

«La Planificación Económica del Sector Público Vasco 1987-1991»

La creciente internacionalización de la economía, la adhesión a las Comunidades Europeas y las peculiaridades económicas e institucionales del País Vasco hacen necesario articular mecanismos capaces de desarrollar las estrategias del Sector Público a medio y largo plazo. En este contexto, la idea que subyace en todo el proceso es el carácter coordinado, abierto y participativo de la planificación, así como la diversidad de mecanismos que pueden ponerse en marcha para ayudar a la toma de decisiones.

Ekonomiaren gero eta internazionalizazio handiagoak, Europako Komunitateenganako atxekimenduak eta Euskal Komunitate Autonomoaren berezitasun ekonomiko eta instituzionalek, egunean baino egunean premiazkoago egiten dute Sektore Publikoko estrategiak epe ertain eta luzera garatzeko gai izango diren mekanismoak giltzatu beharra. Testuinguru honetan, prozesu ororen azpian datzan ideia nagusia, plangintzaren izaera koordinatu, ireki eta partizipatiboa da, eta baita erabakiak hartzen laguntzeko martxan jarri daitezkeen mekanismo desberdinak ere.

The increasing internationalization of the economy, the adhesion to the European Community and the Basque Country economic and institutional peculiarities, make necessary the articulation of some mechanisms that should develop some Public Sector strategies in the medium and long run. In this context, the underlying idea of this process is to keep the coordinated, open and cooperative character of the planning, and the existence of different mechanisms should facilitate the decision making.

Carlos Aguirre

Economista. Ex-director de Planificación del Gobierno Vasco

Juan Miguel Sans

Economista. Ex-Viceconsejero de Planificación del Gobierno Vasco

1. Introducción
2. La experiencia de la planificación 1987-91
3. El PEMP 1989-92
4. La planificación sectorial
5. Prospectiva y planificación estratégica en el País Vasco
6. Los escenarios a medio y largo plazo
7. La planificación y la política regional
8. Conclusión

Palabras clave: Planificación económica autonómica, planificación sectorial.

Nº de clasificación JEL: E61, H72, R58.

1. INTRODUCCIÓN

La crisis económica de los setenta puso en entredicho la validez de los esquemas tradicionales de planificación económica. En efecto, el crack económico mundial dejó en evidencia la viabilidad de planificar a largo plazo cuando los acontecimientos cambian a tal velocidad que hacen imposible prever una evolución económica razonable. Así todo, el retorno a unas tasas más estables de crecimiento, el estrecho margen de maniobra de las políticas de demanda, y el convencimiento generalizado de la necesidad de desarrollar instrumentos que permitan orientar las actuaciones a largo plazo, han posibilitado el redescubrimiento de la planificación tanto en las empresas como en la Administración Pública.

El nuevo orden económico internacional surgido tras la crisis, los últimos acontecimientos políticos, y la cada vez mayor internacionalización de la economía y los mercados precisan de decisiones estratégicas capaces de

situarnos en una posición de ventaja competitiva tanto en el ámbito empresarial, como en el regional o nacional. Los puntos de partida son, sin embargo, muy diferentes en un caso y en otro.

En el ámbito de la empresa existía ya una gran variedad de experiencias y estudios sobre planificación estratégica, management o dirección estratégica. No ocurría lo mismo en el caso del sector público. Ni las experiencias eran tan variadas, ni las metodologías eran fácilmente trasladables.

Aquellas empresas que han introducido sistemas de planificación dentro de sus estructuras tienen unos objetivos seguramente más claros: conseguir una posición en el mercado que pueda mantenerse a medio y largo plazo. El rendimiento inmediato difícilmente encaja con los postulados de la planificación estratégica. En función de la situación de partida de cada empresa (sus recursos humanos, tecnológicos y financieros, el entorno económico en que se mueve y el

sector donde desenvuelve su actividad), así como de la orientación que se quiera dar a la misma (beneficios, aumento de la cuota de mercado, nueva orientación de productos, tecnologías y mercados, etc.), el proceso de planificación estratégica seguirá un camino u otro, pero siempre debe prevalecer la búsqueda de rentabilidad a largo plazo. Es la única manera de garantizar la supervivencia de la empresa.

La planificación del sector público, sin embargo, pretende asignar unos recursos presupuestarios limitados según unas prioridades políticas fijadas. En otras palabras, en una sociedad democrática la planificación estratégica, la planificación presupuestaria o la programación del sector público persiguen lograr de la forma más eficiente posible una serie de objetivos previamente marcados. Pero ello supone que el criterio de eficacia económica en el gasto, debe complementarse con el criterio de eficacia social.

Asimismo, a diferencia de las empresas, el sector público se enfrenta con unas restricciones presupuestarias que condicionan toda la estrategia general. Mientras que en las empresas el crecimiento puede ser muy importante y por diferentes vías (mayor producción y facturación, endeudamiento, fusiones, absorciones, realización de activos no productivos, etc.), el sector público se enfrenta a fuertes restricciones por el lado de los ingresos cuya principal vía es la recaudatoria, y ésta no suele observar importantes incrementos en términos reales.

Por tanto, ni los objetivos son comparables, ni los medios son los mismos, ni los márgenes de actuación son equiparables.

- Las empresas crean riqueza y condicionan la ventaja competitiva de su espacio económico. El Sector Público crea las condiciones para que esa riqueza se produzca, pero también debe atender al bienestar de la sociedad a la que sirve.
- Las empresas sirven generalmente a un espacio económico mucho más amplio al del lugar donde se ubican. Compiten con otras empresas, vecinas o de otros países. Tienen la posibilidad de diversificar su producción, de especializarla, de establecer alianzas, de cambiar de sector, de crear innovación o de

comprarla, incluso de cambiar de ubicación. El Sector Público sirve al espacio económico donde tiene competencia. Su margen de maniobra en este sentido es más limitado.

- Una empresa puede desaparecer y su espacio lo recogerá otro competidor. El Sector Público nunca puede desaparecer. Aunque muchos de sus servicios puedan privatizarse, el carácter general de la Administración siempre prevalece.
- Una empresa, para sobrevivir, requiere un horizonte de rentabilidad, ya que tiene que retribuir al capital. En el sector público rige el criterio de rentabilidad social. Es un medio para conseguir el progreso y el bienestar general de la sociedad, aunque los servicios que preste sean deficitarios.

Por otro lado, las relaciones institucionales resultan mucho más complicadas en el sector público.

En un estado democrático las decisiones son compartidas entre los diferentes estamentos institucionales. En el caso del País Vasco, estamos hablando de cinco niveles administrativos: Ayuntamientos, Diputaciones Forales, Gobierno Vasco, Administración Central y Administración Comunitaria, que influyen legislativa, competencial y presupuestariamente en nuestro desarrollo económico y social. La posibilidad de conciliar, integrar y armonizar las políticas presupuestarias de los cinco estamentos administrativos es, como puede imaginarse, muy difícil de lograr.

El Ayuntamiento es el nivel administrativo más cercano al ciudadano, vive sus problemas cotidianos y dispone, por lo general, de una perspectiva muy centrada en su territorio, de una capacidad presupuestaria limitada y, en muchas ocasiones, de unas posiciones defensivas respecto a planteamientos más globales que puedan agredir a su municipio.

La Diputación Foral, un nivel administrativo peculiar del País Vasco, detenta una serie de competencias muy importantes en la vida económica y social de su Territorio Histórico. Su capacidad y autonomía presupuestaria es muy alta y, además, el Concierto Económico

le confiere la competencia recaudatoria. Por tanto, es la llave financiera de todo el entramado institucional vasco. En cierto modo, esta posición de fuerza explica las dificultades que han surgido para articular un modelo consensuado de distribución competencial en el País Vasco.

El Gobierno Vasco, en el centro del esquema institucional, es el eje sobre el que debe pivotar la estrategia del sector público vasco. Su capacidad presupuestaria y competencial es alta, y detenta la competencia exclusiva en planificación económica. De ello se desprende que la estrategia de desarrollo económico debe enmarcarse y liderarse desde las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco. El Gobierno Vasco es el representante de Euskadi fuera de su entorno económico y su interlocutor con otras regiones, con la Administración Central, y con la Comunitaria. Por último, tiene la obligación de activar una política de reequilibrio territorial.

La Administración Central ha ido experimentando una paulatina pérdida de competencias en favor de las regiones y de las Comunidades Europeas. Así todo, aún conserva un alto control de las grandes decisiones macroeconómicas (política fiscal y monetaria), de las infraestructuras de carácter estratégico o multirregional (puertos, aeropuertos, líneas nacionales de ferrocarril) y de la planificación y política regional a nivel español. Por otro lado, el Gobierno Central es el interlocutor y representante ante las Comunidades Europeas en todas las materias relativas a la consecución del mercado interior europeo, así como con los organismos internacionales de carácter económico (OCDE, FMI, GATT, Banco Mundial).

Por tanto, las líneas de actuación de la Administración Central se convierten en un referente ineludible a la hora de desarrollar un proceso de planificación económica regional y sus actuaciones políticas y presupuestarias deben tenerse necesariamente en consideración.

La Administración Comunitaria es el último eslabón que se ha incorporado al ya de por sí complejo entramado institucional que actúa en el País Vasco. La Comisión de las Comunidades Europeas tiene una importante

incidencia presupuestaria (fondos estructurales, programas sectoriales y horizontales), legislativa (homologaciones, competencia, energía, medio ambiente, etc.) y territorial (mapas de ayudas, incentivos, etc.) dentro de nuestra Comunidad Autónoma y a partir de 1993 es previsible que su influencia sea cada vez mayor.

