Economía Aragonesa



Publicación trimestral de la Caja de Ahorros y M. P. de Zaragoza, Aragón y Rioja

Septiembre 2002

iberCaja

Servicio de Estudios

EDITA:
Ibercaja
© Caja de Ahorros y Monte de Piedad
de Zaragoza, Aragón y Rioja

DIRECCIÓN DE LA REVISTA:
Francisco Bono Ríos
Jefe del Gabinete de Estudios
de la Dirección General de Ibercaja

SERVICIO DE ESTUDIOS:
Plaza de Basilio Paraíso, 2
50008 Zaragoza
Teléfono 976 76 79 51
Fax 976 76 80 21
Internet: http://www.ibercaja.es
Correo electrónico: ib301289@public.ibercaja.es

DISEÑO Y MAQUETA:
Departamento de Diseño y Autoedición
de TIPOLINEA, S.A.

TIPOGRAFÍA:
Este boletín ha sido confeccionado
en Garamond estrechada al 95 %, cuerpo 10 sobre 13

PAPEL:
Cubierta: Cartulina ecológica Yearling blanco china de 250 g
Interior: Papel reciclado Cyclus Print de 115 g

IMPRESIÓN:
TIPOLINEA, S.A.

I.S.S.N.:
1576-7736

DEPÓSITO LEGAL:
Z-3.113-97

Las opiniones expresadas por los colaboradores de la revista no tienen por qué coincidir necesariamente con los criterios de los editores. Los únicos responsables son sus propios autores, que no siempre reflejan los criterios de las instituciones a las que pertenecen.

Sumario

Editorial 4

Cifras de la economía aragonesa 8

- Indicadores económicos 9
- Series estadísticas 22
- Instantánea económica: Censo de Población 2001 33

Información del entorno 37

- Coyuntura internacional 38

Estudios monográficos 42

- Las reformas fiscales como instrumento clave de la política económica, por **Ricardo Martínez Rico** 43
- La coordinación entre las políticas presupuestarias del Estado y de las comunidades autónomas: una aplicación al caso de Aragón, por **Clara Barrabés Solanes** 63
- Enseñanza superior en Aragón: una valoración económica (1996-2001), por **José Antonio Biescas Ferrer** y **María Jesús Mancebón Torrubia** 82
- La Comarca en Aragón: una nueva organización territorial, por **Ramón Salanova Alcalde** 103

Punto de mira de la economía aragonesa, por **Ricardo Pereda** 122

Solapas de la cubierta

Economistas e instituciones económicas aragonesas:

- Juan Polo y Catalina 133
- La I Conferencia Económica Aragonesa 134

por **Eloy Fernández Clemente**

Separador: Selección de términos habituales en los Mercados de Valores 135

Editorial

El número dieciocho de nuestra revista **Economía Aragonesa** arranca como es costumbre repasando las cifras más significativas de nuestra economía regional y nacional. Se presentan aquí los últimos datos de los principales indicadores económicos que reflejan la realidad de este primer semestre de 2002, situación que podría definirse como de una expansión económica de ritmo moderado marcada por la desconfianza de los consumidores.

Nuestra sección de **Instantánea económica** se dedica en esta ocasión al censo elaborado por el Instituto Nacional de Estadística sobre la evolución de la población en España y que realiza cada diez años.

Dado que los primeros resultados se hicieron públicos de julio pasado y aunque falta por conocer posteriores desarrollos por edad, sexo, nacionalidad, etc., hay algunas conclusiones básicas que merece la pena resaltar para el caso de la Comunidad aragonesa: Si bien hemos crecido por debajo de la media nacional, hemos invertido la tendencia y nuestro crecimiento ha sido positivo aunque irregularmente distribuido. Huesca y Teruel han tenido evoluciones negativas, concentrándose principalmente el crecimiento en la provincia de Zaragoza, en especial en la capital, que absorbe más de la mitad de la población aragonesa.

Nuestra sección de **Estudios monográficos** cuenta en esta ocasión con cuatro colaboraciones: en primer lugar Ricardo Martínez Rico, técnico comercial y economista del Estado, que analiza el papel de las reformas fiscales como medida de política económica en nuestro país.

El segundo es aportación de Clara Barrabés Solanes, de la Universidad de Zaragoza, en el que trabaja sobre la coordinación de objetivos entre los presupuestos generales elaborados por la Administración Central y las administraciones autónomas para el ejercicio 2002, con especial referencia a nuestra Comunidad.

El tercer trabajo es de José Antonio Biescas Ferrer y María Jesús Mancebón, de la Facultad de Económicas de la Universidad de Zaragoza, en el que nos ilustran sobre las restricciones financieras que sufre la Universidad y su dependencia de los poderes públicos.

El autor de la cuarta colaboración es Ramón Salanova, secretario general técnico del Gobierno de Aragón, que realiza un interesante artículo sobre el proyecto de Comarcalización puesto en marcha por el Gobierno Autónomo.

El periodista invitado en la sección **Punto de mira** es en esta ocasión Ricardo Pereda, que hace un análisis de los últimos acontecimientos y su incidencia en la economía general y en la de nuestra región. La aportación de **Eloy Fernández Clemente** nos ilustra sobre Juan Polo y Catalina y sobre La I Conferencia Económica Aragonesa, celebrada en 1933, y para terminar el **Separador** incluye una selección de términos habituales en los Mercados de Valores.

La economía crece a un ritmo moderado

Parece que hay indicios de haber superado el período de desaceleración del pasado año y los últimos indicadores de actividad permiten ser moderadamente optimistas. Las expec-

tativas para el 2002 parecen indicar que las economías de los países industrializados inician una etapa de expansión si bien las caídas de las bolsas reflejan el grado de desconfianza todavía existente. No obstante es conocida la incertidumbre que preside los análisis y de mes a mes cambian las proyecciones que puedan elaborarse.

Según los datos correspondientes al segundo trimestre nuestro crecimiento nacional se sitúa en el 2 por 100, muy por encima de la media europea, aunque con una desaceleración de la demanda interna ante un horizonte que no acaba de definirse.

En cuanto a la economía regional, aunque continuamos con tasas de crecimiento positivas nos encontramos todavía en período de desaceleración pues crecemos por debajo de la media nacional, como ya nos ocurrió en el 2001.

Siguen siendo nuestro sector industrial y de construcción los que reflejan la mayor falta de ritmo y nuestra demanda, aunque permanece contraída, presenta un comportamiento más moderado que el conjunto nacional.

Como aspecto positivo cabe señalar que nuestra tasa de paro está muy por debajo de la tasa nacional, con unos costes laborales inferiores al promedio de España, lo que nos permite sentar las bases hacia un futuro próximo en que parece iniciarse un período de reactivación.

Consecuencias de las reformas del IRPF

Ricardo Martínez Rico, titulado por la Universidad de Zaragoza, técnico comercial y economista del Estado y actualmente director del Gabinete del Ministro de Hacienda, nos aporta un interesante artículo sobre el papel de las reformas fiscales y sus consecuencias en el crecimiento económico y en la creación de empleo.

Tras una breve mirada sobre la situación económica de nuestro país en el momento presente, nuestras actuales tasas de crecimiento y las expectativas para el próximo año, que sitúa en promedio muy por encima de la Unión Europea, pasa a analizar los efectos beneficiosos que sobre nuestra economía han demostrado las reformas del IRPF y el conjunto de modificaciones fiscales que las han acompañado.

Su conclusión es que la estabilidad presupuestaria y la reforma de 1998 han permitido la continuidad de nuestro crecimiento económico haciendo posible una nueva reforma (que entrará en vigor en 2003) y que asegurará la continuidad del ciclo económico y facilitará el proceso de recuperación económica para que nuestras tasas de crecimiento se sitúen próximas al 3 por 100 para los próximos ejercicios.

Algunas consecuencias de la descentralización fiscal

Clara Barrabés Solanes, profesora de la Facultad de Económicas de la Universidad de Zaragoza, realiza un análisis sobre la coincidencia de objetivos en los planes de política presupuestaria de los niveles central y autonómico.

En el contexto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la Ley de Estabilidad Presupuestaria va estudiando los rasgos básicos de la política de estabilización propuesta por ambos niveles de gobierno, tratando de contrastar si los planes de ambos son coincidentes o los objetivos autonómicos neutralizan la política nacional.

Su conclusión y ya en referencia a nuestra Comunidad, es que como cada nivel de gobierno elabora sus presupuestos de forma independiente, la Administración Central reitera su presupuesto equilibrado mientras que la Comunidad Autónoma propone uno expansivo, lo que evidencia la falta de coordinación.

Asimismo insiste en que a medida que avancen los Acuerdos de Financiación Autonómica habrá que tener en cuenta los posibles efectos para que ambas administraciones no se conviertan en unidades independientes sin conexión que puedan afectar a las políticas nacionales y a los acuerdos internacionales.

Situación económica de la Universidad de Zaragoza

José Antonio Biescas Ferrer, catedrático de la Facultad de Económicas de Zaragoza, y **María Jesús Mancebón Torrubia,** profesora del mismo centro, realizan un detenido análisis sobre la situación económica de la Universidad de Zaragoza.

Partiendo de la situación de nuestra Universidad antes de 1996 (fecha de la transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma), en que ya se encontraba muy por debajo de la media nacional en cuanto a subvención por estudiante, va analizando la situación actual que pone de manifiesto que el mencionado traspaso no ha favorecido la autonomía de la institución universitaria sino, por el contrario, ha propiciado una situación de gran dependencia de la misma impidiendo totalmente la ansiada «autonomía».

A la vista de la limitación de recursos públicos y del cada día mayor desfase entre el costo real de la plaza universitaria y la tasa universitaria aportada por el alumno, va analizando el proceso a través del cual se ha ido configurando un modelo de financiación estable para la Universidad de Zaragoza.

Una nueva organización supramunicipal

Ramón Salanova, secretario general técnico de la Vicepresidencia del Gobierno de Aragón, hace una amplia exposición del proyecto y desarrollo del Plan de Comarcalización actualmente en marcha en nuestra Comunidad.

Se remonta al inicio de la idea que ya contemplaba en el Estatuto de Autonomía de 1982, dejando a las Cortes de Aragón el posible desarrollo de ese nuevo nivel de organización territorial.

Hubieron de transcurrir más de diez años para que esa idea se perfeccionase y fue en 1993 cuando se aprobó la Ley de Comarcalización, encontrándose en este momento (ocho años después) en plena implantación efectiva.

Con un lenguaje fluido va desgranando las razones que han llevado a poner en marcha esta nueva estructura administrativa, sus antecedentes y la situación actual.

Aragón: un poco de todo

De nuestra sección de **Punto de mira** se ha hecho cargo en el presente número el periodista y habitual colaborador **Ricardo Pereda,** responsable del Gabinete de Comunicación de la Cámara de Comercio e Industria de Zaragoza, que como ya es habitual hace un detenido repaso de los hechos más relevantes de nuestra Comunidad en los últimos meses.

Y de todo ha habido. Desde nuestros datos económicos regionales, que de momento no permiten ser demasiado optimistas, al reconocimiento internacional de varias empresas aragonesas como Saica, Imaginarium o Barrabés. Desde el mal año agrario en secano u hortofrutícola a la esperada buena cosecha de vino. Desde la euforia por el recién estrenado tercer cinturón y la inminencia del AVE y la nueva estación hasta las inquietantes noticias sobre el desarrollo del PHN.

Éstas y muchas más noticias que se han ido sucediendo y que a pesar de todo nos permiten mirar el futuro con esperanza a la vista de las indudables mejoras en todos los ámbitos que Aragón está experimentando.

Economistas e instituciones económicas aragonesas

Eloy Fernández Clemente nos acerca en esta ocasión a la personalidad de **Juan Polo y Catalina,** aragonés polifacético, pionero por sus estudios económicos sobre la Balanza de Comercio en España y autor de un texto, que en contra de sus contemporáneos, apostaba decididamente por la industrialización como método más eficaz de crecimiento económico.

En la otra solapa nos acerca a **La I Conferencia Económica Aragonesa,** que auspiciada por la Real Sociedad Económica Aragonesa de Amigos del País en 1933 trató de analizar la situación económica de Aragón, elaborando conclusiones para atender las demandas más urgentes planteadas en esos años.

Algunos términos habituales en los mercados de valores

En el separador insertamos el significado de algunos términos usados comúnmente cuando se tratan temas sobre mercados de valores y sus operaciones.

Servicio de Estudios de Ibercaja

Cifras de la economía aragonesa

- **Indicadores económicos**
- **Series estadísticas**
- **Instantánea económica**

Indicadores económicos

INDICADORES DE LA ECONOMÍA ARAGONESA

Actividad	*Fuente*	*Unidad*	*Fecha*	*Dato*	*% Var. interanual* *Aragón*	*España*
Energía facturada	ERZ	MWH	I Trim. 02	1.444.389	4,9	2,2
-Usos domésticos	ERZ	MWH	I Trim. 02	522.818	11,8	
-Alumbrado público	ERZ	MWH	I Trim. 02	27.963	14,4	
-Usos industriales	ERZ	MWH	I Trim. 02	893.608	1,0	
Tráfico aéreo de pasajeros	M.º Fomento	Miles de pers.	En.-Jun. 02	104,1	-3,7	-3,5
Tráfico aéreo de mercancías	M.º Fomento	TN	En.-Jun. 02	343	-32,0	
Tráfico carretero de mercancías	M.º Fomento	Miles de TN	En.-Jun. 02	28.806	22,2	6,8
Consumo de cemento	OFICEMEN	TM	En.-May. 02	481.633	-3,3	6,7
Licitación oficial	M.º Fomento	Mill. euros	En.-Ab. 02	147,8	27,7	315,8
Viviendas iniciadas	M.º Fomento	Viviendas	En.-Mar. 02	3.928	12,3	-13,5
Viviendas terminadas	M.º Fomento	Viviendas	En.-Mar. 02	3.924	-1,4	5,9
Pernoctaciones establec. hoteleros	INE	Miles de pers.	En.-Jul. 02	2.130,2	2,6	-3,6
-Españoles	EOH	Personas	En.-Jul. 02	1.847,6	2,2	0,5
-Extranjeros	EOH	Personas	En.-Jul. 02	282,6	5,2	-5,8
Utilz. capacidad productiva	IAEST/MCYT	Porcentaje	II Trim. 02	64,2	-14,2	-4,7
Indice de producción industrial	INE	Índice	En.-Jul. 02	936,2	-2,8	-0,9
Consumo e inversión (DEM)						
Gasto medio por hogar	INE/IAEST	Euros	I Trim. 02	4.668	-3,9	2,2
Gasto medio por persona	INE/IAEST	Euros	I Trim. 02	1.711	-3,8	4,7
Matriculación de turismos	Tráfico	Turismos	En.-Ag. 02	20.066	-10,3	-10,3
Importación de bienes consumo	Aduanas	Mill. de euros	En.-May. 02	720	-11,4	3,1
Importación bienes capital	Aduanas	Mill. de euros	En.-May. 02	507	13,4	-9,1
Matriculación vehículos industriales	DGT/IAEST	Vehículos	En.-Ag. 02	5.577	-3,8	-9,3
Sector exterior (DEM)						
Importaciones	Aduanas	Mill. de euros	En.-May. 02	2.222	0,3	-3,0
Exportaciones	Aduanas	Mill. de euros	En.-May. 02	2.379	-2,1	-1,3
Mercado de trabajo						
Población activa	INE	Miles de pers.	II Trim. 02	499,1	1,0	3,2
Población ocupada	INE	Miles de pers.	II Trim. 02	471,3	0,2	2,3
Población parada	INE	Miles de pers.	II Trim. 02	27,8	16,3	10,5
Tasa de paro encuestado	INE	Porcentaje	II Trim. 02	5,6%	5,6	11,1
Paro registrado	INEM	Miles de pers.	Agosto 02	31,9	0,5	6,4
Tasa de paro registrado	INEM	Porcentaje	Agosto 02	6,4%	6,4	8,5
Contratación	INEM	Número	Agosto 02	31.888	5,8	-4,0
Afiliados a la Seguridad Social	MTAS	Número	II Trim. 02	480,2	2,4	3,0
Precios						
IPC	INE	Índice	Agosto 02	103,6	3,8	3,6
Coste laboral medio (trab. y mes)	INE	Euros	I Trim. 02	1.770,7	2,6	4,0
Precio m^2 vivienda nueva	M.º Fomento	Euros/m^2	IV Trim. 01	931	16,3	15,5
Sector financiero						
Efectos comerciales devueltos	INE/IAEST	Mill. de euros	En.-Jun. 02	114,1	24,8	14,9
Depósitos sector privado	B. de España	Mill. de euros	I Trim. 02	17.269	11,9	12,2
Créditos sector privado	B. de España	Mill. de euros	I Trim. 02	15.736	14,2	11,3

CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA ARAGONESA EN EL AÑO 2001-2002
(SERIE ACTUALIZADA TRAS LA ÚLTIMA REVISIÓN DEL INE)

		1 trim. 01	*2 trim. 01*	*3 trim. 01*	*4 trim. 01*	*2001*	*1 trim. 02*
DEMANDA							
Consumo privado	Aragón	2,4	2,7	1,7	1,9	2,3	1,2
	España	3,0	2,9	2,6	2,4	2,5	2,1
FBCF Bienes de equipo	Aragón	0,7	–1,3	–1,7	–2,5	2,1	–4,1
	España	1,2	–0,6	–2,2	–3,3	–1,2	–3,9
FBCF Construcción . . .	Aragón	5,6	3,3	1,8	1,2	3,2	1,6
	España	6,3	6,0	5,6	5,0	5,8	4,5
OFERTA							
VAB Agricultura	Aragón	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	4,0	s.d.
	España	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	–3,1	s.d.
VAB Industria	Aragón	1,7	1,5	0,0	–0,1	0,8	–0,7
	España	2,4	1,8	1,0	0,0	1,3	–0,8
VAB Construcción	Aragón	5,2	3,9	2,1	2,6	3,4	1,9
	España	6,0	5,7	5,3	5,0	5,5	4,5
VAB Servicios	Aragón	3,2	3,1	2,9	2,9	3,0	2,5
	España	3,5	3,4	3,3	3,1	3,3	3,0
VAB							
PIB total	Aragón	3,0	2,8	2,1	2,1	2,5	1,6
	España	3,3	3,0	2,3	2,5	2,9	2,2
	UEM	2,6	1,7	1,4	0,5	1,6	0,2

FUENTE: Departamento de Economía, Hacienda y Empleo del Gobierno de Aragón.

Comentario

La economía crece a un ritmo moderado

La economía internacional

Los últimos indicadores de actividad y de expectativas del año 2002 anticipan que las principales economías industrializadas inician una etapa de expansión una vez superado el período de desaceleración. Sin embargo la caída de las bolsas refleja las dudas que persisten sobre la recuperación económica, consecuencia del deterioro de las expectativas de crecimiento de la economía mundial.

Esta desconfianza ha incidido en las bolsas, donde los valores tecnológicos presentan los mayores retrocesos. Pero hay otras razones de la caída bursátil, como los escándalos contables en importantes empresas americanas que se iniciaron con el caso Enron y han continuado con los fraudes de WordCom o de AOL Time Warner más recientemente.

Estos hechos se trasladan a la economía estadounidense ralentizando el consumo privado ya que afecta de forma negativa a la riqueza financiera de los consumidores, lo que supone un riesgo para la actual recuperación. No obstante se prevé un crecimiento del consumo por encima del 2 por 100 en promedio para los próximos trimestres.

Debemos señalar que la coyuntura americana arrastra unos desequilibrios que se han acentuado por el menor ritmo de la actividad. Destaca como principal problema el bajo nivel de ahorro y el elevado endeudamiento de las familias, a lo que se une la debilidad del dólar debido a las dudas acerca de la financiación del déficit de la Balanza de Pagos.

Durante el segundo trimestre el crecimiento de la economía americana ha perdido parte de la fuerza con que comenzó el año. Los datos del Producto Interior Bruto muestran que la recuperación continúa avanzando. El crecimiento interanual se ha acelerado del 1,4 por 100 del primer trimestre al 2,1 por 100 en el segundo trimestre aunque la variación intertrimestral anualizada es menor para el segundo trimestre. Estos datos permiten un cierto optimismo general por la capacidad de arrastre de la economía americana, mostrando una reactivación moderada pero sólida.

Por lo que respecta a las variables macroeconómicas la principal aportación al crecimiento del Producto Interior Bruto fue el consumo privado, que aumentó ligeramente (pasó del 3,0 al 3,1 por 100); el consumo público mantuvo una tasa de crecimiento aceptable, un 4 por 100, y la formación bruta de capital pasó del -6,3 por 100 del primer trimestre al -3,8 por 100 en el segundo reduciendo su caída interanual. Como aspecto positivo destacar que la inversión, en términos intertrimestrales, experimentó su primer crecimiento positivo desde el tercer trimestre de 2000 dando señales de cierta recuperación. En el lado opuesto se sitúa la demanda externa con una aportación negativa del 0,9 por 100 al crecimiento del Producto Interior Bruto.

Encontramos algunos indicadores favorables, como la contención de la tasa de inflación (1,3 por 100 en el segundo trimestre), el crecimiento aunque lento de la producción industrial y el buen tono de la construcción, frente a la debilidad de los servicios, el retroceso del indicador de confianza del consumidor en los últimos meses y la paralización en la recuperación del mercado del trabajo, con una tasa de paro del 5,9 por 100 en el segundo trimestre, 0,3 por 100 superior a la registrada en el primer trimestre.

En otro continente, la economía más desarrollada de Asia, Japón sigue en recesión aunque existen ciertos indicios de mejora. Durante el segundo trimestre de 2002 se frena la caída del Producto Interior Bruto (situándose en el –0,9 por 100 frente al –3,5 por 100 registrado en el primer trimestre de 2002). La recuperación de la economía nipona tiene como eje fundamental la demanda externa (principalmente bienes de alta tecnología), que se traslada a una reactivación de la actividad empresarial en el segundo trimestre. Continúa la caída de los precios si bien ésta se produce a un ritmo inferior y se mantiene la tasa de paro en máximos históricos.

Respecto de las economías emergentes la crisis argentina sigue siendo un riesgo latente para los inversores y los países vecinos. Aparecen nuevos focos de inestabilidad política y social en Perú, Uruguay y Paraguay, a lo que se une la incertidumbre por la celebración de procesos electorales en Brasil y Colombia. Esta situación ha tenido una intensa incidencia en las monedas latinoamericanas, como muestra de ello el peso argentino presentaba en junio una devaluación del 74,7 por 100 desde diciembre cuando todavía mantenía la paridad con el dólar, el real brasileño ha perdido una tercera parte de su valor, a lo que hay que añadir las fuertes caídas del peso uruguayo y del bolívar venezolano en los últimos meses.

En la Unión Económica Monetaria las perspectivas siguen siendo de recuperación moderada, dentro de un contexto estructural que mantiene pendiente el rediseño de las instituciones europeas y donde la financiación de la ampliación al Este y Centro de Europa sigue siendo motivo de discusión.

La desaceleración de la economía, los procesos electorales en algunos países y las promesas de reducción de los impuestos han provocado dudas sobre el compromiso de algunos países de la zona euro (Alemania, Portugal, Francia e Italia) de equilibrar sus cuentas públicas y cumplir con el límite de déficit del 3 por 100 fijado en el Pacto de Estabilidad. Estos hechos reflejan una disminución del peso de la consolidación fiscal como objetivo de las políticas y generan serias dudas sobre la credibilidad y sostenibilidad del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en el medio y largo plazo.

El Producto Interior Bruto de la zona euro experimentó un crecimiento del 0,6 por 100 en el segundo trimestre de 2002, frente al 1,6 por 100 y al 4,1 por 100 registrados para el mismo período en los años 2001 y 2000 respectivamente. El crecimiento de la primera mitad del año se basa fundamentalmente en el sector exterior. Los datos de consumo privado, inversión e importaciones revelan que el comportamiento de la demanda interna ha sido más débil de lo previsto. Por tanto de la recuperación de estas variables va a depender la intensidad de la reactivación económica.

La inflación de la UEM se sitúa en el 2,1 por 100 en el segundo trimestre de 2002. Las subidas de los impuestos indirectos, las inundaciones de Centro Europa, el encarecimiento del precio del petróleo, la situación de las cuentas públicas y el efecto del redondeo del euro han provocado el deterioro de las expectativas de inflación a medio plazo y por tanto una revisión al alza de las previsiones para este año situándose por encima del 2 por 100. Otro riesgo sobre la inflación son los apuntes de una mayor agresividad salarial impulsada por la población al percibir una disminución de su capacidad adquisitiva con la introducción del euro.

Fuera de la zona euro el Reino Unido se ha configurado como una de las economías más firmes con un crecimiento del producto interior bruto (PIB) del 1,2 por 100 en el segundo trimestre de 2002.

En consecuencia asistimos a una expansión de la actividad económica a un ritmo moderado marcada por la desconfianza de los consumidores.

La economía nacional

Según datos de la Contabilidad Nacional Trimestral correspondiente al segundo trimestre de 2002, el Producto Interior Bruto (PIB) creció (al igual que en el trimestre anterior) un 2,0 por 100 respecto al mismo período del año anterior, lo que supone un paréntesis en el proceso de desaceleración de la economía española.

Este resultado es debido principalmente al comportamiento de signo contrario que han presentado la demanda interna y el sector exterior, que ha tenido un efecto compensatorio. La desaceleración de la demanda interna continúa en el segundo trimestre con una tasa de crecimiento interanual del 1,6 por 100, 1,4 puntos porcentuales inferior a la registrada en el año 2001. El sector exterior, por otra parte, contribuyó positivamente al crecimiento debido, en mayor medida, a la paralización de las importaciones que al dinamismo de la exportaciones, que tras dos trimestres presentando tasas de crecimiento negativas vuelven a contribuir positivamente al crecimiento del PIB con un incremento del 0,6 por 100.

La demanda

La demanda interna ha registrado en los dos primeros trimestres del año una desaceleración continua pasando del 2,2 por 100 en el primero al 1,6 por 100 en el segundo, siendo el ritmo de crecimiento del consumo, tanto familiar como público, la causa fundamental de la debilidad de la demanda interna. En cambio la demanda de inversión ha crecido en el segundo trimestre aunque se mantiene en niveles muy bajos.

El ritmo de crecimiento del **consumo de los hogares** ha sido moderado situándose en un 1,7 por 100 interanual, 0,7 puntos porcentuales menos que en el trimestre anterior, por lo que continúa el proceso de contracción de esta variable debido al empeoramiento de las expectativas económicas y a la pérdida de renta real que resta capacidad de gasto a las familias.

Otra restricción al crecimiento del consumo es el reducido nivel del ahorro familiar, en mínimos históricos, y que en un entorno de mayor incertidumbre tenderá a incrementarse, como señalan también las encuestas de expectativas del consumidor.

Por su parte el **consumo público** también comparte tendencia ya que su crecimiento del 1,5 por 100 es cuatro décimas inferior al del período precedente e igual a la mitad de la tasa registrada para el mismo trimestre en el año 2001.

En cambio la **formación bruta de capital fijo** se ha recuperado ligeramente en el segundo trimestre con una tasa interanual del 1,3 por 100, truncando la senda de desaceleración que la venía caracterizando durante los tres últimos años aunque se mantiene a unos niveles muy bajos, basta comparar que para ese mismo período en el año anterior registraba una tasa de crecimiento interanual del 3,9 por 100.

Esta mejora es atribuible fundamentalmente a la demanda de la construcción, que tras un año de moderada desaceleración se ha situado con una tasa de crecimiento del 4,6 por 100 interanual.

A la mejora en la construcción se une el giro experimentado por los bienes de equipo, que a pesar de presentar un crecimiento negativo por quinto trimestre consecutivo lo hace a una tasa menor que en el trimestre anterior, lo que implica una evolución favorable.

El Instituto Nacional de Estadística señala que según la valoración cualitativa efectuada por los productores de bienes de equipo la situación está mejorando en lo que va de año. En efecto, los saldos de respuestas de los niveles de producción, tanto efectiva como esperada, no sólo son crecientes sino también positivos, compartiendo la evolución ascendente con el nivel de la cartera de pedidos. De ello se deriva un comportamiento igualmente favorable del índice de clima industrial relativo a este tipo de bienes, a lo cual contribuye asimismo la virtual estabilización del nivel de stocks de productos terminados.

El grado de utilización de la capacidad productiva en la industria exhibe una trayectoria creciente acorde con las perspectivas de recuperación apuntadas por las ramas industriales. Este hecho, junto con los reducidos tipos de interés y la consiguiente disminución en el coste de uso del capital, ha actuado positivamente sobre las decisiones de inversión.

Tras la evolución de las diferentes variables que componen la demanda interna se estima una tasa de crecimiento interanual para el tercer trimestre de 2002 en torno al 2,2 por 100.

El **sector exterior** rompe la tendencia negativa de los cuatro trimestres anteriores con una aportación positiva al crecimiento del PIB del 0,4 por 100.

Este crecimiento se debe a una leve recuperación de las exportaciones (en particular la de los servicios, con una tasa de crecimiento interanual del 1,1 por 100) aunque mantienen una tasa interanual negativa por tercer trimestre consecutivo, pero sobre todo a la intensa ralentización de las importaciones, que en conjunto cayeron un 2,5 por 100 interanual.

La ligera recuperación de las exportaciones a lo largo de 2002 se verá limitada por la pérdida de competitividad que registrará la economía española, consecuencia tanto de los diferenciales en precios frente a sus principales competidores comerciales como a la apreciación del euro.

En consecuencia una demanda interna que realiza una aportación de 1,6 puntos porcentuales, unido a la aportación positiva del 0,4 puntos de la demanda externa, configuran un crecimiento del 2,0 por 100. Este dato refleja que España mantiene dentro del panorama internacional una tasa de crecimiento relativamente elevada en comparación con otros miembros de la euro zona (Alemania, 0,1 por 100; Francia, 1,0 por 100), que permite que nuestro proceso de convergencia real con Europa continúe.

La oferta

Desde el lado de la oferta se acentúa la contracción del **sector agrario,** que presenta una tasa interanual de crecimiento negativa del 3,8 por 100, situándose cercana a los niveles registrados para el mismo período el año anterior y que supone la continuación de la pauta de tasas negativas iniciada en el primer trimestre del año 2001.

Estas cifras han sido la consecuencia de un descenso puntual pero generalizado en todos los indicadores del sector, más acusado en el caso de la pesca y más suave en el de la ganadería.

El **sector industrial** sigue presentando síntomas de debilidad que confirman la progresiva reducción de la actividad industrial, situándose la tasa de crecimiento en el -2,4 por 100.

Sin embargo aun cuando el comportamiento general de la actividad industrial sigue siendo contractivo, como consecuencia tanto de la debilidad de la demanda interna como de la externa, se aprecian algunos síntomas de mejoría.

En cuanto a la utilización de la capacidad productiva durante el mes de julio alcanza un valor del 78,4 por 100, 1,5 puntos superior del que se había registrado en la primera mitad del año.

El Índice de la Producción Industrial (IPI) ha estabilizado en los últimos meses su pauta decreciente aunque no de forma homogénea, destacando las intensas reducciones de los bienes de equipo, la recuperación de los bienes de consumo y la posición casi neutral de los intermedios.

Asimismo el Indicador de Clima Industrial referido al mes de julio de 2002 se sitúa en 1,2 puntos negativos siendo el nivel más favorable alcanzado en los últimos quince meses, lo que confirma las positivas perspectivas debido a la mejora en la cartera de pedidos de bienes de equipo.

Durante el segundo trimestre de 2002 **la construcción** ha experimentado un crecimiento interanual estimado en un 4,8 por 100, dos décimas superior al del período precedente. De esta forma sigue siendo la rama más expansiva de la oferta después de la energía, con un crecimiento superior al doble del PIB.

Además el consumo de cemento en el mes de julio de 2002 reactiva su ritmo de crecimiento registrando una tasa de crecimiento del 9,7 por 100 con lo que se corrobora un clima muy favorable en la construcción, tanto en el apartado referente a la producción como a los pedidos que genera expectativas positivas.

Los **servicios** han experimentado un crecimiento interanual estimado en un 2,8 por 100 durante el segundo trimestre, dos décimas más que el período precedente pero siguiendo la línea descendente que le caracteriza durante los dos últimos años.

Dentro de este sector preocupa el mal comportamiento del turismo, que tiene un importante peso específico en la economía española y que se ha visto afectado por las malas condiciones climatológicas y la competencia de nuevos destinos turísticos. Lo que puede implicar que sectores como el transporte o el comercio minorista se vean seriamente perjudicados. Del mismo modo una menor entrada de ingresos en este sector reduce el saldo turístico y deteriora la balanza exterior por cuenta corriente.

Así los últimos datos de las tasas de crecimiento del tráfico aéreo de pasajeros y de las pernoctaciones en establecimiento hoteleros correspondientes al mes de julio muestran una variación negativa del 2,4 por 100 y del 3,1 por 100 respectivamente, manteniendo la misma trayectoria que en los meses anteriores.

Desde la perspectiva de los servicios de no mercado y mercado se observa que han mantenido una trayectoria diferente en el segundo trimestre ya que mientras los primeros han ganado dos décimas de crecimiento respecto al trimestre anterior alcanzando una tasa del 2,8 por 100, los segundos han perdido cuatro décimas registrando una tasa del 2,7 por 100.

Por lo tanto en el segundo trimestre se confirma el alto ritmo de actividad de la construcción, la expansión de los servicios a un nivel notable y se mantiene la línea descendente de la actividad industrial.

Empleo y estabilidad

La estabilización del crecimiento de la economía en torno al 2 por 100 permite que continúe en España la creación de puestos de trabajo aunque de forma más moderada y en consecuencia que el paro descienda.

Según los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) correspondientes al segundo trimestre de 2002, el número de **ocupados** en España se situó en 16.240.700 personas, lo que supone una creación de 185.200 nuevos puestos de trabajos netos, situándose la variación interanual de creación de empleo en el 2,3 por 100, una décima por encima del trimestre precedente. Por su parte el número de parados era de 2.026.200 personas que implica una reducción de 54.800 respecto al trimestre anterior. La tasa de paro se sitúa en un 11,1 por 100, dato ligeramente inferior al del primer trimestre y por encima del registrado para la zona euro (8,3 por 100). Debe señalarse que el paro afecta de forma más intensa al colectivo femenino, mientras los hombres presentan un tasa de paro del 7,7 por 100, la correspondiente a las mujeres dobla esta cantidad y alcanza el 16,3 por 100.

El número de parados inscritos en las oficinas del INEM desciende moderándose el aumento del paro registrado, que interrumpe la tendencia al alza de meses anteriores.

