

LA PLANIFICACIÓN EN ÉPOCA DE CRISIS
EN UN SISTEMA DEMOCRÁTICO

PUBLICACIONES DE LA REAL ACADEMIA DE CIENCIAS
ECONÓMICAS Y FINANCIERAS

LA PLANIFICACIÓN EN ÉPOCA DE CRISIS EN UN SISTEMA DEMOCRÁTICO

DISCURSO DE INGRESO DEL ACADÉMICO ELECTO CORRESPONDIENTE,

EXCMO. SR. DR. JOSÉ BAREA TEJEIRO

en el acto de su recepción el día 10 de mayo de 1983

DISCURSO DE CONTESTACIÓN POR EL ACADÉMICO DE NÚMERO

EXCMO. SR. DR. JOSÉ MANUEL DE LA TORRE Y DE MIGUEL

BARCELONA

1983

La Academia no se hace responsable de las opiniones expuestas en sus propias publicaciones.

(Art. 41 del Reglamento)

DEPÓSITO LEGAL, B. 28.825 - 1983

Imprenta Clarasó, S. A. - Villarreal, 15. - Barcelona-11

EXCELENTÍSIMO SEÑOR PRESIDENTE:
EXCELENTÍSIMOS E ILUSTRÍSIMOS SEÑORES:
EXCELENTÍSIMOS SEÑORES ACADÉMICOS:
SEÑORAS Y SEÑORES:

En mi larga trayectoria de universitario y profesional de la Hacienda Pública, este acto constituye para mí, uno de los más entrañables y de íntima emoción, por lo que significa la incorporación a una Institución de tanto prestigio, no sólo en el ámbito nacional sino internacional y por la posibilidad de participar en investigaciones y estudios que sobre las materias económicas y financieras esta Academia viene impulsando.

Permítanme ahora señores un capítulo de agradecimiento a todos los miembros de esta Real Academia y en especial a su Presidente, Excelentísimo Sr. Dr. RICARDO PIQUÉ Y BATLLE, por el gran honor que me han dispensado al elegirme como Académico correspondiente. Y mi gratitud igualmente para todas las personas que me acompañan, que con su presencia, realzan la solemnidad de este acto.

El tema que he elegido para el discurso de ingreso en esta docta Corporación está hoy sometido a una fuerte contestación e incluso se habla de la crisis de la Institución. Hace veinte años me desplazé a Francia para realizar un Curso sobre Técnicas Francesas de Planificación. Era la época dorada de la planificación en la Europa Occidental y España acababa de entrar en el Club de los países planificadores.

Diez años más tarde, 1973, comienza la grave crisis que todavía dura, sólo comparable a la de 1929, y de la cual aún no sabemos cómo salir. Esta larga crisis que ya dura una década, ha hecho tabla rasa de muchas teorías y de muchos dogmas. Y cómo no, la planificación ha sufrido los fuertes embates de esta crisis que tantas y tantas ideas ha dejado completamente obsoletas.

Sin embargo, yo sigo creyendo en la planificación. Es precisamente en esta época de incertidumbre, cuando tal institución, debidamente actualizada y remozada, podría prestar una valiosa colaboración en la búsqueda de una solución para la salida de la crisis.

En este discurso haré referencia a algunas opiniones que ya he defendido en otras ocasiones.

I. Visión histórica de la planificación

“Muchos de los grandes males económicos de nuestro tiempo son los frutos del riesgo, la incertidumbre y la ignorancia... Sin embargo, su remedio está fuera de la capacidad de los individuos... Yo creo que el remedio para estos hechos debe buscarse en parte en... la recopilación y difusión en gran escala de datos sobre la situación económica...”

”Estas medidas implican a la Sociedad en la realización de una acción informativa y directiva a través de un organismo apropiado... Incluso si estas medidas probasen su insuficiencia; en cualquier caso, a la hora de dar el próximo paso nos proporcionarían mejores conocimientos que los que tenemos actualmente” (KEYNES).¹

INTRODUCCIÓN

La planificación económica incluye todas las actividades que sirven para coordinar la decisión económica de forma que la realidad sea diferente a la que ocurriría espontáneamente. Con una definición tan amplia, es indudable que el término “planificación” engloba concepciones distintas aplicables a sistemas económicos muy variados.

Aunque en nuestro caso interese la planificación en una economía de mercado y en un marco político democrático, no cabe duda de que, por lo menos en sus inicios, este concepto estuvo ligado a otras circunstancias económicas y políticas. En efecto, prácticamente era la U.R.S.S.

¹ KEYNES, J. M., *The end of laissez-faire*, 1962. Cita tomada de “Essays in persuasion”, McMillan and Company, Londres, 1931.

la que disponía antes de la II Guerra Mundial de un “Plan” económico.

La paternidad de la idea de planificación es para algunos de origen germánico, sin ser de inspiración socialista. CARR señala que se debe a FREDERIC LIST. Otros señalan que su origen proviene de RATHENAU y de los expertos del Ministerio de Defensa alemán. En todo caso, éste es un término ignorado por MARX, según señala MYRDAL. A pesar de estos precedentes y de algunas tentativas que se produjeron en los años veinte en medio de enconadas controversias metodológicas, la realidad es que este concepto se asentó a raíz de los célebres planes quinquenales estalinianos. Se produce, pues, en sus inicios, y no se ha depurado completamente en la actualidad, cierta confusión entre planificación y colectivismo. La postura más extrema en este sentido la mantiene BETTERLHEIM,² que sólo concibe la planificación allí donde no hay propiedad privada de los medios de producción. Dentro de una posición más moderada, clásicos como VON MISES y ROBBINS no distinguen claramente entre los dos citados términos de planificación y colectivismo.

En estos casos se habla de “planificación imperativa”, caracterizada por su amplia extensión e intensidad, de tal manera que los agentes económicos se pliegan a las directrices de las autoridades planificadoras, las cuales actúan por medio de órdenes terminantes y utilizan instrumentos de tipo administrativo.³

En una economía de mercado, éste realiza la coordinación de forma descentralizada y son los agentes económicos los que adoptan las decisiones. En este caso se trata de “planificación indicativa” en la terminología, generalmente aceptada, de JEAN MONNET, primer Comisario del Plan de Desarrollo francés. Ésta se caracteriza porque el planificador se limita a dar a los agentes económicos informaciones e indicaciones sobre los objetivos considerados como deseables y la actuación se concreta en una serie de indicaciones o incitaciones, a veces concertadas, a través de los mecanismos del mercado.

La planificación indicativa parte de la experiencia francesa y se encuentra extraordinariamente difundida, al igual que la “imperativa” en

2 BETTERLHEIM, Charles, *Problemas técnicos y prácticos de la planificación*, Tecnos, Madrid, 1965.

3 CAIRE, Guy, *Planification*, Dalloz, París, 1972.

países con otro sistema de organización social. De cualquier forma, la planificación en una economía de mercado ha adoptado diversas variantes y, en concreto, en el caso francés, que ha servido de ejemplo a todo el mundo occidental, se ha producido una evolución muy significativa desde que el 3 de enero de 1946 se creó el Consejo del Plan y la Comisaría General.

Antes de entrar en el análisis de este proceso histórico conviene dejar bien claro que a finales de los años sesenta y principios de los setenta se produjo una profunda crisis de la planificación. De ser un instrumento de política económica muy valorado en ese país, ha pasado a un plano muy secundario en los últimos años. ¿Es inútil la planificación en períodos de crisis y de gran incertidumbre? ¿No se ha sabido adaptar a las nuevas circunstancias? ¿Ha sido relegada por razones de técnica económica o político administrativas? ¿Cuál es su porvenir?

En todo caso, es evidente que la planificación se encontraba marginada cuando fue elegido, en la primavera de 1981, el Presidente Mitterrand, cuyo partido — socialista — reivindica este instrumento de la política económica, aunque critica su forma de utilización por los anteriores gobiernos. Esta situación es extremadamente interesante, porque el Plan fue siempre caro a la izquierda y, paradójicamente, ha sido promovido y usado por Gobiernos conservadores o populistas. Las respuestas a las cuestiones reseñadas en el párrafo anterior arrojarán sin duda mucha luz sobre el futuro de la planificación.

LA PLANIFICACIÓN INDICATIVA HASTA LA CRISIS DEL PETRÓLEO

El *primer Plan francés* se suele llamar Plan Monnet. Aprovechó los primeros trabajos de la contabilidad nacional y su objetivo era la reconstrucción económica. Se centró en unos sectores básicos que se trataba de reconstruir a fin de permitir el desarrollo de la economía tras una dura guerra. Los sectores seleccionados fueron los del carbón, electricidad, acero, cemento, maquinaria agrícola y transportes. Su financiación se llevó a cabo en un 45 por ciento mediante fondos públicos,⁴ de los que la mayor

4 Informe Devaud, presentado al Consejo Económico y Social de Francia el 20 de junio de 1974. Publicado por Inesplan, Madrid.

parte se consiguió de un plan transitorio de créditos de EE.UU. y Canadá y posteriormente del Plan Marshall. Este plan se puso en práctica en 1947 y, en principio, debía finalizar en 1950, pero se prolongó su vigencia hasta 1952, para que coincidiese con el citado Plan Marshall.

Con el primer Plan francés se inició la creación de una nueva filosofía económica. En un período de dirigismo económico, se pusieron en funcionamiento las comisiones de modernización, fundamento de una economía concertada. Frente a una política en gran manera proteccionista, MONNET afirmó la necesidad de una apertura de fronteras. Aparte de la canalización coordinada de los fondos del Plan Marshall, llama la atención la postura de afirmación del mercado y la actuación mediante concertación. Desde su inicio, la planificación se mostró beligerante contra el intervencionismo excesivo e inició la línea seguida posteriormente de diálogo y concertación con la sociedad sobre la que pretendía actuar.

El primer Plan no pudo abordar los problemas de la inflación y éste es un tema que ha seguido siendo el talón de Aquiles de la planificación. En este inicio del proceso planificador tal defecto estaba justificado, dada la situación de destrucción del aparato productivo, las enormes deficiencias en las estadísticas y la general penuria. El Plan, por otra parte, más que tener una visión global de la evolución de la economía, se concentraba en la reconstrucción de determinados sectores claves. Esta estrategia recuerda, en otro contexto, las posteriores elaboraciones teóricas de HIRSCHMAN sobre el desarrollo desequilibrado.

Los ecos del primer Plan francés se oyeron en España justo cuando estaba finalizando. El profesor DE TORRES MARTÍNEZ, sin citarlo expresamente, planteaba una coordinación de la política en unos términos que caen dentro de la definición de planificación indicativa: "Lo que la necesidad imperiosamente demanda es la creación de un organismo central de planificación y coordinación, al cual estén subordinados no sólo los planes económicos a largo plazo, sino también las resoluciones a corto plazo... Esta propuesta tiene, al menos, la ventaja de no ser original, pretende sólo implantar en nuestro país algo que la experiencia de otras naciones ha demostrado que es útil y eficaz."⁵

⁵ DE TORRES MARTÍNEZ, Manuel, *La coordinación de la Política Económica en España*, I. S. León XIII, Madrid, 1953.

Las agrias reacciones del poder a esta propuesta, que alguna vez ha contado el profesor VELARDE, demostraban que todavía el tema suscitaba recelos, seguramente por su novedad y por la crítica implícita — si hacía falta coordinación económica, es que se carecía de ella.

Después del impulso francés a la reconstrucción del aparato productivo básico (48 por ciento de incremento del P.I.B. en 1952 sobre 1946 y del 22 por ciento sobre 1938), el *II Plan* (1954-57) se definió como “un instrumento de orientación de la economía y como marco de los programas de inversión”. En él se engloba casi la totalidad de la economía tratando de conseguir una mayor producción de forma equilibrada. Fue un Plan de crecimiento armónico, lo que supuso un cambio en la estrategia del desarrollo de gran magnitud. El *II Plan* utilizó de modo mucho más sistemático la contabilidad nacional y se llegó a unas proyecciones del equilibrio ahorro-inversión para el período. Se creó una “Comisión de Financiación”, que estudió las condiciones monetarias y financieras necesarias para lograr la coherencia del Plan, a fin de lograr una expansión equilibrada y se elaboró un cuadro macroeconómico prospectivo. La realidad superó a la previsión y se produjo un desequilibrio de pagos exteriores y de precios.

En España, como en muchos otros países, se apreciaron las influencias de este fenómeno, relatadas por el Profesor Manuel Jesús GONZÁLEZ⁶ en lo que se refiere a los economistas. En el campo administrativo cabe destacar la creación de la Oficina de Coordinación y Programación Económica (O.C.Y.P.E.) en 1957. A nivel político, se creó la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, que prefiguraba la tendencia a un tratamiento específico y coordinado de los temas económicos. También se produjo un cambio de Gobierno que dio lugar a una visión distinta en la concepción de la economía. La mejor prueba de ello fueron los intentos inmediatos de unificar los cambios, de fijar la paridad dólar de la peseta, de liberación comercial. Simultáneamente se produjo una visita de una misión técnica de la O.C.D.E. y la entrada a principios de 1958 de España en dicho organismo internacional.

El *III Plan francés* (1958-61) estuvo condicionado por una serie de

6 GONZÁLEZ, Manuel Jesús, *Los economistas en el prelude de la planificación indicativa*, “Investigaciones Económicas”, marzo 1978.

hechos entre los que destacan la firma del Tratado de Roma (C.E.E.) en marzo de 1957 y la preocupante situación económica de Francia. Sin embargo, los objetivos de restauración de la libre competencia y de apertura hacia el exterior coincidían con los de lograr una expansión económica. Este último fin se encontró en contradicción con la estabilización llevada a cabo en 1958. Los conflictos de fines expansionistas a medio plazo con la corrección de la coyuntura se saldaron a favor de esta última, con cierta marginación del Plan. En aquel momento no se concebían más que planes de desarrollo expansionistas y la selectividad todavía no era un tema relevante en la filosofía planificadora. En España, en este período se produjo la transformación más importante de su historia económica desde la guerra: el *Plan de Estabilización* que determinó la apertura exterior y la liberalización de la economía española. Se sentaron las bases de una economía de mercado, paso previo para implantar la planificación indicativa.

El *IV Plan* (1962-65), llamado "Plan de Desarrollo Económico y Social", trató de superar las dificultades del anterior provocadas por el enfrentamiento coyuntura-medio plazo, que dio lugar a la revisión a la baja de sus objetivos. Bajo el impulso del nuevo Comisario del Plan, Pierre MASSÉ, se introdujeron una serie de innovaciones que supusieron un intento de salto hacia adelante y trataban de superar la crisis ya referida del III Plan. Los aspectos innovadores más importantes fueron:

— La atención a los equipamientos colectivos: la distribución de los frutos del desarrollo.

— Previsiones cuantificadas de ingresos y gastos del Estado e integración todavía frágil de las provisiones financieras con las reales.

— Política de ordenación del territorio.

— El aspecto más importante, sin duda, fue la utilización del Plan como movilizador de los diversos grupos socioprofesionales (empresarios, sindicatos, etc.), de forma concertada, que lo convirtieron en un tema ampliamente difundido y comentado a nivel popular.

De nuevo las medidas coyunturales adoptadas por el Ministerio de Hacienda en 1963, sin hacer referencia alguna al Plan, le restaron credibilidad e hicieron menos compulsiva la planificación francesa de ahí en adelante. La existencia de dos centros de decisión económica y la falta de coordinación entre ellos, plantearon con toda crudeza el tema

de la unidad de la política económica — en sus versiones a corto y medio plazo — y marcaron el inicio de las dudas sobre el futuro de la planificación indicativa. No obstante, el prestigio de este instrumento de la política económica se mantenía todavía a un alto nivel, y su conocimiento y aceptación a nivel popular alcanzaba su grado máximo.

El período del IV Plan francés fue definitivo en la historia de la planificación española. *Se creó en 1962 la Comisaría del Plan de Desarrollo* que desde el primer momento estuvo muy directamente influida por las ideas francesas y en concreto por Pierre MASSÉ, como muy bien muestra TAMAMES.⁷ Apareció el *primer Plan (1964-67)* que incluía directrices concretas para empresas públicas, estadísticas, desarrollo regional, mejora agraria, acción concertada en la política industrial, regulaciones técnicas al tráfico exterior de mercancías y fijación anual de la cifra del Crédito Oficial.⁸ Un hecho que había tenido notable influencia en dicho Plan fue la publicación de un voluminoso informe del Banco Mundial en 1962, sobre la economía española.

Las dificultades políticas y administrativas citadas más arriba, así como las económicas, dieron lugar a que el *V Plan francés (1966-70)* fuera menos ambicioso — por ejemplo en su tasa de crecimiento — y que se buscara superar la dicotomía de centros de decisión de la política económica a través de un debate, previo a su votación en el Parlamento, sobre sus grandes orientaciones y a que se distinguiese hábilmente entre previsiones y objetivos. El citado debate no tuvo gran utilidad, porque sus resultados se conocieron después de la votación del Plan en el Parlamento. Las innovaciones más interesantes fueron la creación de la Comisión de Prestaciones Sociales, que analizó las transferencias de este carácter, y las proyecciones más a fondo de los aspectos financieros, llegando por primera vez a las proyecciones de las cuentas de las empresas de cada sector. Aunque los objetivos de crecimiento globales se alcanzaron, a nivel de las diversas magnitudes en que se desglosa el cuadro macroeconómico, las discrepancias fueron amplias. Se sobrepasaron.

