

"LA PLANIFICACION ECONOMICA EN ANDALUCIA"

Alfonso Pajuelo Gallego
Enrique Hernández Pavón

0. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA VIGENCIA Y EL SIGNIFICADO DE LA PLANIFICACION

En los momentos actuales parece ya lejano el tiempo en el que la planificación centralizada constituía el objeto de un intenso debate, cuyo alcance traspasaba el ámbito estricto del análisis económico, situándose la discusión en un plano fundamentalmente político. Desde el punto de vista económico, la planificación centralizada y el mercado se presentaban como dos mecanismos de asignación de recursos con características absolutamente dispares. El mercado representaba el marco en el que las decisiones de los agentes se fundamentaban en un grado máximo de descentralización informativa, mientras que la planificación centralizada consistía en concentrar las decisiones en un único agente planificador (Gosplan), que recogía previamente la información que aportaban los agentes que participaban directamente en el proceso productivo.

Como es bien conocido, el debate entre la planificación centralizada y el mercado no se desarrollaba únicamente en el plano de una discusión teórica, sino que también descendía a abordar los numerosos problemas que presentaban el funcionamiento de uno y otro mecanismo de asignación de recursos en la práctica. Aún a riesgo de caer en una simplificación excesiva, puede afirmarse que una buena parte de las propuestas que surgieron de uno y otro lado, una vez iniciada la posguerra, pretendían alcanzar una postura de síntesis en la que cristalizar las ventajas de uno y otro sistema, buscando una mayor descentralización informativa en la toma de decisiones, en el caso de la planificación centralizada, y una internalización de

los efectos no deseables, en el caso del mercado. Como no podía ser de otra manera, no puede hablarse de una única propuesta de síntesis, ni en el plano teórico ni en el de la práctica política.

Dejando al margen las referencias al pasado reciente con objeto de situarnos en la actualidad, y adoptando una perspectiva de análisis conceptual, cabe destacar, en primer lugar, las dificultades para dar contenido al término planificación en el contexto de lo que, en la actualidad, se entiende por una economía de mercado. La referencia a la intervención del sector público en la economía constituye algo necesario en relación con la planificación, pero, sin duda, resulta una referencia excesivamente vaga y difusa. El término planificación debe asociarse necesariamente con la consecución de un conjunto de objetivos de carácter económico y social. Expresado de esta forma, la planificación daría cabida, prácticamente, a cualquier actividad de política económica llevada a cabo por el gobierno, resultando nuevamente un concepto definido de manera ambigua y escasamente operativa.

Aun cuando en un apartado posterior se comenta con mayor detalle el modelo de planificación que se considera apropiado para una economía de mercado, parece conveniente incluir en estas reflexiones algunos comentarios sobre las características de la planificación, con objeto de aproximarnos a una mejor definición del concepto. Con tal propósito, señalaremos lo que, a nuestro juicio, son las características fundamentales de la actividad planificadora, que permitirán distinguirla de otro tipo de actuaciones de las que también es responsable el sector público.

De forma sintética, las características más destacadas de la planificación se corresponderían con los siguientes puntos:

- Carácter compensatorio o subsidiario de los resultados alcanzados por el funcionamiento de la economía, persiguiendo como objetivo fundamental mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.
- Incidencia directa sobre el sector real de la economía, es decir, sobre todo aquello que de una forma directa o indirecta vaya destinado a satisfacer necesidades individuales o colectivas.
- Carácter obligatorio para el sector público e indicativo para el sector privado.

- Establecimiento de un conjunto de objetivos coherentes entre sí, y consistentes con los planes de los agentes individuales. Este principio de actuación debe permitir dar coherencia a los objetivos de carácter público y a los planes individuales.
- Actuaciones o instrumentos que combinan actividades de regulación (ordenación), incentivación (orientación) e intervención (participación directa) en la actividad económica.
- Objetivos a largo plazo que se traducen en un carácter plurianual de las actuaciones, frente al horizonte a corto plazo propio de la política coyuntural.

Los puntos anteriores no pretenden ser una caracterización exhaustiva del modelo de planificación que entendemos sigue siendo relevante en los momentos actuales. Aún más, participamos del convencimiento de que la planificación no sólo no ha perdido vigencia, sino que, por el contrario, ha adquirido una importancia aún mayor en el ámbito regional, cuyas competencias y posibilidades de actuación sobre la actividad económica se orientan casi exclusivamente a propiciar las grandes transformaciones, que requieren de planes de actuación a largo plazo.

