitamente se hace referencia a la inconveniencia de tal tipo de recargo diferenciado, por sus consecuencias distributivas, aunque, como es sabido, en este caso no se evitó que los Ayuntamientos introdujeran recargos y con ello distintos tratamientos fiscales.

Por último, los distintos programas de "Equipamientos colectivos" (X), se dirigen a la reducción del diferencial de los mismos y con ello, y teniendo en cuenta las críticas que al principio realizábamos, supuestamente a una distribución más justa de la renta y riqueza. En cualquier caso, parece claro que en este caso el programa se identifica a grandes rasgos con el subobjetivo propuesto, que constituye una condición de desarrollo de aquel.

4. UNA PROPUESTA, COMO CONCLUSION

En esta forzosamente sintética exposición apenas hemos podido exponer más que una idea: las dificultades de elaborar un plan en una comunidad autónoma, mediante un esquema consistente de objetivos e instrumentos.

Nuestra opinión, sin embargo, es que debe existir un plan como compromiso de gobierno para fijar unos objetivos y tratar de alcanzarlos. Este plan ha de suponer algo más que una mera programación o un intento de coordinación entre Consejerías, pues debe representar la orientación socioeconómica del gobierno, en una línea de actuación que posea consistencia planificadora.

Cuando a nivel nacional escasamente se habla ya de planificación (4), reducida a una oficina de prospección a medio plazo de las macromagnitudes fundamentales, ha de ganar relevancia la planificación en una comunidad como Andalucía. No se trata sólo de discutir si las características de subdesarrollo de la región requieren un plan coordinado como la forma más eficiente para mejorar la situación económica, sino de que los ciudadanos exigen un proyecto común de transformación socioeconómica y ello requiere una planificación.

Para ello son preciso al menos dos cosas. La primera, que el plan sea internamente consistente, una vez definidos los objetivos sociales que van a servir para determinar las líneas de actuación. La segunda, que el plan cuente con apoyos administrativos y políticos que lo hagan viable.

En esta última línea, deberían subsanarse en el futuro las deficiencias técnicas del plan en cuanto a ganar en homogeneidad en el contenido de los objetivos e instrumentos a distintos niveles, así como la articulación entre los mismos. Pero aunque una mayor experiencia evitará repeticiones y permitirá avanzar hacia un sistema de política económica internamente más consistente, con ello no se garantiza la efectividad del plan. Habría que asumir que

(4) Ver G. Ruiz: "¿Nueva planificación o antiplanificación?", *Contrapunto*, nº s. 17/18, 1.976.

Andalucía precisa de ese gran esfuerzo de coordinación productiva y obrar en consecuencia.

Hay que tener claro que la política económica no se hace desde un departamento del gobierno, sino que toma forma en la actividad de cada consejería; la política económica, diluida en la mayor parte de las acciones de política del gobierno, precisa de la coordinación de un ente con capacidad decisoria.

Por otro lado, articular los objetivos del plan con los de cada consejería exige algo más que una declaración programática de los principios que deben inspirar la actuación de cada uno de ellos (tal como figura en la Ley del PEA 84/86).

Así pues, sin entrar en la, por lo demás, necesaria reordenación de las competencias de las consejerías del gobierno andaluz, vamos a considerar algunas posibles alternativas para la coordinación y planificación económica. Aparecen al menos cuatro figuras:

- a) Una superconsejería planificadora, encargada de la política económica, con capacidad para orientar y coordinar la política de las demás.
- b) Una Consejería de Coordinación, con poder decisorio, junto a una consejería encargada, entre otros conceptos, de la política económica.
- c) Una Oficina de Coordinación, inspiradora de la política económica, dependiente de la Presidencia del Gobierno y en estrecha relación con la consejería que realiza la política económica.
- d) Una Oficina de Coordinación, dependiente de la Consejería de Economía, que desarrolle la política económica.

Esta última situación es la actual, y tiene como principal inconveniente, al estar ubicada en una consejería, la dificultad de una coordinación efectiva entre los distintos departamentos de gobierno. La tercera, refleja una experiencia histórica de la economía española, al comienzo de la planificación indicativa en los años sesenta, que derivó más tarde hacia la segunda de las figuras expuestas, y si bien su influencia era grande, su capacidad decisoria en materia de política económica fue reducida.

Nuestra elección, pues, para el caso concreto de Andalucía, se decantaría por la primera de las alternativas, esto es, la formación de una consejería que planifique y con poder para orientar y coordinar las líneas de acciones de las otras consejerías.

Entendemos que sin este requisito de organización político-administrativa, la experiencia planificadora puede resultar infructuosa, y quedar en una mera expresión de objetivos y programas que, aunque sean asumidos con generalidad por un gobierno coherente, no encuentren en su desarrollo práctico la necesaria unidad de criterios, tan fácil a la hora de acordar objetivos programáticos y tan difícil cuando se trata de poner en práctica las medidas concretas de política para alcanzarlos.