Sin lugar a dudas uno de los peores indicadores de la actual coyuntura económica lo encontramos en los precios. El IPC del segundo trimestre registra una tasa interanual del 3,4 por 100, cuatro décimas por encima del dato del período precedente. En este campo no

resulta beneficiosa la comparación internacional ya que la inflación de la zona euro se sitúa en el 1,9 por 100. Por tanto existe una distancia excesiva entre los índices de precios de consumo de 1,6 puntos porcentuales.

Por tanto los datos de empleo del segundo trimestre indican un alto en el proceso de desaceleración del empleo, a su vez los resultados de la contabilidad nacional trimestral y la afiliación a la Seguridad Social apuntan un comportamiento similar. La creación del empleo se sustenta en el sector de la construcción y en los servicios, que compensan el deterioro en el campo de la actividad turística.

La economía regional

Tras la publicación por parte del INE de las cifras de la Contabilidad Nacional Trimestral y de la Contabilidad Regional de España, el Departamento de Economía, Hacienda y Empleo ha estimado el crecimiento de la actividad para el primer trimestre del año 2002. Según estas estimaciones la tasa de crecimiento económico de nuestra Comunidad Autónoma asciende al 1,6 por 100, es decir, seis décimas por debajo de la media nacional.

Desde esta perspectiva y teniendo presente que en el año 2001 la economía aragonesa creció por debajo de la media nacional, cabe afirmar que la desaceleración económica en Aragón continua siendo más intensa.

La demanda

Desde el lado de la demanda el **consumo final de los hogares** en Aragón presenta, en el primer trimestre del año, un comportamiento más moderado que el registrado en el conjunto nacional, al margen de compartir una acentuada línea de desaceleración. Según las estimaciones del Departamento de Economía del Gobierno de Aragón esta variable registraría una tasa de crecimiento del 1,2 por 100, casi un punto porcentual por debajo de la media nacional.

Algunos indicadores sensibles a esta magnitud, como la matriculación de turismos, la importación de bienes de consumo o el gasto medio por hogar, presentan en el primer trimestre de 2002 tasas de crecimiento negativas que ratifican este menor crecimiento. Por el contrario otros indicadores, como la demanda de crédito, muestran un crecimiento superior a la media nacional. Dato importante que matiza un tanto la evolución del consumo.

Por lo que se refiere al **consumo de las administraciones públicas** el Departamento de Economía del Gobierno de Aragón no realiza estimaciones aunque puede preverse un comportamiento muy similar al mostrado a nivel nacional.

La **formación bruta de capital fijo** comparte tendencia con España. Tanto a nivel nacional como regional asistimos a un decrecimiento de la inversión de bienes de equipo: 3,9 y 4,1 puntos porcentuales respectivamente, mientras que en la construcción el ritmo de crecimiento, aunque positivo en los dos niveles, presenta una tasa positiva mucho más intensa en España (4,5 por 100) que en Aragón (1,6 por 100).

Determinados indicadores, como la importación de bienes de capital, consustanciales con la inversión, han registrado una tasa de crecimiento positiva del 13,4 por 100 para el período enero-mayo de 2002 frente a la variación negativa del 9,1 por 100 del conjunto nacional. Sin embargo los datos de consumo de cemento para mayo de 2002 tienen un tasa de crecimiento de –8,7 por 100 mientras para España esta misma variable presenta un comportamiento positivo con una variación interanual del 14,3 por 100.

En consecuencia la evolución del consumo y de la inversión en Aragón presenta el mismo signo que la del conjunto nacional pero niveles muy inferiores, por lo que podemos concluir afirmando que la demanda interna aragonesa se ha mostrado, durante el primer trimestre del año, menos dinámica que en España.

Por lo que hace referencia a la **demanda externa** las importaciones han experimentado un crecimiento interanual del 0,3 por 100 para el período enero-mayo de 2002, mientras que las exportaciones para en ese mismo intervalo presentan una tasa interanual negativa del 2,1 por 100.

Analizando la tasa de cobertura de Aragón el acumulado de los cinco primeros meses pone de manifiesto que las exportaciones supusieron el 107,1 por 100 de las importaciones, casi 30 puntos porcentuales por encima de la tasa de cobertura de España.

Por lo tanto y en términos comparativos con España, todo indica que aunque la cuantía de las exportaciones ha sido superior a la de las importaciones en Aragón la diferencia no ha sido suficiente para que nuestra demanda externa pudiera compensar el menor vigor de nuestra demanda interna.

La oferta

Desde el lado de la oferta el **sector agrario** aragonés comparte la tendencia nacional. Aunque el Departamento de Economía del Gobierno de Aragón no facilita estimación sobre el sector.

El empleo agrario en Aragón continúa teniendo una mayor representación que en el conjunto nacional.

El **sector industrial** continúa su trayectoria de desaceleración. Según las últimas estimaciones el sector industrial (incluidas las ramas energéticas) registraría unas tasas de crecimiento negativas del 0,7 y del 0,8 por 100 para Aragón y España respectivamente.

La utilización de la capacidad productiva desciende 10 puntos porcentuales entre el primero y el segundo trimestres de 2002, pasando del 74,2 al 64,2 por 100 que da una idea significativa de la situación del sector. Por lo que respecta al Índice de Producción Industrial, muestra un decrecimiento anual para los siete primeros meses del año del 2,8 por 100 frente al 0,9 por 100 de España.

Por el contrario la evolución de la ocupación en la industria ha sido positiva ya que según los datos de la encuesta de población activa el número de ocupados en la industria en el segundo trimestre ascendió a 121.700 personas, lo que supone un incremento respecto al período anterior de 2.400 ocupados.

En **construcción** las estimaciones correspondientes al primer trimestre de 2002 señalan una tasa de crecimiento del 1,9 por 100 frente al 4,5 por 100 del conjunto nacional. Estos datos, junto su evolución a lo largo de 2001, permiten concluir que la desaceleración de este sector está siendo más intensa en nuestra Comunidad que en España.

Sin embargo la evolución de la ocupación en el sector ha registrado tasas de crecimiento positivas tanto en el primero como en el segundo trimestres, 5,9 y 2,5 por 100 respectivamente. El número total de ocupados asciende a 44.200 personas, 1.300 más que en el período anterior.

Por último el sector **servicios** mantiene un tono estable aunque con tendencia a la baja. Las estimaciones del año muestran una tasa del 2,5 por 100, medio punto por debajo del registro nacional. Los resultados en materia de ocupación también son inferiores ya que en Aragón crece un 0,7 por 100 frente al 3,7 por 100 de España. El número total de ocupados en el sector servicios en la Comunidad asciende en el segundo trimestre de 2002 a 271.200 personas.

Aunando los resultados sectoriales el Departamento de Economía, Hacienda y Empleo del Gobierno de Aragón estima que durante el primer trimestre de 2002 la economía aragonesa registró en todos los sectores menos en la industria tasas de crecimiento por debajo de la media nacional.

Como nota positiva debemos señalar que se ha mantenido el diferencial de crecimiento con los países de la zona euro, que en estos momentos es de 1,3 puntos porcentuales, lo que permite que continúe nuestro proceso de convergencia real con Europa.

Empleo y estabilidad

Según la Encuesta de Población Activa la **ocupación** creció en Aragón un 0,2 por 100 en el segundo trimestre de 2002, lo que supone un cambio de tendencia respecto al primer trimestre, que había registrado una tasa negativa. En España los aumentos se han situado entorno al 2 por 100 en los dos períodos considerados. En consecuencia y en términos acumulados el crecimiento del empleo en nuestra Comunidad Autónoma sería inferior a la media nacional, algo coherente con nuestra menor tasa de crecimiento económico.

En cualquier caso y al margen de esta circunstancia no debemos olvidar que las cifras de ocupación son positivas. En el segundo trimestre del año el número de personas con trabajo en Aragón ascendía a 471.300, lo que supone un incremento de 3.400 nuevos ocupados respecto al trimestre anterior.

En cuanto al **desempleo** el número de personas en esta situación fue de 27.800 en el segundo trimestre del año, 2.800 más que en el período enero-marzo 2002, lo que suponía un fuerte incremento respecto al trimestre precedente como consecuencia del un notable aumento del número de activos. Tras este dato la tasa de paro queda establecida en el 5,6 por 100 frente al 11,1 por 100 de España. Destacar que nuestra tasa de paro también es inferior a la de la zona euro, que se sitúa en el 8,3 por 100.

El **coste laboral** medio por trabajador y mes aumentó un 2,6 por 100 en nuestra Comunidad Autónoma y un 4,0 por 100 en España para el primer tercio del presente año. Por tanto los costes laborales en Aragón se mantienen en unos niveles moderados, muy por debajo de la media nacional.

En cuanto a los **precios,** con una tasa interanual del 3,8 por 100 en el mes de agosto, la valoración que cabe establecer es negativa ya que no debemos olvidar que a pesar de contar con una desaceleración económica más intensa que en el conjunto del Estado la inflación se sitúa dos décimas por encima del registro español (3,6 por 100). Debe señalarse que el mantenimiento de un nivel alto de inflación produciría un deterioro de nuestra capacidad competitiva.

A modo de resumen podemos señalar como aspectos más destacables de la economía aragonesa que nuestra tasa de paro se sitúa más de cinco puntos por debajo de la media nacional; asimismo presenta unos costes laborales por trabajador y mes inferiores al promedio de España y una tasa de crecimiento superior a la registrada en la zona euro que permite que continúe el proceso de convergencia real con Europa.

Como apuntes negativos un crecimiento inferior a la media nacional en todos los sectores y una inflación superior a la registrada en el conjunto del Estado.

Servicio de Estudios de Ibercaja

Series estadísticas

Agregados macroeconómicos

% CRECIMIENTO ANUAL DE LA PRODUCCIÓN A PRECIOS CONSTANTES
VALOR AÑADIDO BRUTO A PRECIOS BÁSICOS

	1988	*1989*	*1990*	*1991*	*1992*	*1993*	*1994*
Aragón							
Agricultura	10,9	-6,3	-17,3	26,5	-5,9	-7,3	-1,1
Industria	5,3	4,2	4,7	-1,4	-1,3	-5,0	6,8
Construcción	31,2	1,1	8,2	8,0	-7,4	-3,0	-1,4
Servicios	7,9	7,1	2,6	1,1	1,2	1,9	1,9
Total	8,5	4,5	2,2	2,4	-0,2	-1,6	3,0
España							
Agricultura	3,3	-6,6	3,1	-0,3	-2,2	1,3	-3,4
Industria	4,5	3,6	2,0	1,4	-0,6	-3,3	3,3
Construcción	10,1	13,5	10,2	3,2	-4,6	-5,5	0,6
Servicios	5,0	5,6	4,1	2,4	1,3	1,6	2,2
Total	5,0	4,6	3,8	2,2	0,6	-0,9	2,0

FUENTE: INE. Serie revisada por Gervasio Cordero y Ángeles Gayoso.

% CRECIMIENTO ANUAL DE LA PRODUCCIÓN A PRECIOS CONSTANTES
VALOR AÑADIDO BRUTO A PRECIOS BÁSICOS

	1995	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*	*2001*
Aragón							
Agricultura	-3,9	0,3	1,8	2,9	-4,6	5,4	-0,3
Industria	4,0	0,7	1,6	0,7	5,2	5,8	1,3
Construcción	6,5	-0,6	-0,6	0,7	13,4	9,8	3,5
Servicios	3,0	1,7	3,5	3,9	3,5	3,5	2,7
Total	3,1	1,2	2,5	2,7	4,1	4,7	2,2
España							
Agricultura	-8,1	7,8	8,3	5,9	-1,7	3,3	0,4
Industria	4,6	1,5	4,3	4,6	3,6	4,9	2,1
Construcción	5,0	0,0	2,8	7,3	10,2	9,8	7,3
Servicios	3,0	2,2	3,2	3,7	3,9	4,4	3,1
Total	2,9	2,1	3,7	4,3	4,1	4,9	3,1

FUENTE: Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas (FUNCAS).

VALOR AÑADIDO BRUTO A PRECIOS BÁSICOS. AÑO 2000
Millones de euros de dicho año
(serie actualizada)

	Aragón		*España*	
	Valor	*Estructura %*	*Valor*	*Estructura %*
Agricultura	1.055,0	5,49	25.928,7	4,27
Industria	5.156,6	26,85	127.300,8	20,96
Construcción	1.543,9	8,04	54.876,5	9,03
Servicios	11.450,0	59,62	399.319,0	65,74
Total	19.205,5	100,00	607.425,0	100,00

Fuente: Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas (FUNCAS).

VALOR AÑADIDO BRUTO A PRECIOS BÁSICOS. AÑO 2001
Millones de euros de dicho año

	Aragón		*España*	
	Valor	*Estructura %*	*Valor*	*Estructura %*
Agricultura	1.095,6	5,37	27.011,3	4,14
Industria	5.384,0	26,41	133.891,2	20,54
Construcción	1.683,8	8,26	62.161,5	9,54
Servicios	12.226,3	59,96	428.702,7	65,78
Total	20.389,7	100,00	651.766,7	100,00

Fuente: Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas (FUNCAS).

RENTA FAMILIAR BRUTA DISPONIBLE (RFBD) 1995-2001
Millones de euros corrientes
(serie actualizada)

	Aragón	*España*
1995	11.736,0	330.323,3
1996	12.245,3	350.411,5
1997	12.682,8	367.303,5
1998	13.413,8	390.145,9
1999	14.440,2	423.160,4
2000	15.673,6	461.605,8
2001	16.672,9	495.877,7

FUENTE: Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas (FUNCAS).

POSICIÓN RELATIVA DE ARAGÓN CON RESPECTO A ESPAÑA

	1996	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*	*2001*
Participación en la población nacional	2,99	2,98	2,96	2,95	2,94	2,92
Participación en el empleo nacional	3,27	3,28	3,27	3,19	3,17	3,16
Participación en el PIB nacional	3,22	3,22	3,24	3,22	3,16	3,13
Participación en la renta nacional bruta	3,33	3,33	3,35	3,34	3,33	3,22
Participación en la renta familiar disponible	3,11	3,12	3,13	3,11	3,11	3,36
PIB por habitante (MN = 100)	107,71	108,14	109,27	109,14	107,43	107,12
Renta familiar B. disponible (MN = 100)	103,95	104,76	105,71	105,29	105,32	106,02

FUENTE: FUNCAS, EPA e INE.
* Serie actualizada con los últimos datos publicados por FUNCAS.

Población

POBLACIÓN DE DERECHO

Año	*Zaragoza*	*% Var.*	*Huesca*	*% Var.*	*Teruel*	*% Var.*	*Aragón*	*% Var.*	*España*	*% Var.*
1970	760.186		222.238		170.284		1.152.708		33.823.918	11,40
Censo 1981	838.588	10,34	214.907	-3,33	153.457	-9,88	1.196.952	3,83	37.682.355	4,89
1989	836.902	-0,25	210.747	-1,90	148.805	-3,03	1.196.454	-0,04	39.541.782	0,83
1990	842.427	0,32	210.719	-0,01	148.198	-0,40	1.201.344	0,40	39.887.140	-2,54
Censo 1991	837.327	-0,69	207.810	-1,38	143.060	-3,46	1.188.817	-1,04	38.872.268	3,49
Padrón 1996	842.419	0,61	206.916	-0,43	138.211	-3,39	1.187.546	-0,11	39.669.394	2,05
Revisión Padrón 1998	841.438	-0,12	204.956	-0,95	136.840	-0,99	1.183.234	-0,36	39.852.651	0,46
Revisión Padrón 1999	844.571	0,37	205.429	0,23	136.849	0,01	1.186.850	0,31	40.202.160	0,88
Revisión Padrón 2000	848.006	0,41	205.430	0,00	136.473	-0,27	1.189.909	0,26	40.499.791	0,74
Censo 2001	861.855	1,63	206.502	0,52	135.858	-0,45	1.204.215	1,20	40.847.371	289,03

Fuente: INE.

Mercado de trabajo

EVOLUCIÓN DE LA OCUPACIÓN

	Aragón		*España*	
	N.° (en miles)	*Var. interanual (%)*	*N.° (en miles)*	*Var. interanual (%)*
1990	418,4	4,2	12.578,8	2,6
1991	412,2	-1,5	12.609,4	0,2
1992	407,8	-1,1	12.351,2	-2,1
1993	390,2	-4,3	11.837,5	-4,2
1994	389,1	-0,3	11.742,7	-0,8
1995	396,0	1,8	12.041,6	2,5
1996	405,6	2,4	12.396,1	2,9
1997	418,4	3,2	12.764,6	3,0
1998	432,3	3,3	13.204,9	3,5
1999	440,3	1,9	13.817,4	4,6
2000	460,0	4,5	14.473,7	4,8
2001	471,7	0,5	15.945,6	3,8
1 T 2002	467,9	-0,1	16.055,5	2,2
2 T 2002	471,3	0,2	16.240,7	2,3
1 T 2001	468,3	1,1	15.713,0	4,8
-Agricultura	34,7	8,1	1.078,2	7,0
-Industria	125,7	2,5	3.163,3	5,8
-Construcción	40,5	-2,6	1.784,9	7,9
-Servicios	267,4	0,3	9.686,6	4,0
2 T 2001	470,3	0,2	15.876,6	3,7
-Agricultura	36,2	5,5	1.025,2	3,3
-Industria	121,7	-4,6	3.170,4	4,0
-Construcción	43,1	-1,4	1.853,0	9,1
-Servicios	269,3	1,9	9.828,0	3,0
3 T 2001	477,1	0,7	16.071,6	3,4
-Agricultura	37,3	5,1	966,1	-0,1
-Industria	124,6	-3,5	3.185,3	2,7
-Construcción	46,2	-0,4	1.871,6	7,2
-Servicios	269,0	2,2	10.048,6	3,5
4 T 2001	471,0	-0,2	16.121,0	3,1
-Agricultura	33,8	1,5	1.007,2	1,9
-Industria	122,9	-3,6	3.151,3	0,0
-Construcción	45,5	-5,0	1.891,3	7,2
-Servicios	268,8	2,1	10.071,2	3,8

EVOLUCIÓN DE LA OCUPACIÓN (continuación)

	Aragón		*España*	
	N.° (en miles)	*Var. interanual (%)*	*N.° (en miles)*	*Var. interanual (%)*
1 T 2002	467,9	-0,1	16.055,5	2,2
-Agricultura	35,5	2,3	1.031,4	-4,3
-Industria	119,3	-5,2	3.083,7	-2,5
-Construcción	42,9	5,9	1.904,9	6,7
-Servicios	270,2	1,0	10.035,5	3,6
2 T 2002	471,3	0,2	16.240,7	2,3
-Agricultura	34,3	-5,3	963,6	-6,0
-Industria	121,7	0,0	3.156,5	-0,4
-Construcción	44,2	2,5	1.931,2	4,2
-Servicios	271,2	0,7	10.189,3	3,7

Fuente: INE.

* El valor anual corresponde con la media del año.

EVOLUCIÓN DEL PARO ESTIMADO*

	Aragón		*España*	
	N.° (en miles)	*Tasa de paro (%)*	*N.° (en miles)*	*Tasa de paro (%)*
1990	43,8	9,56	2.441,2	16,30
1991	47,0	13,76	2.456,3	16,30
1992	56,2	12,10	2.788,6	18,40
1993	77,9	16,63	3.481,3	22,72
1994	86,1	18,12	3.738,2	24,17
1995	78,7	16,70	3.583,5	22,94
1996	72,3	15,13	3.540,1	22,21
1997	68,2	14,02	3.356,4	20,82
1998	55,5	11,38	3.060,3	18,82
1999	43,6	9,01	2.605,5	15,87
2000	35,9	7,24	2.370,4	14,08
2001	23,8	4,80	1.869,1	10,49
1 T 2001	23,1	4,70	1.916,2	10,9
2 T 2001	23,9	4,84	1.833,3	10,4
3 T 2001	24,7	4,92	1.834,9	10,3
4 T 2001	23,4	4,73	1.891,8	10,5
1 T 2002	25,0	5,07	2.081,1	11,5
2 T 2002	27,8	5,57	2.026,2	11,1

FUENTE: INE.

* El valor anual corresponde con la media del año.

** A partir de 2001 datos elaborados con la nueva metodología EPA.

Indicadores de precios

EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMO
El dato anual corresponde al mes de diciembre de dicho año

	Aragón		*España*	
	Índice	*Var. interanual (%)*	*Índice*	*Var. interanual (%)*
1978	30,1		29,3	
1979	35,2	14,6	33,9	15,6
1980	38,9	10,9	39,0	15,2
1981	45,1	12,4	44,6	14,4
1982	50,8	11,1	50,9	14,0
1983	56,5	10,2	57,1	12,2
1984	61,6	8,2	62,3	9,0
1985	67,7	9,0	67,4	8,2
1986	72,8	7,0	72,9	8,3
1987	76,1	4,3	76,3	4,6
1988	80,6	5,6	80,7	5,8
1989	85,6	5,9	86,3	6,9
1990	91,6	6,6	92,0	6,6
1991	97,2	5,8	97,0	5,5
1992	102,1	4,8	102,2	5,4
1993	106,5	4,2	107,3	5,0
1994	111,7	4,1	111,9	4,3
1995	115,4	3,7	116,7	4,3
1996	120,0	3,8	120,5	3,3
1997	121,8	1,5	122,9	2,0
1998	123,2	1,2	124,7	1,4
1999	127,1	3,2	128,3	2,9
2000	131,8	3,7	133,4	4,0
2001	135,1	2,5	137,0	2,7
Enero 02	101,4	3,3	101,3	3,1
Febrero 02	101,4	3,2	101,3	3,1
Marzo 02	102,3	3,2	102,2	3,1
Abril 02	103,7	3,8	103,6	3,6
Mayo 02	104,1	3,6	103,9	3,6
Junio 02	104,1	3,5	104,0	3,4
Julio 02	103,2	3,6	103,2	3,4
Agosto 02	103,6	3,8	103,5	3,6

Fuente: INE.

* IPC años 1978 a 2001 (Base 1992), a partir de enero de 2002 (Base 2001) lo que provoca una ruptura de las series. No se dispone de coeficientes de enlace que permitan un tratamiento homogéneo interanual.

Indicadores financieros

CRÉDITOS Y DEPÓSITOS. ARAGÓN
SECTOR PRIVADO. TOTAL ENTIDADES
(Cifras en millones de euros)

	Créditos	*Var. anual*	*Depósitos*	*Var. anual*	*Cré. / Dep. %*
1997	8.623	8,55	12.280	0,51	70,22
1998	9.502	10,19	12.514	1,91	75,93
1999	10.770	13,35	13.373	6,86	80,54
2000	12.749	18,38	14.561	8,88	87,56
2001	14.502	13,75	16.169	11,04	89,69
I Trim. 99	10.078	12,01	12.861	3,02	78,36
II Trim. 99	10.694	13,70	13.349	8,77	80,11
III Trim. 99	10.942	13,29	13.362	6,88	81,89
IV Trim. 99	11.367	14,27	13.919	8,75	81,67
I Trim. 00	11.747	16,56	14.070	9,40	83,49
II Trim. 00	12.503	16,92	14.254	6,78	87,72
III Trim. 00	13.221	20,83	14.696	9,98	89,96
IV Trim. 00	13.525	18,99	15.223	9,37	88,85
I Trim. 01	13.785	17,35	15.429	9,66	89,34
II Trim. 01	14.538	16,27	15.819	10,98	91,90
III Trim. 01	14.486	9,57	16.130	9,76	89,81
IV Trim. 01	15.199	12,38	17.299	13,64	87,86
I Trim. 02	15.736	14,15	17.269	11,93	91,12

FUENTE: Banco de España y elaboración propia.

Comercio exterior

EVOLUCIÓN DE LA BALANZA COMERCIAL EN ARAGÓN
(Cifras en millones de euros)

	Exportaciones y expediciones	*Importaciones e introducciones*	*Saldo*	*T. cobertura %*
1991	2.012,3	1.274,1	738,1	157,9
1992	2.141,7	1.662,0	479,7	128,9
1993	2.578,3	2.184,2	394,1	118,0
1994	3.541,5	2.923,4	618,0	121,1
1995	4.218,0	3.363,2	854,8	125,4
1996	4.368,3	3.507,8	860,5	124,5
1997	4.873,7	3.970,5	903,2	122,7
1998	4.984,8	4.252,4	732,4	117,2
1999	4.781,6	4.741,3	40,3	100,9
2000	5.002,2	5.020,6	-18,4	99,6
2001	5.428,2	5.170,2	258,0	105,0
2001				
Enero	479,3	400,9	78,4	119,6
Febrero	529,8	459,4	70,4	115,3
Marzo	529,2	488,1	41,1	108,4
Abril	376,9	386,0	-9,1	97,6
Mayo	516,1	481,5	34,6	107,2
Junio	500,8	532,0	-31,2	94,1
Julio	506,6	477,8	28,8	106,0
Agosto	285,6	294,6	-9,0	96,9
Septiembre	408,0	412,6	-4,6	98,9
Octubre	458,5	421,0	37,5	108,9
Noviembre	459,3	427,9	31,4	107,3
Diciembre	378,2	388,4	-10,2	97,4
2002				
Enero	431,9	393,1	38,8	109,9
Febrero	493,7	443,6	50,1	111,3
Marzo	457,9	464,3	-6,4	98,6
Enero-marzo	1.383,5	1.301,0	82,5	106,3

Fuente: Elaboración propia e ICEX.

Instantánea económica

Censo de Población 2001

El Censo de Población elaborado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) es un estudio sobre la evolución de la población en España que se realiza periódicamente cada diez años.

Las cifras del Censo 2001 tienen como fecha de referencia el 1 de noviembre de 2001 y se han obtenido a partir de los datos recogidos en los Censos de Población y Viviendas contrastados con el resto de los datos demográficos disponibles en el INE. A finales del pasado mes de julio se hicieron públicos los primeros resultados del Censo, si bien habrá que esperar a finales de año para disponer de más información, ampliada con características de la población tales como nacionalidad, sexo y edad, así como un avance del resto de variables censales.

De acuerdo con los datos ofrecidos por el INE la población española asciende a 40.847.371 habitantes, lo que supone un incremento del 5,1 por 100 respecto al Censo de 1991.

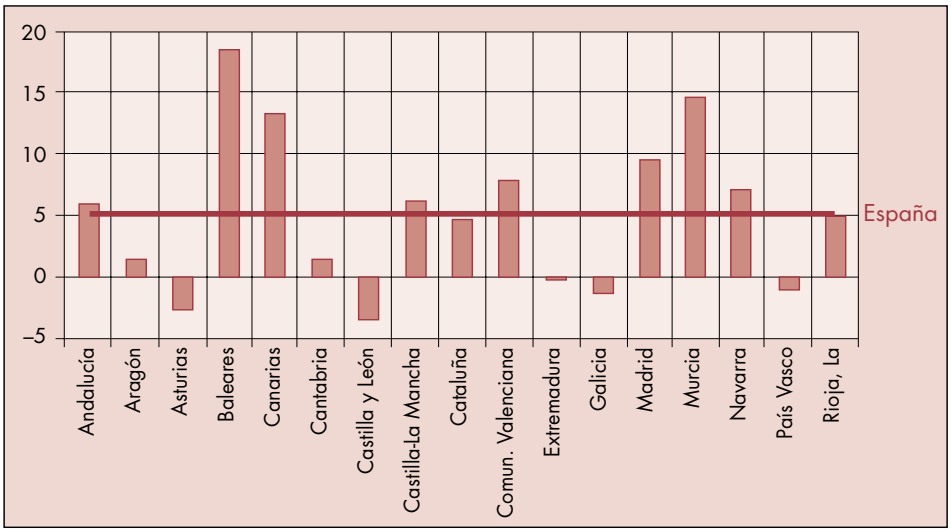
A continuación se muestra una tabla con los datos básicos de población por comunidades autónomas correspondientes a los tres últimos censos con indicación de la variación que han experimentado.

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

				Variación relativa en porcentaje		
Comunidades	*Censo 2001*	*Censo 1991*	*Censo 1981*	*1991/1981*	*2001/1991*	*2001/1981*
Andalucía	7.357.558	6.940.522	6.440.985	7,8	6,0	14,2
Aragón	1.204.215	1.188.817	1.196.952	-0,7	1,3	0,6
Asturias	1.062.998	1.093.937	1.129.556	-3,2	-2,8	-5,9
Baleares	841.669	709.138	655.909	8,1	18,7	28,3
Canarias	1.694.477	1.493.784	1.367.646	9,2	13,4	23,9
Cantabria	535.131	527.326	513.115	2,8	1,5	4,3
Castilla y León	2.456.474	2.545.926	2.583.137	-1,4	-3,5	-4,9
Castilla-La Mancha	1.760.516	1.658.446	1.648.584	0,6	6,2	6,8
Cataluña	6.343.110	6.059.494	5.956.414	1,7	4,7	6,5
Comunidad Valenciana	4.162.776	3.857.234	3.646.778	5,8	7,9	14,1
Extremadura	1.058.503	1.061.852	1.064.968	-0,3	-0,3	-0,6
Galicia	2.695.880	2.731.669	2.811.912	-2,9	-1,3	-4,1
Madrid	5.423.384	4.947.555	4.686.895	5,6	9,6	15,7
Murcia	1.197.646	1.045.601	955.487	9,4	14,5	25,3
Navarra	555.829	519.277	509.002	2,0	7,0	9,2
País Vasco	2.082.587	2.104.041	2.141.809	-1,8	-1,0	-2,8
Rioja, La	276.702	263.434	254.349	3,6	5,0	8,8
Total nacional	40.847.371	38.872.268	37.682.355	3,2	5,1	8,4

FUENTE: INE.

El siguiente gráfico refleja la variación intercensal (1991-2001) de las comunidades autónomas y su posición respecto a la tasa media nacional.



Ocho comunidades autónomas presentan un crecimiento superior a la media nacional (Andalucía, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Madrid, Murcia y Navarra), cuatro crecen por debajo de la misma (Aragón, Cantabria, Cataluña y La Rioja) y cinco registran un crecimiento negativo (Asturias, Castilla y León, Extremadura, Galicia y País Vasco).

Los datos del Censo reflejan para Aragón un cambio en la tendencia demográfica, con un crecimiento positivo de la población aragonesa del 1,3 por 100 en la última década. Por provincias la evolución no ha sido homogénea, Huesca y Teruel muestran variaciones negativas mientras que Zaragoza tiene un crecimiento positivo del 2,9 por 100. Se intensifica la concentración de la población en la provincia de Zaragoza (71,6 por 100) y más concretamente en la capital, que absorbe al 51,1 por 100 de la población total aragonesa.

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN ARAGÓN Y SUS PROVINCIAS

	Censo 2001	*Censo 1991*	*Variación 2001/1991*	*Censo 1981*	*Variación 1991/1981*
Huesca	206.502	207.810	–0,6 %	214.907	–3,3 %
Teruel	135.858	143.680	–5,4 %	153.457	–6,4 %
Zaragoza	861.855	837.327	2,9 %	828.588	1,1%
Aragón	1.204.215	1.188.817	1,3 %	1.196.952	–0,7 %

FUENTE: INE.

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN A NIVEL COMARCAL

	Censo			*Variación (%)*	
Comarca	*2001*	*1991*	*1981*	*2001/1991*	*1991/1981*
Jacetania	16.676	16.007	16.948	4,18	-5,55
Alto Gállego	12.176	12.297	12.501	-0,98	-1,63
Sobrarbe	6.803	6.638	7.091	2,49	-6,39
Ribagorza	11.792	11.915	12.953	-1,03	-8,01
Cinco Villas	32.077	32.512	34.591	-1,34	-6,01
Hoya de Huesca	60.386	58.887	58.240	2,55	1,11
Somontano de Barbastro	22.772	23.105	24.094	-1,44	-4,10
Cinca Medio	22.132	22.265	22.947	-0,60	-2,97
La Litera	18.487	19.477	20.761	-5,08	-6,18
Monegros	20.989	23.253	25.661	-9,74	-9,38
Bajo Cinca	22.254	22.666	22.978	-1,82	-1,36
Tarazona y el Moncayo	14.168	14.520	15.671	-2,42	-7,34
Campo de Borja	14.181	14.632	15.580	-3,08	-6,08
Aranda	7.967	8.248	8.438	-3,41	-2,25
Ribera Alta del Ebro	22.286	21.622	21.728	3,07	-0,49
Valdejalón	22.865	21.354	22.715	7,08	-5,99
Zaragoza	656.746	626.447	600.740	4,84	4,28
Ribera Baja del Ebro	9.211	10.104	10.817	-8,84	-6,59
Caspe	13.005	13.554	14.563	-4,05	-6,93
Calatayud	39.144	41.954	47.355	-6,70	-11,41
Cariñena	10.243	10.173	11.362	0,69	-10,46
Belchite	5.530	6.147	6.982	-10,04	-11,96
Bajo Martín	7.329	8.484	9.665	-13,61	-12,22
Campo de Daroca	6.467	7.360	8.779	-12,13	-16,16
Calamocha	13.653	15.640	18.470	-12,70	-15,32
Cuencas Mineras	9.485	11.226	14.109	-15,51	-20,43
Andorra-Sierra de Arcos	11.034	12.606	12.428	-12,47	1,43
Bajo Aragón	26.516	26.195	25.597	1,23	2,34
Teruel	43.251	42.802	42.923	1,05	-0,28
Maestrazgo	3.713	4.184	4.964	-11,26	-15,71
Albarracín	4.419	4.858	5.515	-9,04	-11,91
Gúdar-Javalambre	7.742	8.082	9.139	-4,21	-11,57
Matarraña	8.716	9.603	10.647	-9,24	-9,81
Aragón	1.204.215	1.188.817	1.196.952	1,30	-0,68

Fuente: INE.

Información del entorno

Coyuntura internacional

Información elaborada por el **Servicio de Estudios de Ibercaja**

COYUNTURA INTERNACIONAL

	Fecha	*UEM*	*Alemania*	*España*	*Estados Unidos*	*Francia*	*Italia*	*Japón*	*Reino Unido*
PIB	II Trim. 02 . . .	0,6	0,1	2,0	2,1	1,0	0,2	–0,9	1,2
Prod. Ind. . .	II Trim. 02 . . .	–1,3	–2,5	–0,9	–1,2	0,0	–2,8	–3,5	–4,3
Precios	II Trim. 02 . . .	2,2	1,2	3,5	1,3	1,6	2,3	–0,9	1,2
Tasa paro . .	II Trim. 02 . . .	8,3	9,7	11,1	5,9	8,9	9,1	5,3	3,2

Fuente: INE, BCE, EUROSTAT, OCDE.
* Los datos de PIB, precios y tasa de paro de Italia se refieren a mayo de 2002.

