

La Experiencia reciente de planificación en España

Alfonso García Santacruz

Ex-Director General de Coordinación del Plan
Ministerio de Economía y Hacienda

1. INTRODUCCION: BREVE HISTORIA DE LA PLANIFICACION ECONOMICA HASTA 1982

En épocas de crisis, la propia planificación parece estar también en crisis, aún cuando es más exacto decir que ha cambiado de orientación; sin embargo, no cabe duda de que ha sido (y es), cuando menos, un útil instrumento al servicio del desarrollo económico de los distintos países. En los casos de los países de economía de mercado, Shonfield piensa, en efecto, que la planificación representa la forma idónea para obtener el máximo partido del capitalismo moderno.

Resulta sorprendente que la teoría económica convencional haya tenido tan poco que decir a propósito de la planificación, y las veces que lo hizo fue más «con la intención de demostrar sus limitaciones que para afirmar sus posibilidades como mecanismo económico». (1)

La planificación propiamente dicha nace con el triunfo de la Revolución Soviética, en la URSS, como mecanismo alternativo al mercado de asignación de recursos y de dirección económica (es la planificación central), y como consecuencia inmediata de la socialización de los medios de producción.

Más tarde, partiendo de las experiencias de la economía de guerra, surge en la década de los cincuenta en los países de economía de mercado la planificación, como intervención más o menos intensa en la actividad económica, pero sin sustituir el mercado como mecanismo de asignación de recursos (es la planificación indicativa), y principalmente en forma de reconstrucción de los sectores básicos y del patrimonio estructural después de la II Guerra Mundial.

Las causas del posterior desarrollo de la planificación indicativa son las siguientes: los fallos del mercado para cumplir con eficacia algunos objeti-

vos de la sociedad capitalista, fundamentalmente los de distribución de la renta y desarrollo económico; la importancia creciente del sector público; la necesidad de racionalización del sistema económico, y la necesidad de democratizar la toma de decisiones económicas, con la participación de la colectividad, ante la generalización de modelos políticos democráticos.

El país pionero en la planificación indicativa, fue Francia con el Plan Monnet de 1945. Pero la planificación se extendió realmente a partir de la década de los 60, siendo utilizada en multitud de países: esta difusión de la planificación viene ligada fundamentalmente a dos objetivos de la política económica de los países occidentales en los últimos tiempos: desarrollo económico y social y distribución de la renta.

Los planes de desarrollo contienen en general las siguientes partes o elementos (2):

- 1) *Informe sobre la situación económica y social de que se parte.*
- 2) *Establecimiento de objetivos, prioridades y compatibilidades.*
- 3) *Proyección macroeconómica de la economía (cuadro macroeconómico).*
- 4) *Programa de medidas de política económica.*
- 5) *Programa de inversiones públicas.*
- 6) *Selección de proyectos, debidamente evaluados.*
- 7) *Comprobación de la coherencia del Plan.*

La planificación de los países de economía de mercado, denominada planificación indicativa, es el sistema de dirección y control de la actividad eco-

(1) Napoleoni, C.: *Diccionario de Economía Política*, Ediciones Castilla, Madrid 1962, pág. 1299.

(2) Para una mayor aproximación al contenido de los planes puede verse, Irastorza, J.: «Justificación y contenido de los planes de desarrollo», separata del n.º 8 de la Colección Alcalá, pág. 215 a 222

nómica en los países capitalistas, sin pretender sustituir al mercado como mecanismo de asignación de recursos.

La planificación indicativa tiene su fundamento teórico, «en parte en las ideas socialistas y, en parte en las ideas económicas expresadas en la Contabilidad Nacional, en las teorías Keynesianas y en la política anticíclica en general». (3)

Este tipo de planificación, tiene su antecedente más importante en las actuaciones de la TVA norteamericana, en 1929, a raíz de la gran depresión, pero no comenzó a aplicarse realmente hasta 1945, a través del Plan Francés Monnet de Reconstrucción Nacional. Fue a partir de la II Guerra Mundial cuando comenzó a tomar auge la planificación indicativa, que alcanzó sus mayores éxitos en Francia y España.