7 TAMAMES, Ramón, *Estructura Económica de España*, vol. III, Guadarrama, Madrid, 1973.

8 Presidencia del Gobierno. Comisaría del Plan de Desarrollo: Plan de Desarrollo Económico y Social, B.O.E., Madrid, 1963.

saron en la inversión y se quedaron cortos en consumo privado. La revolución de marzo de 1968 planteó, sin embargo, una crisis multidimensional de la sociedad occidental, es especial francesa, que obviamente afectó a la planificación.

En España entramos en la época del *II Plan* (1968-71) que entró en vigor un año después de lo previsto debido a la situación económica (devaluación de la peseta en 1967), dando lugar a una prórroga del I Plan. El mecanismo de consulta previa usado en Francia se copió, y aparecieron unas "Directrices", bases del futuro Plan, en 1967, que fueron enviadas a consulta a diversas instituciones. Se introdujeron los términos monetarios en las previsiones y se trató de llevar un control "automático" de la evolución, a través de unas "señales de alerta", a semejanza de los "clignotants" franceses.

En la elaboración y aprobación del *VI Plan francés* (1971-75) se fue haciendo evidente la crisis de la planificación en el país vecino y se apreció un clima político de cierta hostilidad; se hizo más difícil llegar a la concertación y la participación sindical fue más baja. Se le concedió especial importancia a la industrialización — la comparación con Alemania fue constante — y los debates incluyeron una buena porción de crítica al cumplimiento del anterior Plan.

En España el *III Plan* (1972-75) trajo consigo innovaciones de interés. Se introdujo una previsión orientativa a largo plazo — Horizonte 1980 — muy sugerente, influida por las ideas de TOFFLER, pero basada en un modelo econométrico específico. Las previsiones a largo plazo se justificaban en que la "experiencia de los dos primeros Planes de Desarrollo muestra que un cuatrienio es un período insuficiente para trazar una política de gran alcance. De ahí la necesidad de engarzar los Planes a plazo medio en una previsión temporal más amplia... que proporciona un marco para la formulación de la política económica".⁹

Las inversiones públicas dieron un paso significativo para su integración en la política a medio plazo: el Programa de Inversiones Públicas (P.I.P.) fue discutido ampliamente entre la Comisaría y el Ministerio de Hacienda y se llegó al establecimiento y concreción de unos

⁹ Comisaría del Plan de Desarrollo. III Plan de Desarrollo, B.O.E., Madrid, 1971.

Grandes Proyectos. Por otra parte, las “Directrices” fueron extensamente debatidas por una Administración muy influida por el enorme poder político de la Comisaría del Plan. Todo ello hizo que la riqueza de ideas y aportaciones fuera muy superior al Plan anterior. Por si alguna vez hubo dudas, el contraste con el caso francés mostró la importancia de la relación entre el poder político y la planificación.

La crisis iniciada en la guerra de Yom Kimpur, que desató subidas del precio de los crudos, arrasó una forma de planificación europea en la que la ecuación planificación-expansión estaba muy arraigada. Las importantes modificaciones sectoriales y las dificultades de previsión global hicieron difícil, si no imposible, una planificación globalizadora al uso.

Siguiendo a ESTRIN y HOLMES,¹⁰ la historia de la planificación francesa se puede dividir en las siguientes etapas:

- Reconstrucción (1946-53).
- Éxito (1953-65).
- Comienzo de la decadencia (1965-75).
- Decadencia (1975-81).

Alargaría mucho esta introducción hacer un recuento de la última etapa. Baste decir que el *VII Plan* (1975-80) tenía los clásicos objetivos de este período de crisis económica (empleo, equilibrio exterior y precios), que la política seguida ha sido calificada como Plan Barre y que el *VIII Plan* que hacía hincapié en las industrias de alta tecnología, dejó de existir en sus primeros meses a raíz de la victoria socialista en mayo-junio de 1981.

En España, la crisis de la planificación fue todavía más radical: el Ministerio de Planificación no pudo ni siquiera lograr que el Gobierno aprobara el IV Plan debido a su propia incapacidad, a su marginación dentro de la Administración y a la difícil situación política en los últimos años del General Franco.

Esta presentación de la planificación francesa y española, mostrando sus avatares e innovaciones, a manera de las vidas de PLUTARCO, no debe de ocultar la enorme difusión de esta técnica en la década de los

¹⁰ ESTRIN, SAUL y HOLMES, Peter, *French Planing in Theory and Practice*, “Genoge Allen and Unwin”, Londres, 1983.

cincuenta y en especial la de los sesenta. Incluso Alemania que siempre ha mantenido el principio de no intervención pública, introdujo a partir de 1967 el inicio de una planificación financiera de los Poderes Públicos y de una programación quinquenal adaptable anualmente.

Antes de entrar en la evaluación de las posibilidades de la planificación indicativa en un período de crisis económicas y en un país democrático, es necesario profundizar sobre ciertos aspectos generales, incluyendo algunos de carácter meramente teórico, que permita llegar a algunas conclusiones.

LA ELECCIÓN DE LOS OBJETIVOS

La elección o selección de los objetivos de un Plan de Desarrollo implica un análisis de las personas o grupos que los adoptan. Un Plan exige la explicitación de un abanico de objetivos, ordenados y jerarquizados, del conjunto de la sociedad, lo que supone la integración de los correspondientes al sector privado y al público, todo ello complicado con la necesaria introducción del factor tiempo. Las preferencias a tener en cuenta siguiendo a CAIRE¹¹ son:

1. *Las preferencias de los partidos políticos.* En una sociedad democrática, los programas de los partidos en el poder deben tener lógicamente, un gran peso. Las dificultades de compatibilidad de objetivos en caso de Gobiernos de coalición pueden limitar seriamente el alcance de la planificación. Por otra parte, los programas de los partidos de la oposición deben ser tenidos en cuenta especialmente en aspectos en que mantienen abierto, enfrentamiento con el Poder. Considerar, por otra parte, que la planificación no es más que una concreción de la política económica y social del programa electoral del partido en el Poder da lugar a un reduccionismo excesivo. Hay que tener en cuenta a otros grupos sociales.

2. *Las preferencias de la Alta Administración.* El Plan es un instrumento tecnificado cuya concreción, instrumentación y seguimiento se realiza por una Administración cada vez más voluminosa, que administra un sector público de crecientes dimensiones. Aparte de la par-

11 CAIRE, Guy, op. cit.

ticipación del Sector Público en la economía, un indicador significativo, a efectos de la planificación, lo constituye la parte de la inversión (pública *strictu sensu* y de las empresas públicas) que de una u otra forma controla al Estado.

3. *Las preferencias de los grupos de presión profesionales.* No pueden dejar de tenerse en cuenta las posiciones de los sindicatos y de las agrupaciones empresariales, ya que, en caso contrario, se corre peligro de fabricar un Plan absolutamente utópico y alejado de la realidad, lo que limitaría sus posibilidades de implantación.

Evidentemente, en una sociedad democrática, el primer aspecto debe primar sobre los otros. De no ser así, se caería en el grave riesgo de la tecnocracia, si se prima el segundo aspecto, o de la demagogia y el oportunismo, si el tercero fuese el más relevante. En los dos últimos casos, se vulneraría la voluntad popular, convirtiéndose el Plan en el instrumento de un grupo o grupos sociales para conseguir sus fines.

En España, la planificación fue concebida y realizada en un marco no democrático y lógicamente, a falta de partidos políticos, las preferencias de la Administración y de los grupos de presión autorizados fueron las que tuvieron la mayor relevancia. Se ha calificado a los planes españoles de tecnocráticos y no cabe duda que la Administración, o dicho con más precisión, la clase política que la controlaba, tuvo una destacada influencia en su concreción. Pero sería una enorme ingenuidad no tener en cuenta la importancia de los grupos de presión — fundamentalmente empresariales — en la elaboración de los planes y en la obtención de los beneficios de las medidas en que se concretaban (acción concertada, subvenciones, planes parciales de reestructuración, contratistas de las obras programadas...). Algunos autores¹² consideran que esta última influencia primaba a gran distancia de las otras y ciertamente no puede despreciarse su opinión si se hace un análisis sociológico de la composición de las Comisiones sectoriales y horizontales de los tres planes.

La mala imagen que sobre la planificación española ha provocado el “pecado original” de su nacimiento en un Estado no democrático ha impedido su revitalización posterior, por lo menos por Gobiernos que

¹² LERENA, Luis, *La crisis de la planificación española*, “Actualidad Económica”, Madrid, 24 de enero 1976.

no fueran de izquierda, a pesar de estar citada explícitamente en la Constitución. El uso de este instrumento de la política económica no podía dejar de estar contaminado por los defectos citados en aquellas circunstancias políticas; sin embargo, ello no significa que carezca de utilidad en la situación actual. A la valoración de las ventajas e inconvenientes de la utilización de los planes se dedican las próximas líneas.

MODELOS EN LOS QUE SE BASA LA PLANIFICACIÓN INDICATIVA

Pasando de los aspectos prácticos y político-sociales de la planificación a su basamento técnico, se puede esbozar el marco teórico de la justificación de los Planes. La actual situación de crisis de la planificación exige, antes de avanzar en otros aspectos, entrar en el detalle concreto de su justificación teórico, que se podría hacer a través de un estudio de los modelos econométricos realmente usados. A efectos de claridad expositiva se va a tratar de enfocar este tema sobre los diferentes tipos de modelos — o la teoría económica que incorporan —, mostrando sus deficiencias y ventajas.

Como cuestión previa, conviene señalar que los modelos son fundamentales para lograr una mínima coordinación de la política económica a medio plazo y que presentan multitud de problemas en épocas de gran inestabilidad, tanto por razones de consistencia teórica, como por las imperfecciones de la técnica econométrica. En efecto, al variar las circunstancias, la mayor parte de los coeficientes estructurales de los modelos, que se estiman sobre datos históricos, reflejan la realidad con menor precisión que en épocas de crecimiento estable.

Los modelos usados con más asiduidad son de *base teórica Keynesiana dinamizada*. Las ideas de HARROD¹³ constituyen el punto de partida; en ellas, la tasa de crecimiento está determinada por la inversión, la cual a su vez depende de las expectativas de los empresarios sobre la demanda prevista. El multiplicador y el acelerador constituyen los me-

13 Entre sus numerosas publicaciones cabe seleccionar la siguiente: HARROD, R. F., *Economic Dynamics*, Macmillan, Londres, 1937. Pero sus primeras aportaciones son anteriores a la década de los cuarenta y se encuentran en todos los libros de texto sobre teoría del desarrollo.

canismos teóricos de ajuste e incluyen relaciones entre variables con desfases temporales. Metodológicamente, en una versión elemental de este modelo, se podría hablar con más propiedad de estática comparativa que de una teoría dinámica propiamente dicha.

Si bien en una primera formulación se incluye sólo la inversión privada, en los modelos usados, la inversión pública constituye una variable clave y una palanca fundamental de la política económica. El simple hecho de concretar y proyectar la inversión pública supone un enriquecimiento a la información que aporta la planificación a la sociedad, porque esta magnitud tiene una participación creciente en la F.B.C., sobre todo si se tiene en cuenta la inversión de las empresas públicas.

Este tipo de modelos proporciona previsiones cuantitativas de las principales macromagnitudes y se pueden utilizar, mediante simulaciones, para analizar los efectos de las diversas medidas de política económica — especialmente si son cuantificables — y la coherencia de la política seleccionada.

Desde sus primeros escritos sobre el tema, HARROD¹⁴ distingue entre tasa de crecimiento “real” — la que “realmente” se produce —, que depende de la inversión, y la tasa de crecimiento “natural”, llamada posteriormente “potencial” por diversos autores y aceptada y calculada para cada país por la OCDE en las postrimerías de los sesenta y principios de los setenta. Esta tasa “natural” o “potencial” indica el máximo crecimiento posible, dadas las limitaciones del sistema productivo y dando por supuesto el pleno empleo de los factores de la producción.

Lógicamente, siguiendo la doctrina generalmente aceptada desde la Teoría General de KEYNES no hay ninguna garantía de que la economía crezca “realmente” a su nivel “potencial” o “natural”. Por el contrario, como es sabido, el crecimiento real es inestable, dependiendo finalmente de las expectativas. La publicación de las previsiones del Plan puede permitir a los empresarios disponer de un apoyo concreto en el que basar sus expectativas, reduciendo la inestabilidad del crecimiento y provocando una convergencia entre los crecimientos previsto y realizado. Su-

14 HARROD, R. F., *An essay in Dinamic Theory*, “Economic Journal”, volumen, 49, 1939.

pone, en resumen, una disminución del riesgo de los empresarios y, *ceteris paribus*, ello da lugar a un aumento del crecimiento real. Conviene recordar a este respecto la cita a KEYNES al comienzo de este Capítulo.

Esta lógica fue utilizada por la planificación en la época de MASSÉ y, por supuesto, en España en los tres Planes. En España se recibió una influencia adicional por un autor W. BECKERMAN¹⁵ que introduce una variante al modelo. Su variante supone la existencia de economías de escala y hace depender la tasa de introducción — o creación — del progreso tecnológico de la tasa de crecimiento. De esta manera, el progreso tecnológico se convierte en una variable endógena al modelo: a mayor crecimiento de la economía, mayor crecimiento del progreso tecnológico, lo que implica un aumento del potencial de desarrollo, y así sucesivamente. En una época en que España tenía unas tasas de crecimiento elevadas, la filosofía que se deduce de esta teoría no podía ser más atractiva.

Las principales deficiencias de los modelos de inspiración Keynesiana consisten en la ausencia de una base microeconómica y en el defectuoso tratamiento del comercio internacional y de la balanza de pagos. La escasa información microeconómica dificulta la orientación productiva — a nivel de productos o grupos de los mismos —. En una crisis como la actual, en la que las variaciones de precios relativos de los bienes y de los “inputs” son muy grandes, esta deficiencia es grave. Aunque a nivel agregado se mantenga el balance, los desequilibrios a nivel microeconómico pueden dar lugar a paro estructural. Hasta ahora la mejora de este modelo introduciendo la multisectorialidad no ha dado frutos significativos.

La otra base teórica de modelización relevante está basada en *la teoría del equilibrio general*, y considera que un plan indicativo equivale formalmente a un vector de precios de equilibrio que surja de la actividad de la economía a través de unos mercados de futuros. Aunque, justo es decirlo, desde las primeras exposiciones teóricas de este modelo¹⁶ se deja

15 BECKERMAN, WILFRED, *The British Economy in 1975*, Cambridge University Press. Cambridge, 1965. El profesor BECKERMAN fue consultado durante la elaboración del III Plan de Desarrollo en España.

16 MEADE, J. E., *Plan et prix. Entre socialisme et libéralisme*. Riviere,

bien claro que en la práctica hay muy pocos mercados de futuros — que darían un precio futuro al obtenerse el equilibrio —, por lo que las decisiones privadas no se pueden concretar al introducir la variable tiempo. Sin embargo, si la planificación pudiera hacer previsiones de precios mejorarían mucho las oportunidades para asignación de recursos. La posición de MEADE se concreta en que la planificación indicativa podría ser el perfecto sustituto de estos mercados de futuros condicionados ofreciendo un vector de precios para cada momento, mediante la utilización del método walrasiano, que produjese el equilibrio en los mercados. Si la gente conociese los precios de equilibrio futuros se tendría un Plan indicativo completo que mejoraría la significación de recursos, cumpliéndose las propiedades del equilibrio del mercado.

La utilización de los costes de transacción de la información completaría este modelo, pero más adelante se hablará de este tema, al referirse el tema información y Plan. Lamentablemente un enfoque tan ambicioso no llega, ni siquiera a nivel teórico, más que a ofrecer diversas posibilidades alternativas de precios futuros. A nivel aplicado, las limitaciones son todavía mayores, por lo que la utilización de modelos sobre esta base de equilibrio general es muy reducida.

El enfoque del equilibrio parcial, referido a un producto o mercado concreto, se ha venido utilizando para ciertos planes sectoriales — siderurgia, energía, etc. — integrándose en muchos casos en Planes generales. Para el caso concreto de los proyectos de inversión técnica más utilizada es la de evaluación económica de proyectos (Coste-Beneficio y Coste-Eficacia).

Por último, no se puede dejar de citar a la *escuela holandesa*, cuyo refinamiento econométrico fue proverbial característica suya. Su más destacado exponente, el profesor TINBERGEN,¹⁷ realizó un estudio sobre congruencia de fines y medios de la política económica, con modelizaciones concretas de enorme valor.

París, 1952. Es traducción de *Planning and the price mechanism. The Liberal Socialist Solution*. Allen and Unwin. Londres.

The theory of indicative planning, "Manchester University Press", Manchester, 1970.

¹⁷ TINBERGEN, Jan, *Central Planning*, North Holland Publishing Company, Amsterdam, 1964.

II. Necesidad de planificar

INFORMACIÓN Y PLAN DE DESARROLLO

La información es un tema central que justifica todo el proceso de la planificación indicativa. La cita de KEYNES con la que comienza este discurso muestra que la información constituye un aspecto especialmente relevante.

Existe un amplio conjunto de pensadores que han desarrollado esta idea, llegando a la conclusión de que, a pesar de todos sus defectos, el mercado es el mejor transmisor de información económica. HAYEK¹⁸ justifica precisamente la existencia e importancia del mercado en el hecho de que en una sociedad “la masa de información que necesita la coordinación de los proyectos y acciones individuales, se encuentra dispersa entre cientos de miles de personas y sobrepasa ampliamente la capacidad del cerebro humano; la libertad de los individuos para utilizar la información que existe en su entorno, aunque sea incompleta e imperfecta a fin de lograr sus objetivos individuales, hace del mercado el sistema capaz de conseguir más adecuadamente... la mejor regulación del orden social”.