1. LA EXPERIENCIA DE LA PLANIFICACION EN ANDALUCIA

Según las estimaciones realizadas, la participación andaluza en la formación del producto nacional ha venido cayendo desde el pasado siglo, hasta reducir la tasa del 25 por ciento a las alcanzadas en las últimas décadas que se sitúan en torno a un 12 ó 13 por ciento. Esta circunstancia es consecuencia de una dinámica institucional y socioeconómica, que en modo alguno se justifica objetivamente por los recursos humanos y físicos disponibles en la región, cuyo origen se explica, de un lado por motivos exógenos, y de otra por factores propios andaluces. El estancamiento del desarrollo andaluz ha sido el resultado de la presencia de elementos de bloqueo que no han tenido respuesta históricamente, perpetuando la situación y dando lugar a desequilibrios estructurales.

Hasta la década de los cincuenta no tienen respuesta en España los desequilibrios territoriales. Es

en esos años donde empieza a cobrar significación el instrumento de la planificación como mecanismo de asignación de factores para conseguir unos objetivos económicos que el mercado no garantizaba. Y es entonces cuando se inician las primeras actuaciones nacionales de desarrollo regional. Andalucía es la destinataria en aquellos años del Plan Jaén. Posteriormente, y ya en los años sesenta y setenta se intenta profundizar en una estrategia de desarrollo regional con los Planes de Desarrollo Económico. El resultado de la aplicación de esas actuaciones no fue favorable para Andalucía, ya que acentuaron los desequilibrios inicialmente existentes. Esta ineficacia de las actuaciones regionales con intención reequilibradora del desarrollo radica en la propia concepción estratégica y ejecutora del proceso: se partía de una concepción centralizada, “desde arriba”, del desarrollo económico, sin tener en cuenta las capacidades y características propias de cada espacio. La intención era concentrar los esfuerzos en determinados lugares con presumible capacidad para recibir actividades industriales, sin considerar una estrategia global de desarrollo de zonas; lo que llevó, en espacios como Andalucía sin tradición industrial, a la generación de enclaves sin capacidad de arrastre; y, en definitiva, no sólo a no resolver los problemas seculares de la región, sino, al contrario, a acentuar el atraso relativo de Andalucía con respecto a las regiones más avanzadas del territorio nacional.

Iniciada la nueva etapa institucional que supuso el Estado de las Autonomías con la Constitución de 1978, comienza un proceso de descentralización de toma de decisiones de la política económica estatal, que culmina en Andalucía con el establecimiento del Estatuto de Autonomía en 1982, el Parlamento, la Administración y el Gobierno de la Comunidad Autónoma. Asimismo, los poderes regionales toman conciencia de que la respuesta al retraso socioeconómico tiene que ser impulsada desde la propia región; y se entiende que, por las características y motivos de ese retraso, la planificación es el instrumento más adecuado para hacer más operativa la estrategia de avance en la solución de los problemas y factores de bloqueo.

Todavía en la etapa preautonómica, y fundamentalmente con la finalidad de evaluar el alcance de los problemas socioeconómicos de Andalucía, se elaboran dos planes de desarrollo regional por las fuerzas políticas de la región: los Planes de Urgencia para Andalucía. Estos instrumentos, *carentes aún de com-*

petencias y medios los poderes regionales, no pasaron de meros ejercicios de planificación cuya utilidad no fue otra que la obtener una información más precisa sobre la realidad andaluza; pero, en cualquier caso, se ponen los cimientos a la opción por la planificación del desarrollo regional en Andalucía.

El primer gobierno autonómico andaluz reconoce la necesidad y conveniencia de la planificación económica como instrumento de coherencia, racionalidad, consenso, coordinación y control de la política económica regional, y acomete la elaboración de un plan de desarrollo económico para Andalucía, que orientó las actuaciones gubernamentales derivadas del proceso de traspaso de competencias administrativas y recursos que se estaba produciendo en aquella etapa. El resultado del ejercicio de planificación fue el Plan Económico para Andalucía 1984/1986 (PEA). La opción por utilizar la planificación regional como instrumento de cohesión de la política económica del gobierno andaluz tuvo su fundamento, no sólo en la idoneidad del instrumento como garantía de eficacia de las acciones del Ejecutivo en el desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, sino también como un medio para conseguir las aspiraciones de la sociedad andaluza con la participación de los agentes sociales y económicos de ella.