Las características más importantes de este tipo de planificación pueden resumirse del siguiente modo: en primer lugar, esta planificación es «obligatoria», únicamente, para el sector público, siendo meramente «indicativa» para el sector privado; en segundo lugar, es una planificación «concertada», mediante un acuerdo con las distintas fuerzas económicas y sociales; y en tercer lugar, «complementaria» del mercado, en el sentido de que le sustituye como mecanismo de asignación de recursos.

Teniendo en cuenta los resultados obtenidos por los países que han aplicado modelos de planificación indicativa, pueden establecerse tres juicios críticos:

En primer lugar, al dejar en libertad al sector privado, ello exige una constante vigilancia que no suele realizarse y, por tanto, los objetivos no se cumplen.

En segundo lugar, como quiera que el propio sector público con bastante frecuencia deja de cumplir los planes, siendo obligatorios para él, se desvirtúa la planificación y se convierte en una «mera ideología política desarrollista».

Y en tercer lugar, en los países con planes de desarrollo clásicos han aumentado las diferencias interregionales de renta en términos generales, tanto como en otros que no han elaborado planes.

La planificación española clásica es imitación de la francesa y se introduce a mediados de la década de los 60, siendo su piedra angular el Plan de Estabilización de 1959.

En 1962 nace la comisaría del Plan de Desarrollo (4), como organismo encargado de la elaboración de los planes, dependiente de la Presidencia

del Gobierno. Hasta su desaparición en 1973, entraron en vigor tres planes cuatrienales, 1964/67, 1968/71 y 1972/75.

En junio de 1973 se crea el Ministerio de Planificación que elaboró el IV Plan (1976-79), aunque no llegó a entrar en vigor debido a las condiciones de inestabilidad económica por la crisis de la energía.

En sustitución del IV Plan, a raíz de la crisis económica y de la nueva situación política creada por la muerte del General Franco, se elaboran dos nuevos planes económicos, que supusieron la quiebra de los clásicos principios planificadores: el plan de saneamiento y reforma económica, más conocido como «Pacto de la Moncloa», elaborado a finales de 1977 con vigencia para dos años y con participación de las distintas fuerzas políticas (5); y el programa a medio plazo para la economía española, más conocido por PEG, elaborado por el Ministerio de Economía en el verano de 1979, con una vigencia por tres años (6). Es importante destacar que esta nueva forma de actuación en materia económica (extendida a nivel del Mundo Occidental), comienza con la crisis económica que se iniciara en 1973, «tal como predijo el famoso economista ruso Kondratieff en 1926» (7). Si se recuerda que las actuaciones frente a la crisis de 1929, fueron el antecedente más importante de la planificación indicativa, no es de extrañar que en el futuro podamos afirmar, que «las actuaciones económicas frente a la actual crisis fueron el inicio de la nueva planificación económica» (8) que se adivina para los países occidentales.

A raíz de la crisis económica que comenzara en 1973/74, el concepto de planificación economi-

(3) Tinbergen, J.: Planificación económica. Europa Occidental, en Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Tomo 8, Aguilar, Bilbao, 1974, Pág. 172.

(4) Sobre la organización de la Planificación en España y el papel de la Comisaría del Plan de Desarrollo ver, CIDES: La Planificación en España, su organización, procedimiento y metodología, Madrid 1973, pág. 5 a 8.

(5) Vid. Ministerio de Economía: Programa de saneamiento y reforma económica. Pacto de la Moncloa, Madrid 1977.

(6) Vid. Ministerio de Economía: Programa a medio plazo para la economía española, Madrid, 1979.

(7) Fernández, A.: Política de Planificación, en Política Económica de España (coordinado por Luis Gamir), Alianza Editorial, Madrid, 1980, Tomo I, capítulo XII. pág. 475. Kondratieff en su obra «Die Langen Wellen der Konjunktur» afirmaba en 1926, que 1973 marcaría el inicio de la fase depresiva del cuarto ciclo que tuvo sus comienzos hacia el año 1946.