Es ésta una aportación básica a la justificación de la existencia del mercado y a sus ventajas respecto a otros tipos de organización económica. Pero la planificación indicativa no sólo no niega el mercado y la libertad de actuación, sino que considera que los puede complementar o incluso potenciar. Cuando el citado autor puntualiza que las informaciones pueden ser “incompletas e imperfectas” cabe preguntarse si la planificación puede completarlas y perfeccionarlas, ofreciéndolas a la sociedad para su libre utilización.

A más de un oyente sorprenderá la utilización de teorías de autores tan radicalmente liberales para añadir una justificación a los Planes. No cabe duda que las teorías y pensamientos de los grandes maestros trascienden, incluso, a su ideología. Para continuar la exposición de estas

¹⁸ HAYEK, F. A., *The Use of Knowledge in Society*, “American Economic Review”, septiembre de 1945.

ideas convendría desarrollar la teoría de la información desde un punto de vista económico, teniendo en cuenta los costes de transacción que lleva anejos su recopilación y utilización. Las aportaciones de STIGLER, ALCHIAN, ARROW y otros, son extraordinariamente relevantes al respecto.

ALCHIAN¹⁹ establece algunos principios fundamentales. El primero se concreta en que la “difusión y adquisición (la producción) de la información se guía por las leyes ordinarias de costes de la producción: la más rápida diseminación o adquisición de aquella cuesta más”. El segundo principio básico consiste en que “como cualquier actividad económica, la especialización (en la producción) de la información aumenta la eficiencia”.

En otras palabras, existen economías de escala en la adquisición y utilización de la información. Esto explica que, incluso en países tan refractarios al principio de la planificación como EE.UU., las grandes empresas realizan ejercicios analíticos y prospectivos sobre la evolución de la economía, o de un sector de ella en relación con el conjunto. También justifica la proliferación de excelentes empresas consultoras de previsión económica en dicho país que el propio mercado las retribuye procurándoles ingresos nada despreciables.

En el caso de la planificación aplicada al Sector público, la avalancha de información, ordenada y utilizable, que se ofrece al mercado es de tal valía que, aunque el ejercicio planificador se limitase a este sector, justificaría ampliamente un Plan de Desarrollo.

Volviendo al hilo argumental básico, si el coste de producción de la información es considerable y si existen economías de escala en este sector, la planificación puede elevar la productividad del sistema, reduciendo los costes de transacción de este preciado bien. No se puede dejar de citar dentro de un concepto más amplio — la teoría del desarrollo — que la mayor rapidez y disminución de costes de la difusión de la información puede acelerar, a su vez, la introducción de las innovaciones schumpeterianas y, por consiguiente, estimular el desarrollo.

¹⁹ ALCHIAN, A. A., *Information Cost, Pricing and Resource Unemployment*. Publicado por primera vez en 1969 y recogido en “Economic Forces at Work, Liberty Press, EE.UU., 1977.

El funcionamiento normal del mercado no permite garantizar la asignación óptima de los recursos invertidos en la producción de informaciones. El mercado conduce a una subinversión crónica, debido a que el introductor de la innovación tiene que repartir sus ventajas con los empresarios que le copian, o que se aprovechan de la creación de un mercado, lo que dificulta la amortización de los gastos en información (e investigación). Este hecho lo resalta ARROW²⁰ mostrando que cuanto más integrada verticalmente está una producción concreta o más grande la diferencia del producto nuevo, más difícil es “copiarlo”. Teniendo en cuenta que la mayor parte de las innovaciones son de pequeña cuantía (o de escasa diferenciación) con respecto a la realidad anteriormente existente, son importantes las diferencias entre la inversión óptima para la empresa y la correspondiente desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto, como sostiene STIGLER.

Hay, sin embargo, una seria crítica a la planificación que conviene tomar en cuenta. En efecto, se argumenta que, aún admitiendo todas las limitaciones a la utilización y difusión de la información, el mercado, a través del procedimiento de prueba y error, no da lugar a errores sesgados sistemáticamente en algún sentido. Esta observación es relevante por cuanto los planes han sido utilizados en muchos casos para movilizar a una sociedad hacia objetivos concretos, provocando desviaciones del camino considerado como adecuado hasta por el propio Plan. Los casos de P. MASSÉ en Francia, y del I Plan en España, provocaron voluntariamente un desplazamiento de las expectativas en un sentido expansivo más allá de lo deseable, produciendo inflación y tensiones de balanza de pagos. Es evidente que la creación de errores sistemáticos por la planificación, debido a su utilización tecnocrática como instrumento de una política concreta, debe ser tenida en cuenta. Respecto a otro tipo de errores sistemáticos, basados en defectos técnicos de previsión, deben ser equiparados a los que el propio mercado también produce.

La diferencia entre ambos casos muestra un evidente peligro de la planificación: su posibilidad de manipulación política interesada. Por esta manipulación, y los consiguientes desencantos de los empresarios y

²⁰ ARROW, K., *Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention*, Princeton University Press, EE.UU., 1962.

demás agentes, se quiebra la fe en la planificación en muchos países. La información y su tratamiento exige que el ejercicio planificador se haga con una cierta asepsia para evitar estas contaminaciones políticas. De ahí la necesidad de máxima participación y transparencia en este proceso de elaboración de Planes.

INCERTIDUMBRE Y CRISIS DE LA PLANIFICACIÓN

¿Cuál es el papel de la planificación en un período de crisis económica y de incertidumbre? ¿Qué planes pueden hacerse en estas circunstancias? La planificación ha estado ligada al crecimiento; su función habitual ha consistido en estimular el crecimiento hasta el máximo potencial, desgraciadamente muchas veces hasta más allá de las posibilidades. Los modelos econométricos keynesianos respondían a esta filosofía. Había, pues, una congruencia perfecta entre la técnica económica y la política económica plasmada en el Plan. Los objetivos de crecimiento máximo y de pleno empleo de los recursos eran los prioritarios y apenas quedaban matizados por otros secundarios que en su misma expresión mostraban su grado subalterno: “compatible con la estabilidad de los precios y el equilibrio de la balanza de pagos”.

Desde poco después de la II Guerra Mundial hasta la crisis del petróleo hubo un período de crecimiento continuado con oscilaciones moderadas y fuerte aumento de precios en comparación con el período de anteguerra, pero suave aunque progresivamente acelerado, desde la perspectiva actual. Las modificaciones estructurales fueron grandes; sin embargo, se producían de forma gradual. Sectores concretos tenían desarrollos por encima o por debajo del crecimiento de la renta y sus elasticidades respecto a ésta eran relativamente constantes. Los modelos keynesianos, cuyo enfoque sectorial era deficiente, eran suficientes si se complementaban con otros basados en el análisis “input-output”. La principal característica de estos últimos — que se concreta en interrelaciones entre los diversos sectores productivos expresados en cantidades y no en precios — en el mantenimiento de coeficientes estructurales y se ajusta a un mundo con relativamente escasas variaciones de los precios relativos.

Desde la crisis de 1973, las variaciones de los precios relativos de-

bidas al encarecimiento de “inputs” como la energía, produjeron efectos de sustitución que dejaron literalmente sin demanda a sectores completos, al tiempo que en otros se generaron enormes tensiones de demanda, por ejemplo en la energía sustitutiva de importaciones. Además, los efectos — renta de una drástica reducción del crecimiento (y de la renta disponible) tuvo su repercusión en el grado de ocupación del conjunto de los sectores productivos. Los únicos modelos disponibles con capacidad explicativa de estos fenómenos eran los basados en las tablas input-output — con simuladores de incremento de precios — que fueron útiles en la primera etapa de la crisis para previsiones de incremento de precios, pero que no podían explicar y menos prever las variaciones de la demanda por sectores. Pronto, a mediados de los setenta, las variaciones estructurales en el sector industrial rebajaron su capacidad explicativa.

En Francia se sustituye el modelo neokeynesiano FIFI por el D.M.S. (Dynamique Multi-Sectoriel) mucho más completo y complejo que el anterior. Suponía un adelanto indiscutible al introducir la sectorización, pero no podía superar su propio enfoque keynesiano.

Es necesario precisar que esta crítica a las insuficiencias de los modelos keynesianos como instrumentos explicativos de la actual crisis no constituye una crítica a la teoría de KEYNES. La situación en la crisis de los treinta era muy adecuadamente recogida por la “Teoría General”, pero los aspectos microeconómicos de la crisis de los setenta no están reflejados por una teoría pensada para otras circunstancias.

Desgraciadamente, los modelos que podrían explicar estos aspectos — los basados en el equilibrio general — tienen un desarrollo insuficiente. En resumen, las nuevas circunstancias han dejado a los planificadores (y en general a los actores de la política económica) notablemente desequipados de instrumentos teóricos y de modelos econométricos.

Estas deficiencias limitan la amplitud y el grado de detalle de la planificación en el momento actual.

Otro aspecto importante que condiciona el ejercicio planificador se deriva del origen de la crisis y de la incertidumbre sobre su evolución. Las variaciones absolutamente imprevisibles del precio del petróleo — ¿quién hubiera podido afirmar hace un año que iba a bajar el petróleo? ¿continuará esta baja? — y las diferentes reacciones de las diversas economías reducen las posibilidades de previsión a medio plazo.

No se puede iniciar la labor planificadora dos años antes de la fecha de entrada en vigor del Plan y hacer previsiones razonablemente fiables para cuatro o cinco años después.

Es cierto que el horizonte previsible para muchas actividades se ha reducido. Pero no para todas las actividades económicas. Y éste es un aspecto importante, porque abre la posibilidad para un tipo de planificación de amplitud y alcance más reducidos, pero indudablemente, significativos.

Las difíciles condiciones internacionales que en la última década todos los países han tenido que asumir, derivadas de una inflación alimentada por diversos mecanismos, una inestabilidad monetaria permanente, sin apenas procedimientos de regulación a escala mundial, la aparición de nuevos países productores en los mercados mundiales que han transformado la distribución internacional del trabajo, la revolución tecnológica de los microprocesadores, y el problema de la energía, da lugar a una situación de crisis e incertidumbre generalizada.

Precisamente, esta situación de crisis e incertidumbre ha sido el argumento utilizado para rechazar cualquier idea de planificación, haciendo ver que el mercado con sus resortes automáticos será el mejor regulador de la actividad económica. Los que así piensan, olvidan el alto coste que se está pagando por seguir esta política del "laisser-faire".

Se pregunta TAMAMES²¹ si en la década de los 80 vamos a ser capaces de construir el modelo de desarrollo que necesitamos, y se responde diciendo que precisamos una buena mezcla de mercado y planificación, pues ser partidario de la planificación no es ser enemigo del mercado, ambas instituciones se complementan en el devenir de una economía mixta. Quizás como piensa la Comisión de Reforma de la Planificación francesa la nueva legitimidad de la planificación se encuentra en este texto, con objeto de movilizar nuestras energías y nuestras iniciativas para dominar el futuro.²²

Para GUY QUADEN²³ la "planificación es más necesaria que nunca

21 *Planificación en España. Una propuesta Institucional. Crisis y vigencia de la planificación*, "Pensamiento Iberoamericano", pág. 106, Madrid, 1982.

22 *Comission de Réforme de la Planification en France*, París, 1982.

23 QUADEN, Guy, *Crises et renouveau de la planification*, "Annales de l'économie publique, sociale et cooperative", núm. 2, avril-juin 1982, pág. 141.

frente a las dificultades económicas que se han acumulado estos últimos años. La fuerte caída de la tasa de crecimiento económico hace que las elecciones tengan que ser efectuadas con el mayor rigor. Los grandes problemas a los que la mayor parte de los gobiernos se enfrentan (alta tasa de paro, inflación persistente, crisis industrial y fuerte déficit de las finanzas públicas), tienen todos una dimensión de medio plazo y nadie puede creer que puedan ser rápidamente resueltos. La planificación, en la medida que puede contribuir a explicar los posibles escenarios futuros, a clarificar las opciones, a organizar una reflexión colectiva y a promover un esfuerzo ordenado, sigue siendo un instrumento fundamental de la necesaria democratización de la vida económica”.

El problema de la incertidumbre ha sido abordado en el sentido de que la planificación ha de ser continua. Esta continuidad en la planificación es interpretada por algunos como una planificación deslizante, que acepta una revisión permanente de los objetivos y de los medios, tal y como se practica en la empresa. Pero como dice Robert MALDAGUE²⁴ este sistema se enfrenta con dos serias objeciones: la lentitud de la elaboración del plan y el temor de hacer los objetivos ajustados de año en año más imprecisos y más inciertos que en el pasado.

La Comisión para la Reforma de la Planificación francesa²⁵ considera que apoyándose en la fijeza de los objetivos y en la transparencia de las acciones, la planificación tiene la ventaja de reducir la incertidumbre para los agentes descentralizados. El Plan de la Nación no puede ser revisado incesantemente en sus objetivos, sino en algunos de sus medios; a juicio de la Comisión, mejor que hablar de planificación deslizante, es hablar de planificación continua o contra-aleatoria, la revisión lógica de los medios, no debe desembocar en una alteración de los objetivos.

Es comúnmente aceptado que la planificación tiene un alcance a medio y largo plazo, y que sus ventajas no se apreciarán más que en este horizonte. Este hecho silencia los efectos positivos de la planificación a corto plazo. Complementariamente se ofrece un “cuadro de referencia indispensable a esta política”, que consiste en una “visión coherente y

24 MALDAGUE, Robert, *Les défis de la planification*, “Annales de l'économie publique, sociales et cooperative”, núm. 2, avril-juin 1982, pág. 158.

25 Informe citado, pág. 32.

razonada del porvenir a medio plazo”, evidentemente menos precisa y basada en previsiones tendenciales, revisibles “continuamente”.²⁶

El problema de la información, al cual se ha dado tanto énfasis anteriormente, se plantea aquí con toda su virulencia y sus limitaciones. ¿Qué dato de mayor valor económico en una época de incertidumbre que la información sobre el porvenir? La respuesta ofrecida, no obstante sus limitaciones y precariedad, es especialmente valiosa en situaciones cambiantes que exigen una enorme concentración de esfuerzos y un alto coste, fuera del alcance de casi todos los agentes económicos, salvo el Estado. Las economías de escala en la producción de información son aquí especialmente aprovechables.

El conjunto de restricciones que se ha señalado delimita el ámbito de una planificación respecto del modelo omnicompreensivo conocido habitualmente y cuyas características se pueden resumir a continuación:

- Previsiones que permitan la adaptación continua.
- Reducción de incertidumbres respecto a la actuación del Estado: programas de inversiones públicas plurianuales, explicitación de la política en sectores concretos (energía, siderurgia, informática, empresa pública, etc.).
- Prueba de coherencia, incluso a corto plazo, de las diversas políticas sectoriales. En un horizonte cambiante es necesario revisar regularmente las políticas seguidas y su coherencia interna.
- Potenciación a la actuación del mercado. Ante la imposibilidad de actuar en muchos sectores y por las incertidumbres ante la transformación de los sectores productivos, la eliminación del intervencionismo exige una flexibilización del mercado. Ésta es una limitación importante cara a la actuación del Plan en muchos sectores de la actividad económica.

La incertidumbre, incluso a los niveles actuales, se puede tratar con un sistema de previsión en revisión continua, a pesar de todas sus limitaciones. El principal problema no recae sobre la posibilidad técnica, sino sobre la posibilidad política. Es difícil encontrar un Gobierno en cualquier país que tenga el valor de decir a sus electores que el futuro les depara depreciación de la moneda, déficit de pagos exteriores, más

26 Commission de Reforme... Informe citado.

desempleo, y que determinados sectores tienen que disminuir sus actividades o cerrar. Si se opta por endulcorar o maquillar el resultado de las previsiones, la planificación carece de valor y lógicamente será despreciada por los agentes económicos. Sería un ejercicio superfluo.

Y es que las sociedades conservan la atávica costumbre de matar — políticamente — a los mensajeros que portan malas noticias.

EL PAPEL DEL SECTOR PÚBLICO EN LA PLANIFICACIÓN

El sector público entendido en sentido amplio como la actividad desarrollada por las Administraciones Públicas y las Empresas Públicas absorbe hoy día en la mayor parte de los países porcentajes que oscilan entre el 40 % y el 60 % del P.I.B. Es evidente que siendo el sector público el primer agente productor y consumidor de la Nación, el papel que ha jugado en la planificación ha sido de vital importancia.

Las medidas a adoptar por los entes públicos constituyen un cuadro orientativo, que reduce, para los demás agentes económicos de la Nación, el grado de aleatoriedad del futuro económico y que, de esta forma, esclarece la toma de sus decisiones.

Todos los agentes económicos de una nación formulan planes que recogen la actividad que cada uno de ellos piensa realizar durante un período de tiempo. Las previsiones realizadas por el sector público se recogen en el Presupuesto, cuya temporalidad queda referida a un ejercicio económico, coincidente o no con el año natural. Fue el Presupuesto, por tanto, el primer instrumento de planificación de los programas de ingresos y gastos públicos.

La necesidad que han sentido los países de planificar su desarrollo y el papel preponderante que el sector público tiene en la consecución de los objetivos del plan, ha dado lugar a una planificación a medio plazo de la actividad de los entes públicos. Surgió así un plan de actuación para los entes públicos de ámbito temporal más amplio que el Presupuesto.