- Los principales indicadores correspondientes al segundo trimestre del año indican que Estados Unidos registra un crecimiento del Producto Interior Bruto del 2,1 por 100 confirmando la mejora de la economía, si bien a un ritmo de crecimiento más pausado, lo que permite un cierto optimismo general por la capacidad de arrastre de la economía americana. Sólo España mantiene una tasa de crecimiento similar a la estadounidense, siendo relevante que economías europeas tan importantes como la de Alemania o Francia presenten tasas del 0,1 por 100 y del 1,0 por 100 respectivamente. Este crecimiento más intenso de la economía española está permitiendo la convergencia real con Europa, aunque como aspecto negativo nuestra tasa de inflación se mantiene en niveles más elevados que en el resto de países considerados.

- La economía de **Estados Unidos** crece a un ritmo aceptable aunque ha perdido la intensidad del inicio del año. La causa fundamental del crecimiento del PIB reside en la pujanza de la demanda interna por el avance del consumo debido a una mayor renta personal y a la mejora experimentada en la inversión. Sin embargo siguen existiendo dudas en torno al mercado de trabajo, la financiación del elevado déficit de la balanza de pagos y la caída de las bolsas, que pueden suponer un obstáculo a la confianza de los consumidores.

- **Japón** continúa en una complicada situación económica. En el segundo trimestre de 2002 se ha frenado el descenso del PIB, que en el período anterior alcanzó una tasa de crecimiento negativa del 3,5 por 100. Por tanto la contracción se mantiene pero parece moderarse y los indicadores avalan un repunte de la actividad debido a cierta recuperación de la demanda externa. Sigue la deflación y se mantiene la tasa de paro en máximos históricos.

- Los países de la **zona euro** han registrado un crecimiento del PIB en el segundo trimestre del 0,6 por 100, tres décimas superior al dato registrado para el primer trimestre, que muestra un ritmo de crecimiento de la economía menor que en el año 2001. Las exportaciones han sido el componente más dinámico de la economía, la inversión se recupera mientras que el consumo privado no se reactiva a consecuencia de la pérdida de renta real derivada de la introducción del euro y la aceleración de los precios. Las perspectivas siguen siendo de recuperación moderada. Aspecto fundamental de esta situación es la repercusión que sobre el conjunto global tiene la debilidad actual de la economía alemana que limita las posibilidades de crecimiento. Asimismo destaca la dificultad de algunos países para cumplir el Pacto de Estabilidad y Crecimiento con la posible relajación de los compromisos fiscales. También preocupan algunos riesgos exteriores, como la evolución del precio del petróleo y la reactivación de la economía americana.

- El **Reino Unido** acelera ligeramente su crecimiento en el segundo trimestre registrando una tasa del 1,2 por 100. A diferencia de otros países el principal impulso de la recuperación es la demanda interna y en concreto el consumo privado. Sin embargo preocupan los malos resultados de la producción industrial.

- **Alemania** registró un crecimiento mínimo en el segundo trimestre del 0,1 por 100 teniendo como principal soporte la mayor aportación de la demanda externa. La mala situación del mercado laboral, con una tasa de paro del 9,7 por 100, ha provocado la debilidad del consumo privado a lo que se ha unido la caída de la inversión. Otro aspecto que dificulta la recuperación alemana son las graves inundaciones que ha sufrido este verano. Los fondos requeridos para la reconstrucción complican todavía más el cumplimiento del límite de déficit, del 3,0 por 100 del PIB, que establece el Pacto de Estabilidad.

- En **Francia** el PIB alcanzó en el segundo trimestre de 2002 una tasa de crecimiento del 1,0 por 100 frente al 3,0 por 100 registrado en el mismo período del año anterior. La producción industrial retrocede debido al descenso de los pedidos internacionales siendo el consumo interno el eje fundamental de la demanda interna.

- **Italia** presenta una primera estimación de crecimiento en el segundo trimestre del 0,2 por 100. Esta leve recuperación tras el crecimiento cero registrado en el primer trimestre se ha debido a la menor reducción de las exportaciones. La producción industrial sigue sin recuperar sus niveles de actividad, manteniéndose estables la inflación y el paro.

- En consecuencia asistimos a un escenario de recuperación moderada. Nuestro país no es ajeno a este contexto internacional aunque podemos destacar como nota positiva que la tasa de crecimiento es la más alta del conjunto de países europeos que hemos analizado y que continúa con la creación de empleo si bien a un ritmo más moderado.

Atendiendo más concretamente al comportamiento de España respecto a la UEM podemos destacar lo siguiente:

CUADRO COYUNTURAL DE ESPAÑA Y LA U.E.M.
(Tasas de variación interanuales)

		2001		2002	
	Fecha	*España*	*UEM*	*España*	*UEM*
PIB	II Trimestre	2,4	1,6	2,0	0,6
Consumo privado	I Trimestre	2,2	1,7	2,4	0,6
Consumo público	I Trimestre	3,5	2,2	1,9	2,0
FBCF	I Trimestre	5,0	-0,5	1,1	-1,9
Demanda interna	I Trimestre	2,8	0,8	2,2	-0,3
Exportaciones	I Trimestre	9,7	2,6	-2,5	-1,8
Importaciones	I Trimestre	8,3	0,9	-1,8	-0,4
Ind. Prod. Industrial	I Trimestre	-0,8	4,3	-0,4	-2,5
Precios de consumo	II Trimestre	4,1	3,1	3,5	2,1
Tasa de paro	II Trimestre	10,4	8,2	11,1	8,3

Fuente: INE, UEM, BCE, EUROSTAT.
* Precios constantes de 1995 para el PIB y componentes de la demanda.

- España mantiene, a pesar de la desaceleración registrada en todos los países europeos, un importante diferencial positivo de crecimiento respecto a la Unión Económica y Monetaria (UEM). En el segundo trimestre de 2002 este diferencial era de 1,4 puntos porcentuales.
- Esta situación continúa basándose en un mejor comportamiento de nuestra demanda interna y más concretamente en el mayor dinamismo de la formación bruta de capital fijo, con especial mención al sector de construcción. El consumo privado también sigue mostrando mayor vigor aunque se desacelera.
- En coherencia con un panorama internacional menos activo exportaciones e importaciones siguen cayendo registrando tasas de crecimiento negativas más intensas que las correspondientes a la zona euro.
- Desde la óptica de la oferta se destaca el mejor comportamiento de la producción industrial en España que en el conjunto de la zona euro, aunque ambas hayan experimentado crecimientos negativos. La construcción se mantiene como la más dinámica mientras que energía e industria registran un crecimiento prácticamente nulo.
- La tasa de crecimiento de la economía española permite que continúe, aunque con mayor moderación respecto a períodos anteriores, el proceso de creación de empleo.

- El aspecto más negativo del actual cuadro macroeconómico continúa siendo la evolución de los precios. España mantiene con la UEM un diferencial negativo que se ha intensificado en el último año, ya que si en 2001 la diferencia era de un punto porcentual en el año 2002 esta diferencia se ha incrementado a 1,4 puntos. La corrección de este desequilibrio es fundamental para no deteriorar nuestra capacidad competitiva.
- En consecuencia en la primera mitad del año 2002 las características fundamentales que definen la situación económica ha sido un mayor crecimiento económico con mejor comportamiento de nuestra demanda interna, caída más intensa en el sector exterior y peor evolución de los precios.

Estudios monográficos

Las reformas fiscales como instrumento clave de la política económica

Por **Ricardo Martínez Rico**
Técnico Comercial y Economista del Estado
Director del Gabinete del Ministro de Hacienda

Resumen

En un contexto de desaceleración económica generalizada en estos últimos cuatro trimestres, la economía española está siendo capaz de mantener un diferencial positivo de crecimiento con las principales economías europeas. Ello está siendo posible gracias a la articulación en estos años de una adecuada mezcla de política económica, en donde se ha combinado la consolidación fiscal con unas reformas estructurales que estimulan la oferta de la economía para avanzar en el crecimiento de la actividad y el empleo. En este trabajo se analiza, dentro de estas reformas estructurales, el papel de las reformas fiscales, fundamentalmente la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas como motor para aumentar la eficiencia del sistema impositivo y por lo tanto afianzar las expectativas de crecimiento económico en un horizonte temporal de estabilidad presupuestaria. Las reformas fiscales, más potentes gracias al equilibrio presupuestario, generan un escenario de confianza y estabilidad necesarios para actuar positivamente sobre las variables económicas, afianzando el modelo de crecimiento económico y permitiendo así consolidar el estímulo de la actividad económica y la creación de empleo.

Palabras clave: economía española, equilibrio presupuestario, reformas fiscales, expectativas, credibilidad, IRPF, ensanchamiento de bases, eficiencia del sistema impositivo, flexibilización de la oferta, crecimiento económico diferencial.

1. Introducción

Durante todo el año 2001 y estos primeros meses de 2002 la economía internacional ha sufrido una desaceleración agravada por la incertidumbre que generaron en todo el mundo los atentados terroristas de septiembre y más recientemente, en estos últimos meses, muy influida también por la proliferación de escándalos contables y de gobierno de empresas en Estados Unidos y su impacto en los índices bursátiles.

La economía española también se ha visto afectada, lógicamente, por esta crisis que de forma sincronizada ha golpeado a toda las áreas económicas del mundo; pero en el caso español la incidencia ha sido mucho menor que en la mayoría de los países desarrollados. Así la economía española redujo su tasa de avance hasta cerrar el pasado año con un crecimiento del PIB real del 2,8 por 100, tasa sensiblemente inferior a la de los años precedentes pero considerablemente superior al promedio de la zona euro, que fue del 1,7 por 100.

Es la segunda ocasión en este período reciente en que nuestra economía se comporta mejor que la del resto de los países desarrollados en una situación de crisis económica generalizada. En efecto, en el año 1999, en el punto más álgido de la crisis financiera que se inició en Asia, la economía española también amplió su diferencial de crecimiento con los países europeos en 1,5 puntos. Éstas experiencias recientes nos permiten hablar de un cambio estructural en el comportamiento de nuestra economía que nos lleva a mantener o incluso en ocasiones acelerar nuestra senda de convergencia real con Europa en las fases bajistas del ciclo económico. Éste es el indicador más claro de la fortaleza y coherencia de nuestros fundamentos macroeconómicos.

Estos buenos resultados hay que entenderlos como la consecuencia de una decidida convicción por la integración en la unión monetaria junto a una mezcla de política económica que apuesta por la consolidación presupuestaria, la liberalización económica y el protagonismo del sector privado y de las empresas como motores del crecimiento y de la creación de empleo. La estabilidad presupuestaria y las reformas estructurales se convierten por tanto en los principales instrumentos para continuar avanzando con rapidez en la senda de convergencia real con los países centrales de la Unión Económica y Monetaria.

A lo largo del presente trabajo pretendemos repasar las características más recientes del cuadro macroeconómico de la economía española centrándonos en el papel que las reformas fiscales ejercen en la consolidación de este modelo de crecimiento. De entre las reformas fiscales haremos un mayor hincapié en los objetivos y resultados obtenidos a partir de la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de 1998, también y brevemente su impacto en Aragón. Analizaremos también cómo una nueva reforma del impuesto puede seguir aumentando la eficiencia del sistema impositivo, actuando como aspecto relevante de la política económica para, desde la credibilidad, afianzar las expectativas de crecimiento económico, mejorando el nivel de bienestar y la creación de empleo de nuestro país. Nos detendremos, por tanto, en el impacto económico de la reforma fiscal para concluir con las oportunas reflexiones sobre cómo desde la política fiscal, gestionada por la doble vía de los ingresos y de los gastos, puede actuarse sobre el crecimiento de la economía y el empleo.

2. **Escenario macroeconómico de la segunda reforma del IRPF**

La economía española ha seguido moderando su crecimiento interanual en el primer trimestre de 2002 fundamentalmente por la desaceleración de aquellas variables sobre las que más inciden directamente las condiciones externas: exportaciones e inversión en bienes de

equipo. Las exportaciones están acusando el hundimiento de los mercados exteriores, en especial los europeos, mientras que el clima de pesimismo e incertidumbre que se ha ido adueñando de la escena económica internacional no crea un marco propicio para la inversión empresarial a pesar de la relativamente favorable situación de las empresas. En cambio aquellas variables que responden en mayor medida a factores de índole interna, como el gasto de las familias, mantuvieron un mejor comportamiento, a lo que contribuyó de forma destacada la pujanza en el crecimiento del empleo y el efecto de la reducción de impuestos sobre la renta disponible.

En el primer trimestre de este año, según la Contabilidad Nacional, el PIB registró un crecimiento del 2 por 100 en relación con el mismo período del año anterior, cifra muy superior al 0,3 por 100 de promedio en la zona euro según las últimas estimaciones de Eurostat. Así la economía española sigue manteniendo un diferencial positivo con el crecimiento medio de la Unión Europea tanto del PIB como del empleo, lo que le permite continuar avanzando en el proceso de convergencia real con los países más desarrollados. De este modo el PIB *per cápita* en paridad de poder adquisitivo ha pasado del 79,3 por 100 de la media de la Unión Europea en 1996 al 83,6 por 100 en el año 2001.

De esta forma la economía española, a diferencia de ciclos anteriores, está creciendo de manera equilibrada y sostenible y sigue creando empleo a buen ritmo. En el primer trimestre de 2002 ya se han creado 68.900 puestos de trabajo en términos de Contabilidad Nacional. También los datos de la EPA correspondientes al primer trimestre de 2002 indican, por un lado, que se mantiene la confianza de los agentes económicos en el mercado de trabajo puesto que el ritmo de incorporación de activos es elevado y, por otro, que se conservan las tasas positivas de variación interanual del empleo. Entre el primer trimestre de 2001 y el primer trimestre de 2002 la población activa creció más de medio millón de personas, el 2,9 por 100, y la población ocupada lo hizo en casi 350.000 empleos, de los cuales el 85 por 100 corresponden a contratos indefinidos.

Estas experiencias recientes nos permiten hablar de un cambio estructural en el comportamiento de nuestra economía que nos lleva a mantener o incluso acelerar nuestra senda de convergencia real con Europa en las fases bajistas del ciclo y que nos permiten, con crecimientos en torno al 2 por 100, seguir creando empleo.

A pesar de la cierta reactivación de la economía norteamericana en los primeros meses del año 2002, también visible en nuestro país en las estadísticas fiscales de la Agencia Tributaria, particularmente en el mes de abril, los acontecimientos recientes que están afectando a la economía internacional, como son la situación de las economías latinoamericanas y el comportamiento de las bolsas, están retrasando el comienzo de la recuperación. De hecho con la información actualmente disponible (cuando el lector tenga en sus manos este artículo habrá sido ya publicado oficialmente el dato del crecimiento del segundo trimestre) es muy probable que el crecimiento del segundo trimestre se sitúe en España también en torno al 2 por 100 y pueda hablarse de una progresiva recuperación a lo largo de la segunda parte del año.

A partir de esta evolución de la economía americana y de las economías europeas algunos organismos internacionales están pensando ya en revisar, ligeramente a la baja, las esti-

Cuadro 1
CUADRO MACROECONÓMICO 2001-2003
(% de variación)

	2001	*2002p*	*2003p*
PIB y agregados			
Gasto en consumo final nacional hogares . .	2,7	1,9	2,9
Gasto en consumo final nacional AA.PP. . . .	3,1	3,0	3,0
Formación bruta de capital	2,9	2,0	3,5
Demanda interna	**2,8**	**2,1**	**3,1**
Exportación de bienes y servicios	3,4	–0,1	4,3
Importación de bienes y servicios	3,7	0,1	4,6
Saldo exterior (contrib. al crec. del PIB) . . .	–0,1	0,0	–0,2
PIB real	**2,8**	**2,2**	**3,0**
PIB nominal	**6,8**	**5,7**	**5,8**
Mercado de trabajo			
Empleo –variación en %	2,4	1,1	1,8
–variación en miles	366,6	169,9	281,2
Tasa de paro (EPA)	10,5	11,5	10,8

FUENTE: Ministerio de Economía.

maciones de crecimiento para este año 2002. Esta revisión se ha producido ya en España en estas últimas semanas publicándose un cuadro macroeconómico previsto para este año 2002 más prudente, con una reducción del crecimiento esperado del PIB para 2002 hasta el 2,2 por 100 frente al 2,4 por 100 previsto en la última actualización del Programa de Estabilidad. En cambio es de esperar un escenario más optimista para el año 2003 y siguientes, en donde se mantiene la previsión de crecimiento en torno al 3 por 100 para la economía española. Para llegar a esta revisión se ha considerado una ligera reducción del consumo privado, el mantenimiento de la baja atonía de la formación bruta de capital y un cierto retraso en la recuperación de las exportaciones al retrasarse también el mayor crecimiento de la Unión Europea y los efectos que sobre la misma puede tener el tipo de cambio más apreciado del euro con respecto al dólar.

Como se puede apreciar en el cuadro adjunto (cuadro 1) las previsiones referidas al mercado de trabajo se mantienen al igual que estaban en el Programa de Estabilidad anteriormente citado, destacando la idea de que con un menor crecimiento económico es posible seguir manteniendo la creación de empleo, diferenciándose así este ciclo económico de manera muy significativa de los ciclos económicos anteriores.

Ante esta situación cíclica la expectativa de una nueva reforma del Impuesto sobre la Renta, dentro de las reformas estructurales desarrolladas en el marco de esta política eco-

Cuadro 2
PROGRAMA DE ESTABILIDAS 2001-2005
(Escenario de crecimiento central)

	*2001**	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*
Ingresos públicos (% PIB)	39,6	29,4	39,2	39,1	39,2
Gasto público (% PIB)	39,6	39,4	39,2	39,1	38,9
Cap. (+) Nec. (–) financ. AA.PP. (% PIB)	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,1**	**0,2**
Deuda Pública (% PIB)	57,2	55,7	53,8	51,9	50,0

* Datos de cierre de Contabilidad Nacional.
FUENTE: Ministerio de Economía.

nómica, contribuirá a apuntalar la recuperación de la economía española al actuar por el lado de la oferta y de la demanda mejorando el clima de confianza de los ciudadanos y reduciendo las distorsiones fiscales que afectan a las decisiones de ahorro, de inversión y de empleo.

Gracias a la consolidación fiscal de los años pasados, al objetivo de déficit cero para el año 2002 y por tanto las perspectivas de estabilidad presupuestaria de los próximos años (ver cuadro 2), estas reformas fiscales son posibles sin poner en peligro, en el medio y en el largo plazo, la sostenibilidad financiera del sector público y la credibilidad ganada.

Así una mejora del contexto económico internacional junto a la continuidad de las reformas permiten mantener una previsión de crecimiento del 3 por 100 para el año 2003, tal y como estaba previsto inicialmente.

3. Las reformas fiscales más recientes

A) *El papel de las reformas tributarias*

En su reunión de Lisboa de marzo de 2000 el Consejo Europeo acordó la adopción de una estrategia encaminada a mejorar la calidad y la sostenibilidad de las finanzas públicas con objeto de reforzar su contribución al crecimiento y al empleo. Esta estrategia se centra en tres vías principales de acción. En primer lugar los gobiernos deben contribuir a la creación de un entorno macroeconómico estable a través del saneamiento fiscal y la reducción de la deuda pública y prestar un apoyo adicional al empleo y a la reforma de los sistemas de pensiones. En segundo lugar debería conseguirse unos sistemas impositivos y de prestaciones sociales más favorables al empleo a través de los recortes fiscales y la reforma de las prestaciones. Por último deberían reconducir el gasto público hacia la acumulación de capital físico y humano. Esta estrategia global contribuiría al crecimiento y al empleo al generar un círculo virtuoso de consolidación, sostenibilidad y crecimiento.

La política económica en España coincide plenamente con las orientaciones de la Unión Europea, que han sido ratificadas por todos los países miembros en las reuniones de ministros de Economía y Finanzas y en la última Cumbre Europea.

En efecto, en el modelo de crecimiento económico descrito las políticas de la Hacienda Pública junto a las reformas estructurales y dentro de ellas las tributarias, han jugado un protagonismo especial. La economía española, en línea con las orientaciones de la Cumbre Europea más reciente de Barcelona, ha puesto de manifiesto que unas finanzas públicas adecuadamente gestionadas son la mejor garantía de la estabilidad económica, facilitan la financiación de la economía, actúan positivamente por el lado de la oferta y de la demanda de la economía y pueden, por tanto, desempeñar un papel crucial en pro del crecimiento y del empleo.

En este contexto más allá del impulso fiscal cobra especial relevancia la «calidad de las finanzas públicas», es decir, una estructura de ingresos y gastos que garantice unas finanzas públicas sanas que eleven el potencial de crecimiento de la economía.

Desde el punto de vista del gasto el control del gasto público garantiza una asignación más eficiente de los recursos públicos en aquellas partidas con efectos más beneficiosos en la oferta de la economía, inversiones en infraestructuras, capital humano y tecnológico.

Más concretamente y por el lado del presupuesto el enorme esfuerzo dirigido a reducir el déficit ha conseguido la estabilidad económica necesaria para el desarrollo de una actividad empresarial más productiva, más generadora de empleo y con mayor presencia internacional y ha creado las condiciones para poder afrontar un proceso gradual y creíble de reforma tributaria. La disciplina fiscal y el control del gasto público han hecho posible lograr el equilibrio presupuestario en el año 2001 desde unos niveles de déficit cercanos al 7 por 100 del PIB en 1995. Este gran logro, que no se producía desde hace veinticinco años, va a contar además, gracias a las Leyes de Estabilidad Presupuestaria recientemente aprobadas, con un marco institucional que garantice su permanencia.

Desde el punto de vista de los ingresos el control del gasto público permite reducir la carga impositiva general y estimular fiscalmente a los sectores productivos de la economía. Sobre este principio se han realizado las modificaciones tributarias pasadas y se ha diseñado la nueva reforma del IRPF que entrará en vigor, tras el oportuno trámite parlamentario, en el año 2003. Las reformas tributarias de estos años han actuado sobre la oferta de la economía, con importantes estímulos al ahorro, a la innovación tecnológica, a las PYMES y a la expansión internacional del comercio y de las inversiones.

Todo ello se resume, tal y como se refleja en el cuadro 2, en un Programa de Estabilidad en donde se persigue el objetivo de estabilidad presupuestaria, o incluso ligero superávit, para los próximos años; contando para ello con una contención del gasto público en términos relativos y un impacto de tres décimas en la evolución de los ingresos sobre el PIB (dos décimas en el año 2003 y una décima en el 2004) derivado de la próxima reforma fiscal.

B) *Las principales reformas tributarias*

Dentro de este marco y en estos últimos años, gracias precisamente a ese esfuerzo presupuestario, ha sido posible desarrollar un amplio proceso de reforma fiscal, todas ellas con

un mismo objetivo: el crecimiento económico y la creación de empleo. Así de este modo los principios fundamentales que han inspirado estas reformas han sido:

- –Mejorar la equidad del sistema que contribuya a aumentar la cohesión social gracias a un reparto más justo de la carga fiscal.
- –Mejorar la eficiencia con unos impuestos que contribuyan al ahorro, a la inversión, al crecimiento económico y a la creación de empleo.
- –Mejorar la sencillez con el fin de facilitar las relaciones entre la Administración y los contribuyentes, para que éstos puedan cumplir con sus obligaciones fiscales y la Agencia Tributaria pueda destinar así más medios a la lucha contra el fraude.

Sin ánimo de ser exhaustivo y con estos objetivos últimos se modificó en junio de 1996 el régimen de tributación de las plusvalías con una sustancial rebaja, así como el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y el Impuesto sobre el Patrimonio para reducir el coste fiscal de la tenencia y transmisión de empresas familiares. Igualmente se adoptan ya unas primeras medidas fiscales para favorecer la internacionalización de las empresas españolas. Posteriormente se reforma el régimen fiscal de la pequeña y mediana empresa con una amplia racionalización de las estructuras de gravamen aplicables, se aprueba el Estatuto del Contribuyente con el propósito de mejorar la seguridad jurídica y reducir los costes de cumplimiento que soportan los contribuyentes en su relación con la Administración Tributaria. También se mejoró considerablemente la tributación de los empresarios en el sistema de Estimación Objetiva, tanto en el IRPF como en el IVA.

Las medidas fiscales más recientes han incidido en los incentivos al ahorro en general y al ahorro a largo plazo, con una nueva reducción del tipo aplicable a las ganancias patrimoniales, la rebaja del Impuesto de Sociedades para las PYMES y el fomento de las inversiones productivas, las nuevas tecnologías, las actividades de I+D+i, la internacionalización y la competitividad de las empresas españolas.

Por último en la última Ley de Medidas que acompaña al Presupuesto de 2002 se ha incorporado una profunda reforma del Impuesto de Sociedades que desarrolla, con mayor profundidad, las medidas del Decreto Ley de junio del año 2000; modifica el régimen de tributación de las plusvalías con nuevas deducciones para plusvalías reinvertidas, la fiscalidad de los grupos de sociedades, apoya la internacionalización con mejoras para evitar la doble imposición e incentivos para favorecer el desplazamiento de trabajadores al extranjero, permite nuevas deducciones en I+D+i, mejora el tratamiento fiscal de la amortización del fondo de comercio, amplía los plazos para compensar bases imponibles negativas, etc. En esta Ley se incorpora, además, un nuevo apoyo claro a la previsión social complementaria a través del aumento del límite absoluto de las reducciones por aportaciones a Planes de Pensiones individuales y de empleo, de la supresión del límite porcentual y de la posibilidad de realizar aportaciones a favor del cónyuge que no obtiene renta.

Otro gran pilar de las reformas fiscales emprendidas en los últimos años es el gran avance conseguido en el proceso de descentralización territorial y fiscal con el nuevo acuerdo de financiación autonómica. Si ya a partir de 1997 el IRPF se convierte en un tributo compar-

tido con las comunidades autónomas incorporándose al modelo de financiación negociado para esos años, es en el año 2001 y con plena vigencia a partir del año 2002 cuando se alcanza un gran acuerdo en la historia de la financiación autonómica. Con el citado pacto las comunidades autónomas han culminado prácticamente su proceso de asunción de competencias, ampliando su autonomía financiera y su grado de corresponsabilidad. Se ha instaurado un sistema de financiación estable incluyendo ya todas las transferencias sanitarias, culminando, por tanto, el proceso transferencial y dando entrada a una cesta de impuestos variada con su capacidad normativa en algunos casos que garantiza una financiación de las comunidades autónomas pareja a la del Estado.

Además de la estabilidad el nuevo sistema avanza en la corresponsabilidad y en la autonomía financiera de las comunidades autónomas. La nueva cesta de impuestos cedidos y participados hace que los recursos autonómicos de las comunidades pasen de suponer el 49 por 100 de sus ingresos al 68 por 100, y la fuerte ampliación de las competencias normativas en los tributos cedidos convierte a las comunidades autónomas en más responsables de la obtención de sus ingresos y por ende de la aplicación de esos ingresos en la prestación de servicios a sus ciudadanos.

Dentro del nuevo sistema existen también una serie de instrumentos destinados a garantizar la solidaridad interterritorial e interpersonal. Así podemos destacar el fondo de suficiencia, las asignaciones de nivelación para garantizar la igualdad de prestaciones en sanidad y educación, el fondo de desplazados y de cohesión en la sanidad y la continuidad del fondo de compensación interterritorial (FCI)

4. La reforma del Impuesto debre la Renta de las Personas Físicas

A) *Tendencias actuales de la imposición personal*

Analizadas ya las principales reformas desarrolladas en estos últimos años con el objetivo de hacer a la economía española más eficiente favoreciendo el crecimiento económico, debemos centrarnos ahora en las dos reformas realizadas de uno de los principales impuestos que actúan sobre la evolución de la economía; nos estamos refiriendo al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

El Impuesto sobre la Renta de comienzos de los años noventa era un impuesto antiguo cuya estructura central databa del año 1977 y sobre la cual únicamente se habían realizado pequeñas reformas parciales y algunas de ellas condicionadas por exigencias jurídicas concretas. Era, por tanto, un impuesto que no se adaptaba ni a las tendencias generales de las reformas fiscales que predominaban en el conjunto de los países desarrollados ni al nuevo entorno marcado por la Unión Económica y Monetaria y por la creciente integración económica internacional.

Se trataba además de un impuesto ineficiente que perjudicaba tanto al trabajo como al ahorro, con elevados tipos impositivos. Era un impuesto poco equitativo ya que no recogía la verdadera capacidad de pago del contribuyente e iba reduciendo paulatinamente su elas-

ticidad y su capacidad recaudatoria. Por último era también difícil de gestionar tanto para la Administración como para el contribuyente.

De la relevancia de acometer una reforma como ésta da idea, en primer lugar, el carácter de impuesto personal del IRPF, establecido sobre la renta, que es la variable que mejor representa la capacidad de pago de los individuos y lo que le confiere, por tanto, una importante capacidad redistributiva, pudiendo a través de este impuesto aumentar la equidad. En segundo término el IRPF constituye una fuente muy importante de ingresos públicos. Además este tributo resulta especialmente importante a efectos del cumplimiento del principio de neutralidad pues debe limitar sus efectos sobre la toma de decisiones de los agentes económicos para no interferir negativamente en la asignación de recursos de la economía. También un IRPF eficiente debe cumplir con el principio de flexibilidad que permita reducir las oscilaciones cíclicas de la economía. Por último debe aspirar a ser lo más sencillo posible, limitando los costes de cumplimiento para los ciudadanos y los costes de gestión para la Administración tributaria.

Partiendo de estos supuestos el IRPF debía adaptarse teniendo en cuenta las tendencias imperantes en estos momentos sobre la imposición sobre la renta en los países desarrollados. De estas tendencias actuales podemos destacar las siguientes:

-La preocupación por incrementar las bases impositivas.
-La tendencia a favorecer el tratamiento fiscal de la familia y a bajar las cargas fiscales sobre los rendimientos del trabajo.
-La inclinación a mejorar el tratamiento del ahorro a medio y largo plazo.
-La reducción de los tipos impositivos y del número de tramos de la tarifa.
-La búsqueda de un impuesto más neutral en las decisiones económicas de los ciudadanos.

B) *Resultados económicos de la reforma de 1998*

Bajo estos principios generales podemos recordar de modo muy resumido las principales novedades de la reforma de 1998, son las siguientes:

-La nueva configuración del trato a las familias. Se crea así el mínimo personal y familiar que permite reducir de la renta la parte destinada a cubrir los gastos necesarios para el mantenimiento de la familia. Este cambio permite gravar solamente la verdadera capacidad de pago de cada sujeto y de cada familia y mejora la progresividad y la equidad del impuesto.
-El segundo gran cambio es la bajada de las tarifas y la reducción del número de tramos. El tipo máximo pasa del 56 por 100 al 48 por 100 y el tipo mínimo del 20 por 100 al 18 por 100; el número de tramos disminuye de 8 a 6.
-En tercer lugar mejora el tratamiento del ahorro, sobre todo el de largo plazo y el ahorro de previsión.
-Y por último la reforma de 1998 diseña un impuesto más sencillo, en donde se abre también la posibilidad de que la Agencia Tributaria prepare la liquidación al contribuyente

Cuadro 3

	España	*Aragón*
Bajada del impuesto reforzando la progresividad		
Reducción media del impuesto	13,7 %	14,2 %
Reducción rentas del trabajo	14,3 %	
Reducción rentas inferiores a 12.020 euros	40,5 %	
Reforma permanente		
Rebaja anual media a los españoles	5.000 millones de euros	185 millones de euros
Ahorro desde 1999 a 2002	20.000 millones de euros	740 millones de euros
Reforma estructural que genera expectativas		
Empleos creados cada año	74.000 empleos	1.760 empleos
Contribución anual al crecimiento del PIB	0,5 puntos del PIB	0,5 puntos del PIB

FUENTE: Ministerio de Hacienda e Instituto de Estudios Fiscales.

y nace el sistema de devolución rápida, que libera de la obligación de declarar a tres millones de contribuyentes reduciéndose así sensiblemente el llamado coste fiscal indirecto.

Han pasado ya varios años desde esta reforma y podemos realizar ya una valoración de sus efectos. En el cuadro 3 pretendemos reflejar los aspectos económicos más relevantes que han sido difundidos ya sobre la citada reforma haciendo una pequeña mención, en caso de disponer de información sobre ello, a los efectos de la citada reforma sobre la Comunidad Autónoma de Aragón.

En los siguientes epígrafes hacemos un breve repaso de las características fundamentales de este cuadro.

B.1) **Efectos sobre la renta disponible**

La reforma de 1998 supuso una bajada del impuesto con una reducción media de la cuota líquida para el año 1999 y el 2000 del 13,7 por 100; en Aragón esta reducción ha sido algo mayor, llegando al 14,2 por 100. La disminución no fue lineal para todos los contribuyentes. Así la reducción del impuesto fue mayor en los tramos inferiores de renta que en los superiores y por consiguiente también el incremento relativo en la renta disponible de aquellos contribuyentes con mayor propensión marginal al consumo.

La reforma de 1998 ha mejorado también la equidad del IRPF; mientras que como decíamos la reducción media del impuesto en los dos años de aplicación ha sido del 13,7 por 100, en cambio, si nos fijamos en el cuadro 5, vemos cómo la rebaja ha sido del 14,3 por 100 para las rentas del trabajo, llegándose a una reducción media del 42,25 por 100 para las rentas inferiores a 12.020 euros.

Cuadro 4
REDUCCIÓN CUOTA LÍQUIDA IRPF 1999-2000

Renta gravada (pesetas)	*Renta gravada (euros)*	*% contribuyentes*	*% reducción*
Hasta 2 millones	Hasta 12.020	56,39	40,52
De 2 a 3 millones	De 12.020 a 18.030	18,28	18,07
De 3 a 5 millones	De 18.030 a 30.050 . . .	16,60	9,98
Resto	Resto	8,74	8,70
Total	Total	100	13,74

FUENTE: Ministerio de Hacienda.

Cuadro 5
REDUCCIÓN CUOTA LÍQUIDA IRPF 1999-2000
Rentas del trabajo

Renta gravada (pesetas)	*Renta gravada (euros)*	*% contribuyentes*	*% reducción*
Hasta 2 millones	Hasta 12.020	54,97	42,25
De 2 a 3 millones	De 12.020 a 18.030	18,59	18,78
De 3 a 5 millones	De 18.030 a 30.050 . . .	17,51	10,29
Resto	Resto	8,93	8,69
Total	Total	100	14,30

FUENTE: Ministerio de Hacienda.

En un ejercicio de microsimulación efectuado por el Instituto de Estudios Fiscales a partir de las declaraciones del impuesto de 1999, analizando la variación de la renta de los hogares para ese año, se llega a estimar que prácticamente el 20 por 100 del incremento de la renta familiar que se produjo en 1999 se debió a la reforma impositiva, con las lógicas consecuencias sobre el consumo privado y por tanto sobre la demanda interna y el crecimiento económico.

También del citado estudio se deduce que en 1999 los contribuyentes se ahorraron un total de 4.849 millones de euros y en el año 2000 5.359 millones de euros.