La actividad de la CEE afecta a todas las regiones europeas y, cada vez más, como ocurría en el caso de la Administración Central, sus decisiones estratégicas deben integrarse en el proceso de planificación económica.

En definitiva, la planificación del sector público vasco pasa ineludiblemente por el referente estratégico de las decisiones de las Administraciones Central y Comunitaria. Si a todo ello añadimos el progresivo proceso de internacionalización de la economía, parece poco menos que imposible plantearse desde el País Vasco un esquema de actuación y un modelo de desarrollo independientes del entorno que nos rodea.

No obstante, es precisamente en este contexto cuando más se necesitan decisiones estratégicas capaces de situarnos en posición ventajosa respecto del resto de las regiones con las que inevitablemente debemos competir y, en muchas ocasiones, cooperar. Para ello, debemos aprovechar nuestros recursos propios, potencial endógeno o fortalezas, según la terminología que queramos utilizar.

Por último, no es conveniente que estas decisiones estratégicas se impongan a la sociedad. Por el contrario, debe articularse un proceso de participación ciudadana en el que se involucren todas las fuerzas económicas y sociales. La participación de los agentes sociales no sólo es garantía de un mayor éxito, sino que permite trasladar al conjunto social una imagen de estabilidad y confianza en el futuro.

2. LA EXPERIENCIA DE PLANIFICACIÓN 1987-91

En 1987, al iniciarse la anterior legislatura muchos de los planteamientos descritos anteriormente no resultaban tan claros. La política regional española estaba poco estructurada, la comunitaria

estaba consolidándose y se carecía de referentes y experiencias en las que poder inspirarse. Asimismo, la participación ciudadana en los procesos de planificación económica no era una práctica tan habitual como lo es hoy en día.

Por otro lado, la experiencia planificadora anterior del Gobierno Vasco no consiguió consolidarse, hasta el punto que no existía estructurada un área específica que se dedicase a estos temas.

El proceso de planificación anterior a 1987 no cristalizó debido a muchas razones. Entre ellas cabe destacar:

- Una coyuntura política muy compleja con el partido en el gobierno en pleno proceso de ruptura.
- Una conflictividad institucional muy fuerte con un modelo de distribución competencial no asumido por todas las fuerzas políticas.
- Finalmente, en aquellos años, se concebía la planificación más como instrumento de intervención económica que de programación presupuestaria. Se producía así una contradicción, que la experiencia posterior ha demostrado ficticia, entre el modelo liberal de la economía que se defendía y el modelo intervencionista que presumiblemente debía impulsarse.

Así todo se consiguió desarrollar un importante documento de programación presupuestaria. El Programa de Desarrollo Regional (PDR). El PDR se constituyó en el documento base para la incorporación del País Vasco en el engranaje de la política regional comunitaria y fue el primer documento que dio una visión integrada de la faceta inversora del presupuesto.

Estos parámetros de partida, y un cierto carácter pionero respecto al proceso a iniciar, permitían a principios de 1987, en los albores de la legislatura del gobierno de coalición PNV-PSE (PSOE), un amplio abanico de posibilidades a la hora de elaborar un Plan Económico a Medio Plazo del sector público vasco.

En primer lugar se partió de un planteamiento básico que iba a conducir

todo el proceso: la necesidad de construir un esquema global de la política presupuestaria, huyendo de planes de inversión pública que únicamente recogen las partidas de gasto de capital del presupuesto, y dejan de lado los gastos corrientes.

Existían, a nuestro juicio, varias razones que justifican esta posición:

1. La distribución entre gasto corriente y de inversión es difícil de realizar en la práctica y obedece a convenciones que hay que respetar pero que tienen, en muchos casos, dudosa justificación económica.
2. La mayoría de los gastos de inversión conllevan un futuro gasto corriente. Las inversiones en Educación (escuelas) y en Sanidad (hospitales) son los ejemplos más característicos. No evaluar el impacto sobre el gasto corriente de los proyectos de inversión puede conducir a una ineficiente asignación de recursos y a una inadecuada prestación de los servicios sociales.
3. La lógica de los presupuestos por programas trata precisamente de superar estos inconvenientes y, por ello, es inconsistente con la filosofía que fundamenta los tradicionales planes de inversión pública.
4. Asimismo, las propias características de la gestión competencial del Gobierno Vasco configuran una estructura presupuestaria donde más del 70% del total es gasto corriente. Por otro lado, una parte muy significativa de ese gasto corriente (75%) lo constituye Sanidad, Educación, la Seguridad Ciudadana y la Administración General, gastos todos ellos con una inercia difícil de modificar a corto y medio plazo.

En definitiva, un plan de inversiones no cubría más que una parcela de la planificación y conducía a una identificación excesivamente simplista del gasto corriente como algo intrínsecamente malo y del gasto de inversión como algo deseable «per se».

En segundo lugar, se intentó construir un modelo que relacionase los escenarios de ingresos con los de gastos. En 1988,

el sector público vasco representaba en torno al 20% de PIB. Este dato basta para confirmar su influencia sobre la vida económica y social del País Vasco.

En este sentido, la política de gasto del sector público vasco aporta una parte nada desdeñable al crecimiento del PIB, factor básico para estimar el crecimiento de los ingresos fiscales. Por tanto, las políticas de gasto condicionan los ingresos, y éstos a su vez posibilitan los recursos necesarios para elaborar los presupuestos.

En resumen, los esquemas de ingresos y gastos se alimentan entre sí hasta el punto que una determinada política presupuestaria de gasto condiciona los ingresos, y éstos a su vez los gastos futuros. El modelo consistió en buscar un equilibrio entre el gasto actual y las futuras disponibilidades de ingresos. Desde una perspectiva temporal, el proceso comienza con la elaboración de unos escenarios macroeconómicos y continúa con la determinación de los recursos de que puede disponer la Administración o Administraciones correspondientes. A partir de allí se obtiene, añadiendo la deuda que se esté dispuesto a emitir, la capacidad global de gasto de que se dispone.

En tercer lugar, el Plan debía integrar las intervenciones de todas las Administraciones Públicas que actúan en el País Vasco, garantizando la coherencia entre ellos, y precisando el esfuerzo financiero a realizar por cada una de las Instituciones, especialmente en el caso del Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales.

Esta visión integrada de las políticas del Gobierno Vasco y Diputaciones Forales pretendía asimismo constituirse en un ejercicio de coordinación entre estas instituciones de cara a conseguir objetivos comunes y líneas de actuación conjuntas.

En cuarto lugar, el Plan Económico a Medio Plazo (PEMP) tenía que representar de forma coherente y coordinada las diferentes políticas o planes sectoriales. Dicho de otra forma, las grandes líneas estratégicas definidas en el Plan debían concretarse a nivel sectorial, para, mediante un proceso de consolidación, conseguir una visión integrada de la actuación del sector público vasco.

En quinto lugar, el PEMP tenía que ser lo suficientemente abierto como para dar cabida a las lógicas modificaciones que a buen seguro se iban a producir en función de los cambios en el entorno y en la coyuntura económica general. Ello quiere decir que el PEMP debía ser revisado anualmente y deslizado en función de las desviaciones (económicas, financieras o presupuestarias) que se produjeran y de eventuales cambios en las políticas sectoriales.

En sexto lugar, el PEMP debía tener el mayor apoyo político y social posible. Para ello, se invitó a los agentes económicos y sociales a participar en el proceso, a debatir sobre los déficits y prioridades del País Vasco, a alcanzar un acuerdo sobre el grado de protagonismo del sector público, el nivel y características de los servicios públicos, el apoyo que se debía dar al sistema productivo o la necesidad de infraestructuras y equipamientos. Asimismo, debían estar dispuestos a aportar su esfuerzo para alcanzar los objetivos del Plan en la medida que éstos fueran asumibles. La movilización de la sociedad en apoyo del Plan se pensaba que era la mayor garantía de su éxito.

En definitiva, se debía construir un puzzle con una serie de condicionantes que iban a marcar el resultado final del proceso. A modo de resumen, éstas eran las variables más importantes a tener en cuenta:

- Internacionalización de la economía y los mercados.
- Apertura de la economía vasca y su grado de integración en las economías española y comunitaria. El mercado interior de 1993.
- El País Vasco en la política regional española y comunitaria.
- Diagnóstico de la economía vasca. Estructura y coyuntura. Puntos fuertes y débiles. Estrangulamientos. Déficits y potencialidades.
- Complejidad del entramado institucional y competencial vasco.
- Articulación de un esquema que englobe todo el presupuesto.
- Participación de las Diputaciones Forales en el proceso.

- El PEMP como esquema integrador de las políticas sectoriales.
- El PEMP como documento abierto y deslizando.
- Suficiente consenso y apoyo político al PEMP.

3. EL PEMP 1989-92

El proceso de planificación se estructuró, a priori, en siete etapas perfectamente diferenciadas:

1. Estudio de la estructura presupuestaria y competencial.
2. Creación del marco legal.
3. Dinamización del proceso de planificación.
4. Elaboración del plan propiamente dicho y aprobación por parte del Consejo de Gobierno.
5. Ratificación de las grandes líneas estratégicas por parte del Parlamento Vasco y los principales agentes económicos y sociales.
6. Elaboración de Planes Sectoriales.
7. Seguimiento del PEMP y deslizando anual.