Ello no ha supuesto en ningún caso la sustitución del Presupuesto por el Plan, sino que el Presupuesto ha de convertirse en el soporte del Plan. Como ha dicho Robert S. HERMAN, “la planificación sin considerar la realidad del Presupuesto anual del Estado es un ejercicio académico con muy poco contacto con la realidad”.

La simbiosis Presupuesto-Plan, conduce a un conjunto de relaciones entre ambos instrumentos que a veces ha dado lugar al nacimiento de una serie de fricciones entre los órganos planificadores y presupuestarios, consecuencia de las distintas ópticas con que se contempla la prevalencia de una u otra institución.

Dos cuestiones destacan principalmente de ese conjunto de relaciones Plan-Presupuesto: la que hace referencia a las prioridades de los objetivos y la que se centra en el campo problemático del tipo de Presupuesto.

Los Planes de Desarrollo precisan para su materialización y ejecución ser enmarcados dentro del canal de financiación que constituye los Presupuestos de los entes públicos en la aceptación amplia de los mismos, por lo menos en la parte que afecta a la planificación del sector público. Se precisa, por tanto, para la ejecución de las inversiones públicas, establecer el correspondiente ensamblaje entre Plan y Presupuesto; el grado de vinculación del Presupuesto al Plan vendrá dado por lo ordenado en la norma legal aprobatoria de este último.

La propia naturaleza del proceso realizador de los Planes de Desarrollo, con sus etapas que abarcan normalmente períodos superiores a los de ejecución del Presupuesto, ha modificado la concepción clásica de éste, que de simple instrumento de control del poder ejecutivo tiene ahora también la consideración de instrumento económico.

Es evidente que existen dificultades en el ensamblaje o instrumentación de las cifras figuradas en los Programas de Inversiones Públicas de los Planes de Desarrollo y los créditos presupuestarios, ya que, aunque aquéllas puedan haber sido elaboradas teniendo en cuenta los períodos presupuestarios, no cabe olvidar que tienen como fin último la consecución de objetivos a medio plazo, en tanto que los objetivos presupuestarios lo son a corto plazo. sin que esto quiera indicar la existencia de una barrera entre unos y otros objetivos, si bien es precisamente de la íntima unión entre unos y otros de donde nacen aquellas dificultades.

El nacimiento y desarrollo cada vez más intenso de las técnicas de planificación ha modificado también las técnicas de preparación del Presupuesto. En la época presente es de gran importancia no sólo la parte del trabajo de preparación del Presupuesto que se refiere al conocimiento de las necesidades del Estado, sino que crecen en intensidad los estudios tendentes a la integración del Presupuesto en la actividad económica na-

cional, que, sin embargo, es frecuentemente ignorada por más reciente y menos formalista que la anterior.

Los objetivos fijados en el Plan representan las metas o fines a alcanzar a medio plazo, son los faros que servirán de luz y guía para pilotar la actividad económica del país hacia un determinado sentido.

Para este encauzamiento de la actividad económica hacia unas metas determinadas se utiliza, entre otros, el Presupuesto como uno de los instrumentos claves, para que vaya corrigiendo las fluctuaciones cotidianas de la actividad económica, dando los golpes de timón necesarios para que la nave que pilota se dirija a buen puerto.

El informe HELLER²⁷ estima que la planificación a medio plazo puede contribuir bastante a esclarecer la acción presupuestaria a corto plazo. La fijación de objetivos a medio plazo es susceptible de suministrar un cuadro, dentro del cual es posible articular las decisiones a corto plazo y justificarlas.

Pero para que el Presupuesto pueda conseguir, juntamente con los demás instrumentos, principalmente el monetario, el equilibrio de la economía, es preciso dotarle de agilidad, eliminar los condicionantes que puedan impedir dicha forma de actuación.

Surge entonces la paradoja de que muchas veces el Plan puede imponer ciertos condicionantes a la actuación presupuestaria que puede impedir la consecución de los objetivos fijados en el propio Plan.

Es por ello que en el propio informe HELLER, citado anteriormente, se dice que una fórmula que combine de manera satisfactoria el establecimiento anual del Presupuesto y una planificación a medio plazo puede ayudar considerablemente a los gobiernos a dirigir la economía.

Creemos que el mejor procedimiento para establecer una conexión entre Plan y Presupuesto es a través de la previsión económica a corto plazo. Se trata de encuadrar el presupuesto en un cuadro económico global, tratando de influir sobre la evolución futura de la demanda.

Efectuada una previsión sobre las tendencias probables de la economía, en los próximos 12 ó 18 meses, fijados unos objetivos a medio plazo por el Plan (cuatro o cinco años), el Gobierno utilizará el Presu-

27 *Politique budgétaire et équilibre économique*, "O.C.D.E.", diciembre 1968, pág. 167.

puesto, en unión de la política monetaria, como instrumento para equilibrar la economía a corto plazo, teniendo, no obstante, presente los fines fijados en el Plan.

Las medidas presupuestarias que se adopten deberán tener como objetivo inmediato el mantenimiento de la estabilidad interna y externa a corto plazo, por ser éste el fin principal de la política presupuestaria. Pero la consecución de dicha finalidad puede conseguirse a través de diferentes actuaciones, algunas de ellas inclusive incompatibles con ciertos condicionantes impuestos por el Plan al Presupuesto.

El dilema que se presenta es, si los créditos presupuestarios han de ajustarse exactamente a la cifra de inversiones programadas con varios años de antelación en los Planes de Desarrollo, con toda la rigidez que ello puede suponer, o si, por el contrario, es conveniente una cierta flexibilidad de forma que los Planes de Desarrollo no fijen la inversión pública año a año, sino el volumen total de la misma para un determinado período (cuatro o cinco años), dejando que los créditos para cada año se fijen en el Presupuesto en función de la situación económica. En este último caso la fijación de los créditos de las inversiones públicas en el Presupuesto, no constituye únicamente una labor de transformar las consignaciones del Programa de Inversiones Públicas en términos de créditos presupuestarios, con una desagregación en programas, sino que se deben tener en cuenta los condicionantes de todo tipo para su fijación, dentro de normas lo suficientemente flexibles, para que se consigan los objetivos marcados a corto y medio plazo lo más eficientemente posible.

No existe entre los economistas uniformidad de criterio acerca de si las variables presupuestarias (gastos e ingresos públicos) deben ser consideradas por los planificadores como variables objetivos, es decir, como datos exógenos, o si, por el contrario, son variables dependientes o endógenas.

Esta discrepancia se manifiesta no del lado de los ingresos, donde casi todos están de acuerdo en admitir que los impuestos, en su importe total y en su distribución por agentes es una variable dependiente, es una de las incógnitas que el modelo permite calcular. Su cuantía y distribución debe ser compatible con la consecución de los objetivos fijados, la política presupuestaria tiene aquí el campo para actuar con objeto de lograr el equilibrio de la economía.

Las discrepancias, sin embargo, surgen en la parte del gasto público, donde podemos distinguir posiciones diametralmente opuestas.

Algunos hacendistas consideran que el gasto público es una variable objetiva, ya que es una decisión fundamental y voluntaria, que debe ser tomada por los poderes públicos al mismo tiempo que las grandes opciones del Plan.²⁸ Para DENIZET, en una economía, que intenta tener gracias al Plan una evolución consciente y dirigida, la actuación presupuestaria a través del gasto público no encuentra apenas lugar. El coste social y económico que una paralización de las grandes inversiones públicas acarrea a la economía, da lugar a que considere que el gasto público no es un instrumento de regulación de la demanda. Se perdería en términos de racionalidad necesarios al gasto público, lo que se creería ganar en términos de racionalidad del funcionamiento económico global.

Para MUSGRAVE,²⁹ tanto el gasto público de bienes y servicios como el de transferencias utilizado como redistribuidor de rentas, deben tener el carácter de datos en una política de estabilización de la demanda, que utiliza el presupuesto como uno de los instrumentos. El fundamento de esta teoría de MUSGRAVE lo constituyen las finalidades a las que sirven los programas de ingresos y gastos públicos. Si la rama presupuestaria de estabilización utilizara una modificación en la compra de bienes y servicios para alcanzar los fines a la misma asignada, interferiría con la rama presupuestaria de satisfacción de necesidades públicas. Tampoco debería utilizar con fines de estabilización transferencias que no sean proporcionales a la distribución justa de la renta, determinada por la rama presupuestaria de distribución, para no interferir con los fines de ésta.

Partiendo de la idea de que las funciones a las que sirve el Presupuesto son diversos, MUSGRAVE supone, al discutir cada una de ellas, que las otras alcanzan su propósito. Así, la rama estabilizadora del Presupuesto para nada debe interferir en los objetivos asignados a las otras ramas (prestaciones de servicios y redistribución de la renta) que debe ser un dato para ella; en consecuencia, la estabilización de la demanda

28 Budget et Plan Economique. College d'Europe. Le budget aujour d'hui. Semaine de Bruges, 1967, págs. 122 y ss.

29 MUSGRAVE, *Teoría de la Hacienda Pública*, Editorial Aguilar, Madrid, 1967.

a través de la política fiscal se realizará vía impositiva, que reducirá el nivel de demanda si predomina la inflación, vía transferencia proporcional a la distribución justa de la renta si existe deflación.

Para los redactores del informe HELLER,³⁰ los gastos de las Administraciones Públicas absorben una fracción tan importante del Producto Nacional Bruto (30 a 40 por 100), que los poderes públicos hacen de ellos un medio potente para influir sobre la demanda global, presentado en el período 1955/65 en varios países de la O.C.D.E., ejemplo de modificaciones en los gastos realizados con tal finalidad.

Sin embargo, en la práctica los gastos corrientes son difícil de modificar rápidamente (especialmente en disminución) y en proporciones adecuadas. Es menos difícil variar la inversión del sector público que los gastos corrientes de las Administraciones Públicas. La paralización de la inversión pública planeada para ejecutar en varios años, se traduce ciertamente en un mayor coste y en un despilfarro de recursos. Pero como muy bien dice el informe HELLER, estos inconvenientes valen la pena de ser aceptados, pues una acción brutal sobre la inversión privada tendría consecuencias análogas. Sólo después de haber evaluado el coste económico de cada acción posible, es cuando se puede determinar en qué medida el ajuste debe recaer sobre la inversión pública o sobre la inversión privada, con objeto de regular la demanda.

El segundo problema que hemos señalado de las relaciones entre Plan y Presupuesto se refiere al tipo de Presupuesto a adoptar para que éste se convierta en un instrumento de realización del Plan.

Entre los autores que abordan este tema, podemos distinguir en primer lugar aquellos que consideran que los planes de desarrollo precisan para su materialización y ejecución ser enmarcados dentro del canal de financiación que constituyen los Presupuestos de los entes públicos en la aceptación amplia de los mismos, por lo menos en la parte que afecta a la planificación del sector público, lo que lleva a la necesidad de distinguir claramente los gastos corrientes de los de capital a efectos de determinar el ahorro público, cuya evaluación es esencial para la planificación de la inversión pública.

30 *Politique budgétaire et Equilibre Economique*, "O.C.D.E.", 1968.

Para Ursula HICKS³¹ “es conveniente dividir el presupuesto general en una cuenta corriente (ingresos y gastos corrientes) y una cuenta de capital (inversiones), porque esa división permitirá apreciar más claramente las implicaciones económicas de los gastos de desarrollo. Si en el presupuesto corriente se restan los gastos de los ingresos se obtiene el superávit corriente, magnitud de la mayor importancia, que demuestra hasta qué punto las operaciones realizadas por el Tesoro contribuyen al ahorro, proporcionando recursos que pueden emplearse en nuevas inversiones”.

El Presupuesto de Capital pondrá de manifiesto el importe de la inversión real y el de las operaciones financieras, siendo el ahorro público una de las principales fuentes de financiación de dicho Presupuesto. El Profesor FUENTES QUINTANA considera al Presupuesto de doble saldo como un instrumento para destacar la contribución del sector público al desarrollo económico.³²

WATERSTON³³ analiza el tema del doble presupuesto manifestando que existe un consenso general de que es esencial tanto para la planificación como para el presupuesto la distinción entre gastos corrientes y de capital, por lo que algunas autoridades recomiendan un presupuesto dividido, con separación entre gastos corrientes y de capital. Los que abogan por este presupuesto dividido sostienen que al aparecer los gastos corrientes separados de los de capital, se facilita el trato diferente que requiere cada tipo de gasto, especialmente cuando exista necesidad de efectuar una reducción del gasto público.

Dice también WATERSTON que a esta opinión se oponen los que creen que no basta con reparar los gastos corrientes de los de capital, ya que algunos gastos de capital no promueven el desarrollo, en tanto que existen gastos corrientes cuya incidencia en el desarrollo futuro del

31 HICKS, U. Y OTROS, La integración del Presupuesto y el Plan de Desarrollo, con especial referencia a la situación de España. Trabajo incluido en la publicación *Sector Público y Desarrollo Económico*, Madrid, 1965, pág. 92 y siguientes.

32 FUENTES QUINTANA, E., *Hacienda Pública. Introducción, Presupuesto y Efectos Económicos de ingresos y gastos públicos*, Madrid, 1971, pág. 201.

33 WATERSTON, A., *Development Planning*, “Lessons of Experience”, Baltimore, 1951.

país es incuestionable. Señala igualmente que un presupuesto dividido puede inducir a los Gobiernos de los países con ahorro inadecuado a confiar indebidamente en préstamos internos inflacionistas o en préstamos excesivos del exterior para financiar los Planes de Desarrollo.

Es cierto que el doble Presupuesto constituye un medio valioso para medir la aportación del sector público al desarrollo económico, al estar incluidos todos los gastos de inversión en el Presupuesto de Capital.

Sin embargo, desde hace años viene siendo cuestión polémica si determinados gastos, que con arreglo a un criterio de clasificación económica tienen la consideración de gastos corrientes y por tanto constituyen gastos finales de consumo o bien gastos de consumo intermedio, no deberían ser contabilizados como gastos de inversión por la influencia que los mismos tienen en el proceso de desarrollo.

Un grupo de expertos designado por Naciones Unidas en 1962 elaboraron un informe en el que consideran que la educación y la investigación no sólo contribuyen a mejorar las condiciones cualitativas de vida, sino a aumentar la productividad de la población activa y por tanto, la producción total.³⁴

El Profesor BATOR³⁵ propone un Presupuesto que individualice los desembolsos de desarrollo, donde quedarían incluidos tanto los gastos de inversiones en activos físicos, como los gastos en beneficios futuros no derivados de la adquisición de activos, es decir, desembolsos que representan inversiones en recursos humanos.

Para GONZALO MARTNER “el presupuesto podría dividirse en un presupuesto de funcionamiento y en un presupuesto de desarrollo, y ambos pueden dividirse en programas específicos de operación y programas específicos de capital”.³⁶

En el Seminario de Clasificación y Administración Presupuestaria en Sudamérica, celebrado en Chile en 1962, “se sugirió estudiar la po-

34 Planificación del Desarrollo Económico. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Naciones Unidas. Nueva York, 1963, pág. 20.

35 Budget Symposium compilado por S. HARRIS. Cita tomada de *Preparación del Presupuesto y Planificación Económica en los países en vías de desarrollo*, Naciones Unidas, Nueva York, 1967.

36 GONZALO MARTNER, *Planificación y Presupuesto*, Siglo XXI, Editores, S. A., pág. 63.

sibilidad de formular un presupuesto de funcionamiento y un presupuesto de desarrollo económico y social que pueda estar estrechamente ligado a los planes de desarrollo económico y social que se haya formulado para medio y largo plazo”.³⁷

El problema de la nueva concepción de los gastos de capital ha penetrado ya inclusive en el campo de la contabilidad nacional, habiéndose planteado el problema respecto a los gastos de investigación y desarrollo, gasto en enseñanza y gastos en sanidad.³⁸

En el Sistema de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas se estima que los gastos de investigación y desarrollo no pueden considerarse como insumos corrientes, puesto que no puede esperarse que el trabajo de investigación y desarrollo efectuado durante el año contribuya a la producción de ese mismo año, a menos que dicho trabajo pueda calificarse en sí mismo como producción. En cuanto a los gastos de enseñanza sus efectos son más parecidos a los gastos de capital que a los gastos de consumo, ya que dan origen a una población más calificada, modificando así las futuras posibilidades de producción. Argumentos análogos pueden darse para muchos de los gastos en sanidad.

Hasta ahora sin embargo, los sistemas de contabilidad nacional no han llegado a aceptar esta nueva consideración de los gastos de capital.

Otra corriente de pensamiento es la que considera que el Presupuesto debe adoptar una estructura de programas si quiere convertirse en un factor de realización del Plan.

Como muy bien ha dicho ROBERT N. ANTHONY,³⁹ tres procesos se integran en todo presupuesto: la planificación, la dirección y el control; según que el énfasis se ponga en uno u otro proceso y la forma en que los mismos se relacionen tendremos un presupuesto clásico, donde prima el control, un presupuesto de ejecución donde el acento se coloca en la dirección ejecutiva del presupuesto o un sistema de presupuesto plani-

37 *Informe del Seminario de Clasificación y Administración Presupuestaria en Sudamérica*, Chile, septiembre 1962, Naciones Unidas.

38 *Un Sistema de Cuentas Nacionales*, Naciones Unidas, Nueva York, 1970, pág. 16.