Al entender que la reforma actúa sobre todos aquellos años en los que está en vigor, ésta es considerada por los agentes económicos como una reforma permanente y podemos por ello afirmar que en los cuatro años de vigencia de esta reforma el ahorro acumulado habrá sido de unos 20.000 millones de euros y para Aragón de 730 millones de euros.

B.2) **Efectos sobre la progresividad y capacidad redistributiva del impuesto**

La transformación en la estructura del impuesto que supuso la reforma tuvo efectos positivos sobre la progresividad del mismo. Los factores esenciales que influyeron en esta mejora fueron fundamentalmente los siguientes: el establecimiento del mínimo exento (reducción en la base de los mínimos personales y familiares), la nueva reducción por rendimientos del trabajo y la nueva tarifa del impuesto. De la mejora en la progresividad se derivó un aumento en su capacidad redistributiva desde los niveles más altos hacia los más bajos de renta.

Estos efectos pueden medirse también por la curva de Lorenz aplicada a la cuota líquida. Según los datos de la Agencia Tributaria el 70 por 100 de los contribuyentes, cuyas rentas son inferiores a 18.030 euros, aportaban el 19,08 por 100 de la cuota líquida del impuesto antes de la reforma. Después su aportación se reduce hasta el 15,33 por 100, es decir, casi cuatro puntos porcentuales. A la inversa, el 10 por 100 de contribuyentes con rentas más altas incrementan su aportación a la cuota en esos mismos cuatro puntos. En términos gráficos esto supone que la curva de Lorenz se desplaza hacia la derecha, alejándose de la proporcionalidad y consiguiendo una mayor progresividad (ver gráfico 1).

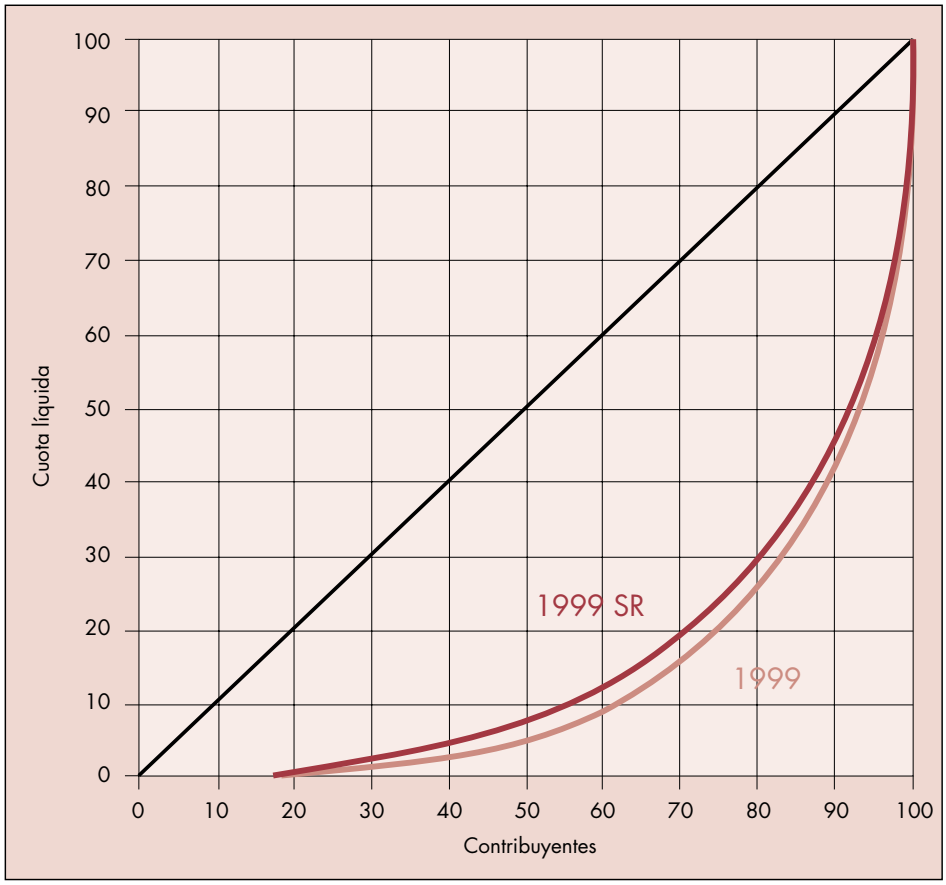
B.3) **Efectos sobre la actividad económica, el empleo y el ahorro**

Ya anteriormente habíamos mencionado que unos de los objetivos más relevantes del proceso de reforma del Impuesto sobre la Renta era mejorar la neutralidad de este impuesto con el propósito de flexibilizar la economía y eliminar de este modo trabas al crecimiento económico. Pues bien, habiendo realizado los análisis pertinentes, tanto desde el lado de la oferta como desde el lado de la demanda de la economía, el Instituto de Estudios Fiscales ha estimado que la reforma podría haber aportado al crecimiento económico una media de cinco décimas del Producto Interior Bruto adicionales, con una incidencia aproximada de 0,7 puntos de aumento en el consumo privado y 0,6 en la inversión. La reducción de la brecha fiscal y la rebaja de la tarifa actúan también sobre la oferta y la demanda de empleo y habrían podido motivar la generación en estos dos años de 150.000 puestos de trabajo adicionales, de ellos 3.520 se habrían creado en la Comunidad Autónoma de Aragón.

A este respecto debemos de recordar que Aragón es una de las comunidades autónomas que mejores resultados presenta por lo que a la tasa de paro se refiere. Y aunque en muchas ocasiones se hace referencia a los problemas estructurales de población del territorio aragonés, lo cierto es que con los últimos datos disponibles puede afirmarse que Aragón se encuentra en una situación de práctico pleno empleo con una tasa de paro del 5,8 por 100 siendo que en 1995 esta misma tasa se situaba en Aragón en el 16 por 100. Un mayor detalle nos permite ver que el paro masculino está ya situado en el 3,09 por 100 y el femenino en el 8,41 por 100, prácticamente la mitad de la media española.

Debemos además recordar que la rebaja del impuesto estimula principalmente la incorporación al trabajo de los segundos perceptores de renta en la familia; así podría haber sido

Gráfico 1
CURVA DE LORENZ CON CUOTA LÍQUIDA



Fuente: Ministerio de Hacienda.

una de las explicaciones posibles a que el 56 por 100 de los nuevos ocupados netos durante los años de aplicación de la reforma hayan sido mujeres.

Por otra parte la reducción de la brecha fiscal entendida como diferencia entre el coste laboral total que afronta el empresario y el salario líquido que recibe el trabajador expresada como porcentaje del salario bruto que reciben los trabajadores del sector privado, ha pasado de representar el 49,9 por 100 en 1998 al 47,1 por 100 en 1999 según datos recientemente publicados por la OCDE. De esta reducción total de 2,8 puntos porcentuales prácticamente dos tercios corresponden a la reforma del IRPF y puede haber sido una de las claves del proceso de creación de empleo vivido por la economía española en estos años.

La valoración de los efectos producidos por la reforma sobre el ahorro es más difícil de realizar pues el ahorro familiar se ve influido, en parte, por el aumento de la renta disponible y por una mayor neutralidad en el tratamiento fiscal de los distintos activos. Pero también por otros condicionantes que afectan a las decisiones de ahorro, como son el perfil temporal de la renta esperada, el crecimiento económico, la estructura demográfica de la población y sus cambios, la existencia de restricciones de liquidez, el grado de desarrollo de los mercados financieros, los cambios en la distribución de la renta, las coberturas ofrecidas por el sistema público de Seguridad Social, la apertura al exterior, la inflación, entre otros. Ahora bien, es cierto que el marco tributario derivado de la reforma y el nuevo régimen de retenciones han incorporado una serie de incentivos fiscales al ahorro relevantes. Aunque también es necesario recordar que en España, como es bien sabido, gran parte del ahorro se convierte en inversión inmobiliaria creándose de este modo en nuestro país una elevada dependencia, no sólo y más recientemente de la riqueza financiera cuanto fundamentalmente de la riqueza inmobiliaria.

B.4) **Efectos sobre la recaudación**

Los efectos de la reforma sobre la recaudación ponen de manifiesto, según las informaciones manejadas desde el Ministerio de Hacienda, que el tipo efectivo medio de tributación cayó en un 9,6 por 100 y que la rebaja del tipo de tributación fue mayor para los contribuyentes de rentas más bajas.

Esta reducción de los tipos no llevó a una menor recaudación debido al efecto que la rebaja tuvo sobre el conjunto de la economía y sobre el momento del ciclo económico en que se planteó. La reforma de la estructura del impuesto trajo consigo un aumento de su elasticidad tanto en 1999 como en los ejercicios sucesivos, de manera que se logró compatibilizar un incremento del poder recaudatorio de este impuesto con una apreciable reducción en su carga fiscal individual debido al ensanchamiento de la base tributaria. De hecho sólo en 1999 la base de contribuyentes del IRPF se incrementó en 700.000 personas cuando la media anual de aumento hasta el momento estaba situada en torno a 350.000 personas.

Sin embargo, siguiendo con la misma simulación que se ha planteado para la evaluación de los demás efectos del impuesto, realizando una estimación del coste recaudatorio inmediato en condiciones «ceteris paribus», éste ascendió a 4.849 millones de euros. Igualmente el incremento indirecto en la recaudación por otros impuestos y en las cotizaciones sociales, derivado de la reforma, se ha estimado en 1.583 millones de euros. En este supuesto, según el estudio efectuado por el Instituto de Estudios Fiscales, se deduce que el coste recaudatorio neto de la reforma habría sido en términos estáticos de 3.266 millones de euros.

C) ***Objetivos económicos de la reforma del IRPF de 2002***

Ante los buenos resultados obtenidos con la reforma de 1998 y con la credibilidad ganada por los efectos económicos de la misma, en el año 2002 se plantea una nueva reforma del

Cuadro 6

Renta que se grava	*Tipo estatal*	*Tipo CC.AA.*	*Tipo*
Hasta 4.000	al 9,06%	al 5,94%	al 15%
de 4.000 a 13.800	al 15,84%	al 8,16%	al 24%
de 13.800 a 25.800	al 18,68%	al 9,32%	al 28%
de 25.800 a 45.000	al 24,71%	al 12,29%	al 37%
más de 45.000	al 29,16%	al 15,84%	al 45%

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas como fórmula de política económica para asegurar el crecimiento económico. Los principios se mantienen, se trata de desarrollar una reforma fiscal continua, gradual, acompasando la bajada de impuestos con la disciplina en el gasto para garantizar la estabilidad presupuestaria y completa, afectando a todos los impuestos.

De hecho, precisamente por las características de reforma completa y continua, por la profundidad y magnitud de la misma, empieza a acuñarse en la doctrina la idea de que podría hablarse de la séptima gran reforma tributaria de este último siglo y medio de nuestra historia económica reciente.

Bajo el criterio de continuidad de la reforma ésta se ha desarrollado siguiendo los siguientes principios:

- –Principio de reducción del impuesto para todos de modo que todos los contribuyentes del IRPF, en sus actuales circunstancias, salgan beneficiados respecto a la carga efectiva del impuesto después de la reforma con respecto a la que hubiesen soportado en caso de no haberse producido la misma.
- –Principio de mayor eficiencia pues la reforma procura facilitar el crecimiento del empleo a través de un aumento de la producción en condiciones de mayor competencia favoreciendo las decisiones de ahorrar, invertir y de asumir riesgos en el ámbito económico.
- –Principio de equidad, para lo cual la articulación conjunta de la reforma conduce a una mayor progresividad global del impuesto.
- –Principio de mayor simplificación.
- –Principio de impacto recaudatorio asumible de modo que la reforma sea compatible con los criterios ya actualmente vigentes de las leyes, una orgánica y otra ordinaria, de Estabilidad Presupuestaria.

Por lo que a la eficiencia se refiere ésta se mejora, en primer lugar, a través de la reducción del impuesto, limitando de este modo sus efectos sobre la toma de decisiones de los agentes económicos y evitando interferir negativamente en la asignación de recursos de la economía. Así la reforma de 2002 va a suponer una bajada del impuesto para todos los contribuyentes que se cuantifica en una reducción media del 11,1 por 100, lo que en defi-

nitiva significa un aumento de la neutralidad del impuesto y una reducción del «peso muerto» del mismo.

Esta bajada del impuesto se produce, entre otras medidas, a través de la reducción del número de tramos, de 6 a 5, y a su vez por la reducción de la tarifa: el tipo mínimo baja del 18 al 15 por 100 y el tipo máximo baja del 48 al 45 por 100, tal y como se recoge en el cuadro 6.

En este punto conviene destacar que el precio de la reforma lo asume el Estado. Tal y como decíamos anteriormente el IRPF es un impuesto ya cedido en un 33 por 100 a las comunidades autónomas y éstas tienen una gran capacidad normativa sobre su tramo porcentual del impuesto. Pues bien, la reducción de la tarifa se hace de manera que la parte autonómica permanezca inalterada, tan sólo se modifica su tarifa lo estrictamente necesario para adecuarla a los nuevos tramos. Ello supone que indirectamente las comunidades autónomas aumentan su participación en el IRPF, pasando del actual 33 por 100 a aproximadamente el 37 por 100.

También en cuanto al objetivo de mejorar la eficiencia los efectos más determinantes de la reforma se encuentran en el mercado de trabajo y en la oferta de ahorro para estimular la inversión productiva de la economía.

Así por lo que se refiere al mercado de trabajo se introducen una serie de medidas con los siguientes objetivos:

- Mantener el dinamismo en la creación de empleo reduciendo la brecha fiscal, sobre todo en las rentas más bajas, a través de un incremento en la reducción general en los rendimientos del trabajo y de la propia tarifa.
- Favorecer la incorporación de la mujer al mercado de trabajo. Para ello se ha introducido una nueva deducción en la cuota o paga anticipada de 1.200 euros por cada hijo menor de tres años para las madres que compaginan la vida laboral y familiar.
- Facilitar la prolongación voluntaria de la vida laboral, de forma que los trabajadores mayores de sesenta y cinco años que sigan en activo se beneficiarán de una duplicación en la reducción por rendimientos de trabajo.
- Fomentar la búsqueda activa de empleo. Para ello se introducen medidas encaminadas a facilitar la movilidad geográfica de los trabajadores, como la introducción de nuevos estímulos para el mercado inmobiliario en régimen de alquiler y la duplicación de la reducción en los rendimientos del trabajo para los desempleados que al aceptar una oferta de trabajo tengan que trasladar su domicilio a otra localidad. Incluso se facilita la movilidad geográfica internacional del trabajador a través de la exención por trabajos realizados en el extranjero y del denominado régimen de excesos.

Por último por el lado del ahorro se pretende mejorar la financiación de la economía incentivándolo, actuando así sobre las inversiones productivas y por tanto la creación de empleo. Se avanza de este modo en la neutralidad de los diferentes productos financieros primando al ahorro a largo plazo y sobre todo el ahorro previsión. Así y resumiéndolo rápidamente podemos destacar que se eleva al 40 por 100 la reducción de los rendimientos del ahorro a más de dos años, las ganancias patrimoniales derivadas del ahorro a más de un año

Cuadro 7
REDUCCIÓN MEDIA DE LA CUOTA LÍQUIDA

Renta gravada (pesetas)	*Renta gravada (euros)*	*% contribuyentes*	*% reducción*
Hasta 2 millones	Hasta 12.020	55,60	38,14
De 2 a 3 millones	De 12.020 a 18.030	18,52	18,41
De 3 a 5 millones	De 18.030 a 30.050 . . .	17,16	10,51
Más de 5 millones	Más de 30.050	8,72	6,39

Fuente: Ministerio de Hacienda.

tributarán al 15 por 100, para incrementar la eficiencia del mercado financiero se facilita la movilidad entre fondos de inversión sin coste fiscal, se elevan los límites fiscales de las cantidades aportadas a planes de pensiones, se mejora la tributación de los seguros y se permite la creación de los planes de previsión asegurados que constituyen un nuevo producto de seguro y que deben reunir las mismas características de los planes de pensiones individuales.

Por lo que a la equidad se refiere el nuevo impuesto refuerza la progresividad al adaptarlo más a las circunstancias personales y familiares de los contribuyentes y al favorecer a las rentas del trabajo y a las rentas más bajas. Ello influye de manera decisiva en su renta disponible y consecuentemente en su capacidad contributiva.

En efecto, si la reducción media del impuesto es del 11,1 por 100 esta reducción aumenta hasta el 38,1 por 100 para las rentas más bajas, tal como vemos en el cuadro 7:

También aumenta la renta no gravada al elevar la cuantía del mínimo personal a 3.400 euros y al aumentar también significativamente los mínimos familiares por hijos, con una reducción mayor desde el segundo hijo en vez de a partir del tercero.

Además las nuevas reducciones ajustan más el impuesto a las circunstancias personales y familiares, teniendo una especial consideración por familias con niños menores de tres años, familias con discapacitados, familias con personas mayores. De este modo merece destacarse:

- Se crea una reducción de 1.200 euros por cuidados de cada hijo menor de tres años.
- Se eleva la reducción por edad que recoge los mayores gastos al haber algún miembro de la familia mayor de sesenta y cinco años (contribuyente o ascendiente a cargo) y se crea una reducción adicional de 1.000 euros para mayores de setenta y cinco años por gastos de asistencia. También aumentan las reducciones existentes para discapacitados y se crea una reducción de 2.000 euros por gastos de asistencia.

Por último y por lo que se refiere al llamado coste fiscal indirecto, se simplifica significativamente el impuesto al elevarse el límite de renta que exime de la obligación de declarar hasta los 22.000 euros, permitiendo a aquellos contribuyentes que se encuentren en esta

situación poder emplear el sistema de devolución rápida. También la Agencia Tributaria se compromete a enviar a los contribuyentes una preliquidación o borrador de declaración, de modo que se facilitarán considerablemente las obligaciones formales a aproximadamente 5,5 millones de declarantes.

D) *Análisis del impacto económico*

Las diversas medidas normativas que se incluyen en el Anteproyecto de Ley tendrán un sustancial efecto en la carga tributaria, el cual se distribuirá a lo largo de los dos próximos años, bien a través de los pagos a cuenta o bien en el momento de liquidar el IRPF en el año 2004. No obstante estos efectos no pueden considerarse de forma aislada para evaluar el impacto de la reforma ya que sería un enfoque de equilibrio parcial. El tratamiento adecuado del impacto de la reforma debe hacerse en un marco de equilibrio general, en el que se tengan en cuenta los efectos inducidos de la reforma sobre la actividad económica general y el empleo.

Así, en primer lugar y en un contexto dinámico, es necesario resaltar que el recorte en la carga impositiva de las familias dará lugar a una sustancial mejora en su renta disponible después de impuestos, lo cual generará de forma inmediata y como ya ocurriera en la pasada reforma de 1998, un aumento en el consumo, en el ahorro y en la inversión en bienes duraderos. Su incremento se traducirá a medio plazo en mayores recaudaciones de los productos gravados con tributos de naturaleza indirecta, tales como el Impuesto sobre el Valor Añadido y cada uno de los Impuestos Especiales. Asimismo el incremento de la renta disponible repercutirá en una mejora del crecimiento económico, lo que permitirá aumentar la producción, el consumo y por tanto también el empleo y por consiguiente generará mayores rendimientos declarados en el IRPF así como el aumento de las cotizaciones sociales y entonces también una atenuación de la pérdida inicial de la recaudación. En definitiva el coste recaudatorio inmediato se verá compensado con ganancias de ingresos en otras figuras impositivas e incluso en el propio IRPF. Esta argumentación no sólo es teórica sino que tiene fundamento empírico, como puede constatarse en los estudios acerca de los efectos de la precedente reforma de 1998 que se han descrito anteriormente. Ello sin olvidar los efectos sobre el lado de la oferta ya analizados, que actúan sobre la eficiencia y la mayor flexibilidad de la economía.

También se ha contrastado con el escenario macroeconómico del período 2002-2005 que la reforma que ahora se plantea no sólo es oportuna sino que además puede ser un elemento clave para afianzar la recuperación económica sin poner en peligro la política de estabilidad presupuestaria, como veíamos ya anteriormente en el cuadro 2.

Por último hay que destacar que en el marco del nuevo modelo de financiación autonómica una gran parte de la mayor recaudación inducida por la reforma sobre otras figuras impositivas y el propio IRPF irá a las comunidades autónomas, que verán así aumentada su autonomía financiera y su grado de corresponsabilidad.

Los modelos econométricos utilizados calculan que la reforma aportará 0,5 puntos al crecimiento del PIB y que ese crecimiento generará directamente 65.000 empleos. El ahorro

para los contribuyentes ascenderá a 3.600 millones de euros de los que se espera recuperar como consecuencia de los efectos comentados anteriormente una gran parte, de forma que el impacto sobre la presión fiscal se espera que suponga tres décimas del PIB, dos en el año 2003 y una décima en el año 2004, de acuerdo con las estimaciones contenidas en el Programa de Estabilidad. Impacto que dependiendo de la evolución económica podrá ser neutral sobre la presión fiscal. Aplicando el criterio de prudencia se ha trabajado con esta evaluación que en cualquier caso respeta el mantenimiento del equilibrio presupuestario.

Evidentemente el conjunto de cambios propuestos acarreará de forma directa una merma de recursos recaudatorios provenientes del IRPF que se producirá desde el próximo año, puesto que se pretende que algunas de las medidas se trasladen de forma inmediata al sistema de retenciones y pagos a cuenta. Pero el impacto presupuestario de la reforma tiene que evaluarse en un contexto dinámico. Junto a ese efecto en las arcas públicas hay que tener en cuenta que habrá consecuencias que compensarán en buena medida el coste recaudatorio asociado directamente a las novedades que se introducirían en el Impuesto, tanto desde el punto de vista presupuestario como económico.

5. Conclusiones

Gracias a la consolidación fiscal de los años pasados y a las perspectivas de estabilidad presupuestaria de los próximos, España afronta la actual coyuntura económica con un margen de maniobra muy superior al de épocas anteriores en sus opciones de política fiscal. La consolidación y el rigor fiscal, que se han traducido en el equilibrio de las cuentas públicas en el año 2001, objetivo también perseguido para el año 2002, es la constatación de que si se dan las circunstancias adecuadas la reducción de impuestos, al igual que el control del gasto público, estimula la actividad del sector privado y contribuye a realimentar las fuentes de los tributos.

De hecho ante circunstancias económicas adversas ya el equilibrio presupuestario está permitiendo que actúen los estabilizadores automáticos sin necesidad de tomar ninguna medida de política fiscal discrecional adicional de carácter anticíclico. Por eso hoy también España, con el equilibrio presupuestario, goza de la máxima calificación de solvencia internacional en las instituciones económicas internacionales y agencias de valoración de deuda soberana.

El logro de equilibrio presupuestario en el año 2001 y la confianza generada sobre la estabilidad presupuestaria en este año 2002 y siguientes permiten desarrollar una política fiscal que incida en la mejora de la eficiencia económica para continuar en nuestra economía con el proceso de crecimiento económico diferencial con respecto a la Unión Europea creador de empleo.

La reforma del IRPF de 1998 ha demostrado sus efectos beneficiosos sobre nuestra economía, también además la citada reforma ha venido acompañada de un conjunto de modificaciones fiscales que han afectado a la mayor parte de los impuestos y han beneficiado el crecimiento económico y la creación de empleo.

El nuevo proyecto de Ley de reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, cuya tramitación parlamentaria se desarrollará en el otoño de 2002, entrando previsiblemente en vigor a comienzos de 2003, busca de nuevo un impuesto más eficiente que estimule la oferta de la economía para el crecimiento de la actividad y el empleo, más sencillo, con menores costes de cumplimiento y mejor gestión tributaria, más progresivo y con un impacto recaudatorio asumible y acorde con los principios de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria y con los criterios del Programa de Estabilidad del Reino de España formulado ante la Unión Europea.

Para que se produzcan estos efectos positivos sobre la actividad es necesario que las reducciones de impuestos sean creíbles porque sólo así serán anticipadas por los agentes económicos y una vez incorporadas a sus expectativas afectarán a su comportamiento. La experiencia de 1998 y la continuidad de las reformas a partir del equilibrio de las cuentas públicas avalan esta tesis.

Se dan ahora las condiciones necesarias para continuar en este proceso planteando una nueva reforma del Impuesto sobre la Renta que actúe sobre las principales variables económicas para asegurar la continuidad del ciclo económico y facilitar el incipiente proceso de recuperación económica, para que nuestra economía vuelva a situarse en tasas de crecimiento cercanas al 3 por 100 con una importante capacidad para crear empleo.

Ricardo Martínez Rico, casado y con dos hijas, estudió en el Colegio Alemán de Valencia y es licenciado en Ciencias Empresariales por la Universidad de Zaragoza con premio extraordinario. Técnico comercial y economista del Estado, ha ampliado sus estudios en la London School of Economics, Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard y Warthon School.

En la actualidad ocupa el puesto de director del Gabinete del ministro de Hacienda.

Ha participado desde su constitución en el Consejo de Administración de la Sociedad de Aguas de la Cuenca del Ebro (ACESA) y en la actualidad es consejero de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) e IZAR.

La coordinación entre las políticas presupuestarias del Estado y de las comunidades autónomas: una aplicación al caso de Aragón

Por **Clara Barrabés Solanes**
Universidad de Zaragoza

Resumen

A medida que avanzamos en el proceso de descentralización fiscal las comunidades autónomas van incrementando su capacidad de toma de decisiones y de puesta en marcha de objetivos específicos. Por tanto, aunque la política de estabilización esté en manos del nivel central, al convivir distintos niveles de gobierno con presupuestos independientes es necesario que exista cierto grado de coordinación en la aplicación de los mismos y de este modo evitar que la materialización de unos pueda llegar a compensar los efectos generados por los otros. Este artículo trata de analizar precisamente la existencia de dicha coordinación, utilizando para ello los presupuestos elaborados por ambos niveles de gobierno para el ejercicio 2002.

Palabras clave: hipótesis de perversidad fiscal, presupuesto, política de estabilización.

1. Introducción

Tal y como se deduce del artículo 149 de la Constitución Española, el Gobierno central tiene capacidad para actuar sobre la política económica y más concretamente sobre la política de estabilización. La teoría económica del Federalismo Fiscal recomienda no sólo que esta política esté en manos de dicho nivel de gobierno sino que autores como Hansen y Perloff (1944) advierten tempranamente la posibilidad de que los niveles subcentrales de gobierno tengan objetivos distintos a los del nivel central, por lo que sus planes de política presupuestaria pueden no estar elaborados de acuerdo con las directrices que marca la política de estabilización nacional sino de acuerdo a sus objetivos específicos. La falta de coordinación entre ambos niveles de gobierno puede hacer que la materialización de los objetivos regionales neutralice, al menos en parte, los efectos de la política nacional pudiendo incluso llegar a anularlos. Esta manera de actuar constituye lo que en la literatura económica se denomina *hipótesis de perversidad fiscal.*

En este trabajo hemos intentado analizar si los objetivos perseguidos a lo largo del presente ejercicio por los gobiernos de las comunidades autónomas y en concreto de la región

aragonesa, van en la misma línea que los objetivos de los programas de estabilización nacionales, o si por el contrario hay evidencia para suponer que estamos en presencia de la hipótesis de perversidad fiscal, al menos en cierta medida.

Para contrastar si se cumple la hipótesis de Hansen y Perloff (1944) tendríamos que comparar los objetivos de la política de estabilización de ambos niveles de gobierno que se instrumentan a través de las políticas fiscal y monetaria. No obstante en un contexto como el actual, de ausencia de política monetaria autónoma, para conseguir los objetivos macroeconómicos específicos propuestos por cada país sólo se puede actuar a través de la política fiscal. En este estudio vamos a utilizar la política presupuestaria como proxy de la política fiscal en su conjunto, de manera que la contrastación de la hipótesis anterior se aproximará a través de la comparación de las políticas presupuestarias de cada nivel de gobierno.

El artículo se estructura en tres partes. Tras esta breve introducción revisaremos los aspectos teóricos que justifican la atribución de la función de estabilización al nivel central de gobierno así como los principales instrumentos a través de los cuales dicha política se puede poner en marcha.

En la sección tercera compararemos los planes de política presupuestaria del nivel central y de la Comunidad Autónoma de Aragón para tratar de comprobar si se cumple la hipótesis de perversidad fiscal. Comenzaremos enmarcando los planes de política presupuestaria del Gobierno Central dentro de los objetivos que pretende conseguir en el presente ejercicio. Posteriormente, tras hacer una breve mención de las posibilidades que ofrece el actual modelo de financiación en cuanto a capacidad de las comunidades autónomas para disponer de recursos propios y por tanto de establecer objetivos específicos para sus territorios, estudiaremos los rasgos básicos del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón para 2002, de manera que podamos concluir contrastando ambas situaciones y analizando la compatibilidad de los objetivos perseguidos. Terminaremos con un apartado de conclusiones.

2. Aspectos teóricos relativos a la función de estabilización económica

2.1. *La asignación de la función de estabilización entre niveles de gobierno*

La aportación pionera de Musgrave (1959) a la Teoría del Federalismo Fiscal consistió en distribuir las funciones tradicionalmente desempeñadas por el sector público entre niveles de gobierno siguiendo criterios económicos de eficiencia. Esta distribución consistió en asignar las funciones de estabilización y redistribución de la renta al nivel central de gobierno mientras que la provisión de bienes y servicios debería ser desarrollada por los niveles subcentrales, con la salvedad de aquellos bienes públicos que benefician al conjunto de la población del país y que por tanto deberían prestarse a nivel nacional.

A pesar de que, según la ortodoxia del Federalismo Fiscal, la función de estabilización económica debe asignarse al nivel central de gobierno, han aparecido aportaciones más recientes que constatan la importancia de los niveles subcentrales de gobierno en la consecución de este objetivo. En este apartado vamos a exponer los distintos argumentos que defienden una y otra postura.

Oates (1972) justificaba la atribución de la función de estabilización al nivel central por los siguientes argumentos:

- Porque los movimientos cíclicos en la actividad económica agregada son de amplitud nacional y como tales sólo pueden ser neutralizados con políticas anticíclicas que operen a esta escala.
- Por la necesidad de coordinar la política fiscal con la política monetaria para evitar que una neutralice los efectos de la otra. En este sentido podemos decir que la política monetaria difícilmente va a estar en manos de los gobiernos regionales puesto que al llevar aparejado el control de la cantidad de dinero en circulación existiría un incentivo para una rápida expansión monetaria que permitiese financiar las compras de bienes y servicios en lugar de hacerlo gravando con impuestos a los miembros de la Comunidad, lo que generaría un proceso inflacionario en continuo crecimiento.
- Porque las políticas de estabilización deben aplicarse, en teoría, en un marco de economía cerrada para evitar que los efectos sobre la demanda se desparramen hacia otras economías y consecuentemente pierdan eficacia [1]. Puede ocurrir incluso que se produzca una traslación de efectos indeseados hacia otras comunidades pudiendo entre todas provocar efectos contrapuestos.
- Porque la política de estabilización actúa con los déficit y superávit presupuestarios y por tanto requiere una determinada política de deuda pública. De hecho los efectos de la deuda no son los mismos en un ámbito nacional que en uno regional ya que mientras en el primer caso los flujos van a darse en el interior del país, en el segundo es fácil que los titulares de la deuda sean no residentes por lo que llegados a la fecha de su amortización se producirá una salida neta de recursos hacia otras jurisdicciones.

Adicionalmente aunque éstos hayan sido los elementos tradicionales que justifican la atribución de la función de estabilización al nivel central de gobierno existen otros argumentos que permiten complementar esta afirmación, tales como:

- La mejor información del Gobierno Central acerca del comportamiento de las variables económicas relevantes le hace estar en mejor disposición para corregir las fluctuaciones excesivas dada su mayor visión de conjunto.
- Si en lugar de poner énfasis en las actuaciones deliberadas de los gobiernos regionales para poner en marcha políticas de estabilización nos fijamos en su capacidad de estabilización automática vemos que ésta es todavía menor. En general los impuestos más flexibles y con mayor poder recaudatorio, que son los que mayor poder de estabilización automática tienen, están en manos del nivel central.

[1] A este respecto Barberán (1992) analiza detalladamente el grado de apertura de las comunidades autónomas y concluye que, dada la enorme intensidad de flujos interregionales, el efecto multiplicador sobre la renta de una región derivado del gasto de su gobierno es extraordinariamente reducido. Por tanto llevar a cabo una política fiscal regional activa e independiente sería, según los cánones keynesianos, necesariamente ineficaz en el logro de sus objetivos.

Sin embargo y a pesar de todo lo expuesto, esta visión tradicional se ve cuestionada en estudios más recientes que constatan un mayor protagonismo de los niveles subcentrales en la política de estabilización. Distintas causas, entre las que podemos destacar su creciente capacidad inversora, la demostrada eficacia de las políticas regionales de promoción económica y el mejor conocimiento de las características específicas de su territorio permiten adecuar la demanda a las posibilidades y exigencias del sistema productivo.

Bajo esta nueva perspectiva autores como Breton y Scott (1978) consideran aceptable atribuir a los gobiernos subcentrales «políticas de estabilización microeconómicas que no pretenden tanto evitar la inestabilidad como mitigarla». Sostienen, además, que la atribución de la función de estabilización a los niveles subcentrales de gobierno puede resultar ineficaz pero no necesariamente contraproducente, es decir, es posible que no se alcancen los objetivos deseados pero probablemente tampoco tendrían por qué producirse efectos perversos. Echevarría (1988) apunta que la participación de los gobiernos regionales exige altas dosis de coordinación, pero nada impide que puedan establecerse los mecanismos adecuados de coordinación entre gobiernos de un mismo nivel e incluso de niveles diferentes.

De manera que a la vista de los argumentos anteriores, aunque la proposición musgraviana de asignar la función de estabilización al nivel central haya estado sometida a una serie de críticas, en una primera aproximación la podemos mantener. Sin embargo tenemos que tener en cuenta que en las últimas décadas los gobiernos autonómicos han incrementado su capacidad de adoptar decisiones relativas a la marcha de la economía regional. Es por ello que vamos a tratar de analizar si los planes de política presupuestaria de los gobiernos regionales están elaborados de acuerdo con las directrices de la política de estabilización nacionales.

Por tanto el objetivo de este trabajo es analizar si en el caso español la política de estabilización de los niveles subcentrales complementa a la política de estabilización nacional propuesta para el ejercicio 2002, o si por el contrario hay evidencia para suponer que hay una falta de coordinación entre ambos niveles y se cumple, al menos en cierta medida, la hipótesis de perversidad fiscal antes mencionada.

2.2. *Instrumentación de la política de estabilización*

Ya hemos indicado que los objetivos de estabilización económica se tratan de conseguir a través de las políticas fiscal y monetaria, cuyas principales características vamos a analizar en este epígrafe.