La experiencia del PEA estuvo condicionada por diversos obstáculos que entorpecieron el ejercicio de la planificación y que hizo difícil el cumplimiento de algunos objetivos del plan: un proceso de traspaso de competencias administrativas en marcha, cuyo final no se alcanzó hasta después de la vigencia de plan; inexistencia de un marco de referencia regional en la política económica española; creación de una administración autonómica; situación transitoria del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas; inmersión en la etapa más recesiva del ciclo económico; etc. A pesar de ello, el gobierno andaluz estaba convencido de que la opción por la planificación era el camino más idóneo para responder a los problemas seculares de la sociedad andaluza. El PEA representó en muchos aspectos avances importantes, entre los que cabe destacar, por el reconocimiento generalizado, los siguientes: clarificación, orientación e información de la política económica del Ejecutivo autonómico, despejando incertidumbres para los agentes sociales y económicos de la región en cuanto a la dirección de sus actuaciones; elemento de referencia de las inversio-

nes de la administración andaluza, fundamentalmente dirigidas a mantener y mejorar los servicios públicos y las infraestructuras; y una ayuda para sacar la economía regional del bache que atravesaba, hasta lograrse un cambio de tendencia en el ciclo económico a mediados de 1985.

En 1987, finalizado el periodo de ejecución del PEA, el nuevo gobierno resultante de la segunda legislatura acometió la elaboración de un segundo plan que diera continuidad al ejercicio de la planificación: el Programa Andaluz de Desarrollo Económico 1987/1990 (PADE). La reciente incorporación de España –en 1986–, a la Comunidad Europea, venía a reforzar la exigencia de instrumentos planificadores en la política económica, ya que el acceso a los Fondos Estructurales europeos requerían para la justificación de las ayudas la existencia previa de Programas de Desarrollo Regional (PDR). Así, pues, un nuevo motivo se unía a los que impulsaron la elaboración del PEA para continuar con la planificación.

Las circunstancias en que se ha desenvuelto la ejecución del PADE han sido favorablemente distintas de las que envolvieron al PEA. El proceso de traspaso de competencias estaba terminado, el ciclo económico se manifestaba en una fase alcista, los recursos financieros se vieron incrementados con las aportaciones de los fondos comunitarios y con presupuestos nacionales netamente expansivos, se inicia un impulso de la política regional a nivel nacional, y se consolida la administración autonómica. Por tanto, los resultados disponibles sobre la ejecución del PADE, a falta de un análisis detallado de la información correspondiente al último año de su vigencia (1990), reflejan un desarrollo claramente positivo: la economía andaluza crece por encima de lo que lo hace la media nacional, la generación de empleo alcanza tasas desconocidas en muchos años anteriores, con disminución de la tasa de paro y aumento de la tasa de actividad, se produce un acercamiento de la participación de la renta regional en la nacional, se reducen en conjunto las disparidades internas en la actividad y la renta regionales, y se continúa en un notorio avance para recuperar los desfases relativos de la región en cuanto a infraestructuras económicas y servicios sociales. Asimismo, otros factores de bloqueo referentes al desarrollo regional experimentan cierta mejoría, según algunos indicadores de los mismos: renovación del aparato productivo, reflejado en un importante

aumento de la inversión privada, con fuerte entrada de inversión extranjera, impulsos de factores innovadores, que tienen su plasmación en proyectos de tecnología avanzada, y progreso en la valorización de los recursos humanos, que queda patente en los incrementos de la población escolarizada en los distintos niveles educativos y la asistencia a cursos de formación no reglada que alcanza también a los distintos colectivos sociales.

2. PRINCIPIOS BASICOS DE LA PLANIFICACION EN ANDALUCIA

La planificación del desarrollo regional por la Comunidad Autónoma tiene necesariamente como factores de referencias y actuación el marco de competencias que establece el Estatuto, la capacidad de recursos financieros que permite el sistema de financiación actual de las Comunidades Autónomas, y el margen de maniobra que es posible utilizar en virtud de la creciente apertura de las economías regionales con respecto a su contexto, especialmente el internacional, y la presión que dicho contexto, según la dinámica económica, ejerce sobre la actividad productiva de la región.