(8) García Santacruz, Alfonso: El Análisis coyuntural: Una reconsideración. Editorial de la Universidad Complutense, Madrid 1983, Tomo II. cap. VII. pág. 892. Para una visión amplia de la «Política de Planificación: Vid. Capítulo VII completo (Reconsideración de la Planificación: Estructura de un plan económico moderno) de la citada obra).

ca incluye todas aquellas actividades que sirven para coordinar las decisiones económicas, de forma que la realidad sea diferente de la que ocurriría espontáneamente.

Parece, por tanto, bastante inútil defender la planificación frente al mercado libre, en un plano teórico, cuando los países defensores del sistema de mercado la aceptaron hace tiempo y admiten las virtudes del plan como orientador de la economía, como compromiso de coherencia, y como una forma de democratizar la vida económica.

Efectivamente, el Comisario del Plan Belga, Robert Maldague (9), en un magnífico artículo, expresa que las funciones de la planificación pueden reducirse a tres: informar, orientar las decisiones del sector privado y/o del sector público, y, democratizar las opciones del Plan.

Como hemos señalado anteriormente los Pactos de la Moncloa y el PEG, supusieron el inicio de la nueva planificación, que se consolida con la programación económica del Gobierno socialista surgido de las urnas el 28 de Octubre de 1982.

2. LA NUEVA PLANIFICACION ECONOMICA ESPAÑOLA

2.1. Diagnóstico de la situación económica al final de 1982: el primer paso para planificar.

La crisis económica que tuvo su origen en el encarecimiento de los crudos, presentó las siguientes características para todas las economías occidentales en el período 1974-82:

- Alto nivel de inflación
- Alto nivel de paro
- Deterioro de las Balanzas de Pagos.
- Aumento incontrolado del Déficit Público.
- Reducción de la Formación Bruta de Capital.
- Bajas tasas de incremento del PIB.

La mayor gravedad de la crisis en España se manifestó en los siguientes hechos, que se deducen del análisis económico del periodo considerado:

- Doble tasa de inflación que la media de la OCDE.
- Doble tasa de paro.
- Descenso de la Formación Bruta de Capital desde 1975.
- Constante desequilibrio de la c/c. de la Balanza de Pagos.

- Aumento descontrolado del déficit público (se triplica en % s/PIB de 1980 a 1982).

Las causas de la mayor gravedad de la crisis en España se pueden resumir del siguiente modo:

- Retraso en el ajuste energético.
- Desajuste en el crecimiento de los salarios reales.
- Rigidez en el Mercado de Trabajo.
- Fuerte caída de la tasa de ahorro con aumento del endeudamiento exterior.
- Aumento mucho más lento de los ingresos que de los gastos públicos.
- Financiación monetaria del déficit, lo que creó dificultades para instrumentar una política monetaria adecuada.
- Ausencia de una política industrial de ajuste positivo.
- Falta de una política agraria de ajuste positivo.
- Desbordamiento del sistema de Seguridad Social.
- Los altos tipos de interés reales en el mercado internacional.

2.2. La nueva planificación puesta en marcha por el Gobierno Socialista

Tres programas se han realizado hasta el momento: el 83/86, el 84/87 y el 85/88, que se publicó a finales de 1985. A través de ellos se va consolidando una nueva forma de planificar.

En enero de 1983, poco después de quedar configurado el Gobierno, el Ministerio de Economía y Hacienda puso en marcha un proceso de programación económica para luchar contra las secuelas de la crisis y situar a la economía española en condiciones de alcanzar un crecimiento sostenido generador de empleo estable.

El modo de operar, contrariamente a lo que había sucedido en épocas anteriores, fue absolutamente sencillo y desburocratizado: el Comité de Planificación (presidido por el Secretario de Estado de Economía y Planificación) organizó unos 40 grupos de trabajo interministeriales, muy especializados, a los que solicitó un informe minucioso sobre la problemática y perspectivas de un conjunto de sectores o actividades, así como unas pautas concretas de actuación. El objeto de estos grupos de trabajo podía

(9) Maldague, R.: Les défis de la planification Rev. «Annales de l'économie publique sociale et cooperative». n° 2, París 1982, Pág. 146 a 153.

tener un carácter fundamentalmente sectorial (desde este punto de vista se analizaron, por ejemplo, los rasgos básicos que debía tener la reconversión industrial o la promoción de actividades industriales con futuro) o un carácter más bien horizontal, como fue, por ejemplo, el caso del grupo de trabajo de financiación del programa económico.