En un contexto como el actual, de avance hacia la Unión Económica y Monetaria, resulta fundamental conseguir un entorno estable de baja inflación que contribuya al crecimiento económico. La **política monetaria** tiene como objetivo macroeconómico la estabilidad de precios, concretamente pretende conseguir un incremento interanual del Índice Armonizado de Precios al Consumo inferior al 2 por 100.

Los dos pilares para alcanzar el anterior objetivo a medio plazo son:

–el seguimiento de los agregados monetarios, haciendo especial hincapié en la M3 cuyo valor de referencia es el 4,5 por 100, de manera que un incremento superior de este agregado indica que peligra la estabilidad de precios;
–la evaluación continuada de la evolución de las perspectivas de precios en función de un conjunto amplio de indicadores.

Respecto a la instrumentación de la política monetaria en la zona euro, dado que la variable operativa a controlar son los tipos de interés a muy corto plazo, el abanico de elementos disponibles debe facilitar su control efectivo y contribuir a una gestión descentralizada que permita la actuación de los bancos centrales nacionales en sus respectivos mercados. Estos instrumentos son:

- Operaciones de mercado abierto o transacciones en las que las entidades de crédito pujan por adquirir activos de caja a cambio de activos de garantía aceptables por el SEBC. Comprenden las o*peraciones principales de financiación* (subastas semanales con vencimiento quincenal a un tipo de interés fijo), las *operaciones de financiación a más largo plazo* (subastas mensuales con vencimiento a tres meses y tipo de interés variable) y las *operaciones de fine tuning* (a través de subastas rápidas o contratos entre un banco central y una entidad de contrapartida) que obligarán a las entidades a aproximar sus necesidades de financiación en las subastas semanales.
- Facilidades de crédito y depósito: son instrumentos que permiten a las entidades obtener liquidez o colocarla. Al ser los tipos aplicados menos favorables que los de mercado el recurso a estas operaciones se producirá en casos excepcionales
- Coeficiente de caja, cuyo objetivo último consiste en estabilizar los tipos de interés y controlar la expansión de la oferta monetaria obligando a las instituciones de crédito a mantener unas reservas mínimas en el banco central nacional respectivo (2 por 100 de los pasivos computables).

Conviene tener en cuenta que independientemente de la estrategia adoptada una política monetaria común aplicada a países con unas estructuras económicas y financieras dispares puede hacer que un mismo impulso monetario tenga efectos distintos en cada país. Dicho de otro modo, el objetivo de estabilidad de precios debe ser compatible con el resto de los objetivos de la política económica y en particular con los objetivos de la política fiscal.

Entre las prioridades establecidas por la UEM figuran la estabilidad de precios y el principio de subsidiariedad de las políticas no monetarias de los gobiernos participantes. Además el compromiso de mantener unas finanzas públicas saneadas, desarrollado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, es garantía de que se adoptarán políticas fiscales responsables y disciplinadas y requisito imprescindible para lograr la estabilidad macroeconómica.

La **política fiscal,** como ya hemos indicado, sigue siendo competencia exclusiva de los estados miembros, lo que contrasta con la existencia no sólo de una política monetaria única sino también de una política común en el área de agricultura y de reglas homogéneas

en relación al comercio y la competencia. El que los países dispongan de este instrumento tiene ventajas e inconvenientes ya que por un lado les permite corregir sus problemas específicos pero por otro puede complicar la adopción de una combinación de política idónea, puesto que si se toman medidas de política nacional erróneas éstas tendrán efectos nocivos sobre la política monetaria única y los tipos de cambio.

De manera que aunque la autonomía presupuestaria de los estados sea plena su gestión está sujeta a normas de disciplina presupuestaria y procedimientos de coordinación comunitarios establecidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En lo que se refiere a la política presupuestaria la norma básica es evitar los déficit excesivos o, dicho de otro modo, los estados se comprometen a respetar el objetivo presupuestario de lograr a medio plazo posiciones próximas al equilibrio o al superávit. Concretamente los criterios de disciplina presupuestaria se fijaron en un valor del déficit inferior al 3 por 100 del PIB y un valor del ratio deuda/PIB menor que el 60 por 100 o al menos una evolución del mismo que se aproxime a este valor. En caso de que el déficit de un estado se considere excesivo a través del ECOFIN, que evalúa los programas de estabilidad elaborados por los países de la zona euro, se formularán recomendaciones para su corrección; en caso de que dicho déficit persista se pueden imponer sanciones. Además establece que las deudas de las instituciones del sector público de cualquier estado miembro no serán asumidas por la Comunidad ni por cualquier otro estado. Esta disposición se conoce como «cláusula de no bail-out».

Los principales instrumentos fiscales de la política de estabilización señalados por Musgrave y Musgrave (1986) son:

- Efectos potenciadores de un presupuesto dado: los gastos públicos se suman a la demanda total mientras que los impuestos la reducen. Esto sugiere que los efectos del presupuesto sobre la demanda serán mayores cuanto más alto sea el nivel de gasto y más bajo el de los ingresos tributarios. Los déficit son expansivos y los superávit restrictivos, pero incluso un presupuesto equilibrado tiene un efecto expansivo.
- Política presupuestaria: según el tipo de ajuste que se haga sobre el gasto o sobre los ingresos el consumo o la inversión del sector privado pueden resultar afectados. El problema de la política de estabilización, por tanto, no es sólo de decidir la dirección del cambio sino también seleccionar el tipo adecuado y la magnitud del cambio.
- Repuestas automáticas: no solamente pueden utilizarse las variaciones en el nivel de gastos e ingresos públicos para afectar al nivel general de demanda sino que los cambios en el nivel de actividad económica afectarán también a los gastos públicos y a los ingresos por impuestos.

Por tanto una vez fijados los objetivos de la política de estabilización éstos se tratarán de conseguir mediante los instrumentos fiscales y el control de las magnitudes monetarias. En un contexto como el actual de ausencia de política monetaria autónoma resulta fundamental adecuar la orientación de la política fiscal. Nuestro análisis se centra en el estudio de las previsiones establecidas en los presupuestos de 2002 como aproximación a los objetivos de la política de estabilización.

3. La coordinación entre las políticas presupuestarias del Estado y de la Comunidad Autónoma

En esta sección vamos a comenzar describiendo cuáles son los objetivos que pretende conseguir el Gobierno Central a lo largo del presente ejercicio así como los rasgos básicos de los Presupuestos Generales del Estado, instrumento fundamental para lograr la consecución de dichos objetivos.

Posteriormente, tras constatar cuál es la capacidad real de las comunidades autónomas para elaborar sus presupuestos y poner en marcha objetivos específicos, comprobaremos si los objetivos de estabilidad que pretende llevar a cabo la Comunidad Autónoma de Aragón van en la misma línea que los establecidos por el nivel central o si, por el contrario, hay evidencia para suponer que en este caso se cumple la hipótesis de perversidad fiscal.

3.1. *La actuación del Gobierno Central*

3.3.1. **Objetivos de política económica**

La Constitución Española, en su artículo 149, atribuye al Estado la facultad de tomar las medidas necesarias para conseguir la estabilidad económica y la creación de empleo cuando señala que «El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias […] sistema monetario, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, Hacienda general y deuda del Estado…». Incluso el Tribunal Constitucional reconoce al Estado todas aquellas competencias encaminadas a garantizar los objetivos de política económica, tales como la estabilidad, creación de empleo, cumplimiento de compromisos internacionales, etc. Asimismo es obligación del Estado asegurar el cumplimiento de los objetivos convenidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

El objetivo principal del Gobierno para el ejercicio 2002, explicitado en el capítulo 1 del Libro Amarillo de los PGE, es prolongar el proceso de convergencia real, en cuanto a niveles de renta y empleo, con los países más desarrollados de la Unión Europea. Por ello la política económica se centra en el mantenimiento de unos objetivos ambiciosos en el área fiscal, elemento clave del marco de estabilidad macroeconómica, y en la flexibilización de los mercados de productos y factores para dotar a la economía española de una mayor capacidad de crecimiento y adaptación. Estos objetivos deben alcanzarse a través de una apropiada utilización de las políticas fiscal y de oferta.

En el ámbito de la política fiscal los objetivos perseguidos pretenden contribuir a un marco macroeconómico estable, al cumplimiento de los compromisos internacionales, a incrementar el potencial de crecimiento de la economía española y mantener la capacidad para hacer frente a los retos a largo plazo asociados al envejecimiento de la población.

Respecto a la política de reformas estructurales se continúan desarrollando y evaluando medidas de liberalización de los mercados de bienes y servicios y fortaleciendo los instrumentos e instituciones de la política de defensa de la competencia, de manera que aumente la flexibilidad del sistema productivo y se creen oportunidades adicionales de inversión, lo

que incrementará la capacidad potencial de crecimiento de la economía española. Asimismo se sigue avanzando en el proceso de reforma del mercado de trabajo actuando a través de las figuras de contratación, reformas en la negociación colectiva y en los sistemas de protección frente al desempleo.

3.1.2. **Los Presupuestos Generales del Estado**

Los presupuestos de este año abren una nueva etapa en la estructura financiera del Sector Público que corresponde con una fase de mayor madurez en el proceso de descentralización política y administrativa. El nuevo Sistema de Financiación Autonómica supone un reparto distinto de ingresos y gastos entre la Administración Central y las comunidades autónomas. Así el presupuesto de ingresos del Estado disminuye un 13 por 100 al verse afectado por la merma en la recaudación derivada de la cesión de impuestos a las comunidades autónomas. En paralelo los gastos no financieros se reducen un 9,5 por 100 como consecuencia del nuevo tratamiento de las competencias de sanidad y servicios sociales transferidos

La elaboración de los presupuestos para 2002 se ha producido en un momento de ralentización en la coyuntura económica mundial y está claro que la transmisión internacional de la crisis a la economía española depende de cómo se reaccione ante ella. Ya hemos dicho que al no poder actuar sobre la política monetaria resulta fundamental actuar sobre la política fiscal y desde el nivel central de gobierno se ha puesto énfasis en conseguir un presupuesto equilibrado que permita por un lado guiar el ciclo económico mediante la actuación de los estabilizadores automáticos, y por otro fortalecer el crecimiento a largo plazo al mantener las expectativas de recortes tributarios, potenciación de la inversión pública y mantenimiento de los gastos sociales en momentos recesivos. Los gastos se contienen respecto al ejercicio anterior y las medidas de estímulo a la actividad se van a instrumentar a través de la reducción de la presión fiscal.

Presentar unos presupuestos equilibrados ha sido, bajo la perspectiva del Gobierno Central, la principal garantía de que la política fiscal nacional puede cumplir su función estabilizadora de las desviaciones de la coyuntura económica sin incurrir en desequilibrios; de manera que, incluso en un contexto de ralentización económica, exista el margen necesario para que la actuación de los estabilizadores automáticos de ingresos y gastos no ponga en peligro el cumplimiento de los límites establecidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Vamos a ver las principales cifras de los presupuestos a partir del análisis de los estados consolidados de ingresos y gastos (cuadro 1).

Una de las principales características del presupuesto de ingresos para este ejercicio es la disminución de los ingresos tributarios (en aproximadamente un 11,9 por 100) debido a la ampliación de la capacidad fiscal de las comunidades autónomas a través de los tributos cedidos. Los impuestos directos crecen un 2,3 por 100 como consecuencia del incremento en el volumen de cotizaciones y de la recaudación del Impuesto de Sociedades, que permiten compensar la menor recaudación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas por la cesión de un 33 por 100 de la tarifa autonómica. Los impuestos

Cuadro 1
PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE INGRESOS
En miles de euros

Capítulo	*Explicación*	*Total*
1	Impuestos directos y cotizaciones sociales	52.083.995,11
2	Impuestos indirectos	45.488.790,00
3	Tasas, precios públicos y otros ingresos	2.883.174,41
4	Transferencias corrientes	4.192.059,53
5	Ingresos patrimoniales	4.418.833,10
	Total operaciones corrientes	109.066.852,15
6	Enajenación de inversiones reales	108.182,17
7	Transferencias de capital	1.444.695,46
	Total operaciones de capital	1.552.877,63
	Total operaciones no financieras	**110.619.729,78**
8	Activos financieros	568.067,36
	Total operaciones financieras	**568.067,36**
	Total presupuestos de ingreso	**111.187.797,14**

Fuente: Presupuestos Generales del Estado para 2002. Resumen general por capítulos del presupuesto consolidado de ingresos.

Cuadro 2
PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE GASTOS
En miles de euros

Capítulo	*Explicación*	*Total*
1	Gastos de personal	17.525.038,08
2	Gastos corrientes en bienes y servicios	2.320.427,45
3	Gastos financieros	17.735.953,31
4	Transferencias corrientes	45.248.777,90
	Total operaciones corrientes	82.830.196,74
6	Inversiones reales	6.978.081,35
7	Transferencias de capital	5.034.070,80
	Total operaciones de capital	12.012.152,15
	Total operaciones no financieras	**94.842.348,89**
8	Activos financieros	5.278.460,72
9	Pasivos financieros	24.531.213,51
	Total operaciones financieras	**29.809.674,23**
	Total presupuesto gastos	**124.652.023,12**

Fuente: Presupuestos Generales del Estado 2002.

indirectos disminuyen en 17 puntos porcentuales por la cesión del IVA y de los impuestos especiales.

Junto a los ingresos tributarios las cotizaciones sociales constituyen una de las principales partidas representando aproximadamente un 88,5 por 100 del importe total de ingresos no financieros consolidados. Las cotizaciones sociales crecen un 8,6 por 100, esto es, 0,4 puntos por encima del crecimiento experimentado en el ejercicio anterior. Asimismo los ingresos no tributarios han crecido un 4,2 por 100 respecto al presupuesto inicial de 2001 (cuadro 2).

Por el lado de los gastos el rasgo más significativo del presupuesto consolidado es la contención respecto al ejercicio anterior. El esfuerzo de austeridad está especialmente presente en los gastos corrientes, que disminuyen por efecto del avance en el proceso de descentralización fiscal. Esta política de contención de las operaciones corrientes permite destinar suficientes recursos a los gastos de capital y potenciar de este modo aquellos instrumentos que más incidencia tienen sobre el crecimiento y la competitividad, como son la inversión en capital humano, físico y tecnológico. El esfuerzo adicional en gastos de capital y concretamente en inversiones reales no es incompatible con la política de control del gasto público ya que se ve favorecida por el ahorro de la propia Administración.

El volumen de recursos asignados a cada uno de los grandes subsectores que integran los PGE tiene la siguiente estructura: corresponde al Estado un 46,1 por 100 del total de gastos no financieros, un 39,1 por 100 a la Seguridad Social y algo menos de un 15 por 100 al resto de organismos autónomos y demás organismos públicos. Es interesante comprobar que el presupuesto de la Seguridad Social ha pasado a ser menor que el del Estado como consecuencia de la eliminación de las transferencias que éste realizaba a las comunidades para financiar los servicios sanitarios y los servicios sociales mediante los presupuestos del INSALUD y del IMSERSO.

Por otro lado hay que señalar el importante papel que asume el Estado como financiador de las administraciones territoriales, empresas, familias, Unión Europea..., de modo que algo más del 60 por 100 del presupuesto no financiero del Estado está constituido por transferencias tanto corrientes como de capital, por lo que sólo un 23,9 por 100 del total anterior es gestionado directamente por el Estado para cubrir las necesidades y obligaciones propias de los servicios que realiza.

Desde el nivel central de gobierno se ha hecho especial hincapié tanto en las políticas de gasto social por su importante impacto sobre la cohesión social, la solidaridad y el Estado de Bienestar, como en todas aquellas partidas que tienen una repercusión importante sobre la economía real al favorecer el crecimiento y la competitividad. Entre las primeras podemos destacar la Justicia, la Seguridad Ciudadana y las políticas sociales. Dentro del segundo grupo cobran especial relevancia las inversiones en Educación e Investigación mediante el aumento de las becas y otros tipos de ayudas, las políticas de Defensa que pretende consolidar el proceso de profesionalización del Ejército y las inversiones en capital físico, humano y tecnológico.

3.2. *La actuación de las comunidades autónomas*

3.2.1. **Posibilidades de las comunidades autónomas de poner en marcha objetivos específicos**

El actual modelo de financiación autonómica, aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en su reunión del día 27 de julio de 2001, permite a las comunidades autónomas de Régimen Común disponer de un cierto margen de actuación a la hora de elaborar los presupuestos, derivado de la mayor autonomía que proporciona el incremento de los ingresos propios sobre los transferidos y la mayor capacidad normativa sobre los tributos cedidos.

Tradicionalmente el proceso de descentralización fiscal español ha sido calificado de asimétrico en el sentido de que las transferencias de competencias de gasto, desde el nivel central hasta los niveles autonómicos, no han venido acompañadas de una corresponsabilidad por el lado de los ingresos. A modo de ejemplo podemos citar la situación del ejercicio 2000 en el que la Administración Central gestionaba el 60,7 por 100 del gasto del Sector Público consolidado, mientras que administraba el 80,7 por 100 del total de recursos consolidados. En cambio las comunidades autónomas gestionaban el 26,6 por 100 del gasto y su autonomía financiera se limitaba al 9,1 por 100 de los recursos. Uno de los principales avances que supuso el modelo de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001 fue la asunción, por parte de las comunidades, de un importante nivel de corresponsabilidad fiscal, materializado a través de la ampliación de la cesión de tributos del Estado y de la atribución de competencias normativas de los mismos. La última modificación del sistema de financiación sigue incidiendo en esta línea y propugna, entre otras cosas, la ampliación del principio de corresponsabilidad fiscal a través de la cesión a las comunidades autónomas de nuevos tributos estatales y de la posibilidad de atribuir a las comunidades nuevas competencias normativas en los tributos cuya cesión ya es efectiva, así como en aquellos tributos que a partir de ahora podrán ser objeto de cesión. En el cuadro 3 se presenta una clasificación que permite conocer cuáles son los tributos cedidos a las comunidades autónomas.

Esta evolución favorece la autonomía financiera y contribuye a aumentar la corresponsabilidad fiscal de modo que las comunidades estén en mejor disposición de afrontar los cambios en las preferencias de los ciudadanos y puedan adaptar la oferta de servicios a una demanda dada a nivel regional de forma más adecuada. Sin embargo, bajo la hipótesis de perversidad fiscal que estamos analizando, esta mayor autonomía proporciona a las comunidades una capacidad de actuación que puede llevarlas a poner en práctica objetivos específicos, los cuales no necesariamente tienen que estar elaborados de acuerdo con los objetivos nacionales.

Avanzando un poco más hacia el objetivo que persigue este artículo encontramos un trabajo de Barberán (1990) que clasifica los ingresos obtenidos por las comunidades autónomas de Régimen Común según el riesgo de contribuir al cumplimiento de la hipótesis de perversidad fiscal. En dicho trabajo se comprueba cómo las transferencias condicionadas

Cuadro 3
TRIBUTOS CEDIDOS

Se mantienen	*Desaparecen*	*Novedades*
• Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. • Impuesto sobre el Patrimonio. • Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. • Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. • Tributos sobre el Juego.	• Imposición General sobre las Ventas en su fase minorista. • Impuestos sobre consumos específicos en su fase minorista, salvo los recaudados mediante monopolios fiscales.	Con carácter parcial: • Impuesto sobre el Valor Añadido con el límite máximo del 35 por 100. • Impuestos especiales sobre fabricación con el límite máximo del 40 por 100. Posibilidad de cesión: • Impuesto sobre la electricidad. • Impuesto especial sobre determinados medios de transporte. • Impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos.

FUENTE: Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la LOFCA

están ligadas a la evolución de las políticas sectoriales y de inversión del Gobierno nacional y por tanto controladas por éste, de modo que no son un instrumento utilizable por los niveles regionales para poner en marcha políticas específicas. Las transferencias incondicionadas evolucionan según los ITAE, cuya trayectoria está vinculada al gasto equivalente del Estado y al PIB_{cf} nominal; este hecho garantiza a las comunidades unos ingresos mínimos en momentos de recesión mientras que limita la expansión de los mismos en momentos de auge, por lo que su posible actuación perversa queda bastante limitada. Los ingresos por tributos cedidos no proporcionan autonomía financiera a no ser que las comunidades asuman capacidad normativa sobre ellos, siendo esta vía la que actualmente se está impulsando con el nuevo modelo de financiación autonómica. Únicamente los tributos propios, las tasas y el recurso al crédito proporcionan la autonomía financiera suficiente a las comunidades como para favorecer comportamientos perversos. No obstante el endeudamiento a largo plazo está sujeto a determinados límites legales que pueden coartar la posible autonomía suministrada por este instrumento.

En el cuadro 4 aparecen estas cifras para el ejercicio 2001, lo que permite hacernos una idea de la disponibilidad de recursos por parte de los niveles subcentrales de gobierno para actuar independientemente del nivel central.

Cuadro 4
CLASIFICACIÓN DE LOS INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Ingresos de las Comunidades Autónomas de Régimen Común	*Millones de pesetas*	*% sobre el total*
Ingresos propios	**55.127**	**14,81**
• tributos propios	6.601	1,77
• operaciones de crédito	34.949	9,39
• tasas y otros ingresos propios	13.577	3,65
Ingresos transferidos	**317.001**	**85,18**
• tributos cedidos	78.030	20,97
• transferencias	238.971	64,22
–incodicionadas	106.009	28,48
–condicionadas	132.963	35,73
TOTAL	**372.128**	**100**

Fuente: Elaboración propia a partir de los presupuestos de las comunidades autónomas para los ejercicios 2001.

Las previsiones para el ejercicio 2002 no modifican sustancialmente esta composición, los ingresos propios suponen un 15,57 por 100 mientras que los ingresos transferidos disminuyen levemente hasta el 84,43 por 100. Lo más significativo es el cambio de composición de estos últimos ya que los tributos cedidos pasan a suponer un 33,36 por 100 del total de ingresos a costa de una reducción de las transferencias.

3.2.2. Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón

Los presupuestos del grupo de Comunidades Autónomas de Régimen Común que iniciaron el proceso descentralizador con competencias de gasto reducidas, entre las cuales encontramos a Aragón, han experimentado un incremento algo mayor a 10 puntos porcentuales respecto al ejercicio 2001. Esta variación no se explica únicamente por el efecto incrementalista sobre de las partidas del ejercicio anterior sino que además la cesión de la cesta de impuestos con la que, en principio, se culmina el proceso de descentralización autonómica proporciona a las distintas regiones un grado de corresponsabilidad fiscal y autonomía financiera importante.

La Comunidad Autónoma ha elaborado unos presupuestos claramente expansivos en los que el gasto aumenta por encima del PIB nominal, crecen los ingresos y se relaja bastante el cumplimiento del objetivo de presupuesto equilibrado con la finalidad de influir en el ciclo tras la ralentización económica de los últimos meses.

Según la clasificación económica del presupuesto consolidado de gastos se comprueba que los capítulos que más crecen respecto al ejercicio anterior son los correspondientes a las operaciones de capital, con el objetivo de promover el desarrollo económico y paliar los desequilibrios existentes en el territorio a través de actuaciones inversoras y de fomento en

Cuadro 5
PRESUPUESTO DE GASTOS DE LA COMUNIDAD ARAGONESA PARA EL AÑO 2002

Capítulos	*2001 miles de euros*	*2002 miles de euros*	*Variación porcentaje*
1.º Gastos de personal	651.092,6	725.180,58	11,38
2.º Gastos en bienes corrientes y servicios	131.018,8	151.595,30	15,70
3.º Gastos financieros	55.041,3	53.925,31	-2,03
4.º Transferencias corrientes	757.771,1	811.110,32	7,04
Suma operaciones corrientes	**1.594.923,9**	**1.741.811,51**	**9,21**
6.º Inversiones reales	264.795,1	297.309,66	12,28
7.º Transferencias de capital	311.314,7	371.719,07	19,40
Suma operaciones de capital	**576.109,8**	**669.028,7**	**16,13**
Suma operaciones no financieras	**2.171.033,6**	**2.410.840,2**	**11,05**
8.º Activos financieros	18.745,6	8.378,11	-55,31
9.º Pasivos financieros	71.280,0	92.510,10	29,78
Suma operaciones financieras	**90.025,6**	**100.888,2**	**12,07**
Total general	**2.261.059,2**	**2.511.728,5**	**11,09**

áreas infradotadas. Por el lado de las operaciones corrientes destacan los gastos en bienes corrientes y servicios, que experimentan un incremento superior al que se observa para el total del presupuesto, así como los gastos de personal, que aunque su participación en el presupuesto prácticamente no varía respecto al ejercicio anterior suponen un porcentaje importante del mismo (cuadro 5).

En líneas generales la estructura del presupuesto de gastos sigue siendo la misma que en ejercicios precedentes, en contraste con lo que ocurre en el nivel central de gobierno, que desde el ejercicio anterior está haciendo esfuerzos por cambiar su composición potenciando aquellas partidas que más contribuyen a un crecimiento económico sólido.

La principal diferencia entre el presupuesto del Estado y el presupuesto autonómico es que mientras el primero pretende ser equilibrado el segundo es expansivo. Este hecho, similar en la mayoría de comunidades, puede suponer un inconveniente a la hora de cumplir con los objetivos que marca ya no sólo el Pacto de Estabilidad y Crecimiento sino también la Ley de Estabilidad Presupuestaria. Otro elemento diferenciador lo encontramos en el volumen de operaciones financieras respecto al total de presupuesto, ya que mientras en el nivel autonómico es inferior al 5 por 100 del total en el nivel central supone aproximadamente un tercio del mismo.

Asimismo mientras en el nivel central disminuyen considerablemente los gastos corrientes, en el nivel autonómico se observa una evolución contraria como consecuencia de la cesión de competencias desde el nivel central hacia los niveles autonómicos, principalmente si tenemos en cuenta las transferencias de educación en sus diferentes niveles. La

Cuadro 6
PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE INGRESOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN. 2002

Capítulos	*2001 miles de euros*	*2002 miles de euros*	*Variación porcentaje*
1.º Impuestos directos	308.319,2	605.103,1	96,26
2.º Impuestos indirectos	160.650,5	198.000,0	23,25
3.º Tasas y otros ingresos	81.671,9	88.733,1	8,65
4.º Transferencias corrientes	1.211.707,5	1.065.710,6	-12,05
5.º Ingresos patrimoniales	16.232,3	17.042,9	4,99
Total operaciones corrientes	**1.778.581,4**	**1.974.589,7**	**11,02**
6.º Enajenación inversiones reales	11.178,8	17.252,1	54,33
7.º Transferencias de capital	244.538,0	259.357,2	6,06
Total operaciones de capital	**255.716,8**	**276.609,3**	**8,17**
Total operaciones no financieras	**2.034.298,2**	**2.251.199,0**	**10,66**
8.º Activos financieros	4.192,8	4.738,4	13,01
9.º Pasivos financieros	210.050,1	231.280,2	10,11
Total operaciones financieras	**214.242,9**	**236.018,6**	**10,16**
Total	**2.248.541,1**	**2.487.217,6**	**10,61**

inclusión en el presupuesto de la transferencia del Instituto Nacional de la Salud hubiese intensificado todavía más esta situación.

Sin embargo cuando nos fijamos en las operaciones de capital observamos una tendencia similar en ambos presupuestos: aumento de las inversiones reales y de las transferencias de capital. En los dos casos se pretende potenciar el crecimiento económico y la sostenibilidad del mismo.

Por el lado de los ingresos es donde encontramos las diferencias fundamentales. En los PGE la activación de la economía se pretende potenciar por esta vía, y adicionalmente el nuevo acuerdo de Financiación Autonómica hace que los ingresos tributarios disminuyan a través de la cesión de una parte de los mismos a las comunidades.

En el presupuesto de ingresos de la Comunidad Autónoma encontramos la otra cara de esta moneda; los capítulos que más crecen son los que corresponden a los ingresos tributarios y dentro de éstos son los impuestos directos los que prácticamente duplican su importe llegando a suponer aproximadamente la cuarta parte del presupuesto de ingresos. Los impuestos indirectos aumentan en una proporción mucho menor. Es importante tener en cuenta que en el momento de la elaboración de los presupuestos todavía no se había traspasado la competencia de sanidad, de modo que al estar los impuestos indirectos directamente vinculados a su financiación es probable que esta situación pueda cambiar. Las transferencias corrientes siguen siendo la partida principal aunque se observa una tendencia

Cuadro 7
CLASIFICACIÓN DE INGRESOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

Ingresos presupuestados	*Presupuesto 2001*		*Presupuesto 2002*	
	Miles de euros	*% sobre total*	*Miles de euros*	*% sobre total*
Ingresos propios	**229.764,20**	**10,27**	**254.262,30**	**10,22**
• Tributos propios	60,1	0,00	60	0,00
• Op. crédito	210.050,10	9,39	231.280,20	9,30
• Tasas y otros ingresos	19.654,00	0,88	22.922,10	0,92
Ingresos transferidos	**1.975.173**	**88,31**	**2.193.921,90**	**88,21**
• Tributos cedidos	538.927,60	24,10	868.854,10	34,93
• Transferencias	1.436.245,40	64,22	1.325.067,80	53,28
–Incondicionadas	637.128,12	28,49	518.324,86	20,84
–Condicionadas	799.120,40	35,73	806.742,94	32,44
Otros ingresos propios	**31.603,90**	**1,41**	**39.033,40**	**1,57**
• Ingresos patrimoniales	16.232,30	0,73	17.042,90	0,69
• Enajenación inversiones reales	11.178,80	0,50	17.252,10	0,69
• Devolución de préstamos	4.192,80	0,19	4.738,40	0,19
Total	**2.236.541,10**	**100**	**2.487.217,60**	**100**

FUENTE: Elaboración propia a partir de los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para los años 2001 y 2002.

decreciente. Esta disminución en el volumen de transferencias permite compensar exactamente el incremento experimentado por los impuestos directos.

De nuevo al analizar la hipótesis de perversidad fiscal hay que tener en cuenta que el incremento de recursos disponibles no se traduce en todos los casos en una mayor autonomía de gasto, ya que encontramos fondos cuyo destino está prefijado por el nivel administrativo que transfiere los recursos (cuadro 7).

Ya hemos indicado, siguiendo a Barberán (1990), que únicamente los tributos propios, las tasas, las operaciones de crédito y los tributos cedidos con capacidad normativa proporcionan autonomía suficiente como para decidir con libertad el destino de los recursos disponibles y por tanto para favorecer comportamientos que podrían incluirse dentro del concepto de perversos. Las cifras para el año 2002 indican un ligero avance en esta dirección, pasando de un 35,78 por 100 del total de ingresos presupuestados en 2001 a un 46,72 por 100 en este último ejercicio debido sobre todo al incremento de los tributos cedidos, que contribuyen con casi 11 puntos a la variación anterior. Las transferencias incondicionadas permiten igualmente decidir sobre el destino que se les va a dar, suponían un 28,49 por 100 en el ejercicio 2001 y han visto reducida su cuantía hasta un 20,84 por 100.

Por tanto comprobamos cómo el incremento de casi 11 puntos en los tributos cedidos ha supuesto una reducción de igual cuantía en las transferencias, dentro de las cuales las condicionadas han disminuido un 3 por 100 mientras que las incondicionadas lo han hecho en casi 8 puntos. Esto supone que el margen de actuación de la Comunidad para poner en marcha políticas específicas que pueden no estar en concordancia con las directrices marcadas por el nivel central aumenta únicamente en un 3 por 100 sobre el total de ingresos disponibles.

3.3. *Compatibilidad de los planes de política presupuestaria de ambos niveles de gobierno*

Tras las descripciones de los presupuestos anteriores estamos en disposición de contrastar si se cumple o no la hipótesis de pervesidad fiscal. Y comprobamos que mientras en la presentación de los Presupuestos Generales del Estado se insistía fundamentalmente en la contención del gasto y en la elaboración de un presupuesto equilibrado, la mayor parte de las comunidades autónomas lo que hacen es tratar de compensar los efectos de la desaceleración económica con una expansión del gasto público. Las coincidencias en ambos presupuestos son su marcado carácter social y el aumento de la inversión, que permitirá incrementar la competitividad del tejido productivo e impulsar el crecimiento y la cohesión territorial.

De manera que, en principio, la política de estabilización que lleva a cabo el nivel central se instrumenta a través de un presupuesto que aunque no podamos calificar de restrictivo dista bastante del presupuesto expansivo propuesto por la Comunidad Autónoma de Aragón, cuyos efectos sobre la demanda serán más acusados que los que tendría el presupuesto equilibrado en el caso hipotético de que pudieran compararse. Además ya hemos indicado que los efectos del presupuesto sobre la demanda serán mayores cuanto más alto sea el nivel de gasto y más bajo el de los ingresos tributarios, de manera que mientras el nivel central trata de potenciar la economía disminuyendo los ingresos la Comunidad Autónoma lo que hace es aumentarlos.

No obstante tenemos que señalar que los presupuestos elaborados para el ejercicio 2002 están fuertemente condicionados por el Acuerdo de Financiación Autonómica aprobado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, cuya aplicación genera un trasvase de recursos desde el nivel central hasta los niveles autonómicos y por tanto una redistribución de competencias y recursos como consecuencia del avance de las transferencias. Este hecho hace que tengamos que analizar con cautela el cumplimiento de la hipótesis de perversidad fiscal ya que una parte del incremento en los presupuestos se debe a determinadas partidas, de ingresos o gastos, que tienen un destino prefijado. A modo de ejemplo podemos señalar que cuando todas las comunidades hayan contabilizado la transferencia de los servicios sanitarios podrán asumir la totalidad de rendimientos de los impuesto indirectos que completan la cesta de impuestos establecida en el Acuerdo anterior. El incremento experimentado en los ingresos por este motivo no afectará a la hipótesis de perversidad fiscal puesto que están

destinados a financiar una competencia de gasto específica, de manera que las comunidades autónomas no tendrán ninguna capacidad de decisión sobre el destino de los mismos.

Sin embargo todavía es necesario avanzar en la coordinación de ambos niveles de gobierno para cumplir con los compromisos internacionales establecidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y con los objetivos marcados en la Ley de Estabilidad Presupuestaria, que se refieren al conjunto de las administraciones públicas en las cuales las comunidades autónomas desempeñan un papel fundamental y cada vez más importante.

5. Conclusiones y limitaciones

En este trabajo hemos pretendido analizar el grado de coordinación entre las políticas presupuestarias del Estado y la Comunidad Autónoma a través de la contrastación del cumplimiento de la hipótesis de perversidad fiscal, propuesta por Hansen y Perloff (1944), utilizando los Presupuestos Generales del Estado y el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2002. A través de ellos hemos tratado de identificar los rasgos básicos de la política de estabilización propuesta por ambos niveles de gobierno para posteriormente contrastar si los planes de política presupuestaria de ambos niveles de gobierno están guiados por criterios similares o si, por el contrario, la materialización de los objetivos autonómicos puede neutralizar, al menos en parte, los efectos de la política nacional.