Las competencias que recoge el Estatuto de Autonomía de Andalucía en materia de política económica, deja un marco definido de actuación sobre el carácter de dicha política. Queda poco margen en el mencionado marco para utilizar instrumentos de políticas de rentas, de empleo, monetaria, fiscal, y otras que pueden englobarse bajo el calificativo de políticas de demanda. La incidencia, por el contrario, puede ser más intensa del lado de la oferta, adquiriendo la Comunidad Autónoma competencias claras en materias de regulación e incentivación de sectores productivos; y, sobre todo, en la dotación de infraestructuras económicas, provisión de servicios, preservación y valorización de recursos, y ordenación del territorio. Con ser limitados los instrumentos de política económica en poder de los gobiernos autonómicos, estos instrumentos son suficientes para configurar una política de desarrollo regional, tal como se entiende hoy el papel que debe representar los poderes regionales en el impulso del desarrollo: impulsar las potencialidades de los factores de competitividad regional y mitigar los obstáculos que frenan dichas potencialidades. Y, en este sentido, los instrumentos que quedan bajo la esfera

de competencias de la Comunidad Autónoma son claramente decisivos, y encuentran su reforzamiento en una actuación voluntarista de los gobiernos autonómicos de defender los intereses regionales en otros ámbitos de gobierno, nacional y comunitario.

De otra parte, el margen de maniobra de una política de desarrollo regional para Andalucía está circunscrita a las posibilidades de los recursos financieros disponibles. El sistema de financiación actual de las Comunidades Autónomas descansa mayoritariamente en los recursos transferidos –del gobierno de la Nación o de la Comunidad Europea–, y excepcionalmente, en la medida que el nivel de endeudamiento lo permita, con recurso a la emisión de deuda pública. Por tanto, la financiación del Plan, y en correspondencia el gasto programado, tiene como marco de referencia las envolturas financieras establecidas desde aquellas instancias.

La mayor apertura de los distintos espacios económicos, en una dinámica creciente de internacionalización de la economía mundial, representa para el desarrollo regional una consideración cada vez mayor de las implicaciones que tiene el contexto para el desenvolvimiento y la estrategia de la actividad económica regional. Andalucía está inmersa hoy en un proceso de integración institucional europea, cuyo alcance completará una etapa decisiva en 1992. En ese nuevo espacio económico que ha de representar el mercado interior, con la unión económica y monetaria, la estrategia diseñada en el Plan tiene que ser consecuente con las orientaciones que sigue la economía europea. Pero, también, esta última se desenvuelve en un contexto de mayor apertura internacional, asumiendo un papel creciente de protagonismo en las relaciones del comercio mundial. En el nuevo orden económico mundial que se está configurando, donde la economía americana posiblemente ceda parcelas a otras economías, el esquema de relaciones no descansará básicamente en el liderazgo americano, por el contrario el sistema se plantea como un entramado multipolar, donde el Pacífico, con Japón y los nuevos países industrializados, y el Continente europeo van a desempeñar mayor protagonismo. En este esquema la Cuenca del Mediterráneo, incluidos los países del norte de Africa y Oriente Medio, acentuado su protagonismo con la reciente crisis del Golfo Pérsico, va a redoblar el interés de la zona como centro neurálgico de relaciones económicas. A este planteamiento del escenario económico internacional no puede ser ajena Andalucía; y, en

consecuencia, la estrategia del Plan contribuye a impulsar las ventajas de situación de la Comunidad Autónoma.

3. EL PAPEL DEL SECTOR PÚBLICO REGIONAL Y LA ECONOMÍA DE MERCADO

El instrumento del mercado como único mecanismo de asignación de recursos en la economía, produce desequilibrios que merman la eficacia y el desarrollo de las potencialidades, al menos a largo plazo, de los factores productivos y generan situaciones de desigualdad entre la población y en el territorio. Esas distorsiones no pueden admitirse por razones, no sólo de planteamiento, sino también de eficacia. Por ello, el gobierno andaluz ha decidido utilizar como instrumento compensatorio la planificación. Pero la planificación no puede entenderse como una actuación dirigista y centralizada de la actividad económica por el Sector Público, que se ha mostrado como ineficaz e incapaz de movilizar las energías más creativas de la sociedad en los países del Este Europeo.

Por ello, hay que entender que este instrumento se configura más como un mecanismo racionalizador de las acciones gubernamentales, que como una radicalización a ultranza de la intervención del Estado en la vida económica. Así, pues, planificación significa para el Gobierno andaluz coherencia de sus acciones con una estrategia de desarrollo regional establecida en el diálogo con los agentes sociales y económicos de la región. Y, también, el marco de orientación por donde la iniciativa privada ha de encaminar su actuación, para lograr sus propios objetivos y los que son comunes entre sí en la meta de conseguir el mayor impulso de la economía regional y la mejora de las condiciones de vida de los andaluces.