A la hora de desarrollar cualquier proceso, y más aún uno tan complejo como el que se pretendía, la primera labor fue elaborar una serie de estudios previos sobre la política presupuestaria que el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales habían desarrollado en los últimos años, los campos que había cubierto cada institución, especialmente a raíz de la Ley de Territorios Históricos, las áreas compartidas y conflictos competenciales, la capacidad de endeudamiento, el margen de maniobra presupuestario y la capacidad de modificar a medio plazo las tendencias de gasto y la influencia del crecimiento del PIB y del empleo en la recaudación.

A tal fin, y dado el grado de globalidad de PEMP, se optó por utilizar la clasificación funcional de división del gasto. Esta clasificación, diferente de la económica o la orgánica, tiene la virtualidad de contemplar los grupos de

gasto según su uso final, independientemente de que sea corriente o de capital, o que pertenezca a una u otra institución o departamento.

El cuadro n.º 1 recoge la clasificación objeto de estudio y que sirvió de base para todo el proceso.

Como se puede comprobar en el cuadro, el presupuesto de gastos se dividía en cinco grandes grupos, más la deuda pública, y 17 funciones. Este esquema permite detectar fácilmente cuales han sido las grandes líneas estratégicas de las diferentes instituciones, la evolución y los recursos que han dotado a cada una de ellas, así como las invasiones competenciales que se pueden producir a la vista de la LTH. Refleja por tanto el carácter finalista del presupuesto.

Una vez construido el esqueleto que iba a sustentar todo el proceso, se procedió a crear un marco legal que propiciase y diese cobertura a todas las iniciativas que se iban a poner en marcha. El carácter abierto y participativo del proceso necesitaba un procedimiento en el que se pudiesen establecer canales de información fluidos entre las diferentes áreas de gasto.

A tal fin, se crearon, mediante Decreto, cinco Grupos Funcionales de Planificación (que se correspondían con los cinco grandes grupos de gasto) con objeto de implicar y coordinar a toda la Administración Pública Vasca en el proceso de planificación y establecer los canales pertinentes de información entre el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales, los Ayuntamientos y otros entes de la Administración Pública.

Dentro de cada grupo funcional se crearon Comisiones Técnicas de Planificación, para analizar los temas específicos de su área de competencia a nivel técnico, y elevar los proyectos de planes sectoriales.

A modo de resumen, la mecánica de actuación del proceso era el siguiente:

- Constitución de Grupos funcionales de Planificación (CTP), con representatividad a nivel de Viceconsejeros y Diputados Forales, donde se perfilaban las grandes líneas de actuación de las áreas.

Cuadro n.º 1. Clasificación Funcional del Gasto

1. Servicios Generales de Administraciones Públicas.
 - 1.1. Administración General.
 - 1.2. Seguridad Ciudadana.
2. Protección y Promoción Social.
 - 2.1. Asistencia y bienestar social.
 - 2.2. Promoción social.
3. Producción de Bienes Públicos Sociales.
 - 3.1. Sanidad.
 - 3.2. Educación.
 - 3.3. Administración de Justicia.
 - 3.4. Vivienda, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.
 - 3.5. Cultura.
 - 3.6. Promoción del Euskera.
4. Producción de Bienes Públicos Económicos.
 - 4.1. Infraestructura de transportes y comunicaciones.
 - 4.2. Otras infraestructuras públicas.
 - 4.3. Investigación.
5. Promoción y Regulación de la Actividad Económica.
 - 5.1. Regulación de la actividad económica.
 - 5.2. Promoción de actividades agrícolas y pesqueras.
 - 5.3. Promoción de la actividad empresarial.
 - 5.4. Turismo y Comercio.
6. Deuda Pública.

- Constitución de las Comisiones Técnicas de Planificación (CTP), a nivel de Directores, donde se trabajaba en planes sectoriales sobre la base de las líneas dictadas en los GFP.
- Elaboración de informes sectoriales de cada CTP.
- Elaboración por parte del Departamento de Economía y Planificación del informe general sobre la economía vasca y del escenario macroeconómico.
- Elaboración por parte del Departamento de Hacienda y Finanzas del escenario financiero o de ingresos.

- Elaboración por parte del Departamento de Economía y Planificación de los informes integrados en las diferentes CTP, para presentarlos en los GFP.
- Estudio de los informes y escenarios por parte de los GFP, con sucesivos procesos de descenso a las CTP, hasta conseguir el informe definitivo.
- Elaboración por parte del Departamento de Economía y Planificación del borrador del Plan Económico a Medio Plazo, que integra, consolida y resume los diferentes planes de los GFP, e incorpora los diferentes capítulos de prioridades y escenarios.

- Aprobación del Plan Económico a Medio Plazo por parte del Consejo del Gobierno Vasco.

El Plan Económico a Medio Plazo abordaba cuatro grandes asuntos:

1. *Diagnóstico de la economía vasca:* Evidentemente, el diagnóstico que se hizo de la situación económica del País Vasco era deuda de numerosas aportaciones previas procedentes del ámbito académico, político e institucional. Tuvo el mérito, no obstante, de servir de síntesis, aceptada por la mayoría, de todas ellas. Se cerró así una polémica, agria en ocasiones, pero fructífera, sobre la situación de nuestra economía. El comportamiento de la economía vasca durante la crisis, la descripción de sus principales estrangulamientos, el análisis de la situación coyuntural y la elaboración de los escenarios macroeconómicos a medio plazo, no fue prácticamente contestada ni por las fuerzas políticas y sociales, ni por los analistas económicos.
2. *Escenario de ingresos:* Conocer los recursos financieros disponibles y la capacidad de endeudamiento de las instituciones es un paso previo necesario para asignar los recursos según las prioridades fijadas. La experiencia ha demostrado que las previsiones de ingresos que se realizaron se mantuvieron dentro de los márgenes de desviación tolerables en este tipo de ejercicios.
3. *Determinación de las prioridades del sector público:* El criterio era que el Plan fijara las prioridades estratégicas del sector público vasco en su conjunto y no sólo del Gobierno Vasco. El Plan, a nuestro juicio, fue un instrumento útil para plantear el debate de las infraestructuras y de la redistribución. El Plan Europa 93, en ambas vertientes, infraestructura y lucha contra la pobreza, apoyado por el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales, es una buena muestra de que las líneas estratégicas definidas en el PEMP fueron asumidas por ambas instituciones.
4. *Asignación de recursos presupuestarios:* Dos criterios orientaron esta parte del Plan.

En primer lugar, había que respetar la autonomía presupuestaria de las Diputaciones Forales. El ejercicio de programación presupuestaria no debía tener un carácter imperativo, sino más bien normativo. Por ello, los objetivos económicos que se pretendían lograr se fijaron en porcentajes de PIB. Era más importante determinar la orientación estratégica de los recursos que la asignación presupuestaria anual que, en todo caso, siempre está sujeta a las desviaciones propias de la incertidumbre de la coyuntura económica (Cuadros n.^{os} 2 y 3).

Una vez aprobado por parte del Consejo de Gobierno el PEMP 1989-92 fue incluido como anexo informativo dentro de los presupuestos generales de 1989.

Simultáneamente se convocaron reuniones con los agentes económicos y sociales (sindicatos y patronales) donde se presentó el documento y se pidió una valoración sobre las líneas estratégicas en él contenidas.

Esta ronda de consultas pretendía suplir las que en un principio se debían realizar con el Consejo Económico y Social del País Vasco. Sin embargo, como es sabido, este órgano consultivo no ha podido ser constituido aún en el País Vasco, a pesar de que existe una ley del Parlamento Vasco que permite su creación.

Como punto culminante, se presentó oficialmente ante el Parlamento, donde se debatió en Comisión y en Pleno, y posteriormente se aprobó sin rango de ley.

Las principales resoluciones que surgieron de la discusión con los agentes económicos y sociales y del debate en el Parlamento Vasco fueron las siguientes:

- Conformidad con el diagnóstico de la economía vasca, con sus déficits, estrangulamientos y potencialidades, así como con sus principales prioridades. El informe intentó ser lo más objetivo y participativo posible, y los resultados, tal como se ha dicho anteriormente, reflejaban el sentir mayoritario de los agentes económicos, sociales y políticos.