Y comprobamos cómo, en principio, cada nivel de gobierno ha elaborado sus presupuestos de manera independiente de forma que mientras el nivel central insiste en un presupuesto equilibrado la Comunidad Autónoma propone un presupuesto expansivo, lo que pone de manifiesto que no hay coordinación entre las políticas de ambos niveles de gobierno. Adicionalmente, respecto a la composición de los presupuestos de ingresos y gastos, nos damos cuenta de que ambos niveles de gobierno están fuertemente condicionados por el último Acuerdo de Financiación Autonómica aprobado el año pasado, ya que la mayor disposición de recursos propios y tributos cedidos con capacidad normativa por parte de las comunidades intensifica su autonomía financiera, esto es, su capacidad para establecer actuaciones específicas, prestando atención a las necesidades de la Comunidad y no únicamente a las recomendaciones del Gobierno Central.

Por tanto a medida que se avanza en esta línea de corresponsabilidad fiscal y autonomía financiera es necesario tener en cuenta este posible efecto compensador entre las políticas de ambos niveles, de modo que no se trate de dos unidades administrativas independientes que ponen en marcha objetivos específicos concretos sino que hay que procurar una cierta coordinación en aquellos aspectos que pueden afectar a la política de estabilización y a la consecución de los compromisos internacionales.

Por último hay que señalar que las cifras con las que hemos trabajado corresponden a los últimos presupuestos inicialmente aprobados por las distintas comunidades autónomas. Este hecho si bien permite conocer la situación más reciente presenta un inconveniente derivado de la futura divergencia entre los importes presupuestados y los finalmente liqui-

dados. Todavía más acusado si tenemos en cuenta la transferencia del INSALUD, todavía pendiente de computar.

Referencias biliográficas

Barberán, R. (1972), «Comunidades autónomas y estabilidad económica», en *Economía Española, Cultura y Sociedad. Homenaje a Juan Velarde Fuertes,* tomo II, Madrid, Ed. Eudema.

– (1990), «La estabilidad económica del Estado de las Autonomías», *Revistas de Economía,* n.º 7, pp. 94-98.

– (2000), «El margen de maniobra presupuestario de la Comunidad Autónoma de Aragón», en *IV Congreso de Economía Aragonesa* (en fase de publicación).

Biescas Ferrer, J.A. (1997), «El endeudamiento en el sector público autonómico», *Jornadas sobre el Actual Sistema de Financiación Autonómica,* Consejo Económico y Social de Aragón (CESA).

Castells, A. (1988), *Hacienda Autonómica: Una perspectiva de Federalismo Fiscal,* Barcelona, Ed. Ariel Economía.

Consejo de Política Fiscal y Financiera (2001), *Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común.*

Echevarría, C.A. (1988), «Descentralización de la política de estabilización», *D Economía Pública (Herri Ekomoniaz),* n.º 1, pp. 137-160.

Jordán Galduf, J.M. (1999), *Economía de la Unión Europea,* 3.ª edición, Barcelona, Biblioteca Cívitas Economía y Empresa, Colección Economía, capítulo 13.

Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

López Laborda (1997), «Autonomía, responsabilidad y nivelación en la financiación autonómica», *Economía Aragonesa,* n.º 6-7, pp 131-146.

Ministerio de Hacienda (2002), *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2002,* Secretaría de Estado.
http://www.igae.minhac.es/Presup/LibroAmarillo02/Inicio.html

Monasterio Escudero, C. y Suárez Pandiello, J. (1998), *Manual de Hacienda Autonómica y Local,* 2.ª edición, Barcelona, Ed. Ariel Economía.

Musgrave, R.A. y Musgrave, P. (1986), *Hacienda Pública teórica y aplicada,* 2.ª edición, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

Oates, W.E. (1977), *Federalismo Fiscal,* Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, capítulo 1, pp. 17-39.

Gobierno de Aragón, *Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón para 2002.*

Clara Victoria Barrabés Solanes, oscense, de veinticuatro años, es licenciada en Economía, especialidad Economía Pública, por la Universidad de Zaragoza, promoción del año 2000.

Ha realizado el curso de Especialista Universitario en Sistema Fiscal Español impartido por UNED.

Ha cursado los Programas Docente e Investigador del Doctorado en Economía.

Ha colaborado en diversas publicaciones, entre las que se encuentra el IV Anexo de la *Enciclopedia Aragonesa,* con la voz «Hacienda Regional».

Enseñanza superior en Aragón: una valoración económica (1996-2001)

Por **José Antonio Biescas Ferrer** y **María Jesús Mancebón Torrubia**
Facultad de Económicas de la Universidad de Zaragoza

Resumen

En los últimos veinte años la Universidad de Zaragoza ha experimentado cambios muy importantes. Entre ellos ocupa un lugar destacado el proceso de transferencia de competencias en materia de universidades desde la Administración Central a la Comunidad Autónoma de Aragón. Esta situación ha dado lugar a la aparición de una nueva problemática que surge en un contexto de dificultades financieras a las que sin duda ha contribuido la escasa –y decreciente– participación de los usuarios en la financiación de la enseñanza superior. El análisis de esta nueva problemática constituye el objeto de análisis de este trabajo. Entre las cuestiones que abordan en él se encuentran: el análisis de la situación financiera de la Universidad en el momento de la transferencia, el estudio de la financiación de la Universidad de Zaragoza en los años siguientes al momento de la transferencia y de la cuantía del gasto público dedicado a la enseñanza superior y una descripción de la evolución de los ingresos, del proceso a través del cual se ha ido configurando un modelo de financiación estable y del gasto destinado a la política de becas.

Palabras clave: Universidad de Zaragoza, transferencia de competencias, tasas, becas.

0. Introducción

La Universidad de Zaragoza ocupa actualmente el noveno lugar por su número de alumnos dentro del conjunto de las universidades españolas, con un tamaño intermedio entre las grandes y las medianas. En los últimos veinte años se ha duplicado el número de aragoneses que han accedido a la enseñanza superior, a la vez que se segregaban de la Universidad de Zaragoza los centros existentes en otras tres provincias no aragonesas –La Rioja, Navarra y Soria– al adaptarse el mapa universitario al nuevo marco político y administrativo que se ha configurado como consecuencia del desarrollo de la Constitución de 1978. Este hecho ha estado también en el origen del cambio más importante desde el punto de vista de la gestión universitaria de este período: la transferencia de competencias en materia de universi-

dades desde la Administración Central a la Comunidad Autónoma de Aragón, apareciendo así una nueva problemática que surge en un contexto de dificultades financieras a las que sin duda ha contribuido la escasa –y decreciente– participación de los usuarios en la financiación de la enseñanza superior. El análisis de esta nueva problemática centrará la exposición de las páginas que siguen.

El trabajo se estructura en ocho epígrafes. En el primero se analiza la situación financiera de la Universidad en el momento de la transferencia. En el segundo se valoran los contenidos del Decreto que regulaba dicha transferencia y se lleva a cabo una evaluación de los resultados económicos de este cambio. El epígrafe tercero se dedica al estudio de la financiación de la Universidad de Zaragoza en los años siguientes al momento de la transferencia. La cuantía del gasto público en enseñanza superior y su relación con magnitudes como el PIB regional se describen en el epígrafe cuarto, mientras que el quinto está dedicado a estudiar la evolución de los ingresos, poniendo un énfasis especial en los mecanismos de fijación de los precios públicos que los usuarios han de satisfacer para acceder a la enseñanza superior. Una vez vista la problemática de gastos e ingresos el epígrafe sexto describe el proceso a través del cual se ha ido configurando un modelo de financiación estable para la Universidad de Zaragoza frente a la situación de años anteriores, en que se dependía de las decisiones que se tomaban en cada momento. El epígrafe séptimo estudia la evolución del gasto en becas en la Universidad de Zaragoza, constatando la disminución de los recursos dedicados a este fin a lo largo de los últimos años. Finalmente en el octavo epígrafe se presentan las conclusiones básicas que se desprenden de los contenidos de este trabajo.

1. La situación existente en 1996

La aprobación y el posterior desarrollo de la Ley de Reforma Universitaria en 1983 supusieron un significativo cambio en el modelo de gestión de las universidades, que pasaron de ser organismos estrechamente dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia a una situación de creciente autonomía que se reflejaba ya en los mayores grados de libertad existentes a la hora de elaborar, aprobar y gestionar su propio presupuesto; presupuesto que, debe decirse, veía aumentar su complejidad en concordancia con la propia evolución de las cifras de la Universidad. En el caso de la Universidad de Zaragoza la transformación vivida en los últimos veinte años es clara.

Así si en el curso 1980-1981 la Universidad de Zaragoza contaba con una matrícula de 28.080 estudiantes [1] (de los que 4.515 procedían de La Rioja, Navarra y Soria) y 1.261 profesores, en el curso 1995-1996 –en vísperas de la transferencia de competencias en materia de universidades a la Comunidad Autónomica– dichos valores eran ya de 44.142 alumnos y 2.367 profesores y ello a pesar de las sucesivas segregaciones de las tres provincias anteriores a medida que se iba imponiendo la nueva división territorial como consecuencia del desarrollo del Estado de las Autonomías.

[1] Véase cuadro 1 del anexo.

Cuadro 1
INDICADORES FINANCIEROS, 1996

Universidad	*Estudiantes*	*TCAE/Estudiante Med. nac. = 100*	*TCAE/Gastos personal*
Zaragoza	40.596	84,41	78,76
Granada	56.106	104,24	93,33
Oviedo	38.719	90,92	99,74
Salamanca	31.465	88,50	78,46
Valladolid	35.443	89,77	89,27
Barcelona	64.071	114,32	100,98
Santiago de Compostela	40.253	105,94	114,20
País Vasco	60.372	104,91	100,23
Universidades Públicas España	1.214.390	100	94,41

Fuente: Hernández Armenteros (1998).

Junto a estos datos relativos al alumnado y al profesorado resulta también de gran interés analizar el componente financiero de nuestra Universidad en comparación con otras universidades españolas.

A pesar de la escasa disponibilidad de datos homogéneos que permitan realizar comparaciones entre los indicadores de las diferentes universidades, es necesario destacar que en marzo de 1998 se presentó el trabajo titulado *Financiación y actividad productiva de las universidades públicas*, dirigido por el profesor Hernández Armenteros, que recoge datos comparativos con las restantes universidades públicas con respecto a los presupuestos liquidados del ejercicio 1996 y permite comparar, por tanto, la situación relativa de las diferentes universidades[2]. Es lo que va a hacerse a continuación teniendo en cuenta que fue a través del Real Decreto 96/96, de 26 de enero, cuando se traspasaron las funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de universidades.

A partir de la citada publicación se ha elaborado el cuadro 1, en el que se recogen otras siete universidades, además de la de Zaragoza, seleccionadas por tener un tamaño similar con relación al número de estudiantes. Pues bien, haciendo igual a 100 la media española de transferencias corrientes procedentes de la Administración (TCAE) respecto al número de estudiantes, podemos observar que la situación de la Universidad de Zaragoza es de clara inferioridad. En el año de la transferencia la Universidad de Zaragoza recibió un 15,59 por 100 menos que la media en cuanto a su subvención por estudiante, siendo Salamanca y Valladolid las únicas que se encontraban también por debajo del 90 por 100.

Otro dato interesante es el referente a la proporción de gastos de personal –principal partida presupuestaria– cubierta por la subvención nominativa o TCAE, la cual, como es sabido, constituye la principal fuente de ingresos de las universidades. Pues bien, para el año 1996

[2] Debe tenerse en cuenta que este indicador resulta muy tosco al no tener en cuenta las diferencias existentes en la oferta académica de las distintas universidades. La carencia de información más refinada obliga, no obstante, a recurrir a los presupuestos liquidados.

tan sólo la Universidad de Salamanca tenía un indicador más desfavorable, y mientras la media de cobertura para el conjunto de las universidades se encontraba en el 94,41 por 100 en la Universidad de Zaragoza este indicador quedaba en el 78,76 por 100. En años anteriores esta proporción había sido más favorable y así alcanzó el valor de 86,2 por 100 en 1991 y 84,4 por 100 en 1992, quedando ya a partir de ese año por debajo del valor 80 por 100. Otra vez aparece una diferencia situada en torno al 15 por 100.

En síntesis, a pesar del importante crecimiento al que se ha asistido desde la década de los años ochenta, la situación comparativa de la Universidad de Zaragoza era en 1996 –momento previo a las transferencias– sensiblemente peor que la media de las universidades españolas, tanto en términos de subvención por estudiante como desde la perspectiva del grado de cobertura de los gastos de personal por parte de la subvención recibida para cubrir los gastos corrientes.

2. La transferencia de las competencias en materia de universidades

En la segunda mitad de 1995 y en los primeros meses de 1996 se completó la transferencia de competencias en materia de universidades a todas las comunidades autónomas igualándose los techos competenciales en esta materia. Por tanto y con la única excepción de la UNED, que sigue perteneciendo al llamado territorio MEC, podría hablarse de que a la altura de 1997 coexistían en España diecisiete subsistemas universitarios con una dependencia creciente hacia sus respectivas comunidades autónomas, lo que forzosamente lleva a replantear una cuestión recurrente: el alcance real de la autonomía universitaria[3].

Con la generalización de las transferencias universitarias desapareció un determinado modelo de financiación cuyos resultados se reflejan en las cifras con las que se inicia la nueva andadura y que ya se han anticipado en el epígrafe anterior. Su explicación se encuentra, sin duda, en la utilización de un mismo método de cálculo del coste de prestación de los servicios transferidos, pieza básica en las diferentes negociaciones desarrolladas en las correspondientes Comisiones Mixtas de Transferencias, existiendo una gran similitud entre las cifras que en su último período incorporó el modelo MEC y que aparecía en las subvenciones nominativas a cada Universidad recogidas en los Presupuestos Generales del Estado para 1995 y 1996, partidas a las que se añadían frecuentemente asignaciones discrecionales a final de ejercicio en diferentes ocasiones y que eran conocidas como «fondos saco». Tras las transferencias las subvenciones que desde entonces han llegado a las universidades procederían ya de los diferentes presupuestos de las comunidades autónomas. En el caso de que exista más de una universidad en una comunidad autónoma se plantea un problema añadido: la distribución interna de los recursos entre las diferentes universidades, cuestión que, lógicamente, no ha afectado a la Universidad de Zaragoza.

Tras las correspondientes negociaciones y el acuerdo alcanzado en la Comisión Mixta de Transferencias se publicó el Real Decreto 96/1996, de 26 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en

[3] Éste es un problema que por supuesto no afecta sólo a la enseñanza superior en España y por ello la UNESCO ha puesto de manifiesto que es una condición básica para el funcionamiento de los centros de Enseñanza Superior la defensa del principio de autonomía en la medida en que ello es condición previa para desempeñar las funciones de creación, de reflexión y de crítica que caracterizan a la Universidad. En contrapartida la Universidad debe rendir cuentas a la sociedad sobre su calidad y producción científica y sobre su atención a las demandas socio-culturales del entorno.

Cuadro 2
CONTENIDO DEL DECRETO DE TRASPASO DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE UNIVERSIDADES A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN
(pesetas de 1996)

Subvención nominativa para gastos corrientes	10.696.000.000
Subvención para gastos de capital	1.452.000.000
Cuantía total de la transferencia	12.148.000.000

Fuente: Real Decreto 96/1996 (BOE 45, de 21 de febrero de 1996).

materia de universidades. El coste efectivo de los servicios transferidos en pesetas de 1995 se valoraba en 11.799.307.000 pesetas desglosados en los siguientes capítulos: costes periféricos directos 11.785.992.000, cuantía a la que había que añadir 13.315.000 de costes indirectos centrales.

En pesetas de 1996 y tras las correspondientes actualizaciones de las partidas recogidas en el decreto de transferencias, se elabora el cuadro 2.

La subvención nominativa que la Universidad de Zaragoza recibió de la Comunidad Autónoma en 1996 fue de 10.660.862.745 pesetas para gastos corrientes, tras aplicarle el 3,5 por 100 por el incremento retributivo del personal sobre las cifras de 1995 y detraer 35 millones que la Comunidad Autónoma consideró necesarios –junto a 13.315.000 pesetas de costes indirectos– para poder dotar la infraestructura administrativa necesaria que gestionase las nuevas competencias que llegaban.

Respecto a la subvención de gastos de capital y teniendo en cuenta que el índice de evolución para créditos de inversiones del MEC fue negativo, se recibieron los 1.452 millones de pesetas que aparecían en el Real Decreto y que estaban distribuidos en dos partidas: una de 742 millones en el capítulo VI que se puso directamente a disposición de la Universidad, y otra del capítulo VII –transferencias de capital– que se interpretó como de inversiones a realizar en la Universidad pero gestionadas desde la Comunidad Autónoma.

2.1. *Evaluación de la financiación del gasto corriente*

En una primera aproximación los resultados de la negociación que condujeron a la transferencia se sobrevaloraron en el componente correspondiente al gasto corriente. En efecto, pasar de una cuantía de subvención nominativa para gastos corrientes de 9.742 millones de pesetas en 1995 a 10.661 de 1996 puede parecer un incremento significativo (919 millones de pesetas de aumento, equivalentes al 9,43 por 100). Sin embargo para poder hacer comparaciones en términos homogéneos habría que tener en cuenta que en los años previos a la transferencia desde el MEC llegaban a todas las universidades españolas recursos adicionales al margen de la subvención nominativa (los conocidos como fondos-saco) y cuya cuantía –que ya no se percibió en 1995 dada la inminencia de la transferencia– se situaba en

torno a 200 millones de pesetas. Por ejemplo en el año 1992 se transfirieron 165,8 millones de pesetas (subvención adicional por disposición de fondos públicos, 100 millones de pesetas, y fondos adicionales al personal de las universidades, 65,8 millones). En 1993 la Universidad de Zaragoza ingresó 100 millones por incremento complementario por número de alumnos o problemas económicos históricos y 40 millones para atender necesidades ineludibles por incremento de alumnos y titulaciones, así como otros 90,4 millones de pesetas para suplir insuficiencia de la subvención nominativa. En 1994 los ingresos adicionales procedentes del MEC fueron de 130,7 millones de pesetas sin que en 1995 se reiterase este tipo de partidas, como se acaba de destacar.

Pero, sobre todo, para aproximarse al incremento real hay que recordar las circunstancias que concurrieron en el año 1996, en el que hubo una actualización de las retribuciones del personal del 3,5 por 100 que absorbieron 442 millones de pesetas; si se añade a esta cuantía el importe de los deslizamientos –trienios, quinquenios y complementos de investigación– a que hubo de hacerse frente obligatoriamente, así como al coste anual de las contrataciones que se llevaron a cabo al comienzo del curso 1995-1996 y algún otro componente de menor cuantía, se obtiene un crecimiento del gasto en el capítulo primero a lo largo del ejercicio 1996 de 928,2 millones de pesetas, que equivale al 101 por 100 del incremento teórico de la subvención nominativa, porcentaje que sería superior todavía si se tuviese en cuenta la desaparición de los fondos adicionales que anteriormente llegaban desde el MEC.

2.2. *La financiación de las nuevas inversiones*

Los 1.452 millones de pesetas a que ascendió la subvención para gastos de capital que se recogió en el Decreto de transferencias merecen una valoración mucho más positiva en cuanto a sus efectos sobre la Universidad de Zaragoza y son en gran medida el resultado de una actuación previsora que se llevó a cabo desde el Departamento de Cultura y Educación de la Comunidad Autónoma en los años 1994-1995 al ser conscientes de que, dado el escaso volumen de inversiones que se realizaron hasta entonces, era conveniente incrementar estas partidas. Para ello se consiguió la firma de un convenio específico con el Ministerio de Educación y Ciencia, consecuencia del cual el Decreto de transferencias contribuiría de manera decisiva a reducir el déficit acumulado de nuevas inversiones que existía a la altura del año 1996, siendo muy amplio el listado de actuaciones que se llevaron a cabo. La utilización de este procedimiento era la única posibilidad que dejaba abierto el modelo de financiación autonómica vigente en esos años ya que Aragón, por su volumen de renta por habitante, quedó fuera del tramo redistributivo del Fondo de Compensación Interterritorial a partir de 1990.

Como consecuencia de las transferencias se puso en marcha un Plan Global de Inversiones en Infraestructura Universitaria de la Diputación General de Aragón, también conocido como Programa Universidad 2000, que entre los años 1996 y 2000 debería canalizar inversiones por valor de 12.600 millones de pesetas, incluyendo en esta cifra tanto la cuantía que para este fin recogía el Decreto de transferencias como la financiación de la Unión Europea

Cuadro 3
SUBVENCIÓN A LA UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA
(millones de pesetas)

	1996	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*
Subvención nominativa para gasto corriente (1)	10.660	10.803	11.340	11.980	13.180
(1). + Plan Equip. Docente. e Infraestructura Científica .	10.660	10.803	11.540	12.080	13.280
Cuantía adicional s/año anterior (2)		143	737	540	1.200
Incremento de (2)		1,34%	7,00%	4,70%	10,00%

FUENTE: Universidad de Zaragoza.

que pudiera obtenerse con cargo a Fondos Estructurales y los recursos aportados por la propia Comunidad Autónoma. A través de este programa se han realizado inversiones tan importantes como las del Centro Politécnico Superior en el ACTUR por importe de 4.175 millones de pesetas, la ampliación de la Facultad de Ciencias que ha requerido una inversión de 1.725 millones de pesetas y un conjunto de obras que han afectado también a Huesca y Teruel financiando la construcción de centros politécnicos.

En síntesis al evaluarse los resultados de la transferencia de la Universidad de Zaragoza a la Comunidad Autónoma aparecen resultados dispares según que se analice el gasto corriente –en el que pueden apreciarse claras insuficiencias– o la financiación de las nuevas inversiones, que sin duda han crecido considerablemente tras la transferencia ya que el gasto final superó con creces la cuantía inicial prevista de 12.600 millones de pesetas.

3. La financiación de la Universidad a partir de 1997

El problema de la insuficiencia financiera se acrecentó a lo largo de 1997, tanto en términos absolutos como relativos, ya que en este año se solicitó una actualización de la subvención nominativa del 3,15 por 100 que no fue aceptada. Frente a ello otras universidades vieron actualizada su financiación en porcentajes ligeramente superiores a la petición de la Universidad de Zaragoza con lo que se amplió la brecha que las separaba. Así la Universidad de Murcia incrementó su subvención nominativa en el 3,25 por 100, la de Valladolid en el 3,45 por 100, la de Oviedo en el 5,29 por 100 y la Central de Barcelona en el 2,9 por 100.

Si se tiene en cuenta que puede estimarse la cuantía de los ingresos adicionales generados a la Comunidad Autónoma de Aragón por la transferencia en materia de universidades a lo largo de 1997 puede hacerse un primer balance de su resultado. En efecto, de acuerdo con las previsiones del modelo de financiación autonómica vigente hasta el año 2001 la actualización de los 12.148 millones de pesetas a que ascendía la cuantía total de la transferencia en 1996 (10.696 millones para gasto corriente y 1.452 millones de subvención de gastos de capital), permitieron obtener una cuantía de 12.816 millones de financiación incon-

dicionada a la Comunidad Autónoma de Aragón en 1997. Frente a ello la subvención nominativa otorgada a la Universidad –congelada en las cifras de 1996– más los deslizamientos retributivos y las nuevas contrataciones que fueron financiados, así como la aportación al Plan Universidad 2000, ascendió a 12.218,7 millones de pesetas, por lo que la financiación percibida por la Comunidad Autónoma superaba casi en 600 millones (597,3 millones) lo recibido por la Universidad, hecho que, en todo caso, se inscribe en un proceso de dificultades financieras crecientes que la Comunidad Autónoma de Aragón acumulaba desde comienzos de la década de los años noventa.

En 1997 el crecimiento final de la subvención nominativa tras diversas peticiones fue otra vez muy reducido –1,34 por 100– y fue necesario esperar a 1998 para que se recuperase parte del terreno perdido en años anteriores. El último cambio de Gobierno en la Comunidad ha contribuido a que en el año 2000 fuera perceptible la mejoría financiera, que llegó a incrementar la cuantía de la subvención en un 10 por 100.

4. El gasto público en enseñanza superior en Aragón

El Informe Bricall plantea la conveniencia de elaborar un plan a diez años para garantizar el incremento del gasto público en enseñanza superior con el objeto de situar a España en el nivel de gasto medio de los países de la OCDE (1,5 por 100 del PIB) a partir del porcentaje actual español del 1,1 por 100. En este marco resulta oportuno preguntarse por la situación en que se encuentra la Comunidad Autónoma de Aragón como consecuencia, en primer lugar, de las cuantías de coste reconocidas en el decreto de transferencias y posteriormente por las decisiones que se han adoptado por la Comunidad Autónoma

El cuadro 4 pretende aproximar la respuesta a este interrogante sobre la situación comparativa de los gastos en educación superior en Aragón, recogiéndose exclusivamente los que se llevan a cabo desde el sector público, es decir, los que aparecen en el presupuesto de la Universidad de Zaragoza, los que adicionalmente realiza la Diputación General de Aragón en educación superior al margen de la subvención para gasto corriente y una partida que aparece en los Presupuestos Generales del Estado: la cuantía de las becas percibidas en la Comunidad Autónoma.

En este cuadro puede verse la evolución relativa desde el momento de la transferencia de competencias en 1996, año en el cual el gasto total (excluidas las becas) se situó en el 0,90 por 100 del PIB de la región aragonesa. Si se tiene en cuenta el fuerte crecimiento económico que ha caracterizado al período de tiempo transcurrido, el indicador Gasto/PIB se deterioró en los dos años siguientes ya que el crecimiento del gasto en enseñanza superior fue muy inferior al incremento del PIB. A ello contribuyó sin duda la decisión inicial del Gobierno de Aragón de ese momento (PP-PAR) de congelar la subvención nominativa [4], y aunque al final hubo que incrementarla para atender demandas tan elementales como el pago de deslizamientos retributivos, el incremento tan reducido del gasto provocó un descenso del 0,90 al 0,82 de los gastos en educación superior respecto al PIB [5].

[4] Véase cuadro 3 anterior.

[5] Si se tiene en cuenta el gasto adicional realizado en becas en el año 1996, la proporción de gasto respecto del PIB pasaría a ser del 0,96 por 100.

Cuadro 4
GASTOS EN EDUCACIÓN SUPERIOR EN ARAGÓN RESPECTO AL P.I.B.

Año	*Ppto Univ. . (millones) (1)*	*Gasto adicional DGA (millones) (2)*	*Gasto en becas (millones) (3)*	*Total (4=1+2+3)*	*PIB (miles de millones) (5)*	*Gasto (excluidas becas)/PIB (4-3/5)*	*Gasto total/PIB (4/5)*
1996	20.747	733	1.626	23.106	2.398	0,90	0,96
1997	20.196	733	1.405	22.334	2.566	0,82	0,87
1998	20.761	1.210	1.317	23.288	2.795	0,78	0,83
1999	22.241	2.511	975	25.727	2.976	0,83	0,86
2000	24.281	2.216	1.059	27.556	3.191	0,84	0,86

Fuente: Universidad de Zaragoza y Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas (FUNCAS).

Aunque en el siguiente año la cuantía adicional de financiación percibida por la Universidad de Zaragoza se incrementó en un 7 por 100, a la vez que también aumentaron los gastos en la financiación del plan de inversiones en edificios universitarios, el descenso se mantuvo y el porcentaje cayó al 0,78 por 100. En este año la subvención media por estudiante percibida en la Universidad española era de 336.475 mientras que en la de Zaragoza fue de 281.265, es decir, casi un 20 por 100 inferior. Sería en 1999 cuando cambiaría la tendencia en la evolución del gasto en relación con el PIB y en este hecho influyó notablemente el aumento de las inversiones por la anualidad correspondiente al del Plan Universidad 2000, ya que el incremento de la subvención nominativa en términos relativos fue menor que el año anterior[6].

El año 2000 (primer presupuesto aprobado con el nuevo ejecutivo PSOE-PAR) recoge un significativo incremento de la subvención a la Universidad de Zaragoza, lo que unido a otras partidas, tales como las inversiones en infraestructuras, retornos del Fondo Social Europeo y programas de fomento a la investigación, hacen que el porcentaje que supone el gasto en educación superior en Aragón con respecto al PIB pase a ser del 0,84 por 100, sobre todo por el incremento de la subvención nominativa para gasto corriente, que es del 10 por 100, frente a una media de los años anteriores situada prácticamente en la mitad, hecho que permite abrigar esperanzas fundadas respecto a que una continuación del esfuerzo ahora iniciado pueda aproximar los datos aragoneses a la media española para en un horizonte más dilatado acercarse a los estándares europeos.

En este sentido resulta muy positivo el contenido del artículo 30 de la Ley de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón que acompaña al presupuesto del año 2000, en el que se recoge el compromiso de que «las aportaciones del Gobierno de Aragón a la Universidad de Zaragoza, en forma de transferencia nominativa incondicionada con cargo a su presupuesto, representarán en el año 2003 el 95 % de los gastos de personal de la Universidad en dicho ejercicio». De esta forma no sólo se aproximaría la financiación de la Universidad de Zaragoza a la que tienen el resto de las

[6] Incorporando el gasto realizado en becas el porcentaje pasaría a ser del 0,87 por 100, con un descenso notable respecto al año anterior; la misma tendencia se observa en el año siguiente, donde se pasa al 0,83 por 100, para alterarse esta tendencia en los dos años siguientes, en que se vuelve a porcentajes del 0,86 por 100.

universidades sino que también el gasto en educación superior en Aragón evolucionaría en la dirección que señala el Informe Bricall.

En definitiva el gasto en educación superior en Aragón no sólo está lejos de los objetivos que han marcado diferentes informes sino que la proporción con respecto al PIB ha disminuido tras la transferencia a la Comunidad Autónoma, recuperándose ligeramente sólo en los dos últimos años.

5. La evolución de los ingresos

Las fuentes de financiación de la Universidad de Zaragoza se dividen en cuatro categorías: financiación propia, financiación pública, financiación privada y pasivos financieros.

La financiación propia hace referencia a los ingresos que genera la Universidad por los servicios prestados a la Comunidad Universitaria. Dos son los conceptos que la integran: la prestación de servicios diferentes a las enseñanzas oficiales y propias –venta de bienes, matrículas de cursos de idiomas, alojamientos en colegios mayores, etc.–, y los rendimientos patrimoniales –intereses de depósitos, rentas de inmuebles, etc.–.

La financiación pública por su parte recoge las transferencias corrientes y de capital recibidas de la Comunidad Autónoma de Aragón del Ministerio de Educación y de otras administraciones públicas para financiar las necesidades estructurales de la Universidad.

Con respecto a la financiación privada incluye los ingresos por tarifas académicas así como la financiación obtenida de los convenios firmados con empresas o instituciones para la realización de trabajos de docencia o investigación.

A continuación se presenta un análisis de la evolución de estos conceptos desde el momento del traspaso de las competencias a la Comunidad Autónoma hasta la actualidad.

Como se aprecia en el cuadro 5 el componente más importante procede de la financiación pública, que supone más de un 60 por 100 a lo largo de todo el período de estudio, seguido de la financiación privada, en torno a un 30 por 100, y una escasa presencia de la financiación propia, que sólo alcanza un 5 o 6 por 100 del total de ingresos. Dentro de la financiación pública y en coherencia con el traspaso de competencias que se produce en 1996, el componente más importante, tanto en la vertiente corriente como de capital, son las transferencias procedentes de la Comunidad Autónoma. En cuanto a la financiación privada su principal componente son las tasas académicas y los precios públicos, con una importancia que ha oscilado entre un 75 por 100 y un 80 por 100 del total de financiación privada a lo largo de todo el período [7]. La financiación propia, por su parte, ha tenido siempre una importancia residual en el conjunto de los ingresos, siendo en este caso la rúbrica «prestación de servicios» la que acapara la mayor parte del importe total que se obtiene por este concepto.

Una cuestión ante la que se muestra un exceso de sensibilidad en relación con los ingresos y que suele ser motivo de tensiones en la Universidad, es la fijación anual de los precios públicos, tasas que muestran algunas diferencias entre unas universidades y otras, lo que lleva al planteamiento de agravios comparativos a menudo.

[7] La importancia relativa de los ingresos por matrícula ha experimentado, sin embargo, una notable caída en los últimos cinco años. Así si se analiza la relación entre dichos ingresos y el gasto corriente se comprueba que ésta ha pasado de un 23,53 por 100 en 1996 a un 20,67 por 100 en el año 2000. Resultados similares se obtienen al estudiar la evolución de la relación ingresos por matrícula sobre la subvención nominativa o sobre el presupuesto total de la Universidad. Esta realidad tiene una importancia indiscutible en la medida en que pone de manifiesto una dependencia creciente de la Universidad con respecto a la Comunidad Autónoma.

Cuadro 5
FINANCIACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA
(millones de pesetas)

	1996		*1997*		*1998*		*1999*		*2000*	
	Importe	*%*	*Importe*	*%*	*Importe*	*%*	*Importe*	*%*	*Importe*	*%*
Financiación propia . .	1.182	6	1.318	7	1.374	6	1.382	6	1.368	5
Financiación pública .	12.861	62	12.330	61	13.979	65	14.423	65	16.175	66
Financiación privada .	5.691	27	6.048	30	6.344	29	6.537	29	7.080	29
Pasivos financieros . .	1.005	5	363	2	2	0	2	0	2	0

Fuente: Memorias económicas de la Universidad de Zaragoza.

En algunos de los estudios que se han hecho respecto a las diferencias existentes se ha puesto de manifiesto un mayor coste en el caso de la Universidad de Zaragoza, exagerándose este hecho sin llevar a cabo una serie de matizaciones. Las diferencias de coste por crédito, o de matrícula por curso completo, entre la Universidad de Zaragoza y la mayor parte de las demás universidades es mínima (1,2 por 100), explicándose esta diferencia sobre todo por el momento en el que se llevó a cabo la transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma, ya que en el llamado territorio MEC la evolución de los precios públicos fue más elevada en el período transcurrido desde la transferencia a las comunidades autónomas que iniciaron sus procesos autonómicos por la vía del artículo 151 de la Constitución.

La Comunidad Autónoma de Aragón adoptó la decisión en los dos primeros años de gestionar la competencia de universidades de fijar incrementos situados en el punto medio de la banda aprobada por el Consejo de Universidades. En algunos análisis se ha utilizado como elemento de comparación el crédito pagado por las carreras con mayor grado de experimentalidad y en ese caso sí que el precio público existente en Aragón aparece en segundo lugar. Si por el contrario se utilizasen los índices de experimentalidad más bajos el resultado se alteraría y así para facultades de Derecho el crédito es más caro en Baleares, Cataluña y Andalucía.