Tras los primeros informes de estos grupos (mayo 1983), conocido ya el diagnóstico sobre importantes parcelas de la actividad económica, empezó a diseñarse un Programa a medio plazo que quedó perfilado en el mes de julio. El Programa, como catalizador de una nueva estrategia planificadora, se apoyó en el siguiente esquema:

- Diagnóstico de la situación de la economía española, mediante el análisis de la mayor gravedad de la crisis económica en España.
- Construcción de los escenarios macroeconómicos, partiendo de los condicionantes externos impuestos por la crisis y de las potencialidades internas, fijando los objetivos normativos para el período 1983/1986.

Cuando en octubre de 1983 el Ministerio de Economía y Hacienda remitió al Parlamento, junto con el proyecto de Presupuestos del Estado para 1984, el Programa Económico a Medio Plazo 1983/86, se ensayaba una nueva fórmula de programación económica que se va consolidando a través del Programa económico 1984/87 y del Programa 1985/88 que es el último elaborado.

El nuevo modelo de programación no tiene nada que ver con los planes clásicos, cuya incidencia sobre la política económica ha venido siendo cuestionada desde los inicios de la actual crisis. Muy al contrario, el modelo elegido tiene su fundamento en la utilización de la programación para la resolución de los problemas económicos mediante la puesta en práctica de medidas adecuadas de política económica, gracias a sus características fundamentales: horizonte temporal, consistencia y flexibilidad y adaptación.

El mayor horizonte temporal se consigue mediante los escenarios macroeconómicos plurianuales, pieza clave para la fijación de objetivos normativos en lo que se refiere a los grandes agregados; mediante las proyecciones presupuestarias, de inversiones públicas y financieras —introducidas por primera vez— que son el marco de referencia de la actuación pública y suministran información precisa al sector privado, disminuyendo márgenes de incertidumbre, y mediante la incorporación de las políticas sectoriales más relevantes de forma integrada y acorde con los escenarios anteriores.

La mayor coherencia se manifiesta en dos hechos: el primero es que la elaboración de los planes parciales y/o sectoriales y las decisiones de política económica tienen en cuenta los escenarios macroeconómicos, presupuestarios y financieros como marco de referencia, evitando así repercusiones indeseables que pudieran aparecer en el futuro. El segundo hecho se refiere al marco organizativo de la nueva programación. La contratación de competencias económicas horizontales en un sólo Ministerio crea algunas dificultades, pero resulta extremadamente útil de cara a la coherencia interna de las mismas. El hecho de que el Presupuesto se realice en el mismo Ministerio en que se elabora el Programa Económico, se lleva a cabo la política comercial y radican las principales responsabilidades en materia financiera, es una garantía de coherencia y, a la postre, de eficacia. Y todo ello sin merma alguna de participación de los responsables sectoriales, canalizada tanto en forma institucionalizada como mediante las numerosas conexiones informales sin las que sería difícil cualquier tarea planificadora.

La mayor flexibilidad viene dada, por un lado, por las revisiones de objetivos macroeconómicos, presupuestarios y financieros de acuerdo con la evolución económica nacional e internacional y, por otro, por el carácter deslizante del propio programa que permite conservar su cuatrienalidad, añadiendo cada año un año más, y evaluar los resultados del mismo para cada anualidad.

2.3. Filosofía de la nueva programación económica.

Con el objetivo de generar empleo estable a través de un crecimiento económico sostenido, la programación económica del Gobierno ha girado en el periodo 1983/85 sobre tres ejes fundamentales:

- Ajuste macroeconómico.
- Ajuste estructural.
- Política de Bienestar Social.