Por tanto, el modelo de planificación que han seguido los gobiernos andaluces, que se ha mostrado eficaz para avanzar en la solución de los problemas socioeconómicos de la región, así como un instrumento útil para el diálogo y el consenso social, se separa tanto del modelo de planificación centralizada, como de la idea de no reconducir las actuaciones del mercado dentro de una estrategia de desarrollo regional a largo plazo. La experiencia andaluza es

respetuosa, y reconoce el valor de la iniciativa privada, con el mecanismo del mercado en la economía, aún admitiendo los desequilibrios que éste puede producir sin la intervención de otras fuerzas compensadoras.

El papel del sector público andaluz va a responder, fundamentalmente, al mismo planteamiento conceptual que lo ha orientado hasta ahora. Es decir, en el ámbito económico como prestador de los servicios necesarios de esta naturaleza –infraestructuras, formación de recursos humanos, desarrollo tecnológico, etc.–, y en el campo social, como proveedor de aquellos otros servicios que atiendan las necesidades básicas de los ciudadanos.

Hacia un crecimiento equilibrado y sostenido

Durante el quinquenio anterior la economía andaluza ha presentado tasas de crecimiento significativamente altas, por encima de la media nacional y de los países de la CE, permitiendo la generación del empleo suficiente para absorber las entradas al mercado de trabajo de los nuevos activos y descender el nivel de desempleo. Pero ese dinamismo de la actividad económica regional no ha sido suficiente para hacer desaparecer ni el principal problema socioeconómico de Andalucía –el desempleo–, ni resolver definitivamente los desequilibrios económicos internos.

Avanzar hacia el desarrollo socioeconómico de la región implica necesariamente mayor crecimiento de la actividad económica, que se impone como condición esencial para aumentar el nivel de riqueza y de empleo, y para disminuir los diferenciales de renta que existen entre Andalucía y otras regiones europeas. Sólo así, con un impulso decidido al crecimiento, es posible alcanzar los objetivos que persigue el plan y las aspiraciones que reclama la sociedad. Pero no es suficiente cualquier tipo de crecimiento, si se quiere en el largo plazo asegurar su persistencia. La estrategia del plan tiene que imponerse un modelo de crecimiento que posibilite una transformación modernizadora del sistema productivo y mejore la calidad de vida de los ciudadanos, sólo así puede hablarse de desarrollo, y garantizar la continuidad de un crecimiento económico.

De otra parte, las transformaciones sobre el sistema productivo y la actividad socioeconómica, si se

pretende que contribuyan al crecimiento económico y a mejorar la calidad de vida, deberán resultar armoniosas, al menos en dos aspectos: el mantenimiento del equilibrio medioambiental y la integración del territorio, como bases de la unidad natural. Ambos aspectos, representarán dimensiones básicas de referencia, junto con la estrictamente económica, para el diseño de la estrategia y de las políticas del plan.

Alcanza cada vez mayores grados de consenso la idea de que el cumplimiento de los objetivos en términos de Producto Regional Bruto supone crecimiento económico, pero no forzosamente desarrollo, ya que éste va más allá y abarca, como determinante fundamental de la calidad de vida, el disfrute y uso de un medio ambiente que no hipoteque el uso futuro del mismo. Para lograr que, a medio y largo plazo, ese crecimiento que se ha producido en los últimos años no llegue a convertirse en virtual, sino que sea real y autosostenido, es necesario ahora implementar una política económica que tenga en cuenta los aspectos medioambientales y territoriales que permitan seguir consiguiendo los objetivos propuestos, sin hipotecar el desarrollo futuro de la economía regional.

La compatibilización de esos objetivos económicos con los ambientales y territoriales exige abordar un proceso de planificación en el cual la explotación de los recursos, la orientación de la evolución tecnológica y la orientación de las instituciones tendentes a la satisfacción de la demanda de los ciudadanos andaluces de hoy no comprometan la de los de generaciones venideras. El modelo de crecimiento económico convencional no tiene en consideración, de manera eficaz y ante sus impactos, que la naturaleza tiene una capacidad de absorción que no es limitada. Por tanto la mejor garantía de un crecimiento económico sostenido en el tiempo es que de la naturaleza, al igual que con el capital, se viva de sus flujos y no de sus stocks.