Pero más importancia ha tenido a la hora de interpretarse correctamente los datos de precios públicos en las diferentes universidades las distintas modalidades de matrículas que existen, según se abonen por créditos o por curso completo. En este aspecto la Universidad de Zaragoza ha presentado una considerable ventaja para los alumnos con enseñanzas renovadas, ya que el coste de una matrícula por curso completo llegó a ser hasta un 20 por 100 más barato que el correspondiente al cálculo por créditos.

La aprobación de la Ley que regula el Consejo Social de la Universidad en la Comunidad Autónoma de Aragón introdujo un factor novedoso respecto a otras normas anteriores y que sin duda va a presionar a la baja las decisiones que se tomen en la actualización de los precios públicos, ya que es el Consejo Social el encargado de proponerlos dentro de los límites que señala el Consejo de Universidades. Dada su configuración lo más probable es que

en el futuro este órgano mantenga la postura adoptada en los últimos años de optar por el límite inferior de la banda establecida, evitando así conflictos pero contribuyendo en cambio a incrementar la dependencia financiera de la Universidad, sin que hasta ahora se hayan aprovechado ni una sola vez las posibilidades que abre el artículo 2 de la Ley 10/96 del Consejo Social en el que se establecen sus funciones, entre las que se encuentra promover la colaboración económica de la sociedad en la financiación de la Universidad, contribuyendo a captar recursos económicos o externos.

Además es necesario tener en cuenta que dado el grado de envejecimiento tan elevado de la población aragonesa las previsiones demográficas son poco optimistas de cara a los próximos años, y así de una población con diecinueve años que ascendía a 15.119 personas en el año 2000 va a pasarse a sólo 11.464 en el año 2006. Por otra parte es difícil que se incremente la proporción tan elevada de la población que realiza estudios en enseñanza superior ya que los últimos datos publicados por el INE muestran que frente a una media en España del 43 pr 100 de personas que acceden a la enseñanza superior en la Comunidad aragonesa ese porcentaje se eleva hasta el 48,6 por 100.

6. **Hacia un modelo de financiación estable**

Los primeros contactos encaminados a la elaboración de esta nueva normativa se llevaron a cabo en el mes de agosto del año 1999, inmediatamente a continuación de la toma de posesión del Gobierno PSOE-PAR surgido tras las elecciones autonómicas de ese año. Las reiteradas solicitudes de que se pusiera en marcha un modelo de financiación estable para la Universidad de Zaragoza se atendieron parcialmente en el presupuesto correspondiente al año 2000 y más concretamente en el citado artículo 30 de la Ley de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas de la Comunidad Autónoma, que fue el paso previo para la aprobación de una normativa posterior que aparecería ya al año siguiente.

Los posibles criterios a tener en cuenta que se le hicieron llegar al nuevo Gobierno respecto a una posible Ley de Financiación de la Universidad de Zaragoza incluían tres alternativas diferentes. La primera de ellas partía de la constatación de la escasa cobertura de los gastos de personal por parte de la subvención nominativa para gastos corrientes, ya que con datos de la liquidación del ejercicio de 1996 la Universidad de Zaragoza aparecía –como ya se ha dicho– en una situación claramente inferior al resto de las universidades españolas. Si para el conjunto la subvención alcanzaba a cubrir el 94,4 por 100 de los gastos de personal, en el caso de la Universidad de Zaragoza el porcentaje se situaba en el 78,7 por 100. La propuesta que hacía llegar la Universidad de Zaragoza consistía en poner en marcha un proceso de acercamientos progresivos de manera que se alcanzase la igualación al porcentaje medio de cobertura en un período de cuatro años, aunque debería tenerse en cuenta que a lo largo de ese período podría incrementarse el desfase como consecuencia de compromisos adquiridos por las demás comunidades autónomas con las diferentes universidades.

Una segunda fórmula que se ofrecía consistía en aproximar la financiación por estudiante a la del conjunto de las universidades españolas. Teniendo en cuenta que con los datos de

liquidación del presupuesto de 1996 la media nacional de subvención por estudiante se situaba –como se vio en un epígrafe anterior– en 316.368 pesetas, mientras que en el caso de la Universidad de Zaragoza esta cuantía se reducía a 267.049, es decir, el 84,4 por 100. También en este caso la propuesta que hacía llegar el equipo de Gobierno pretendía una igualación con la subvención nominativa por alumno, lo que implicaría el correspondiente incremento adicional de la subvención nominativa anual.

Se contemplaba también un tercer escenario bajo el supuesto de llevar hasta sus últimas consecuencias el principio de autonomía universitaria, planteando que todos los recursos que el modelo de financiación autonómico pone a disposición de la Comunidad Autónoma de Aragón como consecuencia de la transferencia se hagan llegar a la Universidad por la vía de la subvención nominativa. Si se hubiera aplicado este principio en el año 1997 la Universidad de Zaragoza habría recibido 597,3 millones de pesetas más, partiendo del supuesto de que el coste efectivo recogido en el Decreto de Transferencias se había incrementado como consecuencia de la aplicación del modelo de financiación a una tasa del 5,5 por 100 anual acumulativa.

El Decreto 116/2001, de 22 de mayo, del Gobierno de Aragón, estableció finalmente el modelo de financiación básica de la Universidad de Zaragoza para el período 2001-2003, recogiendo diversas sugerencias que se habían hecho llegar desde la propia Universidad de Zaragoza y a las que se ha hecho referencia con anterioridad.

Los principales contenidos de este Decreto hacen referencia al cálculo de la transferencia básica (denominación que se utiliza ahora para hacer referencia a la financiación incondicionada) a partir de la cifra de gastos de personal en que se incurrió en el año 1999, que es tomado como base por el modelo. Las aportaciones del Gobierno de Aragón a la Universidad y de acuerdo con las previsiones introducidas en este Decreto, deberán representar en el año 2003 un grado de cobertura que para el conjunto de la Universidad debería llegar a ser del 95 por 100 de los gastos de personal. A esta transferencia básica, por supuesto, deberían añadirse las dotaciones para gastos de reparación, ampliación y mejora de edificios y de equipamientos universitarios, partida conocida por sus siglas RAM.

Una novedad que incorpora este Decreto y a la que se hará referencia con mayor detenimiento posteriormente, son los llamados instrumentos de financiación concertados y que consistirán básicamente en los convenios de colaboración para la ejecución de programas específicos y en los Contratos-Programa generales de acuerdo con el artículo 30.6 de la Ley anteriormente citada.

Al hacerse referencia a la posibilidad de introducir Contratos-Programa se considera que deben fijarse los objetivos a alcanzar sobre la base de indicadores y criterios de evaluación a determinar en cada caso. Por último este Decreto concreta la transferencia básica para el ejercicio de 2001 y que de acuerdo con el artículo 2 de este Decreto asciende a 14.134 millones de pesetas, es decir, el 89 por 100 del gasto del personal al servicio de la Universidad de Zaragoza. Tal como se ha visto el citado Decreto de mayo de 2001 ha recogido, al menos en parte, las demandas que desde la Universidad de Zaragoza se habían hecho para disponer de un modelo de financiación estable, que en este caso llega hasta el año 2003 y

que aproximará los indicadores de la Universidad de Zaragoza a los valores del conjunto de las universidades.

7. La financiación con cargo a los Presupuestos Generales del Estado: la política de becas

Uno de los debates abiertos dentro de la política universitaria es el referente al esquema de financiación del puesto escolar, es decir, al reparto del coste entre el alumno y las administraciones públicas implicadas. El análisis teórico y empírico realizado es contundente al señalar que el sistema vigente, en el que la Administración soporta la mayor parte del coste, incumple los requisitos mínimos de eficiencia y equidad exigibles a un buen sistema de financiación. El análisis de la situación concreta de la Comunidad Autónoma de Aragón a este respecto durante el período 1996-2001 inspira la discusión de esta sección.

La participación directa del estudiante en el coste del puesto escolar se concreta en el pago de las tasas académicas, cuya proporción sobre el total del gasto por estudiante se sitúa en torno a un 20 por 100 en la actualidad. Dicho de otra forma, la totalidad del alumnado de la Universidad de Zaragoza, independientemente de su nivel de renta, disfruta de una subvención del 80 por 100 del coste del servicio, subvención que en todo caso puede resultar insuficiente para las familias de menores recursos económicos y con más de un hijo en edad de cursar estudios universitarios[8].

Además de estos costes la formación universitaria ocasiona otros gastos a los alumnos que, como es sabido, abarcan el material didáctico, el transporte, el pago de la residencia en caso necesario y por supuesto el coste de oportunidad, el cual en el nivel de enseñanza universitaria, aún ponderado por la probabilidad de estar desempleado, resulta muy elevado. Aunque para las familias de renta elevada estos gastos pueden resultar poco relevantes, para las de renta media/baja suponen un porcentaje muy importante de su presupuesto familiar pudiendo ser incluso inasumibles para muchas de ellas, especialmente si su lugar de residencia se encuentra fuera del entorno urbano de Zaragoza.

El sistema de becas y ayudas al estudio del Estado trata de solucionar esta situación, si bien, como vamos a comprobar, su capacidad para hacerlo es muy limitada. El programa se compone, como es sabido, de varios elementos a los que un alumno puede optar en función de su situación económica particular: la ayuda compensatoria, la ayuda para gastos por razón de distancia entre el domicilio familiar y el centro docente, la ayuda para gastos determinados por razón del material escolar y la ayuda para los gastos generados por los precios públicos por servicios académicos.

Veamos cuál ha sido la evolución de este programa en el período objeto de análisis. Desde una perspectiva global los datos de interés se concentran en la tasa de cobertura y en la evolución del gasto en este concepto.

El cuadro 6 resume esta información. Como se puede comprobar la tasa de cobertura del sistema de becas en nuestra Comunidad Autónoma resulta ser sumamente baja alcanzando valores críticos –entre el 10 y 12 por 100– en los dos últimos cursos académicos estudiados,

[8] El elevado componente de financiación pública es algo bastante generalizado en el entorno económico en el que nos movemos. Así en el conjunto de España la financiación pública es un 72 por 100, en Italia un 75 por 100, o en Francia, por citar otro caso, un 86 por 100. Ello sin contar los casos de Alemania o los países nórdicos, donde dicho componente alcanza valores del 92 u 89 por 100 respectivamente. En una situación totalmente distinta se encuentran Estados Unidos o Japón, con una participación pública inferior a la privada (Pérez-Díaz y Rodríguez, 2001).

Cuadro 6
EVOLUCIÓN DE LAS BECAS PARA LOS ESTUDIANTES DE LA UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

Curso académico	*Número estudiantes*	*Becarios*	*Tasa de cobertura*	*Gasto en becas (ptas. corrientes)*	*Gasto becas (ptas.1992)*
1996-1997	41.800	7.371	0,1763	1.626.048.472	1.337.760.980
1997-1998	41.794	6.317	0,1511	1.405.458.310	1.135.356.902
1998-1999	40.640	5.602	0,1378	1.317.012.553	1.040.294.275
1999-2000	38.812	4.172	0,1075	975.582.231	744.719.260
2000-2001	35.517	4.232	0,1192	1.059.402.701	781.385.677
Tasa de variación	-15%	-42%	-28%	-34%	-41%

Fuente: Universidad de Zaragoza.

con una evolución decreciente a lo largo de todo el período. El porcentaje de estudiantes de la Universidad de Zaragoza que reciben ayuda económica es, por tanto, ciertamente bajo. Análoga es la situación del gasto en becas, especialmente si se toman como referencia los valores de la serie en pesetas constantes. La evolución de esta variable es decreciente en todo el período analizado, con una tasa de decrecimiento de un 41 por 100, muy superior a la de la tasa de cobertura (28 por 100), indicando que la caída de los importes gastados en este concepto tienen más que ver con una congelación de las cuantías asignadas que con la evolución del alumnado por motivos demográficos.

Una perspectiva más desagregada es la que se adopta en el cuadro 2 del anexo, donde se indican las clases de las ayudas que componen el programa de becas estatal. Desde la perspectiva del número de ayudas el componente más importante es la subvención de las tasas académicas, si bien el número de beneficiarios se ha ido reduciendo de manera drástica en el período hasta quedar reducido a casi el 60 por 100 de la cifra inicial. Esta reducción afecta también al importe de la ayuda, que en términos reales ha sufrido una disminución del 36 por 100 a lo largo de todo el período analizado. Análoga ha sido la evolución del resto de componentes del programa de ayudas, a excepción de la ayuda compensatoria. Por ejemplo el importe de las ayudas para transporte se ha reducido en un 29 por 100, el correspondiente a material didáctico en un 0,44 por 100 y el referente a la residencia en un 50 por 100. Dado que la reducción del número de beneficiarios ha sido menor se puede deducir de nuevo que la disminución de los importes gastados ha sido debida principalmente a un recorte de las ayudas económicas concedidas.

Con respecto a la ayuda compensatoria ésta ha aumentado de manera considerable en el período (un 83 por 100 su importe en términos reales y un 90 por 100 el número de perceptores). Su cuantía, actualmente 291.000 pesetas por curso académico, resulta en todo caso irrisoria para el objetivo perseguido con ella, de manera que más que una compensación debe entenderse como un complemento de las ayudas anteriores que difícilmente

puede facilitar el acceso a la Universidad de los estudiantes que no cuentan con un respaldo económico familiar suficiente para garantizarles el sustento.

En definitiva los datos sobre el comportamiento de las becas en la Universidad de Zaragoza confirman e incluso acentúan, la valoración general que se repite en todos los trabajos realizados sobre el tema a escala nacional: la limitada cobertura del sistema y la escasa cuantía media de la beca, en muchos casos insuficiente para sufragar los gastos del alumno realmente necesitado de la ayuda (Díaz Malledo y San Segundo, 2000).

Esta realidad contrasta con el elevado nivel de subvención generalizada de que disfrutan los usuarios de este servicio que, como ya hemos dicho, supera el 80 por 100 del coste del puesto escolar sin que ningún argumento de eficiencia o equidad lo justifique (Mancebón Torrubia, 2002).

8. **Conclusiones y recomendaciones**

El análisis realizado en las secciones anteriores con respecto a la situación de la Universidad de Zaragoza en los últimos cinco años pone de manifiesto que el proceso de transferencia de competencias no ha favorecido la autonomía de la institución universitaria sino que, más bien al contrario, ha propiciado una situación de gran dependencia de ésta con respecto a las decisiones financieras que se adoptan en la Comunidad Autónoma. Lo que sucede, como destacan Embid y Michavila (2001, pág. 57) en un informe reciente sobre la Universidad española, es que: «se nos dibuja una institución calificada constitucionalmente como "autónoma" pero ciertamente atípica si se contempla la significación del vocablo, pues desde el punto de vista económico las universidades no deciden con libertad ni sobre su flujo de ingresos ni sobre su nivel de gastos».

En cualquier caso el hecho de que se haya completado el proceso de transferencias a todas las comunidades autónomas no parece motivo suficiente para que el Gobierno Central se desentienda de la financiación de la enseñanza superior. Basta comparar las cifras de gasto en términos de PIB con los países de nuestro entorno para tener argumentos suficientes respecto a una necesaria financiación adicional si se quiere llegar a estándares europeos de gasto en enseñanza superior.

Esta crítica está particularmente justificada en el caso de la política de becas, que por su naturaleza redistributiva ha mantenido la titularidad estatal pero que ha reducido considerablemente el volumen de recursos que en términos reales se ha dedicado a los beneficiarios, realidad que contrasta enormemente con el elevado componente de subvención pública indiscriminada de que gozan todos los estudiantes de enseñanza superior, que como se ha demostrado en diversos trabajos de ámbito nacional e internacional resulta ser sumamente regresivo [9].

No debe perderse de vista que las actuales aportaciones privadas a la enseñanza superior no suponen ninguna barrera para las familias de renta elevada, especialmente si residen en el lugar en que se ubica la Universidad, mientras que sí que pueden impedir el acceso de los alumnos que proceden de entornos económicos poco favorecidos y/o residen fuera de

[9] Véase la recopilación de trabajos que realiza Pérez-Esparrells (1999). A una conclusión similar llega el trabajo de Millot (1982) para el caso francés. Sin embargo en países como Japón, donde la contribución de los estudiantes a este nivel educativo es importante, los estudios muestran que el sistema financiero de la educación superior es progresivo (James y Benjamin, 1987).

la zona universitaria, para los que la subvención generalizada resulta muy insuficiente. Esta situación resulta de mayor gravedad en los territorios, como Aragón, en donde existe una gran dispersión poblacional por lo que los agravios comparativos que genera la política de financiación actual son mucho mayores.

A la luz de esta situación puede decirse que una alternativa razonable a la situación actual de precios públicos, que cada vez representan un menor porcentaje del gasto universitario, podría pasar por un incremento de las tasas acompañado de una nueva política de becas financiada por el incremento de ingresos obtenidos de unas mayores aportaciones privadas, planteamiento que requeriría, en todo caso, una actuación coordinada del Ministerio y las diferentes comunidades autónomas, suponiendo, sin duda, un reto para la operatividad del nuevo Consejo de Coordinación Universitaria que crea la LOU.

Por otra parte debe tenerse en cuenta que la financiación de la enseñanza superior en Aragón va a condicionar la evolución del stock de capital humano y por ello de la productividad del trabajo. En estos últimos años se han desarrollado toda una serie de líneas de investigación que profundizan en la relación entre capital humano y crecimiento, lo que pone de manifiesto el creciente protagonismo que se atribuye a este hecho en el estudio de las economías regionales.

En el caso de la región aragonesa Salas y Sanaú (1999) llevan a cabo un análisis de la evolución del capital humano, insistiendo en que el crecimiento se logra no sólo a partir de un mayor número de ocupados sino también «mejorando los conocimientos, destrezas y habilidades de quienes participan o pueden participar en las actividades productivas».

En este trabajo se concluye que existe una clara tendencia en Aragón a mejorar el nivel de cualificación, si bien se teme que se pueda producir una inadecuación de la enseñanza a las demandas existentes y que se produzca una sobrecualificación, particularmente en la población activa femenina.

Entre los esfuerzos que se han realizado en los últimos años para facilitar la programación de las decisiones en el medio plazo deben destacarse los trabajos que de manera simultánea han realizado el Gobierno de Aragón (*Libro Blanco sobre la Descentralización y estructura organizativa del Sistema Universitario de Aragón*) y la propia Universidad (*Plan Estratégico*).

El primero de estos documentos dedica un epígrafe al plan de financiación del sistema universitario público en Aragón cuyos objetivos serían, entre otros, «la convergencia a medio plazo de los indicadores de financiación del sistema universitario público de Aragón con los valores medios de la Unión Europea», «estimular el incremento de captación de fondos privados» y «el establecimiento de criterios claros de financiación y la determinación de límites estables a medio plazo que permitan llevar a cabo una planificación plurianual».

El documento elaborado por la propia Universidad insiste también en la necesidad de «lograr un modelo de financiación suficiente y un sistema de gestión que garantice la eficiencia, transparencia y responsabilidad en la gestión de los recursos». A la luz de este esfuerzo compartido y que muestra el afán de diversas instituciones en favorecer un desarrollo sostenido de la institución universitaria y una utilización eficiente de los recursos

públicos, sería fundamental que se lograse el mayor grado posible de coordinación y consenso, en una tarea que, tal como se ha puesto de manifiesto, va a tener una gran trascendencia para la Comunidad Autónoma en los próximos años dado el papel relevante que, como acabamos de indicar, juega la Universidad en la formación de capital humano, a la vez que se puede avanzar también en otros objetivos de equidad, como la garantía de acceso en condiciones de igualdad a la Universidad a través de las mejoras que se han sugerido en el sistema de concesión de becas y ayudas al estudio.

9. **Bibliografía**

Bricall, J.M. y otros (2000), *Universidad 2000,* en www.crue.upf.es

Díaz Malledo, J. y San Segundo, M.J. (2000), «La financiación de la enseñanza superior. Un análisis comparado de la situación española», *Papeles de Economía Española,* n.º 86.

Eembid Irujo, A. y Michavilla Pitarch, F. (2001), *Hacia una nueva Universidad. Apuntes para un debate,* Madrid, Ed. Tecnos.

Gobierno de Aragón y Cátedra UNESCO de Gestión y Política Universitaria (2001), *Libro Blanco sobre la Descentralización y estructura organizativa del Sistema Universitario de Aragón,* Zaragoza, Ed. Gobierno de Aragón, Departamento de Educación y Ciencia.

Hernández Armenteros, J. (2000), «Información académica, productiva y financiera de las universidades públicas en España. Año 1998», Madrid, CRUE, Observatorio Universitario.

James, E. y Benjamin, G. (1987), «Educational distribution and income redistribution through education in Japan», *Journal of Human Resources,* n.º 4.

Mancebón Torrubia, M.J. (2002), «Revisión del Sistema Educativo: una valoración económica», en García Delgado, J.L., Muñoz Machado, S. y González Seara, L. (dirs.), *Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes,* Madrid, Ed. Escuela Libre Editorial/Civitas.

Millot, B. (1982), «Contribuables et utilisateurs de l'enseignement superieur en France», en Molto y Oroval (eds.), *Financiación de la Enseñanza Superior,* Barcelona, ICE-UB.

Pérez-Díaz, V. y Rordíguez, J.C. (2001), *Educación superior y futuro de España,* Madrid, Fundación Santillana.

Pérez-Esparrells, C. (1999), «La equidad en la educación. Una aproximación al impacto redistributivo del sector público en la educación en España», en Ventura, J. (coord.), *Perspectivas económicas de la educación,* Barcelona, Edicions de la Universitat de Barcelona.

Salas Fumás, V. y Sanaú Villarroya, J. (1999), *Capitalización y crecimiento de la economía aragonesa. 1955-1997,* Madrid, Fundación BBV.

Universidad de Zaragoza (2000), *Plan Estratégico,* Zaragoza, Universidad de Zaragoza.

Anexos

Cuadro 1

EVOLUCIÓN DEL ALUMNADO Y EL PROFESORADO DE LA UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

		1980-1981	*1985-1986*	*1990-1991*	*1995-1996*	*2000-2001*
Alumnos 1er y 2.º ciclos . . .	Total	28.080	32.660	40.295	44.142	41.431
	Aragón . .	23.566	28.226	36.508	44.142	41.431
	La Rioja . .	1.723	1.745	3.787	–	–
	Navarra . .	1.748	2.168	–	–	–
	Soria	1.043	521	–	–	–
De ellos, ciclo corto	Total	9.779	11.457	12.453	19.054	19.555
	Aragón . .	6.005	7.073	9.307	19.054	19.555
	La Rioja . .	1.421	1.695	3.146	–	–
	Navarra . .	1.748	2.168	–	–	–
	Soria	605	521	–	–	–
De ellos, enseñanzas técnicas	Total	3.132	4.082	7.600	10.396	12.191
	Aragón . .	2.754	3.661	6.232	10.396	12.191
	La Rioja . .	378	421	1.368	–	–
	Navarra . .	0	0	–	–	–
	Soria	0	0	–	–	–
Alumnos 3er ciclo				1.508	2.041	1.830
Profesorado (Aragón)		1.263	N.c.	1.815	2.367	2.544
PAS					1.077	1.325
Titulados			3.614	5.035	5.247	4.942
Tesis leídas			N.c.	316	199	157

Fuente: Universidad de Zaragoza.

Cuadro 2
PROGRAMA DE BECAS EN LA UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA. DESGLOSE POR AYUDAS E IMPORTES

Tipo de ayuda	*Número de ayudas*	*Importe (ptas. corrientes)*	*Importe (ptas. 1992)*
Curso 1996-1997			
Ayuda compensatoria	117	30.537.000	25.122.995
Transporte interurbano	428	30.848.000	25.378.856
Transporte urbano	15	270.000	222.131
Residencia	2.930	796.960.000	655.664.336
Material didáctico	5.629	146.354.000	120.406.417
Precios públicos	7.371	621.079.472	510.966.246
Curso 1997-1998			
Ayuda compensatoria	107	27.927.000	22.559.981
Transporte interurbano	380	26.690.000	21.560.708
Transporte urbano	14	252.000	203.571
Residencia	2.469	671.568.000	542.505.857
Material didáctico	4.767	123.942.000	100.122.789
Precios públicos	6.317	555.079.310	448.403.999
Curso 1998-1999			
Ayuda compensatoria	159	42.294.000	33.407.583
Transporte interurbano	321	22.894.000	18.083.728
Transporte urbano	8	152.000	120.063
Residencia	2.168	602.704.000	476.069.510
Material didáctico	4.170	108.420.000	85.639.810
Precios públicos	5.602	540.548.553	426.973.581
Curso 1999-2000			
Ayuda compensatoria	150	40.650.000	31.030.534
Transporte interurbano	326	23.621.000	18.031.298
Transporte urbano	9	180.000	137.405
Residencia	1.437	406.671.000	310.435.878
Material didáctico	3.210	86.670.000	66.160.305
Precios públicos	4.172	417.790.231	318.923.840
Curso 2000-2001			
Ayuda compensatoria	223	62.440.000	46.053.990
Transporte interurbano	327	24.472.000	18.049.860
Transporte urbano	8	168.000	123.912
Residencia	1.500	439.500.000	324.162.856
Material didáctico	3.255	91.140.000	67.222.304
Precios públicos	4.232	441.682.701	325.772.755

Fuente: Universidad de Zaragoza.

José Antonio Biescas Ferrer, nacido en Sabiñánigo (Huesca) en 1946, es catedrático de Economía Aplicada en el Departamento de Estructura, Historia Económica y Economía Pública de la Universidad de Zaragoza. Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Barcelona, su tesis estuvo dedicada al proceso de industrialización en Aragón a lo largo del período 1900-1920 y publicó en 1977 *Introducción a la economía de la región aragonesa.* Consejero de Economía y Hacienda de la Diputación General de Aragón entre 1983 y 1987, ha sido vicerrector de Gestión Económica de la Universidad de Zaragoza entre 1996 y 1999.

María Jesús Mancebón Torrubia, licenciada en Ciencias Empresariales por la Universidad de Zaragoza en 1989. Doctora en Economía por la Universidad de Zaragoza en 1996. Profesora titular en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de Zaragoza. Entre sus áreas de investigación destacan el estudio de la eficiencia productiva y la Economía de la Educación. Ha publicado en diversas revistas como «Applied Economics», «Education Economics», «The Journal of the Operational Research Society», «Hacienda Pública Española», «Papeles de Economía Española», «Información Comercial Española», «Cuadernos Aragoneses de Economía» y «Revista de Educación». Entre sus aportaciones a congresos y encuentros destaca su participación habitual en los Encuentros de Economía Pública, en los Encuentros de Economía Aplicada y en las Jornadas de la Asociación de Economía de la Educación. Actualmente está trabajando en el análisis de la calidad de la enseñanza pública-privada, en el proyecto *Envejecimiento de la población y cuidado de los mayores en la Comunidad aragonesa* patrocinado por la Fundación 2000 y en el estudio de las Reformas del Estado del Bienestar.

La comarca en Aragón: una nueva organización territorial

Por **Ramón Salanova Alcalde**
Secretario General Técnico. Gobierno de Aragón

Resumen

En los últimos años se ha venido produciendo una importante ampliación del campo de actuación de las entidades locales, avances en las técnicas de gestión de los servicios públicos y la consolidación de las comunidades autónomas como instancias políticas con competencias crecientes, susceptibles de una más amplia descentralización sobre el territorio. Sin embargo se mantiene una estructura municipal heredada de la historia. Ello lleva a plantearse la configuración de nuevos ámbitos territoriales supramunicipales para la gestión de las nuevas demandas sociales y de los servicios tradicionales, todavía deficientes en algunos casos, un más cercano y descentralizado gobierno del territorio y un mayor equilibrio territorial.

Palabras clave: estructura municipal, organizaciones supramunicipales, descentralización, prestación de servicios públicos, organización territorial de la Comunidad Autónoma, transferencias financieras y de competencias, modernización de la Administración.

1. El modelo comarcal aragonés: justificación, objetivos y características

1.1. En Aragón se está desarrollando actualmente el proceso de implantación de la comarca, ente local intermedio entre municipio y provincia. Este proceso, que responde a peculiaridades propias, trata de crear una nueva Administración que haga posible un mayor grado de descentralización y de cercanía al ciudadano de determinadas funciones y servicios y que supla las deficiencias de la estructura municipal evitando abordar su reforma en profundidad, lo que resulta inviable por la oposición visceral que despierta cualquier intento en este sentido.

El conjunto de actuaciones que incluye el proceso comarcalizador reviste especial interés por variadas razones: afecta a la planificación y dotación de importantes servicios públicos sobre el territorio y a la responsabilidad de su dirección y gestión, pretende garantizar su accesibilidad y mejorar su eficiencia, trata de implantarse sin incremento injustificado del

gasto público y de la complejidad de las organizaciones burocráticas, supone una cierta redistribución del poder político sobre el territorio; en suma, constituye una nueva ocasión, quizá la última por mucho tiempo, de modernizar la Administración local aragonesa y su coordinación con la Comunidad Autónoma. La calidad y capacidad de la Administración como interlocutor y dinamizador es hoy un dato importante en la valoración económica de un determinado emplazamiento o territorio.

Todo ello en un escenario económico y social en que la creación de un nuevo nivel de Administración no es fácil que despierte entusiasmo; hoy lo habitual es defender la huida al Derecho privado para la gestión de los servicios públicos o su externalización; en general se entiende que ya hay suficientes administraciones, que la creación de una nueva supone más gasto improductivo y que complica todavía más un mosaico competencial complejo si no lleva consigo la desaparición de algún nivel de los existentes. De ahí la importancia y la responsabilidad de que la implantación de la comarca tenga claros efectos positivos y se justifique.

1.2. La existencia de una realidad comarcal en Aragón, geográfica, económica o cultural, es un hecho comprobable aunque sea más marcada y sentida en algunas zonas que en otras: existen relaciones de influencia y conciencia de tutela estructurada en torno a capitalidades comunes, con raíces históricas, que proveen de servicios al conjunto. Esa realidad ha tenido su reflejo a lo largo del tiempo en diversas demarcaciones administrativas, judiciales, eclesiásticas, que se han estudiado, entre otros, por Royo Villanova *(Aragón, espacio económico y división comarcal,* 1978*),* Bielza de Ory *(Bases y propuestas para la comarcalización de Aragón,* 1992*)* y Ubieto Arteta *(El largo camino hacia la comarcalización de Aragón*, 2001). Bien es cierto que es muy distinto institucionalizar la comarca como nuevo nivel de Administración pública, como entidad local supramunicipal dotada de personalidad jurídica y competencias propias.

Desde una perspectiva política la referencia a las comarcas se encuentra en todos los documentos y propuestas regionalistas que pretendieron encauzar las reivindicaciones autonomistas. Y el Estatuto de Autonomía de 1982, en su artículo 5, con general consenso, incluyó el precepto que ha servido de base a la implantación de la comarca: «Aragón estructura su organización territorial en municipios y provincias. Una ley de Cortes de Aragón podrá ordenar la constitución y regulación de las comarcas». Quedaba a las Cortes de Aragón establecer y concretar los perfiles de ese posible nuevo nivel de la organización territorial aragonesa.

Ha sido un proceso dilatado en el tiempo; con una primera época de dudas y tibieza que ha culminado de forma acelerada en la fase presente: más de diez años después del Estatuto se aprobó la Ley de Comarcalización de 1993; ocho años más han sido necesarios para que se impulse su implantación efectiva.

1.3. Junto a planteamientos políticos y organizativos de tipo general conviene recordar unos datos recurrentes pero de cita obligada: Aragón tiene 1.189.909 habitantes en enero de 2000; con una densidad demográfica media de 24,9 habitantes/km^2, la más baja de

España (80) a excepción de Castilla-La Mancha y muy inferior a la media de la Unión Europea (116). Agrava el significado de esas cifras el hecho de que más de la mitad de la población aragonesa reside ya en la ciudad de Zaragoza (604.631 habitantes). Por otra parte tan limitada población se organiza en un mapa municipal que cuenta con 730 municipios con 1.426 núcleos habitados. De aquéllos sólo veinte, incluyendo las tres capitales de provincia, tienen más de 5.000 habitantes, y 139 municipios tienen menos de 100 habitantes. En la Comunicación del Gobierno de Aragón sobre política demográfica de febrero de 2000 se señalaba que el grado de envejecimiento de los municipios aragoneses es muy alto y pone en peligro su supervivencia a medio plazo para ocho de cada diez de ellos, cuya situación es de agotamiento poblacional. «Los fenómenos de despoblamiento unido al importante envejecimiento de la población, nos sitúa ante el hecho de que 6 de cada 10 municipios son demográficamente muy viejos y otros dos sean terminales. En cinco años (1991-1996), los municipios terminales se han duplicado. La tendencia es que esta grave situación demográfica se agrave, pudiendo afectar en poco tiempo a 9 de cada 10 municipios, incluso alguno más». Es cierto que actualmente la llegada de inmigrantes está cambiando hacia un balance positivo la tendencia demográfica en algunas zonas pero es difícil que, salvo casos muy puntuales, afecte a los municipios más pequeños. Con esa estructura no parece posible articular una prestación eficiente de servicios a todo el territorio.

La labor de colaboración intermunicipal desarrollada a través de las mancomunidades ha sido muy importante como experiencia de trabajo en común en muchos ámbitos de la acción pública. Es buena muestra el dato de que en 2001 han llegado a existir 91 mancomunidades agrupando a un total de 661 municipios para fines muy diversos. Ahora bien, las mancomunidades, que pueden dar solución a la mejor prestación asociada de numerosos servicios, no pueden asumir por sí solas una política de organización territorial estable que abarque el conjunto del territorio y la mayor parte de las competencias a prestar sobre ese territorio. Su propia voluntariedad y flexibilidad y su diversidad, tanto en cuanto al número y características de sus componentes como a la variedad de los servicios que asumen, dificulta que por sí solas puedan consolidar una organización territorial supramunicipal en el conjunto de la Comunidad Autónoma. De ahí el paso a la comarca. No obstante la importancia de las mancomunidades se reconoce al vincular el asociacionismo municipal con la institución comarcal, confiando la iniciativa de su creación a las mancomunidades de interés comarcal y previendo que la comarca suceda a las mancomunidades preexistentes cuando su ámbito territorial y competencial sea coincidente.

En suma los argumentos técnicos a favor de un ente supramunicipal podrían resumirse en los siguientes: compensar el minifundismo municipal, lograr una mejor capacidad de gestión de los servicios básicos sobre el territorio, generar y aprovechar economías de escala, potenciar la coordinación y la actuación conjunta en proyectos de ámbito supramunicipal, configurar demarcaciones de solidaridad territorial.