El ajuste macroeconómico (condición necesaria para alcanzar un crecimiento sostenido) consiste en reducir los desequilibrios básicos: inflación, déficit público y déficit exterior.

El ajuste estructural (condición suficiente para alcanzar un crecimiento sostenido) consiste en hacer las reformas pendientes para modernizar el aparato productivo e institucional.

Estas reformas son las siguientes:

- Ajuste energético.
- Reconversión industrial y reindustrialización.
- Ajuste agrario y reforma de las estructuras agrarias.
- Flexibilización del Mercado de Trabajo.
- Reforma presupuestaria y de las Administraciones Públicas.
- Reforma del sistema financiero.
- Reforma de la Seguridad Social.
- Reforma de la Empresa Pública.
- Racionalización del Sistema de Transportes.
- Consolidación del Estado de las Autonomías con una nueva política regional y de financiación.

Los dos ajustes anteriores conforman lo que se denomina *ajuste positivo*, y responden al objetivo de forzar el crecimiento de la economía española: ese ajuste es similar al de los países europeos de nuestro entorno, independientemente del color político de sus gobiernos.

La política de Bienestar Social, (ineludible para la paz social) instrumenta una serie de contrapartidas de índole social para compensar los costes de ajuste. Esta política es un elemento diferencial con los países conservadores, sirve al objetivo de solidaridad y consiste fundamentalmente en:

- Mejora de la cobertura del Seguro de Desempleo.
- Adecuación del nivel de las pensiones.
- Racionalización del Sistema de la Seguridad Social.
- Potenciación de los Servicios Sociales, la Salud y la Defensa de los consumidores.
- Disfrute de una vivienda digna en condiciones asequibles de financiación.
- Mejora del medio ambiente.
- Acceso a la cultura y a la educación de todos los españoles en condiciones de igualdad de oportunidades.
- Una política fiscal redistributiva.
- Una política compensatoria de los desequilibrios interterritoriales.

Con esta política (cuyo hilo conductor se ha expuesto) la programación económica ha pretendido:

1) Actuar sobre el binomio inversión-empleo intentando garantizar y mantener en el tiempo un crecimiento económico sostenido y generador de empleo estable.

2) Ampliar la cobertura de los riesgos que comporta la crisis y el saneamiento económico, avanzando hacia una sociedad más justa y solidaria.

3) Caminar hacia una sociedad más moderna.

2.4. El nivel de concertación de la nueva planificación.

Aún cuando la nueva planificación no se realice mediante ley, ni se haya creado el Consejo Económico y Social, ha habido en ella elementos de concertación.

Desde el Ministerio de Economía y Hacienda se comenzó haciendo una labor de «animadores» de la planificación, contactando con los distintos departamentos de la Administración, con las Comunidades Autónomas, con las fuerzas sociales (sindicatos y organizaciones empresariales), con las Universidades, con las Cámaras de Comercio, con grupos de expertos, etcétera, en un afán de conseguir el mayor grado de colaboración y consenso posibles.

Se organizaron a unas 500 personas en 40 grupos de trabajo interministeriales muy especializados, unos de carácter sectorial y otros horizontales. Estos grupos, dependientes de un Comité de Planificación, creado por acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos en el mes de febrero de 1983, suministraron, siguiendo instrucciones del Ministerio de Economía, la mayor parte de los «papeles previos» para la elaboración de los planes. El Comité no se reunió desde junio de ese año, pero con la tutela del mismo, los grupos siguieron trabajando para el Plan.

Las Comunidades Autónomas también respondieron a la petición de colaboración, enviando documentos sobre su propia problemática económica que luego sirvieron para la elaboración de los programas, singularmente para el 84/87. El Ministerio de Economía, a la vez, envió a las Comunidades Autónomas documentos de trabajo del Plan Nacional, que han servido y sirven para que ellas elaboren sus programas regionales sin perder de vista los objetivos nacionales, comenzando así a articular los aspectos territoriales de la programación económica, cuestión en la que todavía queda mucho camino por recorrer.

También respondieron al requerimiento de colaboración las Universidades, las Cámaras de Comercio, los grupos de expertos, etcétera.