Por ello, el medio ambiente va a ocupar una consideración especial en el diseño de la estrategia y de las políticas que componen el plan; es decir, constituye un elemento de referencia destacada en la planificación. De hecho, la consideración medioambiental es cada vez más patente en los presupuestos económicos nacionales y regionales. En definitiva, se introducirá en la planificación andaluza una administración racional de los recursos naturales,

que supone, principalmente, permitir la evaluación de los impactos ambientales de las actividades humanas y de las distintas políticas, con antelación a la puesta en práctica de las mismas, y la prevención de catástrofes mediante el seguimiento de las actividades ya en marcha. Por ello, se plantearán las pautas necesarias para la erradicación de todos aquellos estrangulamientos ambientales y asegurando la competitividad del aparato productivo andaluz.

En orden a la integración territorial, Andalucía debe proseguir en el camino que la conduzca a una mayor articulación social, económica y física. Por ello, la planificación debe incluir objetivos relativos a la mayor relación e integración de la región, lo que permitirá el uso ordenado de las potencialidades de cada parte del territorio, con objeto de alcanzar un nivel satisfactorio de desarrollo para el conjunto de la región, y que los impulsos económicos se difundan homogéneamente en el espacio económico andaluz.

En las legislaturas precedentes el Gobierno Andaluz ha formulado diversos planes de ámbito regional que contienen criterios y proposiciones territoriales. Los dos planes económicos anteriores incluyeron entre sus objetivos promover un desarrollo especialmente equilibrado, eliminar las desigualdades intra-regionales en niveles de vida y en accesibilidad a los servicios. El nivel de concreción más detallado de estos principios lo incorporó el PADE al tomar el Sistema de Ciudades de Andalucía como criterio general de distribución de bienes y servicios vinculados a la Administración Regional. Los distintos planes sectoriales de ámbito regional aprobados no parten de criterios territoriales idénticos; sin embargo, su desarrollo y ejecución pueden presentar oportunidades muy beneficiosas para la construcción de una organización física regional más cohesionada y coherente con el proyecto unitario que es la Autonomía.

En consecuencia el Plan Económico 1991/1994 no sólo mantiene como propio el objetivo general de la integración territorial regional, sino que incorpora los más detallados criterios de zonificación y vertebración física establecidos por el Consejo de Gobierno en su sesión de 27 de Marzo de 1990 al aprobar las "Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía". Pone, por tanto, un énfasis especial en cuanto se refiere a la efectiva construcción de un modelo regional de organización física con mayor

capacidad articuladora interna y con el exterior, así como en la integración espacial de las distintas políticas sectoriales.

La planificación como un proceso dinámico

La actividad planificadora no es una tarea que culmine su finalidad con la elaboración del plan, con ello sólo se ha cubierto la primera etapa del proceso. Lo esencial de la planificación es la decidida vocación de ejecutar las acciones recogidas en el plan, siendo así que puede entenderse una actuación de los poderes públicos en el marco de acciones más o menos formalizadas, desde un aspecto coherente a medio plazo, pero resulta difícil concebir una planificación de esas actuaciones sin la voluntad fehaciente de llevarlas a efectos, convirtiéndose entonces la planificación en un mero ejercicio de trabajo y especulación técnico-intelectual. Por tanto, es inherente al proceso de planificación, formando parte consustancial del mismo, las tareas de ejecución, control y revisión del plan.

Es oportuno, para comprender la esencia del proceso de planificación, presentar el conjunto de etapas, y su funcionamiento, que determinan el mismo. Entendiendo que dichas etapas componen un sistema dinámico de realimentación permanente, que actúa en forma de “feed back”, y que permite mejorar continuamente la eficacia del plan. Este proceso desencadena en el tiempo –periodo de vigencia del plan–, la concreción y desarrollo del mismo, introduciendo modificaciones y ajustes que perfeccionan las previsiones iniciales y dotan al instrumento de la flexibilidad necesaria para alcanzar el éxito y aumentar su eficacia.