Cuadro n.º 2. Escenario de Gastos. Gobierno Vasco

	1986		1987		1988		1989		Total Período 90-92		Total Período 89-92	
	Millones ptas.	%	Millones ptas.	%	Millones ptas.	%	Millones ptas.	%	Millones ptas.	%	Millones ptas.	%
1. Serv. Gener. Admon. Pública ..	12,902.0	8.13	11,297.2	6.42	14,631.1	4.84	16,579.0	4.36	56,475.0	4.10	73,054.0	4.15
2. Interior (excepto comunicac.) ..	9,468.0	5.96	12,634.2	7.18	17,359.6	5.75	22,851.0	5.96	102,552.0	7.44	125,203.0	7.12
3. Asistencia y B. Social	—	—	145.0	0.08	398.5	0.13	5,771.0	1.52	19,140.0	1.39	24,911.0	1.42
4. Sanidad	14,749.0	9.29	16,501.0	9.38	102,717.8	34.01	120,400.0	31.70	435,678.0	31.59	556,078.0	31.62
5. Educación	63,790.0	40.19	76,717.0	43.60	88,761.7	29.39	107,200.0	28.22	391,955.0	28.42	499,155.0	28.38
6. Justicia	—	—	—	—	1,666.0	0.55	3,320.0	0.87	11,200.0	0.81	14,520.0	0.83
7. Suelo y vivienda. Política medioambiental	9,442.0	5.95	5,583.7	3.17	9,315.1	3.08	12,504.0	3.29	39,000.0	2.83	51,504.0	2.93
8. Infraestruc. de Transportes	6,723.0	4.24	5,143.3	2.92	8,246.6	2.73	16,854.0	4.44	57,000.0	4.13	73,854.0	4.20
9. Infraestructuras hidráulicas, energéticas y telecomunic.	3,278.0	2.07	2,490.8	1.42	3,250.1	1.08	8,965.0	2.36	29,900.0	2.17	38,865.0	2.21
10. Agricultura y Pesca	2,681.0	1.69	2,271.1	1.29	2,963.7	0.98	4,557.0	1.20	14,571.0	1.06	19,138.0	1.09
11. Promoción de la Activ. Econom.	15,090.0	9.51	13,807.2	7.85	18,008.4	5.96	21,700.0	5.71	66,200.0	4.80	87,900.0	5.00
12. Promoción Directa de Empleo ..	5,469.0	3.45	3,757.0	2.14	6,323.7	2.09	6,598.0	1.74	22,170.0	1.61	28,768.0	1.64
13. Cultura, prom. euskera y otros servicios de la Admón. Pública ..	7,908.0	4.98	13,985.4	7.95	15,135.6	5.01	17,084.0	4.50	59,611.0	4.32	76,695.0	4.36
14. Gastos Deuda Pública	7,226.0	4.55	11,628.1	6.61	13,243.1	4.38	15,671.0	4.13	73,500.0	5.33	89,171.0	5.07
TOTAL	158,726.0	100.00	175,961.0	100.00	302,021.0	100.00	379,854.0	100.00	1,378,953.0	100.00	1,758,817.0	100.00

Fuente: PEMP.

Cuadro n.º 3. Escenario de Gastos Gobierno Vasco. (Porcentaje sobre PIB)

	1986	1987	1988	1989	Total Media Período 90-92	Total Media Período 89-92
1. Servic. Gener. Admon. Pública	0.64	0.52	0.61	0.64	0.64	0.64
2. Interior (excepto comunicac.)	0.47	0.58	0.72	0.88	1.16	1.10
3. Asistencia y B. Social	—	0.01	0.02	0.22	0.22	0.22
4. Sanidad	0.73	0.75	4.29	4.67	4.94	4.87
5. Educación	3.16	3.50	3.70	4.16	4.44	4.38
6. Justicia	—	—	0.07	0.13	0.13	0.13
7. Suelo y vivienda, Política medioambiental	0.47	0.25	0.39	0.48	0.44	0.45
8. Infraestruc. de Transportes	0.33	0.23	0.34	0.65	0.65	0.65
9. Infraestructuras hidráulicas, energéticas y telecomunic.	0.16	0.11	0.14	0.35	0.34	0.34
10. Agricultura y Pesca	0.13	0.10	0.12	0.18	0.17	0.17
11. Promoción de la Activ. Econom.	0.75	0.63	0.75	0.84	0.75	0.77
12. Promoción Directa de Empleo	0.27	0.17	0.26	0.26	0.25	0.25
13. Cultura, prom. euskera y otros servicios de la Admón. Pública	0.39	0.64	0.63	0.66	0.68	0.67
14. Gastos Deuda Pública	0.36	0.53	0.55	0.61	0.83	0.78
TOTAL	7.87	8.02	12.60	14.72	15.62	15.42

Fuente: PEMP.

—Acuerdo con las líneas estratégicas que debían guiar la actuación del sector público en el horizonte del Plan. A saber:

- * Relanzamiento y modernización de la actividad económica
 - a) Superar los problemas de accesibilidad, articulación interna y congestión mediante fuertes inversiones en infraestructura de transportes
 - b) Generación de infraestructuras tecnológicas, telemáticas y energéticas
 - c) Intervención en los mercados de suelo industrial y residencial
 - d) Modernización y dinamización económica
 - e) Recuperación del medio ambiente
 - f) Promoción directa de empleo
- * Desarrollo de los servicios públicos de carácter social
 - a) Sanidad
 - b) Educación
 - c) Asistencia y Bienestar Social
 - d) Cultura

—Necesidad de diferenciar entre gastos corrientes y de capital, así como de elaborar un estudio histórico sobre la política presupuestaria de la Administración Pública Vasca.

—Incidir en el carácter deslizante del Plan. La elaboración de una estrategia, para el período 1989-92 debía servir de base para una reflexión a más largo plazo, con objeto de configurar las grandes líneas de la estrategia del sector público. La propia flexibilidad del sistema de planificación adoptado exige que el Plan sea deslizante, es decir, que al final de cada ejercicio económico se analice el grado de cumplimiento logrado, se corrija para compensar las desviaciones y se proyecte nuevamente a un horizonte de cuatro años, haciendo así de la planificación un sistema continuo.

—El documento del PEMP debía concretarse en planes sectoriales. Las grandes líneas estratégicas

del Plan debían desarrollarse a nivel de cada uno de los sectores de actuación: Sanidad, Educación, Infraestructuras, etc. Ello configuraba un esquema dinámico global que cubría la actuación de los diferentes planes sectoriales.

Se trataba, en definitiva, de un proceso extraordinariamente abierto y participativo. Su aprobación por parte del Parlamento Vasco le confería, además, un rango y una legitimidad superior a la que habían tenido anteriores documentos de planificación.

Llegado a este punto, merece la pena hacer una valoración general, no tanto de las líneas del Plan, de las que hubo un consenso generalizado, sino sobre los mecanismos sobre los que se articuló el proceso de planificación y los resultados y enseñanzas que se obtuvieron de dicho proceso.

En primer lugar cabría hablar del esquema organizativo. El PEMP se articuló mediante un proceso bastante complejo en cuanto a su mecánica de funcionamiento hasta el punto que se suscitaban serias dudas respecto a su resolución final. El alto grado de órganos participantes dificulta, sin duda, el proceso. Sin embargo, una concentración de la responsabilidad implica un desentendimiento de los órganos que no participan y un alejamiento de las diferentes realidades sectoriales. Si se quiere un proceso abierto y participativo, la organización necesariamente se complica. A modo de ejemplo, si queremos organizar un Grupo Funcional en el que se decida sobre la regulación y promoción de la actividad económica, el número de responsables directos (Viceconsejeros y Diputados Forales) puede superar la veintena. Con este tamaño, la lógica nos dice que el grupo deja de ser operativo. Sin embargo, reducir el grupo implica obtener una percepción parcial de la realidad e importantes sesgos en la información obtenida. La inclusión de gran cantidad de Comisiones Técnicas con la mayor participación posible, los sucesivos procesos de integración de informes, la consulta a los agentes económicos y sociales y la presentación al Parlamento fue una opción derivada del propio carácter abierto y participativo del proceso.

Desde nuestro punto de vista, el problema no se derivaba tanto de la complejidad del proceso, sino de la capacidad política de concretar y llevar a cabo hasta las últimas consecuencias este esquema de actuación sobre el que existía un acuerdo de principio firmado en el pacto de legislatura. Seguramente no se logró explicar suficientemente qué es un Plan económico, cuáles son sus objetivos, sus funciones, la importancia de la participación, y el carácter director del mismo para la toma de decisiones estratégicas. Si a esto se añade un cierto conflicto que se suscitó entre las difusas barreras competenciales de planificación, programación y presupuestaron, el resultado fue una situación de partida que no ayudó al desarrollo del PEMP. En conclusión, si el proceso de planificación se sustenta en un fuerte apoyo político, cualquier opción organizativa puede ser válida. En caso contrario, las dificultades para llevar a cabo el proceso son grandes. El Plan, en estas circunstancias, tuvo un período de maduración demasiado largo, y se realizó más por impulso del propio Departamento de Economía y Planificación que de los Grupos Funcionales y las Comisiones Técnicas.

En segundo lugar, se constataron importantes diferencias en el tratamiento de las políticas sectoriales que hacían difícil una integración de resultados. En otras palabras, el grado de avance y consenso de algunas políticas posibilitó, tal y como se relata en el siguiente epígrafe, la elaboración de algunos planes sectoriales mientras que en otras áreas de gasto esto resultaba inviable, ya sea por dispersión de competencias, por falta de consenso, o por falta de una visión global del sector.

En tercer lugar, no se produjo una estricta transcripción al presupuesto de las directrices del Plan. Ello es hasta cierto punto lógico ya que el Plan dicta líneas estratégicas y no actuaciones presupuestarias concretas. Sin embargo, una excesiva independencia entre planificación y presupuestación puede implicar, y de hecho implicó, un desajuste entre los objetivos generales del Gobierno y el presupuesto real.

Por último, las estimaciones o los escenarios del PEMP tienen sus lógicos desajustes al final de cada período. Resulta imposible, y no es recomendable, que los diferentes conceptos de

ingresos y gastos esperados coincidan con los reales. El propio carácter deslizante del Plan ya contemplaba esta circunstancia. Debería ajustarse al final de cada período y prolongar la vigencia un año más, de forma que el horizonte temporal siempre fuera a cuatro años. Sin embargo, la puesta en marcha de este proceso deslizante coincidió con el final de la legislatura, por lo que se optó por paralizar este mecanismo, que en principio debiera incorporarse como anexo a los presupuestos generales.