39 *Planning and Control Systems*, “A. Framework for Analisis”, Boston, 1965. Cita tomada del Estudio Introdutorio de FUENTES QUINTANA de la obra de SCHULTZE, *Política y Economía del Gasto Público*.

ficado por programas donde la estrategia de la planificación presupuestaria adquiere la máxima jerarquía.

De la definición que SCHULTZE da del P.P.B.S.⁴⁰ destaca como característica primordial la unión del proceso de elección política y de selección presupuestaria. La nueva concepción ofrece una estructura presupuestaria que facilita el proceso de la decisión; los elementos integrantes de esta estructura son: los objetivos, los programas, los recursos que utilizan cada programa y su traducción financiera en el presupuesto.

Una nueva categoría de elementos integrantes del P.P.B.S. en el que descansa fundamentalmente el mismo, está constituido por el proceso analítico, que es básico para racionalizar las elecciones presupuestarias. Las técnicas coste-beneficio, coste-eficacia y el análisis de sistemas son las más utilizadas con la finalidad de efectuar la selección de programas.

El Presupuesto por programas integra dos mundos diferentes: el de la presupuestación y el de las técnicas de la planificación, de tal suerte que estas técnicas fructifiquen no sólo en la formulación y selección de los programas al servicio de las diferentes políticas, sino al servicio de la decisión anual de elegir las partidas presupuestarias. Las dos funciones de planificación y presupuestación se han mantenido tradicionalmente separadas cuando no se han opuesto entre sí. MOSHER afirma,⁴¹ en efecto, que “el significado de las dos funciones — la presupuestaria y la de planificación — y la vocación de quienes la interpretan son muy diferentes. Planificar equivale casi siempre a gastar. Presupuestar equivale casi siempre a ahorrar. Si nos atenemos a la experiencia disponible en los países que planifican y presupuestan, esta equivalencia parece tener un fundamento innegable. Las controversias entre la oficina o dirección del presupuesto y los órganos encargados de tareas planificadoras han sido constantes, y su contenido fundamental se ha alimentado de la indicada disparidad en la forma de entender sus quehaceres. Esta separación o discrepancia ha tendido, sin embargo, a corregirse en los últimos

40 SCHULTZE, P. P. B. S., *Política y Economía del Gasto Público*, “I.E.F. Libro de Bolsillo”, núm. 2, pág. 68.

41 MOSHER, *The P.P.B.S.*, trabajo incluido en la documentación publicada por el Committee of Governmental Operation del Senado de los Estados Unidos, bajo el título “P.P.B. Selected Comment”, U.S. Government Printing Office, Washington, 1967.

años. El enorme crecimiento del gasto público y su necesidad han convertido a la eterna y tradicional consigna del ahorro presupuestario en un medio inútil para gobernar la marcha de los gastos. Sólo con la ayuda de las técnicas de análisis en la etapa de la planificación es posible montar una elección presupuestaria que tenga sentido. No puede resultar extraño que por esta causa las técnicas del análisis ocupen el centro de la definición de SCHULTZE, ya que es el uso de estas técnicas el que da vida a toda la construcción. Éste es un hecho que han reconocido todos los estudios dedicados a mostrar la aparición histórica del P.P.B.S. Mientras las técnicas de análisis del proceso de decisión no se han desarrollado, no ha resultado posible dotar de un contenido al presupuesto-programa. Precisamente esta nueva técnica presupuestaria lo que ha permitido es una confluencia de la planificación y la presupuestación gracias al desarrollo de las técnicas de análisis”.

El problema de las relaciones Plan-Presupuesto es de difícil solución; en Francia, como ha dicho la Comisión de Reforma de la Planificación,⁴² tres decenios no han sido suficientes para encontrar una solución efectiva. El Ministerio del “sí” contra el Ministerio del “no”, el Plan albergaba todas las esperanzas y el Presupuesto era el responsable de todas las decepciones.

À pesar de todas las dificultades creemos que es posible encontrar una solución que haga posible conjugar la necesaria coordinación entre ambos instrumentos con el mutuo respecto a las finalidades primarias a que respectivamente sirven. Pero en esta cuestión profundizaremos más adelante, al desarrollar el Capítulo referente a la nueva planificación en España.

III. Una nueva concepción de la planificación en España

LA PLANIFICACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN

El art. 38 de la Constitución española reconoce la economía de mercado como principio de organización de la vida económica del Sector

42 Op. cit.

privado, al decir que “se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado y que los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio”.

Pero las Constituyentes se dieron cuenta que lo que hoy día prevalece en España es una economía mixta, donde junto a un sector privado que produce y consume la mayor parte de la renta nacional, existe un sector público a cuyo través pasa el 40 % del Producto Interior Bruto. Percatándose de esta realidad se agrega un párrafo al citado art. 38 en el que “el principio de economía de mercado y su garantía y protección por los poderes públicos, debe estar de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación”.

Es decir, que la Constitución española prevé la posibilidad de planificar, si bien respetando la economía de mercado. Como dice GALGANO,⁴³ a través de la planificación se delimita el ámbito y los condicionamientos del sistema económico de mercado a que se refiere el art. 38.

A mayor abundamiento, el art. 131, 1 especifica la forma y las finalidades de esta planificación. En cuanto a la forma exige norma con rango de ley: “El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general” y en cuanto a las finalidades, especifica el mencionado art. 131, que será “para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución”.

Si examinamos con detalle la enumeración de las finalidades a las que debe servir la planificación según la Constitución, nos encontramos que comprende todas las que modernamente son responsabilidad del Gobierno: nivel de actividad económica (función de estabilización y desarrollo), distribución de los recursos disponibles entre sector público y sector privado (asignación de recursos), equidad en la distribución de la renta y de la riqueza (redistribución de la renta) y equilibrio regional y sectorial (principio de solidaridad) que ha de conducir a una visión del desarrollo en un ámbito espacial y sectorial diferente del nacional y global.

43 GALGANO, *Rapporti economico-sociali en la Costituzione Spagnola*. “Arnaldo Fornio”, Ed. Bolonia, 1978.

LA ELABORACIÓN DEL PLAN

La propia Constitución, de una manera prolija, aborda el procedimiento para la elaboración del Plan, estableciendo en el art. 131.2 que “el Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas”.

La Constitución establece, por tanto, una planificación democrática y participada. La aprobación del Plan ha de hacerse por ley y por tanto con intervención de las Cortes Generales que representan al pueblo español. Se profundiza en la democratización del Plan, haciendo posible la ampliación de las estructuras tradicionales de decisión política, dando entrada a las organizaciones socio-económicas y a las Comunidades Autónomas. El problema que se presenta es el de si las organizaciones socio-económicas y las regiones han de jugar un papel meramente informativo y de asesoramiento o si, por el contrario, se las debe asociar a las decisiones que se tomen.

Creemos que los problemas que tiene la economía española son de tal gravedad que la salida de la crisis sólo será posible si existe un Plan a medio plazo concertado entre Gobierno, Sindicatos y empresarios. Es indudable que ello sólo es factible si existe un verdadero liderazgo político y un Gobierno de amplia mayoría. Comparto totalmente la idea de TOBIN de que “sin el liderazgo que desarrolle un consenso nacional que encare la verdad, el panorama es de más stop-go”.⁴⁴

En cuanto al papel de las Comunidades Autónomas en la elaboración del Plan lo trataremos más adelante.

EL PLAN DE LA NACIÓN

El objeto de la planificación a nivel nacional debe ser movilizar todos los recursos y energías del país para alcanzar los grandes objetivos que España espera lograr en los próximos años.

⁴⁴ TOBIN, James, *Stabilization Policy Ten Years After*, “Brookings Papers on Economic Activity”, 1980.

Con la crisis económica, la planificación fue perdiendo su protagonismo en España hasta prácticamente desaparecer. Sin embargo, la realidad se ha ido imponiendo poco a poco, ya que las decisiones hay que tomarlas con una visión más amplia que el estricto marco anual del Presupuesto. Así han ido surgiendo Planes y Programas sectoriales, que al no ser contemplados de una manera conjunta no permite afirmar la coherencia entre los mismos y con el conjunto de la actividad económica.

Enrique BARÓN ha puesto de manifiesto esta forma inconexa de efectuar la planificación en España.⁴⁵ “Así vemos que para hacer frente a la crisis de la energía, se alaboró y aprobó en 1978 el Plan Energético Nacional (PEN), Plan Decenal, cuya piedra angular era un cálculo de la demanda energética en relación con el incremento de la actividad económica. Otro ejemplo es el Plan de Modernización de la Defensa para Inversiones y Mantenimiento de las FF. AA. (1982-1990), que a su vez parte de la formulación de unas previsiones de crecimiento de la actividad económica, más modestas que las del PEN, pero que supone una afectación importante de la inversión pública y un elemento estratégico de cara a industrias, como los bienes de equipo, la informática, la electrónica o la aeroespacial.

Pero hay más, el Gobierno presentó en el verano de 1979, un Programa Económico a Medio Plazo (PEG), siendo significativo, que en él se reconociera la necesidad de programar. A partir de 1980 se ha vuelto a poner en marcha la Programación de Inversiones Públicas (PIP) trienal, con la creación del Comité de Inversiones (CIP), que ha jugado un papel importante en la racionalización de inversiones públicas y en la mejora del “stock” de proyectos. La labor del CIP ha sido enormemente positiva en la eficiencia racionalizadora y en la coordinación.

Cabe añadir el Plan Trienal de Viviendas, y el Programa Trienal de Conservación de Carreteras 82/84, para definir un panorama en el que la necesidad se ha encargado de desmentir a los críticos de la programación como método razonable de actuación.

Además, hay otros elementos valiosos para la planificación democrática que han ido imponiéndose. El primero son las negociaciones sec-

⁴⁵ BARÓN, Enrique, *Del intervencionismo a la planificación democrática*, “Pensamiento Iberoamericano”, núm. 2, pág. 97, Madrid, 1982.

toriales de planes de reconversión, que hasta ahora se han producido en sectores como la siderurgia integral, los aceros especiales, la construcción naval, la industria auxiliar del automóvil, el textil y el electrodoméstico. La filosofía básica de estos planes es la negociación de compromisos de financiación y desgravaciones fiscales a medio plazo que permitan la reconversión de estos sectores, con sacrificios y garantías para los trabajadores (jubilaciones anticipadas, reducción de plantillas, expedientes rotatorios de personal...). El inconveniente es la falta de globalidad en la negociación, que ha impedido una correcta cuantificación de los recursos.

Por último, el establecimiento de un sistema democrático de relaciones industriales es, sin duda, el elemento político de mayor trascendencia en la reciente experiencia democrática. En 1979, se pone su primera piedra con el Acuerdo Base concertado entre la Unión General de Trabajadores (UGT) y la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE). Ello permite en enero de 1980 la firma del Acuerdo Marco Interconfederal (AMI) entre ambas organizaciones, que, significativamente, comienza a aplicarse antes de la entrada en vigor del Estatuto de los Trabajadores.

El contenido del AMI regulaba la negociación salarial (con una banda establecida en función de la inflación esperada y cláusula de revisión), la jornada, las horas extraordinarias, la productividad, el absentismo, el desarrollo de la contratación colectiva, la mediación, conciliación y arbitraje, y la presencia sindical en la empresa. Contrariamente a todas las previsiones, el AMI permitió encauzar toda la negociación colectiva en 1980 y 1981, y se ha ampliado en 1982 al Acuerdo Nacional de Empleo (ANE), en el cual el Gobierno ha entrado como interlocutor, con un compromiso de inversión pública para mantener el nivel de empleo y de reformas en la Seguridad Social, y en los sistemas de contratación. Para 1983 se ha firmado otro Acuerdo entre Sindicatos y Empresarios, el Acuerdo Interconfederal (A.I.).

El poner las bases de un sistema moderno y global de relaciones industriales, creando y afincando hábitos de negociación en una sociedad que no se ha distinguido precisamente por la vigencia de los mismos, es otro de los pilares básicos de un sistema de concertación.

En conclusión, se puede afirmar que la experiencia española ilustra,

en muy diversos frentes, la necesidad de programar y de planificar. Si las crisis son los momentos de decisión y cambio, es indudable que para proceder a un cambio planeado, más aun cuando hay un cambio en la naturaleza del Estado y del sistema político, la planificación es un instrumento privilegiado y necesario. Prueba de ello es la respuesta que se ha ido generando, de modo bastante inconexo y, a veces, contradictorio en la experiencia de estos años”.

Los temas que el Plan debe abordar y que por tanto forman su contenido son los siguientes:

A) *Los grandes objetivos*. El Plan debe tener como finalidad fijar objetivos para la resolución de los grandes problemas que tiene planteados nuestra nación, tanto económicos como políticos, a nivel nacional o internacional. Sin que se trate de una enumeración limitativa, creemos que al menos deberían figurarse objetivos para las siguientes materias:

— ÁREA SOCIAL.

Salarios, prestaciones sociales, precios y financiación de la Seguridad Social.

Creación de empleo.

— ÁREA SECTOR PÚBLICO.

Comportamiento del Sector Público y su financiación.
Reforma de la gestión pública.

— ÁREAS SECTORIALES DE MERCADO.

Sector energético.
Reconversión industrial.
Sectores que implanten nuevas tecnologías.
Producciones agrarias excedentarias y con futuro.
Industria agro-alimentaria.
Comercialización exterior.

— ÁREA RELACIONES INTERNACIONALES.

Integración en la C.E.E.
Relaciones con Hispanoamérica.
Relaciones con la N.A.T.O.

— ÁREA REGIONAL.

Corrección de los desequilibrios regionales.

Apoyos del Estado a los planes regionales.

Hemos dicho anteriormente que las áreas que hemos enumerado tienen carácter meramente enunciativo, pues como dice GARCÍA DE ENTERRÍA,⁴⁶ “ni el art. 131,1 ni el 149,1.13 de la Constitución establecen límites concretos de carácter material respecto del alcance que los proyectos de planificación pueden tener, ya que los términos de aquellos preceptos permiten que alcancen a la totalidad de la actividad económica. Y aun cuando alguna de las materias haya sido atribuida como exclusiva por los Estatutos a las Comunidades Autónomas, el advenimiento ulterior de un plan económico estatal condiciona su ejercicio, que en la práctica habrá de operarse como si se tratara de una competencia concurrente, dada la necesidad de respetar los principios establecidos en el Plan”.

Refiriéndose a Alemania, FORSTHOFF⁴⁷ ha destacado con precisión estos efectos de la planificación al decir al respecto: “Los objetivos señalados a la planificación territorial se extienden a todas las actividades posibles del Estado. Ningún objetivo puede ser excluido de este sistema de planificación y, sin embargo, de este modo se deja al margen el sistema de distribución de competencias de la Ley Fundamental.”

B) *La coherencia del Plan.* Es necesario asegurar que los objetivos propuestos y las acciones a emprender son coherentes entre sí, lo cual requiere:

— Una programación macroeconómica de conjunto a medio plazo, lo que supone diseñar las estrategias de crecimiento, del empleo, del reparto de las rentas y de la financiación; controlar los grandes desequilibrios económicos: inflación, déficit público, déficit de la balanza de pagos, paro, etc.

⁴⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA Y OTROS: *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980, pág. 353.

⁴⁷ FORSTHOFF, *Sobre medios y métodos de la planificación moderna. Planificación I*, “I.E.A.”, Madrid, 1974, pág. 88.

— Una programación en valor, poniendo de manifiesto varios escenarios posibles de la economía.

— La definición de las políticas industrial y agraria teniendo en cuenta la posible integración de España en la C.E.E. y la cada vez mayor internacionalización de nuestro país.

C) *Las bases de la concertación social*, necesaria para que España pueda salir de la crisis.

D) *Los programas prioritarios* para la Administración, evaluando los medios financieros con que los entes públicos contribuirán a la realización de los programas establecidos para la consecución de los objetivos.

LOS PLANES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La creación del Estado de las Autonomías por nuestra Constitución, conduce a una singularidad en la planificación de la actividad económica. En efecto, el art. 131,2 establece que “El Gobierno elaborará los proyectos de planificación de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas”. Surge así el problema de la articulación entre la planificación nacional y la planificación de las diferentes Comunidades Autónomas.

La primera cuestión a dilucidar es si las Comunidades Autónomas deben elaborar los Planes Regionales* o si por el contrario el precepto constitucional limita su actuación a la preparación de un documento que contenga las propuestas de cada Comunidad en relación con sus preferencias y prioridades.

La solución a esta cuestión parece encontrarse en el art. 149.1,13.º de la Constitución que establece que el Estado tiene competencia exclusiva en relación con las “Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”. El Estado puede por tanto aprobar una Ley Básica que regule: la elaboración del Plan de la Nación, la participación que han de tener las Comunidades Autónomas y la ar-

* Se utilizan los términos Planes Regionales y Regiones para evitar repeticiones. El significado de Región en este contexto es el mismo que el de Comunidades Autónomas.

articulación de dicho Plan con los Planes Regionales y, las Comunidades Autónomas, a su vez, podrán aprobar una ley en desarrollo de la Ley Básica citada que regule la planificación regional. Esta interpretación parece la correcta y lo prueba el hecho de que los Estatutos Catalán y Vasco establecen como competencia de la respectiva Comunidad Autónoma la planificación de la actividad económica en el ámbito territorial de la Comunidad.