El plan y su desarrollo se instrumenta, en síntesis, en cuatro categorías de funciones: planificación, en sentido estricto, ejecución y control; todas interrelacionadas, a su vez, por la función de revisión. (Gráfico 1). La primera categoría tiene su traducción instrumental en el documento del plan, los programas plurianuales de gasto y el presupuesto, convirtiéndose así estos instrumentos en elementos complementarios y de detalle temporal y ejecutor del plan. La función de ejecución se configura como una actividad gestora del plan vertida esencialmente hacia la acción. Y las funciones de control y revisión, asimismo complementarias y mutuamente justificativas, aportan a la planificación la componente

dinámica, que permite introducir en el proceso mecanismos rectificadores que lo realimenta, perfecciona y lo hace más eficaz.

La primera categoría de funciones, que anteriormente se ha denominado en sentido extensivo planificación, componen el proceso de planificación-presupuestación, donde se establecen las prioridades entre objetivos básicos a conseguir, en el medio plazo dentro del plan, o en el horizonte anual dentro del presupuesto. También se plantea en estos instrumentos la medida y la eficiencia con que el gasto público satisface las necesidades sociales y económicas y se dan pautas generales de actuación del sector público en orden a conseguir los objetivos. El elemento de enlace que asegura una coherencia de las decisiones gubernamentales en estas tareas lo constituye la programación económica-funcional, donde la unidad básica de trabajo –programa de gasto–, se convierte en el instrumento de referencia, análisis y actuación, tanto del plan como del presupuesto, asegurando la coherencia de ambos.

La ejecución supone la organización y aplicación de los medios disponibles para el cumplimiento de los objetivos a alcanzar. Requiere el desarrollo de esta fase el establecimiento de una organización que sirva de marco, soporte e instrumento a las medidas 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 realización 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.

El ejercicio de la planificación requiere necesariamente la implantación de un control que detecte, explique, y en su caso corrija, las divergencias entre las previsiones y la realidad. Aunque la existencia de mecanismos de control en el plan encuentren motivos suficientes de justificación técnica, su dimensión político-social exige la existencia de un control que dé satisfacción a los requerimientos que en este ámbito solicitan las instituciones democráticas.

Como resultado de la función de control, y en la intención de utilizar la información que la misma proporciona para actuar sobre todo el proceso, con

objeto de mejorar su eficacia, se lleva a efecto las tareas de revisión. Estas tienen incidencia sobre las actividades anteriores de planificación, programación plurianual, presupuestación y ejecución. El incumplimiento, por ejemplo, de determinados objetivos específicos vinculados a las medidas del plan puede conducir a la modificación del planteamiento inicial de las mismas y de los recursos a ellas asignados durante la elaboración del plan. De otra parte, la revisión puede incidir sobre la programación y la presupuestación de muy diversas maneras. Quizá la más frecuente tenga su plasmación en la reasignación de medios financieros y efectivos personales, resultado de la detección de incompatibilidades cuantitativas y cualitativas entre el diseño original de los programas y los medios disponibles, conduciendo la acción a un necesario ajuste o rediseño.

El funcionamiento descrito para el proceso lleva a un comportamiento dinámico y permanente de la planificación, que tiene su origen fundamentalmente en las dos últimas de las funciones presentadas: control y revisión. Por tanto, resulta del mayor interés la realización correcta, desde los aspectos metodológico, organizativo y político, su impulso. En el ámbito de la investigación, y también desde la demanda institucional, existe una preocupación creciente por el desarrollo técnico de estas funciones aplicadas a la actividad de los poderes públicos, que ha cristalizado en una serie de trabajos e investigaciones enmarcadas bajo la denominación de "evaluación de políticas". La experiencia en este aspecto tuvo un auge considerable en Estados Unidos durante la década de los setenta, trasladándose posteriormente a Europa. En nuestro país se están incorporando hoy los primeros trabajos e inquietudes, resultando Andalucía, dentro de la administración de la Comunidad Autónoma, vanguardia nacional en este tipo de trabajo, aún reconociendo la novedad del mismo y el camino que aún resta por recorrer para llegar a metas satisfactorias.

Partiendo de la hipótesis de que toda política en su realización deja una huella que permite el estudio de su impacto, lo que se persigue es la evaluación de las medidas que la instrumentan, para responder a un conjunto de cuestiones relacionadas con la eficacia de la misma, el grado de satisfacción que se ha alcanzado o su nivel de eficiencia. Desde la perspectiva política o administrativa, la clave central de la evaluación radica en la capacidad de control sobre el desarrollo y balance final de un programa y las

medidas vinculadas al mismo. Que en el plano práctico se traduce en la posibilidad de incidir en la asignación de recursos humanos, financieros y de otro tipo, y en la posibilidad de examinar el proceso administrativo de su realización.