A modo de resumen, el proceso de planificación no se concluyó en su totalidad. Así todo, fue un ejercicio extraordinariamente positivo que ha cambiado la dinámica de actuación del Gobierno Vasco en cuanto a su toma de decisiones. Una valoración general del proceso se puede centrar en los siguientes puntos:

- Se alcanzó un consenso sobre la situación real de la economía vasca, sobre sus déficits y prioridades.
- Se propició el debate político en términos económicos, en consonancia con el que ya se estaba produciendo en la sociedad vasca.
- Se fijaron las líneas estratégicas de la política económica del Gobierno Vasco.
- Se indujo un avance en cuanto a la metodología en la toma de decisiones de la Administración Pública Vasca.
- Se favoreció la elaboración e implantación de planes sectoriales o multisectoriales como el Europa-93.
- Se consiguió un conocimiento mayor y más integrado del Sector Público Vasco, de su estructura de ingresos y gastos, de sus disfuncionalidades y conflictos de competencias, de su inercia y margen de maniobra presupuestario, y de sus posibilidades de desarrollo de futuro, tanto a nivel general, como sectorial.
- Se introdujo un esquema abierto y participativo en la toma de decisiones, en el que prevalece la idea de que la única forma de avanzar es alcanzando un consenso sobre el tipo de sociedad que deseamos.

- Se articuló un sistema estable de modelización y previsión de la economía mediante la realización de los escenarios macroeconómicos del País Vasco.

4. LA PLANIFICACIÓN SECTORIAL

A pesar de no cumplirse todos los objetivos previstos inicialmente en lo que se refiere a la concreción sectorial del PEMP, no puede decirse que el avance en este campo fuera poco relevante. Al contrario, durante el período 1987-91 se avanzó significativamente en la coordinación y planificación de las políticas sectoriales.

En este sentido, cabe destacar la elaboración y aprobación del Plan de Carreteras, del Programa de Apoyo a la Inversión, del Plan de Ferrocarriles, del Plan de Puertos Menores, etc., todos ellos de corte sectorial y de acuerdo con la visión estratégica reflejada en el PEMP.

Igualmente, se articuló el Plan Europa 93, un plan de carácter interinstitucional que abarcaba el horizonte temporal 1989-92 y pretendía corregir algunos de los desequilibrios estructurales definidos en el PEMP. Concretamente, se hacía frente a dos áreas de actuación:

- Los sistemas de infraestructura en sus dos vertientes de accesibilidad (carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, puertos) y telecomunicaciones (telefonía, telemática, etc.).
- La lucha contra la pobreza y la discriminación con el objetivo de proporcionar a las colectividades más desprotegidas de unas condiciones mínimas de supervivencia y alcanzar así mayores cotas de solidaridad y cohesión social.

No obstante, la planificación sectorial no se detuvo aquí. Las reflexiones realizadas en el seno del Departamento de Economía y Planificación, contrastadas con las preocupaciones de los agentes económicos y sociales, aconsejaron profundizar en dos asuntos que, a juicio de todos los especialistas, iban a definir el futuro de la década de los 90: el medio ambiente y el sector servicios.

En el caso del medio ambiente, se realizaron un conjunto de reuniones y

jornadas que cristalizaron en dos documentos cuyo objetivo era servir de base a la elaboración de un Plan Medio-Ambiental para el País Vasco:

- Coste de la adaptación de la legislación medioambiental comunitaria.
- Bases para la implantación de un plan medio-ambiental para el País Vasco.

En el ámbito del sector servicios, todos los estudios realizados destacaban el decisivo papel que este sector debía jugar en el futuro, especialmente en relación a las actividades de investigación, culturales y de ocio. Asimismo, se consideraba que una oferta insuficiente de servicios ligados a la industria podía frenar nuestro desarrollo económico. Se aceptaba, no obstante, que la industria debía seguir jugando un papel decisivo en la organización de la producción, no pudiendo abandonarse ni nuestra tradición, ni nuestra experiencia industrial. En este contexto, el trabajo en el área de planificación se orientó a fijar las bases sobre las que debía impulsarse un modelo de promoción del sector servicios, especialmente de los dirigidos al mundo de la empresa.

5. PROSPECTIVA Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN EL PAÍS VASCO

El proceso de planificación no puede detenerse en un ejercicio de programación presupuestaria, ni de planificación sectorial. Los responsables de la política económica tienen la obligación de percibir los cambios que se producen en su entorno y crear, en consecuencia, las condiciones para el desarrollo de un horizonte a largo plazo.

Nos encontramos en un mundo en continuo movimiento. Las transformaciones económicas, sociales y políticas se suceden con gran rapidez. Por ello, el Gobierno Vasco inició una serie de procesos de reflexión tendentes a recabar la mayor información posible sobre todos aquellos temas emergentes que presumiblemente iban a configurar el futuro de nuestra sociedad. Este proceso de reflexión tomó el nombre genérico de Perspectivas 2005.

En este ejercicio de prospectiva se abordaron temas generales, sectoriales y

espaciales. Entre los primeros se analizaron, por un lado, los cambios demográficos que se estaban produciendo en Europa y su posible repercusión sobre el País Vasco, y por otro, se reflexionó sobre el proceso de globalización e internacionalización de la economía y la manera de responder desde la administración y empresas a este nuevo reto.

La reflexión sectorial analizó la relación entre economía, industria y medio ambiente. Las discusiones realizadas en el seno de este grupo de trabajo dieron lugar a los estudios sobre medio ambiente antes señalados.

Finalmente, se abordó el papel y futuro del Área Metropolitana de Bilbao. Del proceso de reflexión estratégica realizada por este grupo de trabajo surgió la iniciativa del Plan Estratégico del Bilbao Metropolitano.

Desde la perspectiva del presente artículo, y a la vista de la experiencia del Plan Estratégico del Bilbao Metropolitano y, meses después, del Guipúzcoa 2000, pueden hacerse algunas consideraciones relevantes sobre los procesos de planificación estratégica:

1. El objetivo de un plan estratégico es garantizar que los esfuerzos y actuaciones de las instituciones afectadas se orienten en la misma dirección. Por ello, es importante lograr el máximo grado de participación y consenso posible. La mejor manera de asegurar el éxito de un plan estratégico es garantizar una actuación coordinada e integrada de todas las administraciones interesadas y alcanzar la máxima colaboración y participación posible del sector privado.
2. La elaboración de planes estratégicos por parte de las empresas y la administración es fiel reflejo de un nuevo estilo de gestión más participativo. No obstante, puede ser ilustrativo realizar algunas precisiones:
 - a) La planificación estratégica se ha convertido en una moda. Por ello, ahora más que nunca, conviene tener especial cuidado para no trasladar miméticamente experiencias ajenas. Ajustar el plan estratégico a las circunstancias económicas, políticas e institucionales propias es la mejor manera de evitar que

las experiencias de planificación estratégica fracasen.

- b) La planificación estratégica es un instrumento originariamente pensado para aplicarse a la empresa privada. El salto desde el sector privado al público no se hace sin dificultades. En la empresa privada, una vez definido el Plan, es más fácil llevarlo a la práctica. Una mayor autonomía en la gestión y una organización más jerarquizada lo hacen posible. En el caso del sector público la participación y el consenso debe compensar la existencia de mecanismos de toma de decisiones más rígidos.
3. En el caso del sector público, esos procesos de planificación estratégica tienen un alto componente de terapia colectiva y concienciación ciudadana. No debe menospreciarse la faceta catárquica que supone que una sociedad, a través de las más diversas instituciones, reflexione sobre el modelo de ciudad o de país que desea. Muchas veces este proceso es más importante que el propio resultado final.

6. LOS ESCENARIOS A MEDIO Y LARGO PLAZO

El desconocimiento del futuro puede provocar una orientación de las políticas sectoriales excesivamente sesgada hacia el corto plazo. Para evitar este peligro, el proceso de toma de decisiones en la administración, debe fundamentarse en un sistema de información y previsión adecuado a sus necesidades. Una decisión estratégica de política educativa o sanitaria, a modo de ejemplo, no puede emprenderse sin haber analizado previamente las tendencias de la población, las migraciones internas o externas, así como otras claves económicas (cambios en la estructura sectorial), financieras o políticas.

Los cambios vertiginosos que se están produciendo en la sociedad occidental obligan a utilizar técnicas de análisis que permiten elaborar escenarios sobre el comportamiento futuro de las principales variables macroeconómicas o sociales. Esto no quiere decir que los resultados de los escenarios deban aceptarse como

un oráculo infalible. Su capacidad de anticipar el futuro está sujeta al cumplimiento de unos supuestos en muchos casos muy estrictos. Pese a todo, los modelos (económicos o de cualquier otra índole) son un buen instrumento de trabajo y discusión interna para valorar el impacto de las políticas económicas.

Por todo ello, durante el período 1987-1991 se avanzó significativamente en dos modelos:

- Escenario macroeconómico del País Vasco
- Escenario demográfico del País Vasco

El primero, pieza básica en todo proceso de planificación, se elaboró en base a una nueva versión más sofisticada del modelo macroeconómico regional de simulación (modelo Lanere). Los escenarios macroeconómicos 90-95 pretendían actualizar los escenarios del PEMP 89-92 y proyectar las principales variables macroeconómicas en un horizonte a medio plazo en base a las tendencias nacionales e internacionales y a la propia política presupuestaria reflejada en el Plan. La incertidumbre que se generó con la crisis del Golfo aconsejó no dar carácter oficial a los resultados del escenario. Sin embargo, se demostró una vez más la importancia de disponer de un instrumento que permita evaluar el impacto sobre las variables macroeconómicas de los cambios en el entorno internacional o de las propias modificaciones en la política económica.