La finalidad de los Planes Regionales sería movilizar las iniciativas locales para potenciar la capacidad de desarrollo de la Comunidad partiendo de sus propios recursos y cuantificando la ayuda necesaria para una mejor integración económica de los territorios de cada Comunidad Autónoma en la economía nacional. Los Planes Regionales no deben abordar las cuestiones relativas a: encuadre de la política económica general, compromiso social, programación en valor, balanza de pagos, etcétera, bien por no ser de su competencia o por no tener significación real a nivel de las Comunidades.

Los Planes Regionales deberían limitar su contenido a:

— Determinar las orientaciones y los objetivos a medio plazo del desarrollo de cada región teniendo en cuenta las prioridades nacionales.

— Definir las políticas de desarrollo del sector productivo y del sector de servicios colectivos en la región, con la finalidad de dar más cohesión al entramado económico regional.

— Elaborar el programa de inversiones públicas de la región poniendo de manifiesto cuáles de ellas necesitarán la colaboración del Estado para su ejecución.

— Elaborar los programas de ejecución necesarios para alcanzar los objetivos fijados para el sector productivo regional, haciendo constar la colaboración que del sector público se demanda para la ejecución de los mismos.

LA ARTICULACIÓN DE LOS PLANES REGIONALES EN EL PLAN NACIONAL

La articulación de los Planes de las Comunidades Autónomas en el Plan Nacional podría efectuarse en la forma siguiente:

A) Las Comunidades Autónomas elaborarían un Primer Documento del Plan Regional en el que pondrían de manifiesto los problemas y

posibilidades de la Región, sus preferencias y prioridades y la colaboración que se pide al Sector Público.

B) El Gobierno, a la vista de los documentos remitidos por las Comunidades Autónomas y con la participación de las organizaciones socioeconómicas previstas en la Constitución y de las propias Comunidades, elaborará la Primera Fase del Plan Nacional cuyo contenido sería el siguiente:

— Los grandes objetivos que durante el período de vigencia del Plan se pretenden conseguir.

— Los trabajos que señalen la coherencia del Plan.

C) El Gobierno remitirá a las Comunidades Autónomas para informe y para que sirva de encuadre a los Planes Regionales, la Primera Fase del Plan Nacional a que hemos hecho referencia, poniendo de manifiesto el grado de compatibilidad de su “Primer Documento de Plan Regional” con la “Primera Fase del Plan Nacional”.

D) Las Comunidades Autónomas elaborarán el Plan de la Región que señalará los objetivos a medio plazo de desarrollo económico, social y cultural para el período del Plan Nacional.

Asimismo, detallará los programas que van a ejecutarse para alcanzar los objetivos señalados, poniendo de manifiesto las ayudas del Sector Público para la financiación de dichos programas.

En la elaboración de los Planes Regionales deberían participar además de la Comunidad Autónoma, los Ayuntamientos y Diputaciones de la Región, las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, las Cámaras Agrarias, los Institutos Regionales de Desarrollo, la Universidad, las Cooperativas y Asociaciones y, en general, todas las fuerzas socio-profesionales de la Comunidad Autónoma, con objeto de insertar en el Plan Regional todas las iniciativas posibles.

Terminada la elaboración del Plan Regional se remitirá por cada Comunidad al Ministro competente del Gobierno de la Nación. El Gobierno debería examinar la compatibilidad de los Planes de las Regiones con el Plan Nacional, poniéndolo en conocimiento de la respectiva Comunidad.

El Plan Regional sería aprobado por el Parlamento de cada Comunidad, previa las consultas oportunas a los Ayuntamientos y Diputaciones de la Región.

En la medida que la ejecución de un programa requiera la ayuda del Estado, que se materializará en la firma de un “Contrato de Plan”, se estará a lo que resulte de la aprobación del Plan Nacional.

Los Planes de las Comunidades Autónomas no deben considerarse como una parte del Plan Nacional y el Plan de la Nación no debe ser la suma de los Planes Regionales. Éstos deben considerarse como iniciativa de los responsables políticos de cada Comunidad Autónoma.

E) Finalizada la elaboración del Plan Nacional, el Gobierno, antes de su presentación al Parlamento lo remitirá a las Comunidades Autónomas para su Informe y como soporte de los Planes Regionales, para evitar las incompatibilidades entre ellos.

A pesar de que la articulación legal que se establezca entre Plan Nacional y Planes de las Comunidades Autónomas pudiera ser perfecta, es posible que en algunos casos puedan apreciarse supuestos de incompatibilidad. Ahora bien, como dice FORSTHOFF,⁴⁸ “la colisión entre planes es más difícil de verificar que la colisión entre normas, ya que mientras ésta puede probarse por medios exegéticos, la primera sólo puede constatarse, con normalidad, en el período de ejecución. Por otra parte, mientras que en el caso de las normas sólo cabe afirmar o negar la colisión, con los planes caben otras posibilidades: así, se dice que un plan es en este o en aquel punto determinado incompatible o difícilmente compatible con el plan superior o que es deseable una mayor coordinación”.

Por todo ello, no parece conveniente que la Ley Básica de la planificación general de la actividad económica, donde se regularía todo el mecanismo de articulación de la planificación estatal y de la que realicen las Comunidades Autónomas dispusiera el sometimiento incondicional del Plan Regional al Plan Nacional. Sería necesario encontrar un procedimiento de máxima participación de las Comunidades Autónomas en el Plan de la Nación, y del Estado en los Planes de las Comunidades, para evitar al máximo las incoherencias. Podría igualmente establecerse un procedimiento de arbitraje a través del Consejo Económico y Social, y sólo en caso de evidente vulneración de preceptos constitucionales

48 FORSTHOFF, obra citada, pág. 87.

que diera lugar a quebrantos graves, el Estado y las Comunidades Autónomas recurrirían al Tribunal Constitucional.

LA ADMINISTRACIÓN Y LA PLANIFICACIÓN

A pesar de haberse introducido en España la elaboración del presupuesto en términos de programa, de conformidad con lo establecido en los arts. 52 y 53 de la Ley General Presupuestaria, el proceso presupuestario continúa con la técnica incremental, si bien agrupando los créditos en términos de programas. En la práctica el proceso continúa siendo el mismo, los programas existentes se amplían o se complementan con otros aprobados en virtud de nuevas disposiciones y se actualizan monetariamente en su valor de acuerdo con las tasas fijadas por el Gobierno, pero no se someten a examen los programas antiguos para suprimir aquellos que ya no tienen razón de ser o no se consideran prioritarios.

El presupuesto por programas no ha sido el instrumento para definir las distintas políticas, asignar prioridades y distribuir los recursos disponibles entre actividades competitivas mediante las correspondientes técnicas de análisis, sino que ha continuado la disociación entre el proceso de elección política y el de asignación presupuestaria de recursos.

El presupuesto por programas podría haber llenado de contenido el precepto constitucional (art. 31.2) que establece que la programación del gasto público responderá a los criterios de eficacia y economía. Tiene este precepto un indudable componente de racionalización en la actividad financiera, un principio de austeridad de la administración de los fondos públicos como nota característica de esa actividad que puede y debe ser controlada y cuyo control político se residencia en las cámaras legislativas.

El gasto público continúa su implacable marcha ascendente; en el período de la crisis ha tenido una ganancia de 11 puntos en el P.I.B., es decir, 1½ puntos por año, prácticamente la totalidad del crecimiento del P.I.B., sin la más mínima racionalidad ni eficacia y la técnica del presupuesto por programas no ha servido en la Administración española como instrumento de ayuda a la decisión política de determinar qué parte de los recursos disponibles de la economía deben ser asignados al sector público.

Esta ocasión perdida quizás pueda recuperarse si se establece una planificación de la actividad del sector público consiguiendo una Administración más eficaz en la toma de decisiones y más eficiente en la ejecución de los programas. Es necesario que la Administración piense en el medio plazo, que las prioridades del Plan sean las prioridades de la Administración y que se realice la oportuna reorganización de los servicios de los diferentes Ministerios para establecer una gestión por objetivos y un control por resultados.

El Presupuesto constituye el nexo de unión de dos etapas diferentes de decisiones dentro de la Administración: la planificación y la dirección ejecutiva del presupuesto y su correlativo control.

Si España adopta una planificación de su actividad económica, es evidente que la planificación de las funciones colectivas debe ser una tarea del Plan. El proceso planificador debe iniciarse con la identificación de los objetivos perseguidos, los cuales deben definirse operativamente para que pueda medirse su consecución a través de la realización de un conjunto de programas. Estos programas deben ser seleccionados a través de las técnicas de análisis (coste-beneficio, coste-eficacia, análisis de sistemas) que dotarán de contenido la planificación de los servicios colectivos. El tener que someter los programas de gasto público a una selección, llevará a una revisión de los que actualmente existen.

Es necesario replantearse la política de apoyos, subvenciones, desgravaciones, etc., que conducen a una mala asignación de recursos, precisamente en una época de crisis donde el futuro del crecimiento depende cada vez con más intensidad de la eliminación de estas interferencias al funcionamiento del mercado.

Se impone una revisión profunda y sistemática de los programas de gasto para elevar la productividad del sector público y eliminar actuaciones ineficaces o con menor eficacia en función de los problemas que tiene planteados hoy la economía española.

La revisión afectaría a:

a) Los actuales programas de reconversión industrial, cuyas ayudas se destinan a mantener factores productivos de espaldas al mercado, sin viabilidad económica a medio plazo, mermando los recursos disponibles que podrían ser asignados a sectores más eficientes. Mantener dichas empresas condiciona a medio plazo la actuación pública que se verá

obligada a financiar fuertes déficits de explotación cuya solución se hará cada vez más difícil y el ajuste se irá siempre aplazando.

b) Los gastos de transferencia y subvenciones son los que han experimentado un mayor aumento en los últimos diez años (7 puntos de ganancia en la participación en el P.I.B.), sobrepasando inclusive a los países de la C.E.E. en cuanto al porcentaje que del gasto total se destina a estas atenciones.

No se puede permanecer impasible ante el hecho de que año tras año las empresas públicas trasladen, cada vez en mayor cuantía, su ineficacia al presupuesto, a través de las subvenciones que perciben.

Se impone una revisión de la actual política de tarifas y precios de los servicios públicos, para ajustarlos a la realidad. Sólo deberían ser subvencionadas vía presupuesto las pérdidas que se derivaran de condicionantes que la Administración impusiera a las empresas públicas. Un examen a fondo de estos condicionantes y de su coste económico y su comparación con los beneficios que pudieran derivarse del uso alternativo de estos recursos públicos es el único camino posible para una colaboración del sector público en la salida de la crisis.

Igualmente se revisarán las subvenciones y transferencias al sector privado.

c) Es necesario un examen a fondo de todos los gastos fiscales (exenciones, desgravaciones fiscales por inversiones, exportaciones u otras finalidades, subvenciones a través del tipo de interés del crédito oficial cuyas pérdidas se soportan "a posteriori" por el Presupuesto) que constituyen un capítulo importante de subvenciones encubiertas, que pudieron tener su razón de ser en el momento en que fueron concedidas, pero que hoy día deberían desaparecer por no considerarse prioritarias las finalidades que con ellas se persiguen.

d) Los programas destinados a la producción de servicios colectivos deberán someterse a un examen profundo tanto para eliminar aquellos que han perdido su razón de ser como para mostrar la ineficacia en su gestión y por tanto proceder a una reducción de sus costes unitarios.

La revisión de los programas de gasto que ha sido expuesta, con objeto de reasignar recursos con destino a inversiones, debería efectuarse en el Estado y en los Organismos Autonómicos y en las Corporaciones Locales.

El Presupuesto nace al finalizar la etapa planificadora, como expresión de todos los programas en términos monetarios por el gasto anual que ocasionan. La relación entre esos programas anuales y la evaluación de los ingresos anuales que pueden detraerse de la economía, da contenido presupuestario.

La determinación de la cifra anual a consignar en Presupuesto para cada programa es tarea de la Oficina presupuestaria, que deberá fijarla en función del objetivo estabilidad de la economía a cuya consecución debe contribuir el Presupuesto.

El desarrollo en el tiempo del Presupuesto genera dos procesos: la ejecución y el control. Como dice el Profesor FUENTES QUINTANA:⁴⁹ “la nota económica más destacada a la que debe responder el proceso de ejecución es la de economía y eficiencia. Aprobado un programa y su financiación corresponde orientar su realización efectiva con arreglo a aquellos procedimientos que permitan alcanzar el fin dado en el tiempo de que se dispone con la máxima economía de medios. Tanto las técnicas precisas para lograr este objetivo como las condiciones estimables en quienes deben desempeñar la tarea son totalmente distintas de las que deben utilizarse y estimarse en toda la etapa anterior, pues mientras hasta llegar al presupuesto lo que se pretende es asegurar una asignación eficiente de recursos entre programas diferentes en un tiempo óptimo, lo que la ejecución demanda es conseguir dentro de los términos de un programa ya elegido la máxima economicidad en su administración y dirección.

”El control del presupuesto cierra su ciclo vital y persigue básicamente un triple propósito: contrastar la legalidad y adecuación de la administración del presupuesto, probar los niveles de eficacia alcanzados por la administración concreta de los programas o parte de los programas que el presupuesto contenía y mostrar el grado en el que la ejecución de los programas contenidos en el presupuesto ha conseguido los fines o metas que inicialmente se pretendieron.”

Estas dos fases son competencias típicas del Ministerio de Hacienda.

Tomada la decisión en cuanto a los recursos con que ha de contar

49 FUENTES QUINTANA, Introducción a la obra de SCHULTZE, *Política y Economía del Gasto Público*, “I.E.F.”, núm. 2, pág. 17.

cada programa, la fase siguiente consiste en que se haga bien lo que se ha decidido hacer.

Si la planificación de las funciones colectivas no quiere hundirse en el vacío, ha de contar con una organización eficiente de la administración, capaz de adoptar técnicas de gestión por objetivos similares a las utilizadas por las empresas privadas. Al estar fijada la actividad de los Departamentos en términos de programas, éstos deberían descentralizar la gestión, lo cual llevaría consigo la responsabilidad de alcanzar un objetivo determinado. El espíritu de iniciativa y la generalización de las preocupaciones de eficiencia podrían ser introducidas en la Administración.

Ni un solo paso se ha dado en España para acompañar la puesta en marcha del Presupuesto por programas con el procedimiento de implantación de un sistema de gestión por objetivos.

El programa y los objetivos no han sido el soporte de la gestión, sino el concepto económico, continuando todo el proceso de gestión presupuestaria dentro del esquema clásico de gestión de medios.

Si malo es que el Presupuesto por programas haya sido un ropaje que ha servido para cubrir formalmente el Presupuesto tradicional de medios, el no haber abordado la implantación de las técnicas de gestión por objetivos para la ejecución de los programas puede traer aún más graves consecuencias y puede llevar el desencanto a la Administración acerca de la eficacia de las nuevas técnicas presupuestarias.

Es preciso enlazar urgentemente la planificación con la gestión por objetivos de los programas.

La implantación del sistema de gestión por objetivos requiere:⁵⁰

- a) Una decidida voluntad política que respalde toda la operación.
- b) Un cambio de la organización administrativa en las siguientes áreas:

— En la estructura orgánica, que deberá adaptarse a las estructuras de programas adoptadas.

⁵⁰ Sobre esta cuestión puede verse. J. BAREA, *Pasos para la implantación en España de un presupuesto por programas*, "H.P.E.", núm. 11 y *La Ley General Presupuestaria y la gestión por objetivos en la Administración*, I, Marcos. Análisis de la Ley General Presupuestaria. II Jornadas de Control Financiero.

— En la toma de decisiones, descentralizando la gestión de los programas, subprogramas, proyectos o tareas con la consiguiente responsabilidad en la consecución del objetivo fijado.

— En la función pública, aprobando un nuevo estatuto más flexible en cuanto a la utilización de los medios humanos en diferentes programas que permita trasvasar recursos de programas que deberían desaparecer a programas nuevos y donde se introduzca el concepto de responsabilidad de gestión.

c) Los funcionarios que tuvieran a su cargo la gestión de uno o varios programas tendrían que ser especialistas en técnicas de gestión por objetivos.

d) La formación de personal en las técnicas de gestión por objetivos.

e) El establecimiento de un sistema de información que sirva de soporte al cuadro de mando, síntesis de los instrumentos de gestión.

f) El establecimiento de un plan contable en la forma y para los fines que a continuación se señalan.

g) La dotación de recursos presupuestarios para la implantación del programa que acaba de resumirse.

El nuevo Plan General de Contabilidad Pública, fue aprobado por Orden del Ministerio de Hacienda de 14 de octubre de 1981, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 125 de la Ley General Presupuestaria. El Plan comprende toda la actividad económico-financiera de los Entes Públicos, tanto para que sirva de información dirigida al exterior para dar cuenta de la gestión llevada a cabo y manifestar la situación patrimonial de los entes públicos, como para que el gestor lo utilice como un instrumento de toma de decisiones. El Plan comprende por tanto una Contabilidad General, Patrimonial y de Gestión (contabilidad externa) y una Contabilidad Analítica (contabilidad interna).

La extensión de las actividades de los entes públicos, el haberse convertido el sector público en el primer cliente y productor de la nación, la influencia que en el complejo económico-nacional tiene cualquiera de sus decisiones, y el nacimiento de la técnica de la contabilidad nacional como instrumento para conocer los mecanismos de producción y distribución de la renta, y en base a los mismos formular previsiones económicas, ha planteado a la contabilidad pública el gran problema de romper con los moldes clásicos y adaptarse a las nuevas exigencias

para que pueda cumplir las finalidades que a la misma se le asignan. De ser sólo un instrumento de control formal, se pide a la contabilidad pública que se convierta en instrumento de análisis de la actividad económica de los entes públicos y en instrumento de control de eficacia en la gestión.