Y las fuerzas sociales se unieron, también, a este intento racionalizador y modernizador de

nuestro país. Aunque, en un principio, la colaboración no fue todo lo amplia que hubiere sido de desear, varios documentos del Plan estuvieron presentes —fundamentalmente los escenarios— en la mesa de negociación del Acuerdo Económico y Social (AES), a lo largo de 1984. Y aspectos del Acuerdo con incidencia en la programación, fueron recogidos en el Plan. También en este campo queda, sin embargo, mucho que hacer.

2.5. Los requisitos de la política económica en el período 1983/85: la operatividad de la programación económica.

Como vamos a ver a continuación la programación económica ha realizado un esfuerzo importante a los tres niveles anteriormente citados (ajuste macroeconómico, ajuste estructural, y Política de Bienestar Social).

A nivel de reducción de los desequilibrios básicos (factores coyunturales de la crisis) los resultados del ajuste macroeconómico han sido los siguientes:

	1982	1985
IPC (diciembre s/diciembre) . . .	14 %	8,1 %
Déficit Público-de caja (% s/PIB)	6 %	5,3 %
Saldo c./c./Balanza de Pagos	-4.000 M \$	+2.900 M \$

A nivel de reforma del aparato productivo e institucional (factores estructurales de la crisis) los resultados han sido los siguientes:

	Pérdidas (millones de pesetas)		
	1982	1985	1986 (P)
Resultados empresas públicas (240.000)	(160.000)	(110.000)	
Reconversión industrial: . . .	Ajustado más del 90% de las plantillas		
Flexibilización del Mercado de Trabajo:	Muy avanzada a nivel normativo.		
	Incremento		
	1984	1985	1986 Δ %
Contrataciones acogidas a programas de fomento del empleo	500.415	1.118.843	618.428 123,6
Ajuste energético: . . .	Rebaja sustancial del consumo de energía por unidad de producto		
Transformación agraria: Encauzada muy bien: En 1984 superavit de la Balanza Agraria por primera vez en la reciente historia de España, hecho que se ha repetido en 1985			
Reforma parcial del Sistema (afecta a las pensiones).			

Por lo que se refiere a las políticas de Bienestar Social (factores compensadores de la crisis) los resultados han sido los siguientes:

Gastos Sociales:	Δ 26 % en términos reales en 1982/1985			
Transferencias del Estado a la Seguridad Social:	Δ 70 %	»	»	»
Coste Seguro Desempleo:	Δ 46 %	»	»	»
Gastos en pensiones:	Δ 15 %	»	»	»

Como consecuencia de la programación económica antedicha se puede decir que se ha hecho un gran esfuerzo de adaptación de la economía española con el fin de encarar en buenas condiciones la integración en el Mercado Común, y ello ha incidido además favorablemente en el binomio inversión-empleo y en el enriquecimiento del país en el período 1983/85. Efectivamente:

- De acuerdo con la estimación del INE la inversión ha crecido el año 1985 un 5,5 % rompiendo la atonía inversora que se venía manifestando en la economía española desde los inicios de la crisis.
- Como consecuencia de lo anterior y de acuerdo con la Encuesta de Población Activa correspondiente al cuarto trimestre de 1985, la población ocupada ha aumentado en ese año por primera vez desde hace 10 años, cifrándose este aumento en 52.000 personas.

Los dos elementos anteriores, el aumento de la inversión privada y el cese de la destrucción de empleos para este mismo año, nos hace ver el futuro con moderado optimismo respecto a la evolución de la inversión y el empleo. Este futuro, puede ser aún más optimista, si se consolida la reducción de los precios de los crudos, y si persiste la tendencia a la depreciación del dólar.

- Como consecuencia de la política económica y particularmente de la política de compensaciones sociales, la renta disponible per cápita en términos reales, que venía disminuyendo en los años 1980, 1981 y 1982, ha experimentado crecimientos importantes en el período 1983/85.