Este modelo incorpora la posibilidad de simular los efectos, o más bien, la forma en que se mueven las variables macroeconómicas en función de las diferentes opciones de política presupuestaria que se implementen. En definitiva, resulta un instrumento muy valioso para comprender cómo van a comportarse previsiblemente el empleo, la inversión y el consumo privado, los ingresos fiscales, etc., en base a las diferentes opciones de consumo e inversión pública que en un momento dado se piensan poner en marcha. Esta utilidad es, a nuestro juicio, mayor que la derivada de escenificar a medio plazo el crecimiento de la economía vasca.

El segundo modelo, de nueva creación, pretendía facilitar proyecciones

demográficas hasta el año 2016. La población es una variable cuyo conocimiento resulta imprescindible para cualquier proceso de planificación social ya que configura el sustrato básico del comportamiento general del sistema socio-económico. La evolución demográfica, el nivel de envejecimiento de la población, las tasas de natalidad y mortalidad, la esperanza de vida, condicionan la política económica, laboral y social, y con ellas, la política presupuestaria de cualquier Administración.

El cambio de comportamiento de la dinámica poblacional en el País Vasco, que ya se intuía desde 1980, ha quedado plenamente refrendado en los escenarios demográficos, incluso en los más optimistas. Esta nueva estructura de población a la que desembocamos rápidamente es una variable que se debe tener cada vez más en cuenta a la hora de elaborar una planificación a largo plazo.

7. LA PLANIFICACIÓN Y LA POLÍTICA REGIONAL

La adhesión de España a las Comunidades Europeas y la aprobación del Acta Única configuran en panorama totalmente desconocido para el País Vasco. De pertenecer a una sociedad cerrada en un mercado de desarrollo intermedio, con un nivel de competencia más bien pequeño y una demanda poco exigente hemos pasado a formar parte del gran mercado interior europeo. Hemos pasado de la cabeza a la cola en el nivel de desarrollo; de ser los más eficientes en productividad y nivel tecnológico, a ser una medianía; de tener un mercado cautivo de 35 millones de personas, a competir en un mercado altamente competitivo de 325 millones.

La situación, indudablemente, ha cambiado mucho, y va a cambiar aún más. Euskadi se ha incorporado a las Comunidades Europeas justo cuando salía de una de sus crisis más profundas. Su pérdida de empleo y posición relativa dentro de las regiones europeas es patente. En 1975 nuestro PIB per cápita superaba la media comunitaria (en paridades de poder de compra) y en 1990 no llegamos al 90%. Nuestra tasa de paro duplica con mucho la media comunitaria y nuestra pérdida de empleo industrial a lo largo de la crisis fue de las más altas de Europa.

Somos, a pesar de la recuperación experimentada en los últimos cuatro años, el prototipo de región industrializada en declive europea.

El 1 de enero de 1989 entró en vigor el Reglamento marco por el que se reforman los fondos estructurales (Reglamento CEE N.º 2052/88), así como los de coordinación de fondos (N.º 4253/88), y los de desarrollo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional-FE-DER (N.º 4254/88), Fondo Social Europeo-FSE (N.º 4255/88) y Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola-Sección Orientación-FEOGA-Orientación (N.º 4256/88).

La política regional comunitaria se potenciaba así de manera considerable. Los fondos estructurales comunitarios iban a doblar sus recursos, en términos reales, entre 1988 y 1993.

El objetivo final de esta reforma era la necesidad de ayudar a las áreas o regiones más desfavorecidas dentro del espacio comunitario, las cuales iban a sufrir de forma más patente las consecuencias de la puesta en vigor del Acta Única Europea. En definitiva, se pretendía activar una política de reequilibrio territorial antes de que estuviese en pleno funcionamiento el mercado interior europeo.

Aunque los tres fondos estructurales tienen un indudable componente regional, el FEDER es el que mejor recoge la filosofía de planificación europea aplicada a sus espacios regionales. Este Fondo financia tres objetivos:

- Conseguir que las regiones más deprimidas vayan convergiendo sus niveles de renta, dotaciones y desarrollo, con la media comunitaria.
- Lograr que aquellas regiones industriales que más han sufrido la crisis económica consigan reconvertir su economía y recuperar la senda de desarrollo que tenían antes de 1975.
- En el contexto de la política agrícola común, fomentar el desarrollo de las zonas rurales.

Esta nueva orientación de la política regional comunitaria originó una reactivación de la política regional española. En efecto, España era el

Estado que más recursos iba a recibir del FEDER entre 1989 y 1993 (más de 900.000 millones de pesetas). Por tanto, las inversiones cofinanciadas por este fondo iban a condicionar toda la planificación de inversiones de las administraciones central y regionales.

Euskadi, como es sabido, no entraba en el primer objetivo (regiones menos desarrolladas) ya que su PIB por habitante superaba con mucho el 75% de la media comunitaria. Sin embargo, entró de lleno dentro del objetivo N.º 2 como región industrializada en declive. Este objetivo, aunque no era el preferente dentro de la reforma de los fondos estructurales, permitía una importante captación de fondos que necesariamente iba a influir en la estrategia de política regional vasca.

Los pasos a seguir para la captación de recursos del FEDER vienen marcados por el propio reglamento:

- Asignación de las zonas o regiones que entran en cada objetivo.
- Presentación de planes de desarrollo o de reconversión regional.
- Negociación y aprobación por parte de las autoridades comunitarias de los Marcos Comunitarios de Apoyo, que son la envolvente de financiación comunitaria. En definitiva, qué ejes de actuación va a cofinanciar el FEDER.
- Presentación de programas operativos, proyectos o subvenciones globales, que son las plasmaciones concretas y plurianuales de las acciones que se van a cofinanciar.

Esta relación de pasos nos da una idea clara del entronque y coordinación que debe existir entre la planificación económica regional y la política regional estatal y comunitaria. En el caso del País Vasco, el Plan de Reconversión Regional y Social (PRRS) (cuadro n.º 4) cumplía ese requisito básico de coordinación, ya que se elaboró en base a las directrices y márgenes financieros del PEMP 1989-92. Por tanto, por medio del PRRS, el plan económico a medio plazo se integraba en los procesos más globales coordinados por las administraciones central y comunitaria.

Las intervenciones del FEDER en el País Vasco se iniciaron tímidamente en 1987, empezaron a ser significativos en 1988 y se consolidaron a partir de 1989 con la entrada en vigor del reglamento marco (cuadro n.º 5). A finales de 1991 el Gobierno Vasco habrá articulado una tupida red de relaciones con la Dirección General de Política Regional (DG XVI) de la CEE, a la que se habrán presentado, solos, o en participación con otras regiones y la Administración Central, un total de 14 proyectos individuales, un programa operativo y al menos siete programas comunitarios.

El montante de financiación comunitaria aprobado sobrepasará con mucho los 30.000 millones de pesetas, con participación del Gobierno Vasco, Diputaciones Forales y Administración Central. El tipo de acciones y proyectos cofinanciados abarcan todo el espectro de iniciativas capaces de dinamizar la estructura productiva del País Vasco, unas veces con enfoque zonal y otras horizontal o sectorial. Las principales acciones cofinanciadas han sido: infraestructuras de comunicaciones, energéticas, medioambientales e industriales, y actuaciones de promoción económica y fomento del potencial de desarrollo endógeno. En resumen, acciones tendentes a crear las condiciones de entorno idóneas para el desarrollo económico de Euskadi, de acuerdo con el diagnóstico, prioridades y líneas de actuación programadas en el PEMP 1989-92.

Si bien es cierto que como región objetivo n.º 2 no vamos a recibir un aporte financiero significativo en relación a nuestra capacidad presupuestaria, no se debe despreciar este proceso iniciado en 1988. Por primera vez en la historia de Euskadi nos vemos involucrados en una estrategia global europea. Nuestros puntos de referencia se amplían de manera considerable. La visión de nuestros estrangulamientos y potencialidades han cambiado y, por tanto, las estrategias ya no se articulan para solucionar problemas de ámbito local, sino de cara a un espacio económico, social y cultural europeo.

8. CONCLUSIÓN

Nos ha tocado vivir un período ciertamente atractivo para hacer planificación económica y política

regional. Hemos pasado de una economía cerrada a un espacio europeo; de una profunda crisis a una recuperación bastante sólida; de una Administración Vasca en proceso de creación a una Administración consolidada; de una visión local a una visión internacional.

El concepto de planificación también ha cambiado. Ya no es posible hablar de planificación indicativa y cerrada, sino de planificación estratégica, participativa y abierta a su entorno.

A lo largo del período 1987-91 se ha ido modificando la visión de los planes económicos. El modelo francés, de corte bastante preceptivo, ha sido abandonado incluso por ellos mismos. El continuo cambio en los escenarios internacionales de referencia, la cada vez mayor influencia de condicionantes exógenos sobre los que apenas tenemos capacidad de influir y la necesidad de activar mecanismos flexibles capaces de modificarse con relativa facilidad, han puesto en entredicho el propio concepto de planificación y su utilidad.