La utilización de la Contabilidad Pública como instrumento de análisis económico de la actividad del Sector Público implica una organización adecuada de la misma que haga posible su integración en la contabilidad nacional.

Estimamos que la organización adecuada para que la Contabilidad Pública pueda cumplir los fines que tiene asignados es la elaboración de un Plan Contable normalizado, estructurado en principios económicos y de técnica contable, y estos principios son los que han informado el Plan aprobado.

Los grupos primarios del Plan son prácticamente los mismos que los del Plan General de Contabilidad de la Empresa Española. Los cinco primeros contienen las cuentas de balance, ponen de manifiesto la situación del Activo y del Pasivo del Estado y constituyen la base de la contabilidad patrimonial y de las Cuentas de Capital y Financiera de la contabilidad económica.

La formación bruta de capital fijo de los entes públicos y su forma de financiación; la actuación en los mercados de capitales y del dinero viene dada por las cuentas comprendidas en los Grupos 1 al 5 del Plan General de Contabilidad Pública.

Los Grupos 6 y 7 comprenden las cuentas de gestión, tienden a poner de manifiesto todo el proceso productivo y de redistribución de la renta realizada por los entes públicos, poniendo de manifiesto el ahorro público que pasa como resultado corriente del ejercicio al Grupo 8 del Plan Contable, en el que se recoge también los resultados extraordinarios.

El Grupo 9 se reserva para la contabilidad de costes, que tanta importancia debe tener en los entes públicos, para poner de manifiesto la eficacia en la gestión.

El Plan General de Contabilidad Pública no ha desarrollado la contabilidad analítica. Así como la Contabilidad General ha de poner de manifiesto el conjunto de transacciones que los entes públicos realizan entre sí y con los demás sectores de la economía (contabilidad externa),

la contabilidad analítica ha de poner de manifiesto las transacciones realizadas dentro del agente público en cuestión (contabilidad interna), es decir, la actividad interna en los procesos de producción de los servicios colectivos.

La Contabilidad analítica ha de ser el instrumento base para la gestión dentro del sector público, poniendo de manifiesto periódicamente el grado de consecución de los objetivos y su coste, dando así cumplimiento al art. 124 f) de la Ley General Presupuestaria que establece que compete al Ministerio de Hacienda* la organización de la contabilidad pública para rendir la información económica y financiera que sea necesaria para la toma de decisiones, tanto en el orden político como en el de gestión.

Para que la contabilidad analítica sea instrumento de gestión, ha de ser llevada de forma descentralizada acercándola lo más posible a los centros donde estén ubicados los responsables de la gestión.

Pero la contabilidad analítica no agota su finalidad con ser un instrumento al servicio de la eficacia en la gestión. Los órganos de decisión necesitan una información actualizada de los costes de las diferentes actividades que le resulte válida como soporte de la elaboración de los programas para el nuevo presupuesto, pues en otro caso éste se irá alejando cada vez más de la realidad, convirtiéndose en una cáscara vacía que no serviría para nada.

A las dos finalidades que hemos señalado anteriormente que la Contabilidad analítica tiene que cumplir, instrumento al servicio de la gestión por objetivos y soporte para la elaboración del presupuesto por programas, hemos de añadir una tercera función que permitirá revolucionar todo el esquema del control interno del gasto en la forma que actualmente se realiza implantando el control de eficacia que cerraría el ciclo del presupuesto planificado por programas: asignación de recursos por programas, gestión por objetivos y control por resultados.

El control de eficacia en la gestión, previsto en el art. 71.2 de la Ley General Presupuestaria, permitirá corregir las acciones que se han to-

* Cuando se hace referencia al Ministerio de Hacienda, se entiende que es a la función. En la actual estructura administrativa española es el Ministerio de Economía y Hacienda el encargado de estos temas.

mado para ejecutar los programas, facilitando a los gestores un análisis de las desviaciones que se han producido tanto en lo relativo a los costes como en el grado de consecución de los objetivos.

Tal forma de proceder daría contenido real al precepto constitucional de que la ejecución del gasto público responderá a criterios de eficiencia y economía, haciendo posible que se vaya implantando el control de eficacia dentro de la Administración Pública, regulado por el artículo 17.2 de la Ley General Presupuestaria.

Este control de eficacia junto con el control de carácter financiero regulado en el art. 17.1 de la citada Ley General Presupuestaria, constituyen la base de lo que en la técnica moderna de control se denomina auditoría operativa o de gestión y que en determinados supuestos, permitiría trasladar el control de legalidad “a priori” actualmente vigente, a un control de legalidad “a posteriori”.

En relación con el control de legalidad que la Ley General Presupuestaria regula y atribuye a la Intervención General Presupuestaria regula y atribuye a la Intervención General de la Administración del Estado, no debemos olvidar que el principio de legalidad financiera es una de las piezas maestras en la ordenación constitucional del gasto público, que tiene precedentes en las Constituciones de 1812 y de 1869. Este principio de legalidad tiene en cuanto al gasto, proclamación suprema en el art. 133.4 que establece que “las administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes”.

Como dice AROZAMENA,⁵¹ “el grado de concreción en la Ley para que se cumpla este principio es cuestión abierta a la interpretación. Pero tendrá que hacerse desde la base firme de lo que es el Estado democrático de derecho”.

La administración de la Hacienda Pública está reglada, ya que se manejan fondos públicos y por tanto para contraer obligaciones existe un procedimiento establecido legalmente. En tanto en cuanto exista una normativa que regule el procedimiento para la inversión de los caudales públicos es evidente que, bien antes de que el gestor acuerde la realización del gasto, o bien “a posteriori”, debe efectuarse un control

51 ARAZAMENA, V *Jornadas de Control Financiero*.

que ponga de manifiesto que la legalidad vigente se ha cumplido.

Si se quiere agilizar la gestión, lo que debe hacerse es suprimir trámites antes de la toma de la decisión, sin que ello suponga merma de la garantía de la correcta aplicación de los fondos públicos, pero no propugnar la supresión del control de legalidad. El precepto constitucional es tajante y hay que tener en cuenta que puede ser de posible invocación judicial y para darle un contenido real es necesario que subsista un control interno de legalidad. Inclusive las grandes organizaciones empresariales (ejemplos típicos lo constituyen la banca y las multinacionales), establecen un control interno, uno de cuyos cometidos es precisamente verificar el cumplimiento de las normas que tienen establecidas para la toma de decisiones.

El problema que se plantea no es el de si se suprime o no el control de legalidad, sino el de si se realiza “a priori” o “a posteriori”. A nuestro entender la respuesta a esta pregunta dentro de la Administración Pública queda condicionada a que se implante un control efectivo conjunto de: eficacia, financiero y de legalidad a posteriori, es decir una auténtica auditoría de gestión en la concepción amplia de la misma, a que se establezca un sistema de gestión por objetivos y un cuadro de imputación de responsabilidades. La auditoría operativa o de gestión tendrá como finalidad evaluar: la eficacia de los resultados con relación a los objetivos previstos, los recursos humanos, financieros y técnicos utilizados, la organización y coordinación de dichos recursos y los controles establecidos sobre dicha gestión.

Ya hemos señalado con anterioridad, que el establecimiento de un sistema de gestión por objetivos requiere una serie de requisitos que condicionan su implantación; únicamente queremos resaltar el hecho de que los gestores de los programas han de tener una formación en técnicas de gestión por objetivos, han de tener una mentalidad empresarial distinta de la burocrática hoy imperante en la Administración Pública. Actualmente al gestor de un programa sólo le preocupa la aprobación del expediente de gasto, desde ese momento se desentiende prácticamente de la consecución del objetivo y de su coste. Su responsabilidad queda limitada a que el gasto se efectúe con arreglo a la normativa vigente, responsabilidad que comparte con el Interventor.

En el nuevo sistema la preocupación del gestor se desplazaría hacia

los resultados de su gestión (objetivo y coste) sin perjuicio de que su actividad se moviese dentro del marco legal establecido; él asumiría plenamente la responsabilidad de su gestión, tanto económica como legal, que se pondría de manifiesto en la auditoría de gestión que se realizaría al finalizar el ejercicio económico.

Durante el transcurso del ejercicio el control se limitaría a analizar periódicamente las causas de las desviaciones entre lo previsto y lo realizado, efectuando un Informe que elevaría al responsable del programa a efecto de que se establezca el mecanismo para corregir las desviaciones. El control por resultados requiere el establecimiento previo de una contabilidad analítica.

Bajo los supuestos que acabamos de señalar, es posible suprimir el control de legalidad “a priori” y trasladarlo “a posteriori” integrado dentro de la auditoría operativa de gestión. Esta nueva concepción de la gestión por objetivos y control por resultados, del que podrían derivarse grandes beneficios en orden a la mayor eficacia y economía del gasto público, debería implantarse paulatinamente, empezando por Organismos que gozaran de cierta autonomía de gestión y fuera fácil establecer objetivos, costes indicadores de resultados, etc. (hospitales, universidades, puertos, etc.). Ello permitiría ir corrigiendo las deficiencias que surgieran y adquirir experiencia para ir trasladando el nuevo sistema de gestión y control a las restantes áreas de la Administración.

Hace ya más de diez años que vengo luchando por una eficacia en la gestión del Sector Público. En un artículo que publiqué en la Revista Hacienda Pública Española⁵² exponía: “Se ha dicho que el beneficio constituye la causa de la eficacia en la empresa privada y que faltando este aliciente en el Sector Público, se encuentra aquí el origen de la ineficacia administrativa. Estimamos que esta presentación del problema no es totalmente acertada. Es cierto que el gerente de la empresa se ve presionado para obtener una rentabilidad, la cuenta de pérdidas y ganancias que habrá de someter al examen de los consejeros y accionistas constituye para aquél el documento más trascendental de su labor.

⁵² BAREA, J., *Pasos para la implantación en España de un Presupuesto por Programas*, “H.P.E.”, núm. 11, 1971.

Pero ese beneficio que refleja la Cuenta de Pérdidas y Ganancias no es otra cosa que el resultado de una eficacia en la gestión de la empresa, eficacia que sólo se consigue fijando unos objetivos, determinando la forma de conseguirlos, analizando las causas de las diferencias entre lo previsto y lo realizado y estableciendo el mecanismo para corregir las desviaciones.

Podríamos preguntarnos si este sistema de obtener una gestión eficaz es privativo del sector privado, o si por el contrario es factible de trasplantar al sector público. Creemos que el único camino que el sector público puede seguir para demostrar y convencer a la colectividad, a la cual sirve, de que los fondos que coactivamente le fueron detraídos han sido utilizados de la manera más eficaz posible, es el de establecer un sistema de gestión por objetivos y control por resultados.”

UNA PROPUESTA DE ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL PARA LA PLANIFICACIÓN EN ESPAÑA

Del art. 131.2 de la Constitución española se desprende que para organizar las previsiones y asesoramientos que el propio artículo establece se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarían por Ley. En septiembre 1979 se publica el Programa Económico del Gobierno (P.E.G.) y en él se decía expresamente que el Gobierno remitiría al Congreso en enero de 1980 un Proyecto de Ley de creación del Consejo Económico y Social.

A juicio de TAMAMES⁵³ “la existencia de un Consejo Económico y Social en una estructura democrática de sufragio universal, equivaldría al reconocimiento de la necesidad de un órgano deliberante, de estudio y participación, a través del cual los sectores interesados, en combinación con determinados poderes públicos, podían expresar al Parlamento y al Gobierno sus puntos de vista, proponiéndoles acciones concretas destinadas a impulsar la economía.

En el plano ejecutivo, debería crearse un Departamento de Planificación que asumiría todas las funciones de planificación estatal a medio y largo plazo, así como las relaciones con las Comunidades Autónomas

en materia del plan; por su cometido debería tener el carácter de interministerial y no sectorial.

Dentro del Departamento de Planificación se constituiría la Comisión del Plan Nacional donde estarían representadas las Comunidades Autónomas, los Sindicatos y las Organizaciones empresariales. Esta representación colaboraría estrechamente con la Administración en la elaboración del Plan, haciéndoles partícipes de las decisiones que en el Plan de la Nación se adopten.

Por el carácter interministerial que la planificación debe tener y por su íntimas relaciones con el Presupuesto, sería muy conveniente que en cada Ministerio existiese una Oficina del Presupuesto y del Plan bajo una misma dirección; Unidad que dependería directamente de los Ministros. El Presupuesto y el Plan se convertirían así en la expresión de la política a corto y medio plazo del Departamento y la unión de ambas Oficinas daría lugar a una mayor integración entre el proceso planificador y el de presupuestación, lo que redundaría en una mayor eficacia en la asignación de recursos y en la gestión.

IV. Conclusiones

Todo príncipe prudente debe cuidar no sólo de las dificultades presentes, sino de las venideras y del modo de abatirlas, porque vislumbrando las lejanas, no es difícil acudir a su remedio, y esperando a que ocurran, no llegará a tiempo el bálsamo, por ser ya incurable la enfermedad.

MAQUIAVELO (*El Príncipe*).

Este discurso entra en la recta final y trataré de obtener unas conclusiones de cuanto hemos expuesto.

La primera de ellas quizás sea que planificación y mercado no son antagónicos, sino que pueden considerarse como complementarios. Un caso típico que hemos expuesto en profundidad lo constituye la información, en cuyo campo la planificación suministra a todos los agentes económicos una información que en otro caso no dispondrían de ella o

lo sería a un coste tan elevado que sólo sería asequible a un número muy reducido de empresas.

Una segunda conclusión es que precisamente en épocas de incertidumbre la planificación puede reducirla, especialmente con respecto a la actuación del Estado: programas de inversiones públicas plurianuales, explicitación de la política en sectores concretos (energía, siderurgia, empresa pública, etc.). La planificación, en la medida que puede contribuir a explorar los posibles escenarios futuros, a clarificar las opciones, a organizar una reflexión colectiva y a promover un esfuerzo ordenado, es un instrumento fundamental de la necesaria democratización de la vida económica y de reducción de incertidumbre.

La tercera conclusión es que la planificación es más necesaria que nunca frente a las dificultades económicas que se han acumulado estos últimos años, como consecuencia de la crisis. La fuerte caída de la tasa de crecimiento conduce imperiosamente a que la toma de decisiones tenga que ser efectuada con el mayor rigor. Los grandes problemas a los que la mayor parte de los países se enfrentan: alta tasa de paro, inflación persistente, crisis industrial y fuerte déficit del sector público, sólo tienen solución en una política a medio plazo, pues nadie piensa que puedan ser rápidamente resueltos.

La cuarta conclusión es que la experiencia ha demostrado que la falta de una planificación general, no ha impedido la elaboración de planes parciales y de programas sectoriales, y sin embargo, se ha perdido la coherencia y compatibilidad entre objetivos y medios que constituye uno de los elementos fundamentales de la planificación.

La quinta conclusión es que España, embarcada en la organización del Estado de las Autonomías, cuyos centros de decisiones van a estar muy descentralizados, necesita imperiosamente implantar la planificación general que sirva de marco de referencia y de coherencia para las actuaciones a desarrollar por las distintas Comunidades Autónomas.

La sexta y última conclusión es que si se establece una planificación de la actividad de la Administración española, se conseguirá que ésta sea más eficaz en la toma de decisiones y más eficiente en la ejecución de los programas. La Administración debe acostumbrarse a pensar en el medio plazo y uno de los objetivos del Plan debería ser establecer las bases para la reforma de la Administración Pública, que hiciera posible implantar una gestión por objetivos y un control por resultados.

DISCURSO DE CONTESTACIÓN POR EL ACADÉMICO DE NÚMERO
EXCMO. SR. DR. JOSÉ MANUEL DE LA TORRE Y DE MIGUEL

EXCELENTÍSIMO SEÑOR PRESIDENTE:
EXCELENTÍSIMOS E ILUSTRÍSIMOS SEÑORES:
EXCELENTÍSIMOS SEÑORES ACADÉMICOS:
SEÑORAS Y SEÑORES:

Es para mí motivo de orgullo y satisfacción el contestar en nombre de esta Real Academia al discurso de ingreso del Académico Electo Excelentísimo Sr. Dr. D. JOSÉ BAREA TEJEIRO.

El Profesor BAREA profundo conocedor de la Ciencia Económica en sus más diversas facetas no sólo se ha caracterizado por su dilatada y fructífera labor docente, sino por sus trabajos de investigación así como por su participación en la vida pública del país.

Es así que a sus títulos académicos de Profesor Mercantil, Licenciado y Doctor en Ciencias Económicas añade el de Diplomado en Técnicas Francesas de Planificación y Métodos de Desarrollo de París, que habían de dar un sello específico a su especialización en los momentos actuales.

Primero Catedrático de Hacienda y Contabilidad Pública en Salamanca y Madrid, y más tarde de Contabilidad y Procedimiento de Hacienda y Empresas Públicas de la Universidad Autónoma de Madrid, ha ejercido su función docente en los más diversos centros, tales como:

Instituto de Desarrollo Económico.

Instituto de Estudios Fiscales.

Escuela Nacional de Administración Pública.

Escuela Nacional de Administración Local además de la Facultad de Ciencias Económicas de la antedicha Universidad de la que es Catedrático Numerario.