Renta disponible per cápita (en términos reales)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985(E)
% Δ	-1,0	-2,4	-1,4	1,3	2,3	3,0

2.6. Perspectivas: el Programa Económico 1985/88.

Los objetivos de política macroeconómica del Gobierno para el futuro próximo van en la siguiente dirección: existe la intención de proseguir en la misma línea que en años anteriores, recuperando el crecimiento económico a niveles situados por encima del 3 %, como consecuencia de una recuperación de la inversión, lo que traerá consigo la subsiguiente recuperación del nivel de ocupación, que podría incluso llegar a ser suficiente para reducir la tasa de paro. Por otro lado, para 1988/89 se habrá anulado el diferencial de inflación con los países de la CEE, lo que mejorará las condiciones de competencia de nuestras empresas en ese mercado ampliado, y se habrá anulado el déficit público, si se deducen las cargas financieras. Para 1986 se estima que el crecimiento del producto interior bruto fué del 3 %, y para 1987 el crecimiento del PIB se situará ya en el entorno del 3,5 %.

Proseguirán también en el futuro el ajuste estructural y la política de contrapartidas sociales, de acuerdo con el programa económico 1985/88.

2.7. Conclusiones: Propuestas para el futuro en materia de Planificación.

Si nos atenemos al análisis anterior, los puntos más flojos de la programación económica puesta en práctica por el Gobierno en estos tres años se refieren a la articulación territorial de la planificación, a la concertación social y a la mejora de las estadísticas.

En este sentido, podrían hacerse las siguientes propuestas adicionales en materia de planificación:

a) *Articulación de los aspectos territoriales de la programación económica* a través de los PDR (Programas de Desarrollo Regional), Aunque se han elaborado PDR para las 17 CC.AA., no parece que hayan servido adecuadamente al objetivo de integrar los aspectos territoriales de la programación. Se hace necesario concebir los PDR como elementos de desarrollo integral de cada Comunidad Autónoma elaborados en paralelo con el Plan Nacional, de tal modo que se eviten disfuncionalidades y se consiga una total articulación.

b) *Creación del Consejo Económico y Social*, como órgano consultivo del Gobierno, para su asesoramiento, y la colaboración en materias de programación económica, de política económica, so-

cial y laboral de la concertación social. Aunque este órgano existe en todos los países del Mercado Común excepto en España, existen discrepancias en cuanto a la necesidad de su creación, por lo que sería conveniente una amplia discusión previa con el fin de intentar llegar a un consenso.

c) *Mejora del aparato estadístico-económico del país* que, a pesar de algunos avances operados, presenta importantes deficiencias.

Por otro lado, los tres ejes sobre los que se basa la programación económica en el futuro, con el objetivo de alcanzar un crecimiento sostenido y generador de empleo estable, deberán ser los mismos que en el pasado:

- 1) Ajuste macroeconómico.
- 2) Ajuste estructural, y
- 3) Políticas de Bienestar Social.

Habida cuenta de los avances conseguidos en 1) y 2), parecía prudente (prosiguiendo los avances en los ajustes), *profundizar en las Políticas de Bienestar Social* y apoyar la moderada *reactivación de la economía*, que parece va a ser posible a tenor de las tasas positivas de crecimiento de la inversión privada, y si se consolida la reducción del precio de los crudos y continúa la depreciación del dólar.

Debería haber un *cuarto eje*: la política de *nuevas tecnologías*, en el contexto de la estrategia para modernizar España.

Y no debe olvidarse que, aun cuando se han producido avances en el terreno del empleo, *el problema del desempleo* sigue siendo el más grave de cuantos aquejan a la economía española, por lo que las *políticas de reparto* y la flexibilización del trabajo, junto a las de *reciclaje y formación profesional*, han de ocupar un lugar prioritario para atajar el problema del desempleo, fundamentalmente del paro juvenil.

Por último, recordar, que toda la programación económica debe ser elaborada pensando en nuestra *adecuación a la Comunidad Europea* a la cual pertenecemos, por lo que la programación económica debería contener un apartado específico de toda la problemática que se plantea, y la forma de solucionarla, sobre todo en lo que se refiere al *período transitorio*, que debe ser aprovechado al límite, si queremos que nuestra integración sea un éxito pleno.