Sin embargo, resulta impensable plantear una estrategia del sector público (cuyo peso en la economía europea supera con mucho el 40% del PIB) que no garantice como mínimo cuatro reglas elementales:

- Conseguir reasignaciones progresivas de recursos, dado el reducido margen de maniobra del presupuesto.
- Incrementar la previsibilidad de actuación del sector público, y por lo tanto, reducir la incertidumbre.
- Anticiparse en la medida de lo posible a las necesidades, déficits y estrangulamientos que en la economía, como cuerpo social, pueden producirse.
- Facilitar el control de la actuación del sector público.

El Departamento de Economía y Planificación ha ido modificando a lo largo de los últimos cuatro años su visión general de la planificación e incorporando a la misma una serie de elementos hasta configurar un esquema final sobre el que se estaba trabajando al final de la legislatura.

Cuadro n.º 4. Plan de Reconversión Regional y Social. Escenarios de Inversión Pública en la Comunidad Autónoma del País Vasco (1989-1993)

(Millones de ptas.)

Programas de Actuación	1988				1990				1991			
	Adminis. Central	Comun. Autónoma	Corpora. Locales	Total	Adminis. Central	Comun. Autónoma	Corpora. Locales	Total	Adminis. Central	Comun. Autónoma	Corpora. Locales	Total
1. SERVICIOS DE CARACTER GENERAL	732,8	9.153,0	14.711,1	24.596,9	923,8	9.976,8	16.125,1	27.025,7	1.033,7	10.874,7	17.675,4	29.583,8
2. PROTECCION CIVIL Y S. CIUDADANA	1.663,9	5.079,0	5.848,5	12.591,4	1.703,4	5.840,9	6.433,4	13.977,6	1.812,6	6.717,0	7.076,7	15.606,4
3. SEGURIDAD, PROTECCION Y PROMOCION SOCIAL	663,6	4.427,0	509,4	5.600,0	623,5	4.868,7	560,3	6.053,5	612,7	5.454,1	616,4	6.683,2
4. PRODUCCION DE BIENES PUBLICOS DE CARACTER SOCIAL	3.635,3	40.103,0	15.223,6	58.961,9	3.769,9	44.113,3	16.746,0	64.629,2	3.877,5	48.524,6	18.420,6	70.822,7
4.1. SANIDAD	—	12.125,0	—	—	—	13.337,5	—	—	—	14.671,3	—	—
4.2. EDUCACION	—	13.060,0	—	—	—	14.366,0	—	—	—	15.802,6	—	—
4.3. VIVIENDA Y URBANISMO	—	13.023,0	6.430,5	—	—	14.325,3	7.073,6	—	—	15.757,8	7.780,9	—
4.4. BIENESTAR COMUNITARIO	—	42,0	3.029,6	—	—	46,2	3.332,6	—	—	50,8	3.665,8	—
4.5. CULTURA Y DEPORTES	—	1.863,0	5.763,5	—	—	2.038,3	6.339,9	—	—	2.242,1	6.973,8	—
5. PROMOCION DE BIENES PUBLICOS DE CARACTER ECONOMICO	2.732,0	25.868,0	36.399,4	64.989,4	3.166,9	34.234,2	40.304,7	77.705,8	3.586,9	37.242,8	42.628,9	83.458,6
5.1. INFRAES. BASICAS HIDRAULICAS Y TRANSP.	—	18.196,0	34.451,7	—	—	18.672,0	38.163,0	—	—	19.069,4	40.273,0	—
5.1.1. INFRAEST. RECURSOS HIDRAULICOS	—	4.338,0	9.734,9	—	—	4.360,0	10.063,0	—	—	4.362,4	11.063,0	—
5.1.2. INFRAES. TRANSP. FERROVIARIO Y ACTUAC. GRALES. TRANSP. TERRESTRE	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
5.1.3. CARRETERAS	—	5.700,0	2.187,5	—	—	6.900,0	4.000,0	—	—	7.100,0	4.000,0	—
5.1.4. PUERTOS Y TRANSPORTES MARITIMOS	—	5.036,0	22.529,3	—	—	5.037,8	24.100,0	—	—	5.038,4	25.210,0	—
5.1.5. AEROPUERTOS Y TRANSPORTES AEREOS	—	2.122,0	—	—	—	2.334,2	—	—	—	2.567,6	—	—
5.2. COMUNICACIONES	—	1.000,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
5.3. INFRAESTRUCTURAS AGRARIAS	—	2.560,0	1.000,7	—	—	10.000,0	—	—	—	12.000,0	—	—
5.3.1. REFORMA Y DESARROLLO AGRARIO	—	—	—	—	—	—	1.100,0	—	—	—	1.210,0	—
5.3.2. REGADIOS	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
5.3.3. MEJORA DEL MEDIO NATURAL	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
5.4. INVEST. CIENTIFICA, TECNICA Y APLICADA	—	5.102,0	947,0	—	—	5.612,2	1.041,7	—	—	6.173,4	1.145,9	—

6. REGULACION ECONOMICA DE CARACTER GENERAL	2.677,5	862,0	685,1	4.224,6	2.620,8	939,6	753,6	4.314,0	2.486,5	1.024,1	829,0	4.339,6
6.1. ACTUACIONES ECONOM. Y FINAN. GRALES.	—	324,0	645,1	—	—	353,2	709,6	—	—	384,9	780,6	—
6.2. REGULACION COMERCIAL	—	538,0	40,0	—	—	586,4	44,0	—	—	639,2	48,4	—
7. REGULAC. ECONOM. DE SECTORES PRODUCTIVOS	307,9	9.119,2	7.321,9	16.749,0	403,5	10.030,7	7.443,7	17.877,9	327,9	11.033,7	7.576,9	18.938,5
7.1. AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA	—	3.182,2	4.630,0	—	—	3.500,0	5.093,0	—	—	3.850,0	5.602,0	—
7.1.1. ORDENAC., REESTRUC. Y MEJORA DE PRODUC. AGRARIAS Y PESQUE- RAS	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
7.1.2. SANIDAD VEGETAL Y ANIMAL	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
7.2. INDUSTRIA	—	2.133,0	2.692,1	—	—	2.346,3	2.350,7	—	—	2.590,9	1.974,9	—
7.3. ENERGIA	—	3.632,0	—	—	—	3.995,2	—	—	—	4.394,7	—	—
7.4. MINERIA	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
7.5. TURISMO	—	172,0	—	—	—	189,2	—	—	—	208,1	—	—
8. DESARROLLO EMPRESARIAL	13,3	9.331,0	2.498,0	11.842,3	12,5	10.264,1	2.498,0	12.774,6	11,6	11.290,5	2.498,0	13.800,1
8.1. AYUDAS CON FINALIDAD REGIONAL	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
8.2. APOYO A LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
8.3. OTRAS AYUDAS A EMPRESAS	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
9. TRANSFERENC. AL SECTOR PUBLICO TERRITORIAL	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
TOTAL INVERSION	12.426,3	103.932,2	83.197,0	199.555,5	13.224,2	120.269,3	90.864,8	224.368,3	13.749,4	132.161,5	97.321,9	243.232,8

Cuadro n.º 4. Plan de Reconversión Regional y Social. Escenarios de inversión pública en la Comunidad Autónoma del País Vasco (1989-1993) (Continuación)

Programa de Actuación	1992				1993				TOTAL			
	Adminis. Central	Comun. Autónoma	Corpora. Locales	Total	Adminis. Central	Comun. Autónoma	Corpora. Locales	Total	Adminis. Central	Comun. Autónoma	Corpora. Locales	Total
1. SERVICIOS DE CARACTER GENERAL	1.305,0	11.853,4	19.375,0	32.533,4	1.111,9	12.920,2	21.238,6	35.270,7	5.107,2	54.778,1	88.125,2	149.010,5
2. PROTECCION CIVIL Y S. CIUDADANA	1.999,8	7.724,5	7.784,4	17.508,7	2.134,7	8.883,2	8.562,8	19.580,7	9.314,3	34.244,6	35.705,7	79.264,6
3. SEGURIDAD, PROTECCION Y PROMOCION SOCIAL	622,0	5.999,5	678,0	7.299,5	622,3	6.599,4	745,8	7.967,5	3.144,1	27.349,7	3.109,9	33.603,7
4. PRODUCCION DE BIENES PUBLICOS DE CARACTER SOCIAL	4.348,8	53.377,1	20.262,6	77.988,5	4.691,1	58.714,8	22.288,9	85.694,8	20.322,6	244.832,8	92.941,6	358.097,0
4.1. SANIDAD	—	16.138,4	—	—	—	17.752,2	—	—	—	74.024,3	—	—
4.2. EDUCACION	—	17.382,9	—	—	—	19.121,1	—	—	—	79.732,6	—	—
4.3. VIVIENDA Y URBANISMO	—	17.333,6	8.559,0	—	—	19.067,0	9.414,9	—	—	79.506,7	39.258,8	—
4.4. BIENESTAR COMUNITARIO	—	55,9	4.032,4	—	—	61,5	4.435,6	—	—	256,4	18.496,0	—
4.5. CULTURA Y DEPORTES	—	2.466,3	7.671,2	—	—	2.713,0	8.438,3	—	—	11.312,8	35.186,7	—
5. PROMOCION DE BIENES PUBLICOS DE CARACTER ECONOMICO	3.177,7	41.832,1	44.986,5	89.996,8	3.487,8	38.508,7	48.878,6	90.875,1	16.151,3	177.676,1	213.198,0	407.025,4
5.1. INFRAES. BASICAS HIDRAULICAS Y TRANSP.	—	20.041,3	42.394,0	—	—	21.036,9	46.027,1	—	—	96.967,9	201.308,8	—
5.1.1. INFRAEST. RECURSOS HIDRAULICOS	—	4.375,2	12.063,0	—	—	4.388,3	13.083,0	—	—	21.814,0	55.986,9	—
5.1.2. INFRAES. TRANSP. FERROVIARIO Y ACTUAC. GRALES. TRANSP. TERRESTRE	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
5.1.3. CARRETERAS	—	7.800,0	4.000,0	—	—	8.500,0	4.500,0	—	—	36.000,0	18.687,5	—
5.1.4. PUERTOS Y TRANSPORTES MARITIMOS	—	5.041,7	26.331,0	—	—	5.043,8	28.464,1	—	—	25.198,9	126.634,4	—
5.1.5. AEROPUERTOS Y TRANSPORTES AEREOS	—	2.824,4	—	—	—	3.106,8	—	—	—	12.955,0	—	—
5.2. COMUNICACIONES	—	15.000,0	—	—	—	10.000,0	—	—	—	1.000,0	—	—
5.3. INFRAESTRUCTURAS AGRARIAS	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
5.3.1. REFORMA Y DESARROLLO AGRARIO	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
5.3.2. REGADIOS	—	—	1.332,0	—	—	—	1.465,0	—	—	—	6.107,7	—
5.3.3. MEJORA DEL MEDIO NATURAL	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
5.4. INVEST. CIENTIFICA, TECNICA Y APLICADA	—	6.790,8	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	—	—	1.260,5	—	—	7.469,8	1.386,5	—	—	31.148,2	5.781,5	—