Su vinculación con la Administración se inicia en 1941 cuando ingresa por oposición en el Cuerpo de Contadores del Estado para pasar en 1947 a ingresar por oposición en el Cuerpo de Intervención y Contabilidad de la Administración Civil del Estado.

Su trayectoria en cargos Ministeriales y Empresariales es imposible de reseñar no tan sólo por su cuantía sino también por su diversificación.

Fruto de sus titulaciones académicas y de su labor docente, es su múltiple labor investigadora que alcanza la cifra de cincuenta publicaciones sobre Contabilidad Pública, Presupuesto, Economía y Empresa Pública, y que le han acreditado una gran prestigio internacional.

No es extraño pues, que, con motivo de su ingreso en esta docta Corporación, haya elegido el tema “La Planificación en época de crisis en un Sistema Democrático” y lo haya expuesto como le es proverbial en todas sus actuaciones.

El Dr. BAREA nos acaba de dictar una lección magistral a la que yo no me atrevo casi a comentar, si no es para dar énfasis a ciertos puntos que puedan haber pasado inadvertidos para el oyente.

El tema es de palpitante actualidad pues abarca tres conceptos con un gran contenido cada uno de ellos: *La Planificación, la Crisis y el Sistema Democrático*.

Partiendo de la crisis del 73, comparable con la del 29, y para la cual hubo solución, el Académico electo nos pone de manifiesto la invalidez de la Teoría Económica para estructurar un modelo que se ajuste a la situación que ya dura 10 años. La crisis económica ha sacado a flote la crisis de la Teoría Económica para los sistemas económicos que han prevalecido hasta hoy y nos crea la duda de si tampoco éstos son ya válidos. La crisis económica ya no es exclusiva del Sistema Capitalista tal como lo conocemos ahora y la teoría, en mi opinión, no tiene respuesta para los problemas que se presentan en ambos sistemas.

Por eso no es extraño que el beneficiario comience su disertación con el término Planificación. Esta palabra ha sido muy mal interpretada y se la ha adscrito a un sistema económico determinado, cuando muy bien sabemos que no hay decisión de la índole que sea, individual o colectiva, a nivel micro o a nivel macro, que no se base en un plan, y establecer un plan es planificar. No obstante, es preciso aclarar la distinción entre la planificación imperativa y la planificación indicativa.

A grandes rasgos, la primera se adscribe a aquellos sistemas con dirección central, y la segunda a las caracterizadas por una economía de mercado, aun cuando existan países de esta índole que no hayan llevado a cabo ningún tipo de planificación indicativa a nivel estatal.

Se puede decir que la experiencia más cercana y más fecunda de este tipo de planificación es la francesa y el Profesor BAREA le dedica una parte de su disertación a ella, pues no en balde allí vivió "in situ" los distintos Planes franceses y concretamente el IV denominado "Plan Económico y Social (1962-1955)" y que sirvió de mucho a nuestro primer Plan de Desarrollo.

Ahora bien, nos preguntamos si la marginación que se dio a la Planificación francesa en los setenta no estaba vinculada a la crisis económica, a la crisis de los sistemas económicos y, en definitiva, a la crisis de la Teoría Económica.¹ No podemos desvincular la Ciencia Económica de las otras disciplinas que engloban las Ciencias Sociales, y si hablamos de una crisis económica, y de una crisis de la Teoría Económica es porque hay una crisis de todo el entorno en el que nos desenvolvemos y ésta es la crisis de la Sociedad.

Hemos de recordar que "La planificación económica pública general no se aplicó en Europa Occidental hasta la Segunda Guerra Mundial".² Empieza Gran Bretaña con su Economic Section of the Cabinet Offices, le sigue Holanda y Noruega, y luego Francia en 1946. "En cierto sentido, se obligó a todos los países de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), creada para administrar el Plan Marshall o de Recuperación Europea, a practicar cierta forma de planificación, iniciándose en 1948." "La planificación actual tiene su origen en parte en el socialismo y en parte en las ideas económicas modernas expresadas en la Contabilidad Nacional, en las teorías keynesianas y en la política anticíclica en general."

Fue a raíz de la gran depresión de después de la II Guerra Mundial cuando se vio la necesidad de la Planificación.

¹ ROBINSON, J., *The Second Crisis of Economic Theory*, "A.E.R.", may, 1972, págs. 1-10.

² TINBERGEN, J., *Planning*, "International Encyclopedia of the Social Sciences", tomos 11 y 12, McMillan, 1972.

Ahí estaba KEYNES³ con su Revolución en la Economía cuando alcanza un aspecto sobresaliente la Macroeconomía tratando de comprender e influir en la economía nacional en su conjunto.

Es una respuesta a la invalidez de la teoría neoclásica que heredera de la teoría del valor de sus predecesores, desarrolla la teoría de la utilidad y se pase de la consideración de las necesidades a los deseos y de la Estructura al Análisis Económico, pero su metodología es microeconómica. Con la teoría keynesiana hay una preponderancia de la Macroeconomía.

En la crisis actual de la Teoría Económica se vuelve a dar más importancia a la Microeconomía y desde hace una década se habla de los fundamentos Microeconómicos de la Macroeconomía⁴ dentro de la teoría del equilibrio general, y hasta de una Micro de la Micro.⁵

Pero se requiere una Microeconomía radicalmente diferente de la tradicional neoclásica. Se ha criticado vivamente a ésta, sobre todo por el principio de la unidad económica lucrativa. Se necesitará una teoría que quede enmarcada en la optimización de la productividad porque el equilibrio para varias funciones interdependientes no se consigue con la maximización. Además de criticar el objetivo neoclásico, aparecen otras alternativas más cercanas a la realidad económico-social que va evolucionando y en esta configuración tan esquemática nos encontramos con los modelos de BAUMOL,⁶ WILLIAMSON,⁷ MARRIS,⁸ COHEN y CYERT.⁹ En todos ellos se recalca la separación entre gestión y propiedad, lo cual significa que esta última circunstancia ya no esté vinculada a la

3 KEYNES, J. M., *The General of Employment, Interest and Money*, McMillan, 1957.

4 WEINTRAUB, E. R., *Microfoundations: The compatibility of Microeconomics and Macroeconomics*, Cambridge University Press., 1979.

5 LEIBENSTEIN, H., *The Missing Link, Micro-Micro Theory?*, "Journal of Economic Literature", jun. 1979.

6 BAUMOL, W. J., *Business Behaviour, Value and Growth* Harcourt, Brace of World, Inc., 1967.

7 WILLIAMSON, O., *Managerial Discretion and Business Behaviour*, "A.E.R.", 1963, reprinted in M. GILBERT, *The Modern Business Enterprise*, Pinguin, 1973.

8 MARRIS, R., *A Model of the Managerial Enterprise*, Q. J. of Ec., 1963. También en, *Theory of Managerial Capitalism*, McMillan, 1964.

9 COHEN, K. J. y CYERT, R. M., *Theory of the firm*, Prentice-Hall, 1965.

primera conforme la empresa va aumentando de tamaño. Cada vez se va dando más importancia a la gestión y el capitalismo va sufriendo una transformación desde dentro. El accionista va siendo uno más dentro del ente "empresa". Pero entre los componentes de ésta ya no existe un único objetivo, sino que aparecen varios objetivos que entran en conflicto. El objetivo del máximo beneficio no es el único. Existen otros objetivos funcionales y personales, y más importantes que aquél.

Pareja a esta evolución de la empresa y sus objetivos, aparece cada vez más resaltada la figura del gestor, del directivo, del ejecutivo, que han sido los verdaderos transformadores de la sociedad y de la empresa. Han dado impulso a la sociedad de masas con todas sus manifestaciones, ya sea comunicaciones masivas, educación masiva, etc. A esta masificación ha contribuido el avance de la tecnología, una tecnología basada en gran parte en el petróleo. Con la elevación del precio de este producto las estructuras sobre las que se basaba la economía y la sociedad se tambalean. El petróleo posiblemente haya sido un revulsivo para la crisis total pero quizás ya se estaba gestando una rebelión del propio individuo contra la masificación. Aparece una rebelión contra el mito del interminable progreso material y el ilimitado crecimiento económico.

No nos extraña que la diversidad empiece a sustituir a la uniformidad y que la sociedad parezca avanzar hacia la desmasificación y que en un futuro no muy lejano las fábricas y las ciudades sufran una transformación más acusada de lo que nos podemos imaginar.

Parece existir una tendencia hacia una nueva Sociedad más humana y menos materialista, nos encontramos en un mundo en transición y por ende como dice el recipiendario la incertidumbre nos rodea por todas partes.

Se oyen voces que hablan de reducir las dimensiones, de moderar la marcha de la Humanidad y de que hay que democratizarla y descentralizarla. Cada individuo quiere expresar su singularidad y no ser un número más que le ha asignado la sociedad actual. El Humanismo que anhelamos y que se ha perdido no puede existir con las Instituciones que nos brinda la sociedad actual, instituciones de tamaño abrumador que destruyen al hombre como tal.

Ciertos movimientos que han tenido tendencia a resurgir y que están

en la mente de todos, no pueden tener futuro porque son demasiado grandes, son violentos, con intereses crematísticos muy acusados y carecen de rostro y personalidad.

Todo esto aparece estrechamente vinculado con la denominada crisis de la Cultura y muestra propia crisis de la Teoría Económica. Existe un rechazo a la Macroeconomía keynesiana en su forma convencional. Los modelos macroeconómicos tan simplificadores de la realidad desorientan más que esclarecen. Por eso tenemos la vuelta a la Microeconomía y más aún a la Micro de la Micro.¹⁰

Ante tal circunstancia ¿qué sucede con la Planificación? Ya no es hablar de la dicotomía entre centralización y descentralización, sino que la problemática es más profunda y las expectativas más inciertas. No es que fallen los métodos y técnicas que provee el Análisis Económico, sino que estamos en una situación de tensión constante, de duda ante las Instituciones Públicas, de pérdida del espíritu comunitario y de solidaridad, de decadencia de la autoridad, de inflación incontenible, de paro irremediable, de deterioro del medio ambiente y de una rebelión contra lo existente.

Hay economistas que opinan que existe una ley de conservación de la energía económica que sirve para explicar el desorden y el caos en los fenómenos y acontecimientos actuales dentro de un cierto orden. Estos mismos economistas consideran que los errores de los gobiernos mal asesorados, de las empresas mal dirigidas y de los legos en cuestiones económicas es porque no consideran los efectos de segundo y sucesivos órdenes que una política determinada puede provocar a lo largo del tiempo. El análisis de interdependencias de LEONTIEF¹¹ nos lo ha puesto de manifiesto. Teóricamente nos demuestra la existencia de los efectos no sólo directos sino los indirectos debidos a la actuación de los multiplicadores de los sectores. Lástima que a la hora de aplicarlo, los datos

10 LEIBENSTEIN, H., *Beyond economic Man. A New Foundation for Microeconomics*, Harvard University Press., 1976.

11 LEONTIEF, W., *The Structure of the American Economy, 1919-1939*, Oxford University Press., New York, 1951;

Studies in the Structure of the American Economy, Oxford University Press., New York, 1953.

Input-Output Economics, Oxford University Press., New York, 1966.

de que se dispone fallen y por lo tanto las tablas halladas no sean más que un ejercicio práctico de utilización de una teoría.

Ante estas circunstancias puede parecer que la Planificación no es posible o que es una abstracción puramente teórica. Pero, no es así. La Planificación es necesaria para salir de la crisis.

Como dice el recipiendario las economías occidentales se caracterizan por ser economías mixtas en donde coexisten la empresa pública y la empresa privada. Aquélla, llega a alcanzar entre el 50 y el 60 % del PIB y, en España, se puede decir que estamos más cercanos al límite inferior. En este orden de ideas, pues, en el Discurso de ingreso del Académico electo, hemos visto cómo tiene en cuenta esta circunstancia de vital importancia, a la hora de planificar. La planificación indicativa a nivel de la empresa privada, que es orientadora e informativa, puede muy bien venir respaldada por esa otra correspondiente a la empresa pública cuya planificación ha de ser imperativa, debiéndose cumplir los *principios de eficacia y productividad*, a las que suele ser bien ajena. Bajo estas circunstancias, puede ser motor de arrastre y estímulo de la empresa privada, y puede practicarse la planificación continua con alcances a corto, medio y largo plazo. Para ello, es necesaria la información que a modo de lanzadera se mueva continuamente desde el órgano planificador a las empresas y viceversa. Ello no significa un control de la gestión, pero, el tener información, es de vital importancia para que se puedan establecer las necesarias correcciones y que no se pierda la continuidad ni la interrelación entre los planes a corto, medio y largo plazo.

La planificación implica asignación de recursos y por lo tanto la utilización de técnicas de optimización en un contexto dinámico. Esta circunstancia, se formaliza diciendo que hay que optimizar una función objetivo sujeta a una serie de restricciones.¹³ La característica de esa función objetivo es que será la resultante de una corriente o flujo a lo largo del tiempo, lo cual nos conduce a que aparezca una sumatoria o una integral que, bajo este signo, recoge los valores actuales de aquella corriente de resultados a lo largo del tiempo. Esa función objetivo engloba a las variables de estado y a las variables de control, y es pre-

13 HEAL, G. M., *The Theory of Economic Planning*, North-Holland, 1973.

cisamente por eso por lo que se puede corregir la trayectoria óptima mediante la información a que nos hemos referido y por ende relacionar el corto, el medio y el largo plazo en la planificación.¹⁴

En los momentos actuales, la Planificación no es sólo económica, sino social, regional y urbana, con un marcado énfasis en los recursos naturales y humanos. En definitiva, una Planificación en la coordinación conducirá a un mayor Bienestar para la Sociedad.

La Planificación de los recursos es una consecuencia de los principios de conservación de los recursos naturales.¹⁵ Que, como sabemos, no se puede conseguir un uso óptimo de aquéllos a través del funcionamiento del sistema de precios. Los teóricos de la Economía se han percatado de ello y es muy amplia la literatura que se preocupa de la problemática de la inversión en nuevas tecnologías sustitutivas o alternativas, debido precisamente a la crisis provocada por el aumento de los precios del petróleo.

En orden a una Planificación económica nacional se han hecho contribuciones teóricas muy interesantes, teniendo en cuenta el agotamiento de los recursos naturales, pues esta circunstancia puede ser un límite al crecimiento. En este sentido, ya nos encontramos con la incertidumbre sobre las energías alternativas (y sus posibles perjuicios) y la incertidumbre del agotamiento de los recursos naturales.¹⁶ El tratamiento de estas cuestiones, una vez más, se ra realizado mediante las técnicas del control óptimo, utilizando modelos estocásticos.

Todo lo anterior nos pone de manifiesto que la Planificación es necesaria pero hay que tener en cuenta muchas consideraciones, y fijados los objetivos, la ejecución sucesiva requiere una supervisión continuada.

14 KAMIER, M. I. y SCHWARTZ, N. L., *Dynamic Optimization. The Calculus of Variations and Optimal Control in Economics and Management*, North-Holland, 1981.

15 LECOMBER, R., *The Economics of Natural Resources*, Mac Millan, 1979.

16 CROUHY, M. G. y VEYRAC, L. L., *National Economic Planning, Environmental Policy and Stochastic Capital Productivity*, en: BENSOUSSAN, A.; KLEINDORFER, P. R.; TAPIERO, CH. S., *Applied Optimal Control*, North-Holland, 1978.

El recipiendario no olvida que encontrándonos en un Estado democrático y en pleno funcionamiento de las Comunidades Autónomas hay que buscar el encaje de los Planes Regionales en el Plan General y que se eviten las posibles discordancias. Para ello, aconseja la participación de los Órganos representativos de la Sociedad a todos los niveles, y por ende, la Administración, pues no en balde el Presupuesto es el nexo de unión de las dos etapas de decisión de esta última.

Sólo quiero añadir, para no prolongar en demasía la brevedad que había previsto en la contestación, que, tanto en nombre propio como en nombre de los Exmos. Sres. Académicos, nos sentimos muy orgullosos de recibir, en el seno de esta Real Academia, al Excmo. Sr. Dr. Don JOSÉ BAREA TEJEIRO, deseando que este acto sea el inicio de una estrecha colaboración permanente para un mayor prestigio y consolidación del desarrollo científico de la misma.

Muchas gracias por su atención.

Barcelona, mayo 1983

ÍNDICE

	<u>Págs.</u>
DISCURSO DE INGRESO DEL ACADÉMICO CORRESPONDIENTE, EXCMO. SR. DR. JOSÉ BAREA TEJEIRO	3
INTRODUCCIÓN	5
I. VISIÓN HISTÓRICA DE LA PLANIFICACIÓN	6
Introducción	6
La planificación indicativa hasta la crisis del petróleo	8
La elección de los objetivos	15
Modelos en los que se basa la planificación indicativa	17
II. NECESIDAD DE PLANIFICAR	21
Información y plan de desarrollo	21
Incertidumbre y crisis de la planificación	24
El papel del sector público en la planificación	29
III. UNA NUEVA CONCEPCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN EN ESPAÑA	39
La planificación en la Constitución	39
La elaboración del Plan	41
El Plan de la Nación	41
Los Planes de las Comunidades Autónomas	46
La articulación de los Planes Regionales en el Plan Nacional	47
La Administración y la Planificación	50
Una propuesta de organización institucional para la planificación en España	61
IV. CONCLUSIONES	62
DISCURSO DE CONTESTACIÓN POR EL ACADÉMICO DE NÚMERO EXCMO. SR. DR. JOSÉ MANUEL DE LA TORRE Y DE MIGUEL	65