La idea de una planificación permanente y dinámica no es una aportación nueva al concepto de la misma, es la propia esencia del mismo, que hasta ahora ha quedado frecuentemente desvirtuado por la omisión práctica de las tareas finales del proceso, y aunque en algunos momentos se hayan establecido mecanismos e indicadores de control y alerta en la planificación, su alcance y utilidad han estado muy lejos de lo que significa un control del plan. Esto último es lo que estamos defendiendo ahora, no como innovación, sino dándole el papel que entendemos debe representar en la actividad planificadora.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Los años ochenta han traído consigo cambios importantes en la sociedad española, y particularmente en la andaluza. La integración de España en la Comunidad Europea, la revisión de ciertos modelos económicos incapaces para satisfacer las necesidades de la sociedad, las tendencias observadas en desplazamientos de los ejes regionales de crecimiento, y las nuevas orientaciones de los mercados, son algunas de las manifestaciones que hacen patente esos cambios.

La integración en la Comunidad Europea, con la realidad inmediata de un mercado interior único, supone para la economía andaluza el objetivo de disminuir las diferencias de competitividad respecto al resto del espacio económico europeo. Sólo en la medida que este objetivo se alcance, será posible separarse del grupo de regiones con diferenciales de desarrollo destacadamente retrasados respecto a la media europea. La política de modernización e impulso del sistema productivo, y la de mejora de la calidad de vida y bienestar social que tratan de instrumentar la planificación, están dirigidas, en gran parte, a que la economía y la sociedad andaluza se adapte a las actuales exigencias de competitividad que requiere la creciente apertura de los mercados.

Unido a ese objetivo de modernización económica, se persigue también un progreso en la mejora de

las condiciones de vida de los andaluces, que resulta en última instancia la meta final a conseguir. Pero para ello el avance hacia el logro de un crecimiento sostenido, basado en la modernización y la mejora de la competitividad del sistema productivo, constituye la condición necesaria para permitir que la economía andaluza muestre una capacidad de generación de empleo que dé solución a su principal problema.

Si bien la consecución de esos objetivos económicos contribuyen a avanzar en el progreso social y económico de la Comunidad Autónoma, por sí solos no garantizan una mejora en la calidad de vida de la población. La realización de políticas redistributivas, que en el ámbito de gobierno autonómico ha de entenderse como la ampliación y mejoras de los servicios públicos fundamentalmente, ha de hacer efectivo que ese crecimiento sea compartido por todos los sectores de la sociedad.

En esa meta de alcanzar un nivel de calidad de vida satisfactorio, la preservación del medio ambiente representa un objetivo de primer orden, que en modo alguno está desligado de la eficiencia del sistema productivo, pero que se plantea aquí como un logro social a rescatar, para que la generación actual, y las venideras, puedan desenvolverse en un entorno vital más favorable. Esta es una opción que debe impregnar todas las actuaciones en que se concreta la actividad planificadora, y que, en el caso de Andalucía, pretende alcanzar el máximo grado de compatibilidad entre el desarrollo de la actividad económica y una explotación racional de los recursos.

En las estrategias de desarrollo regional, cada vez están tomando más importancia los grandes núcleos urbanos como centros de articulación y difusión del desarrollo. Por ello, la planificación debe dar importancia decisiva al desarrollo urbano y a la generación de las infraestructuras correspondientes para su realización, superando enfoques reducidamente municipalistas, que dan respuestas con una visión más integradora del territorio regional.

Creemos que todos estos aspectos estratégicos de la planificación deben estar presentes en el nuevo Plan Andaluz de Desarrollo Económico 1991/94 (PADE 91/94), lo que, sin duda, exigirá que la voluntad de hacerlos efectivos sea compartida, no sólo por los poderes públicos, sino también por los agentes económicos y sociales de la Comunidad Autónoma, de ahí la importancia que debe darse al principio rector de la concertación en el proceso de elaboración del Plan. Pues, en definitiva, en el sistema económico en que nos desenvolvemos, dichos agentes juegan un decisivo papel en ese camino de progreso de la sociedad. Esta andadura conjunta en las orientaciones del Plan representa un importante factor de confianza, que introduce mecanismos coordinadores de esfuerzos, y garantizan las posibilidades de éxito en este proyecto común de la sociedad andaluza, sin que ello reduzca la esfera de responsabilidades que las instituciones y los agentes implicados tienen contraídas con la ejecución del proyecto.