6. REGULACION ECONOMICA DE CARACTER GENERAL	2.389,8	1.116,3	911,9	4.428,0	2.448,1	1.216,8	1.003,1	4.688,0	12.632,7	5.158,8	4.182,6	21.974,1
6.1. ACTUACIONES ECONOM. Y FINANC. GRALES.	—	419,6	858,6	—	—	457,4	944,5	—	—	1.939,0	3.938,4	—
6.2. REGULACION COMERCIAL	—	696,7	53,2	—	—	759,4	58,6	—	—	3.219,8	244,2	—
7. REGULAC. ECONOM. DE SECTORES PRODUCTIVOS	351,4	12.137,2	7.723,7	20.212,3	381,5	13.351,4	7.886,4	21.619,3	1.772,2	55.672,2	37.552,8	95.387,2
7.1. AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA	—	4.235,0	6.182,0	—	—	4.659,0	6.779,0	—	—	19.428,2	28.765,0	—
7.1.1. ORDENAC., REESTRUC. Y MEJORA DE PRODUC. AGRARIAS Y PES- QUERAS	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
7.1.2. SANIDAD VEGETAL Y ANIMAL	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
7.2. INDUSTRIA	—	2.838,0	1.561,7	—	—	3.122,9	1.107,4	—	—	13.022,2	9.686,9	—
7.3. ENERGIA	—	4.834,2	—	—	—	5.317,6	—	—	—	22.173,7	—	—
7.4. MINERIA	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
7.5. TURISMO	—	228,9	—	—	—	251,8	—	—	—	1.050,1	—	—
8. DESARROLLO EMPRESARIAL	10,7	12.419,6	2.488,0	14.928,3	9,9	13.661,5	2.498,0	16.169,4	58,0	56.966,7	12.490,0	69.514,7
8.1. AYUDAS CON FINALIDAD REGIONAL	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
8.2. APOYO A LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
8.3. OTRAS AYUDAS A EMPRESAS	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
9. TRANSFERENC. AL SECTOR PUBLICO TERRITORIAL	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
TOTAL INVERSION	14.215,2	146.459,7	104.220,1	264.895,0	14.887,3	153.855,0	113.102,2	281.845,5	68.502,4	656.679,0	488.705,8	1.213.887,2

Cuadro n.º 5. Intervenciones Públicas Cofinanciadas por el FEDER en el País Vasco (1987-1991)

(Millones de ptas.)

	1987		1988		1989		1990		1991		TOTAL	
	Inversión	Aportac. FEDER	Inversión	Aportac. FEDER	Inversión	Aportac. FEDER	Inversión	Aportac. FEDER	Inversión	Aportac. FEDER	Inversión	Aportac. FEDER
APROBADOS												
— STAR	62,0	21,7	760,0	337,8	955,0	434,6	410,0	170,5	135,0	49,3	2.322,0	1.013,9
— VALOREN	129,0	63,8	226,0	111,9	354,0	175,7	339,0	168,3	152,0	75,3	1.200,0	595,0
— PROYEC. INDIVIDUALES/88	—	—	10.966,6	2.693,0	—	—	—	—	—	—	10.966,6	2.693,0
— RESIDER-1	—	—	704,7	355,0	1.827,3	914,1	763,7	383,6	—	—	3.295,7	1.652,7
— P.O. FEDER	—	—	—	—	11.510,0	4.700,0	19.521,0	6.251,0	24.564,0	7.303,0	55.595,0	18.254,0
— OTROS	—	—	1.488,8	649,2	94,8	47,4	—	—	—	—	1.497,0	696,6
SUBTOTAL (1)	191,0	85,5	14.146,1	4.146,9	14.741,1	6.271,8	21.033,7	6.973,4	24.851,0	7.427,6	74.962,9	24.905,2
EN TRAMITACION												
— RESIDER 2*	—	—	—	—	—	—	780,0	390,0	1.300,0	650,0	2.080,0	1.040,0
— RENAVAL*	—	—	—	—	—	—	—	—	1.300,0	650,0	1.300,0	650,0
SUBTOTAL (2)	—	—	—	—	—	—	780,0	390,0	2.600,0	1.300,0	3.380,0	1.690,0
TOTAL (1 + 2)	191,0	85,5	14.146,1	4.146,9	14.741,1	6.271,8	21.813,7	7.363,4	27.451,0	8.727,6	78.342,9	26.595,2

* Ambos programas Comunitarios reflejarán inversión y aportaciones FEDER en 1992 y 1993, al margen incluso de que la CAPV no fuera designada objetivo n.º 2 en el siguiente trienio.

El proceso de la planificación descansaba sobre cinco columnas: Condicionantes externos. Información interna, Participación y consenso. Método y Compromiso.

Ya se ha repetido varias veces la influencia del entorno sobre la economía vasca. El estudio de las variables internacionales, sobre todo las europeas, de los ejes de desarrollo, de las relaciones entre regiones, de la normativa y decisiones comunitarias de obligado cumplimiento en su espacio económico (Sistema Monetario Europeo, fiscalidad, medio ambiente, transportes, homologaciones, unión aduanera) derivados del Mercado Interior, van a tener tanto o más influencia que nuestras propias decisiones internas. Por ello, tenemos que incorporarlas a nuestro modelo. En este mismo sentido, también resulta necesario incorporar e influir en las decisiones de política fiscal de la Administración Central (inversiones, políticas de incentivos, tipos de gravamen, etc.).

La información interna, entendiendo como tal todas la variables que configuran la realidad económica y social pasada, presente y futura del País Vasco, es la base sobre la que se construye nuestro modelo de comportamiento interno. En este epígrafe se inscriben tanto los estudios sobre el sector público, como los generales y sectoriales de la economía vasca. Por último, se incluyen los estudios y modelos de prospectiva. Se trata, en definitiva, de tener una visión clara y consistente de la realidad vasca en su más amplio sentido; de sus déficits y estrangulamiento, prioridades y potencialidades; de sus sectores y zonas en declive, de las zonas en auge y de las nuevas oportunidades de negocio.

Pero la visión de la realidad no es única, se puede mirar desde distintos ángulos. Por ello, la adopción de estrategias y los compromisos para ejecutarlas debe ser compartida. El proceso de planificación, en base a una consistente información de partida debe

ser participativo, abierto y consensuado tanto entre instituciones, como con los agentes privados. Involucrar en una estrategia común a todos los agentes, públicos y privados, que influyen en Euskadi es una de las piezas claves para su éxito. Por ello, resulta imprescindible buscar mecanismos de participación (generales, sectoriales o territoriales) que aúnen fuerzas y las dirijan en la dirección que consensuadamente se estima idónea.

Todo proceso debe llevarse por unos cauces que posibiliten su resolución razonable y permitan su integración con otros procesos más globales o su segregación en otros planes más sectoriales o zonales. En definitiva, necesita una metodología.

El PEMP 1989-92 es la conjunción coherente y coordinada de todos los planes sectoriales y zonales. A la inversa, los planes sectoriales y zonales deben tener como referencia las líneas estratégicas del PEMP, ya que éste es en definitiva el que recoge e interrelaciona todas las estrategias que actúan sobre nuestro territorio. Por lo tanto, los planes sectoriales (sanidad, educación, carreteras, vivienda, etc.), los zonales (Plan estratégico para la revitalización del Bilbao Metropolitano, Plan estratégico Guipúzcoa 2000, Plan del Bajo Bidasoa, etc.) y los programas cofinanciados por la Comisión (Programa Operativo, Resider, Renaval, STAR, VALOREN, INTERREG, etc.) están interrelacionados y deben ajustarse en base a las prioridades y la envolvente financiera del PEMP.

Por último, todo este complejo entramado de estrategias y relaciones debe tener su reflejo presupuestario anual. El compromiso con el PEMP de todos los actores de la vida económica y social vasca es la pieza indispensable para optimizar los recursos públicos y privados de cara a que Euskadi entre en una senda de desarrollo dinámica y estable y consiga su lugar en la Comunidad Europea.