Desde una perspectiva política no se trata sólo de gestionar mejor servicios, se trata también de trasladar la capacidad de gobernar y diseñar políticas propias a un nuevo nivel de representación: el Consejo Comarcal, más próximo a la población. Se pretende que deter-

minadas decisiones se enfoquen desde una óptica supramunicipal; la gestión independiente de los asuntos se cambia por la participación en la adopción de decisiones compartidas sobre proyectos que nunca hubieran podido acometerse aisladamente.

1.4. Actualmente la organización territorial de Aragón se contempla en un conjunto de leyes autonómicas relacionadas entre sí:

-Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón.
-Ley 8/1996, de 2 de diciembre, de Delimitación Comarcal de Aragón.
-Ley 7/1998, de 16 de julio, por la que se aprueban las Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón.
-Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.
-Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización.

Este conjunto de leyes diseñan un modelo de organización territorial que, en lo que se refiere a las comarcas, ve completado su desarrollo por las leyes concretas de creación de cada una de ellas. De ese conjunto de normas cabe deducir un modelo de organización y de entidad local resultante que tiene las siguientes peculiaridades y características principales:

a) La comarca aragonesa es una entidad supramunicipal integrada por municipios limítrofes vinculados por características e intereses comunes.
b) La Ley de Comarcalización de 1993 fija el marco general de la organización comarcal, establece unas reglas generales de la institución necesarias para que el mosaico que se vaya configurando responda a unos criterios mínimos de coherencia territorial, competencial y organizativa.
c) No se impone su generalización en todo el territorio de la Comunidad Autónoma. El proceso de comarcalización, puesto que la creación de cada comarca exige una ley específica, se viene ajustando al ritmo temporal que marca la iniciativa de los propios municipios y mancomunidades interesadas.
d) La delimitación comarcal pretende recoger realidades y relaciones funcionales, económicas y culturales que faciliten su cohesión interna. Ha tenido en cuenta la opinión de los municipios que integran las comarcas respectivas tanto en la fijación de sus límites territoriales como en su capitalidad.
e) El ámbito competencial de las comarcas puede ser muy amplio. Las Leyes de Comarcalización y de Medidas de Comarcalización enumeran una amplia lista de materias en que se les reconoce capacidad para ejercer competencias: urbanismo y ordenación del territorio, medio ambiente, acción social, cultura, deportes, turismo, artesanía, ferias y mercados, consumo, protección civil, transportes, patrimonio histórico-artístico, recogida y tratamiento de residuos, sanidad, agricultura, ganadería y montes, juventud, energía y gestión industrial, enseñanza. También se les atribuye la cooperación y asistencia a los municipios.
f) El gobierno de la comarca corresponde al Consejo Comarcal, integrado por el presidente y los consejeros. El número de sus miembros se determina en función de los

residentes en la comarca, en una escala que va de 19 (hasta 10.000 habitantes) a 39 consejeros (más de 50.001). Los puestos se distribuyen por la Junta Electoral de Aragón entre las distintas listas de los partidos, coaliciones o agrupaciones, en función de los votos obtenidos por cada uno de ellos en las elecciones municipales en el conjunto de los municipios de la comarca. Una vez realizada la asignación de puestos a cada partido los concejales de cada uno designan entre ellos quiénes han de ser proclamados miembros del Consejo Comarcal.

Una Comisión Consultiva, integrada por todos los alcaldes de la comarca, informará el presupuesto y el programa de actuación comarcal así como cualquier otra cuestión que se considere conveniente someter a su conocimiento. Se garantiza así la participación de todas las entidades locales, a través de sus alcaldes, en los asuntos más relevantes, compensando la posible ausencia de representación directa de algunas en el Consejo Comarcal.

2. **La delimitación comarcal**

La Ley de Comarcalización de 1993 prefirió no incluir la delimitación de las comarcas ni sus capitales dejándolo para un momento posterior. El mapa comarcal se aprobó por la Ley 8/1996, de 2 de diciembre, de Delimitación Comarcal –precedida de una consulta a todas las entidades locales–, que dividió el territorio aragonés en treinta y tres comarcas enumerando los municipios que integran cada una de ellas. Es un número de comarcas que puede parecer excesivo si se atiende a la escasa población de algunas. Ante las posibles alternativas de delimitación se prefirió garantizar en todo el territorio comarcal la accesibilidad y cercanía a los servicios que se presten. Criterio político consensuado es que no se incremente este número, antes bien es posible y conveniente la colaboración pluricomarcal en muchos proyectos pues sería absurdo considerar los límites comarcales como infranqueables.

Posteriormente algunas concretas leyes de creación de comarcas han introducido modificaciones en la delimitación inicial adecuándola a las propuestas consensuadas de los municipios interesados. Cuando puede estimarse definida la situación final del mapa comarcal por las leyes aprobadas o en trámite, un total de dieciocho municipios han modificado su adscripción comarcal inicial y las demarcaciones comarcales incluyen a los municipios y población que se recogen en el cuadro 1.

Las comarcas delimitadas presentan características muy diversas en cuanto a población, número de municipios y extensión territorial. Por población contrastan las comarcas en que se integran las capitales de provincia, determinantes en su peso poblacional, con las zonas más despobladas (once con menos de diez mil habitantes, con casos extremos como Maestrazgo –3.731– o Albarracín –4.476–). Un dato adicional a tener en cuenta es el alto porcentaje de población envejecida en estas comarcas. Por el número de municipios que comprenden hay comarcas muy complejas, como la Comunidad de Calatayud (67), Teruel (48), Jiloca (40) o la Hoya de Huesca (39), y otras de más fácil vertebración interna, como Caspe (6), Alto Gállego (8), Andorra-Sierra de Arcos (9), Cinca Medio (9) y Bajo Martín (9). En

Cuadro 1
DELIMITACIÓN COMARCAL.
MUNICIPIOS Y POBLACIÓN QUE COMPRENDE (2001)

Comarca	*Municipios*	*Habitantes*
Jacetania	20	16.876
Alto Gállego	8	11.955
Sobrarbe	19	6.833
Ribagorza	34	11.944
Cinco Villas	32	32.258
Hoya de Huesca	39	59.685
Somontano de Barbastro	29	22.164
Cinca Medio	9	22.125
La Litera/La Llitera	14	18.586
Monegros	31	21.207
Bajo Cinca/Baix Cinca	11	22.336
Tarazona y el Moncayo	16	14.208
Campo de Borja	18	14.276
Aranda	13	7.996
Ribera Alta del Ebro	17	22.109
Valdejalón	18	22.822
Zaragoza	20	651.622
Ribera Baja del Ebro	9	9.516
Caspe	6	12.741
Comunidad de Calatayud	67	39.834
Campo de Cariñena	14	10.068
Campo de Belchite	15	5.610
Bajo Martín	9	7.415
Campo de Daroca	35	6.749
Jiloca	40	13.877
Cuencas Mineras	31	9.696
Andorra-Sierra de Arcos	9	11.172
Bajo Aragón	20	25.971
Teruel	48	43.157
Maestrazgo	15	3.731
Albarracín	23	4.476
Gúdar-Javalambre	24	7.772
Matarraña/Matarranya	18	8.966

cuanto a superficie hay comarcas muy extensas, como Cinco Villas (2.901 km²) o Teruel (2.876 km²) frente a otras más reducidas, como la Ribera Alta del Ebro (416 km²) o el Somontano del Moncayo (458 km²). Son comarcas pluriprovinciales, por incluir municipios de Huesca y Zaragoza, la Jacetania, Hoya de Huesca, los Monegros y Bajo Cinca

La capitalidad era clara en la mayor parte de los casos; algunos problemas políticos planteados se han superado con el reconocimiento de capitalidades compartidas, diferenciando entre capital administrativa y capital historica o cultural: Matarraña (Valderrobres, Calaceite), Ribagorza (Graus, Benabarre), Litera (Binéfar, Tamarite), Sobrarbe (Aínsa, Boltaña), Cuencas Mineras (Utrillas, Montalbán).

3. El proceso de comarcalización

A partir de la constitución del Gobierno autonómico (PSOE-PAR) derivado de las elecciones de 1999 y al haberse incluido como un objetivo prioritario en su pacto de gobierno, la implantación de las comarcas ha experimentado un decidido impulso que ha hecho posible que lo que era hasta ese momento un diseño legal (leyes de 1993 y 1996) pasara a convertirse en realidad. Ese impulso político ha contado con el apoyo del resto de las fuerzas políticas aragonesas, dato muy importante para un proyecto de organización territorial que precisa continuidad a largo plazo.

El desarrollo de ese proceso de creación de comarcas ha requerido un complejo conjunto de actuaciones dado el laborioso procedimiento fijado legalmente: iniciativa de municipios o mancomunidades, estudio documentado, información pública por cuatro meses, anteproyecto de ley y tramitación de una ley de aprobación de cada comarca.

El consenso político que lo ha hecho posible ha sido el resultado del esfuerzo de negociación previa con los distintos grupos políticos de cada una de las decisiones importantes (ritmo temporal del proceso, competencias, financiación de la Comunidad Autónoma). Ello ha permitido que la Ley de Medidas de Comarcalización de 2001, que completa el marco general de regulación (en especial en relación con las transferencias de competencias y su financiación), se haya tramitado en las Cortes por el procedimiento de lectura única especial, transcurriendo menos de quince días entre la publicación del proyecto de ley y su aprobación por el Pleno de las Cortes. Por otra parte contribuye a ese consenso que no exista una única fuerza política hegemónica en el mapa comarcal, lo que podría haber despertado recelos. Antes bien los presidentes y las mayorías políticas de los consejos comarcales constituidos reflejan un reparto proporcionado entre los partidos mayoritarios: en siete comarcas la presidencia ha correspondido al PSOE, en cinco al PP y en otras cinco al PAR.

Que el proyecto comarcalizador haya sido asumido por todas las fuerzas políticas aragonesas y conseguir mantener este ambiente político de consenso es requisito fundamental para un proceso que supone una alternativa a la actual organización territorial y que exige un largo plazo para su definitiva implantación y consolidación y la obtención de todas sus potencialidades.

Cuadro 2
LEYES DE CREACIÓN DE COMARCAS

Comarca	*Ley de creación*
Aranda	9/2000, de 27 de diciembre
Comunidad de Calatayud	9/2001, de 18 de junio
Alto Gállego	13/2001, de 2 de julio
Tarazona y el Moncayo	14/2001, de 2 de julio
Valdejalón	16/2001, de 29 de octubre
Campo de Borja	18/2001, de 19 de noviembre
Ribera Alta del Ebro	21/2001, de 21 de diciembre
Gúdar-Javalambre	22/2001, de 21 de diciembre
Cinca Medio	3/2002, de 25 de marzo
Somontano de Barbastro	4/2002, de 25 de marzo
Matarraña/Matarranya	7/2002, de 15 de abril
Maestrazgo	8/2002, de 3 de mayo
Jacetania	9/2002, de 3 de mayo
Bajo Aragón	10/2002, de 3 de mayo
Andorra-Sierra de Arcos	11/2002, de 14 de mayo
Ribagorza	12/2002, de 28 de mayo
Ribera Baja del Ebro	13/2002, de 10 de junio
Monegros	17/2002, de 5 de julio
Campo de Daroca	18/2002, de 5 de julio

La primera comarca constituida, en febrero de 2001, fue la del Aranda y hasta el momento han sido aprobadas diecinueve leyes de creación de comarcas que se relacionan en el cuadro 2.

Por otra parte en septiembre de 2002 se encuentran en trámite parlamentario otros cinco proyectos de ley (Bajo Cinca/Baix Cinca, muy avanzado; asi como los de La Litera/La Llitera, Campo de Belchite, Cinco Villas y Hoya de Huesca) y están en la fase procedimental previa ocho anteproyectos de ley más (Albarracín, Campo de Cariñena, Sobrarbe, Cuencas Mineras, Bajo Martín, Teruel, Caspe y Jiloca). De persistir el actual consenso político, es posible que pueda completarse su aprobación en la presente legislatura, lo que supondría contar con un total de treinta y dos leyes de creación de comarcas en los primeros meses de 2003. Sólo quedaría pendiente la comarca de Zaragoza, lo que se explica por sus especiales características, a las que vamos a referirnos a continuación.

4. Zaragoza y su espacio metropolitano

En la delimitación aprobada la comarca de Zaragoza incluye la capital regional, cuyo extenso término municipal (1.059 km²) concentra más de la mitad de la población arago-

nesa junto con otros veintidós municipios. Esta demarcación plantea una especial dificultad de vertebración al incluir un amplio espacio de características metropolitanas que demanda un tratamiento especial.

Aunque no pueda asimilarse el entorno metropolitano de Zaragoza con otras grandes ciudades y conjuntos urbanos como Madrid o Barcelona, pues su grado de complejidad y congestión no son equiparables, la ciudad de Zaragoza cuenta con un espacio circundante sobre el que ejerce notable influencia y que exige alguna previsión de conjunto en determinados aspectos, la programación y coordinación de algunos servicios y la institucionalización de algún foro de encuentro interinstitucional.

La memoria de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana describe el entorno más próximo a Zaragoza en los siguientes términos: «Alrededor de Zaragoza existe una corona de tejido semiurbano que se ha extendido "en mancha de aceite" sobre los municipios contiguos, que tiene ya una dimensión significativa y presenta características propias. En su mayor parte responde a localizaciones industriales en la periferia, invadiendo núcleos de población originariamente agrarios; los puestos industriales localizados duplican a veces los habitantes residentes, obligando a desplazamientos diarios de trabajo sin asentar población nueva por la carencia de equipamientos, hay congestión en los ejes viales y vacíos en el resto. Esta orla ha nacido por localización espontánea de actividades, ha crecido por contigüidad, a lo sumo con un planeamiento urbanístico concebido a escala municipal, y tiende a producir en el futuro unas "piezas urbanas" de difícil asimilación y tratamiento, en las que se consolide su provisionalidad inicial, e impida el desarrollo eficiente del conjunto». Además junto a Zaragoza varios municipios ofrecen emplazamientos residenciales e industriales con población y actividad creciente.

Aunque varias leyes aragonesas aluden a las posibles alternativas de organización de ese espacio todavía no está definido el modelo a adoptar. Las Directrices Generales de Ordenación Territorial, aprobadas por la Ley 7/1998, señalaron que «la expansión del entorno metropolitano de Zaragoza, la correcta ordenación de unos usos de suelo en frecuente conflicto, la necesidad de racionalización en la gestión de determinados servicios (transporte, agua, vertidos, etc.), la búsqueda de una justa distribución socioterritorial de las cargas financieras y tributarias» hacen conveniente la elaboración de una Directriz parcial territorial del entorno metropolitano de la ciudad de Zaragoza «para conseguir una ordenación de conjunto de las relaciones intermunicipales con criterios de eficacia, complementariedad y equidad socioterritorial».

La propia Ley de Comarcalización de 1993 dejaba abierta la posibilidad de una forma distinta de organización jurídica de ese espacio al indicar su Disposición adicional tercera: «En el caso de que por ley de las Cortes de Aragón se cree el Área Metropolitana de Zaragoza con el carácter de entidad local, podrán corresponder a la misma las competencias atribuidas a la comarca respecto de su propio ámbito territorial».

La Ley 7/1999, de Administración Local de Aragón, incluye en el catálogo de entidades locales de Aragón a una posible entidad metropolitana de Zaragoza (art. 2.2.c) y dispone que podrá crearse por ley de la Comunidad Autónoma, estará integrada por los municipios

comprendidos en el territorio correspondiente, figurando entre sus competencias la planificación, coordinación o gestión de aquellos servicios que hagan necesaria una actuación de alcance supramunicipal, incluyendo, al menos, el abastecimiento de agua, la depuración, el tratamiento de residuos y el transporte interurbano (art. 76).

En la delimitación comarcal aprobada en 1996 se incluye la «comarca de Zaragoza», que inicialmente contaba con veintitrés municipios (Alfajarín, Botorrita, El Burgo de Ebro, Cadrete, Cuarte de Huerva, Farlete, Fuentes de Ebro, Jaulín, Leciñena, María de Huerva, Mediana de Aragón, Mozota, Nuez de Ebro, Osera de Ebro, Pastriz, Perdiguera, La Puebla de Alfindén, San Mateo de Gállego, Utebo, Villafranca de Ebro, Villanueva de Ebro, Zaragoza y Zuera); recientemente, la ley de creación de la comarca de Monegros ha incluido en ésta los municipios de Farlete, Leciñena y Perdiguera.

Hasta ahora puede detectarse una cierta indefinición sobre la forma de organizar este espacio complejo. Ante los recelos y dudas que plantea la creación de una entidad metropolitana se ha venido acudiendo a convenios concretos para coordinar y pactar la cooperación interinstitucional en relación con diversos proyectos de interés supramunicipal referidos a los distintos ejes que confluyen en Zaragoza. Aunque esté prevista legalmente la existencia de una comarca en ese territorio no hay todavía iniciativa para su creación y la posición del municipio de Zaragoza es determinante para alcanzar los porcentajes de población necesarios para su puesta en marcha. La alternativa de creación de un área metropolitana por ley como administración supramunicipal tampoco parece despierte entusiasmo entre los municipios afectados. La distinta problemática sectorial y espacial de algunas zonas revela la diversidad de ámbitos territoriales dentro del conjunto. Por otra parte la influencia de Zaragoza y su relación con los municipios próximos se estructura especialmente a través de los cinco corredores que configura la red de carreteras, donde es más intensa la localización de población y de actividad económica, dado el alto grado de accesibilidad que se produce a lo largos de estos ejes. De la amplia lista de materias susceptibles de enfoque comarcal o metropolitano en este espacio hay temas específicos necesitados de planificación y coordinación prioritaria: la gestión del ciclo hidráulico, el transporte público interurbano con un planteamiento integral e intermodal, la política de suelo y vivienda, la gestión de los residuos sólidos urbanos y de los residuos industriales, la política medioambiental referida a la calidad de los ríos, conservación de la biodiversidad y protección de determinados espacios (riberas fluviales, montes, pinares y estepas).

Todo ello conduce a pensar que puede acabar optándose por la aprobación de una Directriz sectorial, planes o programas que coordinen infraestructuras y servicios específicos en todo o parte (ejes carreteros) de ese espacio, y por la creación para la gestión de cada uno de ellos de estructuras flexibles adaptadas al caso concreto (consorcios, mancomunidades, sociedades).

Actualmente está ya redactado un Avance de Directriz Parcial territorial del espacio metropolitano de Zaragoza, que está siendo objeto de consultas entre los municipios interesados y los departamentos de la Administración autonómica.

5. Dos aspectos esenciales: competencias y financiación

5.1. La aparición de un nuevo nivel intermedio de Administración debe llevar forzosamente consigo una serie de modificaciones en el entorno institucional preexistente que afecte en especial a la anterior distribución de competencias entre las administraciones autonómica, municipal y provincial y a la correlativa financiación de las mismas. Llevar a buen puerto estas reformas requiere, junto al marco normativo adecuado, un gran esfuerzo de negociación y colaboración entre todas las instancias afectadas.

El punto de partida para la determinación de las competencias respectivas está en la legislación de régimen local y comarcal y en la referida a cada sector de la acción pública. Ya hemos advertido que al acudir la ley de comarcalización y las leyes de creación de comarcas al sistema de fijar una lista amplia y genérica de materias queda por concretar pormenorizadamente las funciones que asumen las comarcas. En el terreno de los principios la comarca es un área territorial mucho más adecuada que la municipal para acoger la descentralización de competencias de administraciones de nivel territorial superior, reivindicación común de las entidades locales y recogida entre los principios de la Carta Europea de Autonomía Local (4.3. «El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía»).

Hace tiempo que las entidades locales y el Estado reiteran la idea de un «pacto local» que incremente las competencias locales con la financiación adicional necesaria para su gestión. Esa reivindicación, aceptada por todos sobre el papel, difícilmente puede ser atendida en la práctica si se pretende que sus destinatarios sean todos los municipios; sin embargo las comarcas pueden ser receptoras de esas nuevas competencias por su mayor capacidad de gestión y su mayor ámbito territorial.

En cuanto a la financiación comarcal la enumeración de sus posibles fuentes de ingresos es parcialmente común a las demás entidades locales: ingresos procedentes de su patrimonio, tasas y precios públicos, contribuciones especiales, subvenciones, transferencias de la Comunidad Autónoma y de las provincias, aportaciones de los municipios integrantes, operaciones de crédito, producto de multas y sanciones. Una limitación importante impone la legislación básica estatal de haciendas locales: «Las comarcas no podrán exigir ninguno de los impuestos y recargos regulados en la presente ley ni percibir participación en los tributos del Estado» (art. 136 LHL).

5.2. El Gobierno de Aragón ha demostrado su voluntad política de dotar de competencias efectivas a las comarcas en la Ley 23/2001, de medidas de comarcalización, y en la posterior puesta en marcha del proceso de traspaso de funciones y servicios. Dicha Ley 23/2001 desarrolla minuciosamente el contenido de cada uno de los grandes títulos competenciales reconocidos a las comarcas, particularizando las funciones que se les atribuyen. Y posteriormente establece los elementos para la atribución de los medios financieros necesarios

Cuadro 3

VALORACIÓN DEL COSTE DE LAS FUNCIONES Y SERVICIOS ASOCIADOS AL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS

Materias	*Programas económicos de gasto*		*Imp. en euros*
Ordenación del Territorio y Urbanismo	13.03.4321	Urbanismo	2.395.206,43
Acción social	16.11.3132		23.148.088,90
Cultura	17.02.4553	Promoción y acción cultural	2.358.831,93
	17.02.4522	Gestión de bibliotecas	1.021.180,64
	17.02.4521	Archivos y museos	802.644,48
Patrimonio cultural y tradiciones populares	17.03.4581	Protección y difusión del patrimonio cultural	4.459.662,32
Artesanía	15.02.6221	Ordenación y promoción comercial	429.721,28
Deporte y Juventud	17.04.4571	Fomento y apoyo a la actividad deportiva	5.748.417,12
	17.04.3231	Promoción de la juventud	2.376.656,84
Promoción del Turismo	17.05.7511	Ordenación, promoción y fomento del turismo	6.463.461,77
Agricultura, Ganadería y Montes	14.05.5311	Mejora de estructuras agrarias y desarrollo rural	6.874.592,05
	14.01.7122	Coordinación y gestión de servicios agrarios	1.952.697,33
	14.02.7123	Producción agraria y gestión de ayudas	6.638.616,07
	19.02.5331	Protección y mejora del medio natural	6.591.294,41
Sanidad y Salubridad Pública	16.10.4121	Asistencia sanitaria	1.095.871,26
Enseñanza	18.01.4211	Servicios generales (transporte escolar)	8.492.562,95
	18.03.422	Educación (comedores escolares)	3.753.194,34
Protección del medio ambiente	19.02.5331	Protección y mejora del medio natural	2.972.012,10
	19.04.5121	Gestión e infraestructura de recursos hidráulicos	13.492.606,62
Recogida y tratamiento de residuos urbanos	19.03.4422	Protección y mejora del medio ambiente	13.911.807,19
Ferias y mercados comarcales	15.02.6221	Ordenación y promoción comercial	1.156.061,78
Protección de los consumidores y usuarios	16.03.4431	Control del consumo	493.151,81
Protección Civil y prevención y extinción de incendios	11.05.1213	Servicios de seguridad y protección civil	413.026,41
Energía, promoción y gestión industrial	15.03.7311	Fomento y gestión energética	1.140.986,59
	15.02.7231	Fomento industrial	8.415.338,87
Transportes	13.04.5132	Transportes y comunicaciones	1.704.276,84
	TOTAL MATERIAS		128.301.968,33

Cuadro 4
VALORACIÓN DEL COSTE DE LAS FUNCIONES Y SERVICIOS TRANSFERIDOS

Decreto de aprobación	*Comarca*	*Cuantía a transferir*
76/2002, de 26 de febrero	Alto Gállego	1.232.893,73
77/2002, de 26 de febrero	Comunidad de Calatayud	2.087.602,92
78/2002, de 26 de febrero	Aranda	799.468,76
79/2002, de 26 de febrero	Tarazona y el Moncayo	1.016.181,24
105/2002, de 19 de marzo	Valdejalón	1.126.540,71
106/2002, de 19 de marzo	Campo de Borja	907.460,77
213/2002, de 25 de junio	Cinca Medio	1.487.485,39*
214/2002, de 25 de junio	Matarraña/Matarranya	938.237,60*
215/2002, de 25 de junio	Gúdar-Javalambre	1.198.292,57*
216/2002, de 25 de junio	Somontano de Barbastro	1.684.894,07*
260/2002, de 23 de julio	Ribera Alta del Ebro	1.542.118,78*
294/2002, de 17 de septiembre	Bajo Aragón	1.739.527,46*
295/2002, de 17 de septiembre	Maestrazgo	871.220,62*
296/2002, de 17 de septiembre	La Ribagorza	1.868.462,30*
297/2002, de 17 de septiembre	Ribera Baja del Ebro	998.698,55*
298/2002, de 17 de septiembre	Andorra-Sierra de Arcos	1.068.629,32*

* La valoración se refiere al ejercicio de la competencia en un año completo, por lo que la cuantía efectivamente percibida correspondiente al año 2002 será proporcional al período de tiempo en que se desempeña efectivamente la competencia.

para atender esas responsabilidades, que lógicamente han de proceder de la Comunidad Autónoma. Las líneas de actuación previstas en apoyo de las comarcas pueden resumirse en las siguientes:

a) Tras detallar las competencias reconocidas a las comarcas, el conjunto de las funciones y servicios que comprenden se valoran por la Ley en relación con los correspondientes programas presupuestarios de los distintos departamentos de la Administración (cuadro 3). Se asume el compromiso de que esa financiación se transferirá a las distintas comarcas y se establece la garantía de que en el futuro podrá ser modificada al alza pero nunca a la baja.

Se trata de un sistema de valoración del coste de las competencias a transferir que evita reproducir el cálculo del coste efectivo –que es el aplicado en las transferencias entre Estado y comunidades autónomas–, por su complejidad y con el convencimiento de que, a través de la oportuna negociación con cada comarca en las correspondientes comisiones mixtas de transferencias, el conjunto de recursos económicos que les asigne la Comunidad Autónoma por los distintos cauces previstos ha de superar con holgura la cifra que pudiera arrojar aquel método.

Cuadro 5
DOTACIÓN PARA GASTOS DE PERSONAL

Módulo de dotación	*Importe en euros*
Comarcas hasta 25.000 habitantes	262.322,21
Comarcas de más de 25.000 habitantes	420.183,45

La distinta complejidad del contenido de esos bloques de competencias aconseja que el ritmo de su traspaso se efectúe en varias fases sucesivas. Así ocurre en la práctica: los decretos de transferencias aprobados hasta el momento contemplan el traspaso de funciones y servicios relativos a las siguientes materias: acción social, cultura, patrimonio cultural y tradiciones populares, deporte, juventud, promoción del turismo, recogida y tratamiento de residuos urbanos y protección civil y prevención y extinción de incendios. La valoración asignada a este paquete de competencias se ha aprobado por los correspondientes decretos (cuadro 4) tras la negociación en comisiones mixtas.

Se prevé que en una segunda fase se aborden los traspasos en materia de protección del medio ambiente, transportes, urbanismo, artesanía, ferias y mercados comarcales y protección de los consumidores y usuarios. Y en una tercera fase, dada su mayor complejidad, completarlos con los relativos a ordenación del territorio, sanidad, agricultura, ganadería y montes y energía y promoción industrial.

b) Un Fondo de Cohesión Comarcal, financiado con una parte de las cantidades detraídas de los programas de gastos afectados (cuadro 3), completará las transferencias del apartado anterior atendiendo a corregir los desequilibrios o desajustes que pudieran apreciarse en el proceso. No obstante su destino será finalista, para actuaciones determinadas.

c) Un Fondo para Gastos de Personal destinado a financiar la estructura de personal necesaria para el ejercicio por las comarcas de las competencias transferidas por la Comunidad Autónoma. Su cuantía se establece en función de la población de la comarca (cuadro 5). Se justifica por haberse optado por no efectuar traspasos de personal asociado al ejercicio de las competencias transferidas dadas sus dificultades jurídicas y sociales. Por ello y para evitar el incremento de costes de funcionamiento, se prevé legalmente que ese Fondo de Personal se nutrirá con las dotaciones de personal que se amorticen en los departamentos y organismos autónomos del Gobierno de Aragón; en suma, que los fondos que se transfieran a las comarcas para financiar su personal deberán dotarse mediante la amortización de plazas en la Administración de la Comunidad Autónoma, lo que obligará internamente a abordar un plan de empleo y la redistribución de efectivos ante la nueva situación.

d) Con cargo al Programa de Política Territorial existe una doble vía de apoyo a las comarcas. Por una parte una dotación para su puesta en marcha y funcionamiento de

Cuadro 6
DOTACIÓN PARA PUESTA EN MARCHA Y FUNCIONAMIENTO

Población comarcal	*Dotación (euros)*
Hasta 10.000 habitantes	114.192,30
De 10.001 a 25.000 habitantes	150.253,03
De 25.001 a 50.000 habitantes	210.354,24
De más de 50.000 habitantes	234.394,72

su organización y actividades según una escala por población (cuadro 6). Por otra aportaciones destinadas a financiar inversiones de carácter supramunicipal en su territorio y al mantenimiento y funcionamiento de esas inversiones. Tienen carácter incondicionado en cuanto a su destino concreto.

Junto a todas estas transferencias la cercana generalización de las comarcas sobre la mayor parte del territorio obliga a la Comunidad Autónoma a una reflexión más profunda sobre su organización sobre el territorio para acometer las adaptaciones de su estructura central y periférica al nuevo modelo comarcal. Tras el debate en las Cortes de Aragón, en sesión de 28 de junio de 2001, de la Comunicación del Gobierno sobre la Administración de la Comunidad Autónoma ante el proceso de comarcalización (BOCA 83, de 25 de octubre de 2000), las resoluciones aprobadas fijan determinados compromisos: elaboración de un plan de reorganización de la Administración ante el proceso comarcalizador, concluir la unificación y adaptación al mapa comarcal de las delimitaciones supramunicipales utilizadas por los distintos departamentos, adecuar las dotaciones de los recursos humanos de los servicios centrales a las exclusivas funciones de dirección y planificación. Se trata de un amplio catálogo de temas que deben abordarse para articular adecuadamente la Administración autonómica con el proceso de comarcalización.

5.3. La comarca, para justificarse plenamente, debe tener también un claro contenido municipalista puesto que uno de sus objetivos básicos es suplir y paliar las insuficiencias de la estructura municipal. Las razones que justifican el ejercicio de competencias municipales son fundamentalmente de dos tipos: por un lado la propia incapacidad de gran número de municipios para prestar adecuadamente muchos servicios básicos, por falta de población y consiguientemente de un mercado de usuarios, lo que hace obligado buscar economías de escala por la carencia de medios técnicos y por el coste excesivo e inabordable del primer establecimiento y del posterior mantenimiento de algunos servicios. El derecho a disponer de ellos debe entenderse, por tanto, como accesibilidad en condiciones y tiempos razonables.

Por otro lado la ampliación del campo de actuación de los municipios que ha acompañado la transformación y modernización de nuestra sociedad lleva consigo que algunas de esas nuevas misiones sólo pueden concebirse como supramunicipales por sus exigencias

técnicas y económicas: son claros ejemplos la promoción del turismo y del desarrollo endógeno, la ordenación del territorio, la protección del medio ambiente. Al mismo tiempo el avance de la informática, de la telemática y de las técnicas de gestión han acortado los espacios y hacen posible una prestación de determinados servicios a distancia sin pérdida de su calidad.

El desempeño por la comarca de competencias municipales debe abordarse por la vía del convencimiento de su oportunidad y eficacia sin atacar a la autonomía reconocida a los municipios. Existen diversas fórmulas jurídicas para formalizar su encomienda a la comarca: la dispensa de la obligación de prestar determinados servicios cuando sea imposible o muy difícil (art. 45 Ley de Administración Local de Aragón), la delegación municipal cuando se trate de servicios de interés supramunicipal, los convenios de colaboración entre municipios y comarca que pueden contemplar muy diversos campos de actuación dada la autonomía local reconocida para promover actividades y servicios que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la Comunidad.

Algunos servicios municipales se vienen prestando ya asociadamente a través de las mancomunidades: esa experiencia previa ha ido estableciendo en la práctica un catálogo de servicios municipales que es obligado o conveniente prestar de forma conjunta y asociada: la gestión de los residuos sólidos urbanos organizada a través de un Plan autonómico que delimita demarcaciones con tal fin, el abastecimiento de agua cuando la fuente de aprovisionamiento deba ser común, los servicios sociales, la organización de actividades deportivas y la gestión y el disfrute compartido de instalaciones de un cierto nivel, la protección civil, la defensa y recuperación del patrimonio cultural, los transportes interurbanos, el apoyo técnico a la gestión y a la disciplina urbanística, las brigadas de obras, la protección de consumidores y usuarios. Actualmente la comarca, al consolidarse como nivel intermedio supramunicipal implantado en la generalidad del territorio, va a suceder a las mancomunidades de fines generales. Así se prevé legalmente y es obligado para evitar duplicidades sin perjuicio de que puedan subsistir mancomunidades con fines especializados. En todas las materias que han venido gestionando las mancomunidades su sucesión por las comarcas lleva implícito que los municipios que integraban aquéllas, al acordar su liquidación y disolución, traspasan la delegación de esas competencias a la nueva entidad comarcal.

Como contraprestación por asumir esos servicios de interés municipal y supramunicipal una de las fuentes de financiación de las comarcas ha de ser las aportaciones de los municipios que las forman. La Ley de Comarcalización señala que «las aportaciones de los municipios a la comarca se determinarán teniendo en cuenta su número de habitantes y el aprovechamiento de los servicios prestados por la comarca. Atendidas las peculiaridades de cada comarca, podrán incluirse índices correctores relacionados con el nivel de renta y riqueza de los municipios o de prestación de los servicios fundamentales de su competencia». Con esta última frase se alude a la necesaria sensibilidad de los municipios más potentes respecto de una postura de solidaridad con los municipios más débiles de la respectiva demarcación comarcal. La fijación de estas aportaciones corresponderá al Consejo Comarcal, quien cada año revisará, al aprobar los Presupuestos, los criterios para determinar dichas aportaciones.

5.4. En relación con las competencias provinciales las leyes comarcales aprobadas incluyen como propia la creación de servicios de asistencia y asesoramiento a los municipios; también reiteran el propósito de asumir la gestión del plan provincial de obras y servicios en su ámbito territorial. La Ley de Comarcalización ya dispuso que las provincias podrán delegar a las comarcas el ejercicio de competencias en relación con la asistencia y cooperación a los municipios y la gestión del Plan Provincial de Obras y Servicios en su respectivo ámbito. En atención a las funciones en que la comarca supla o sustituya a la comarca la provincia deberá contribuir a su financiación. La Ley de Comarcalización dispone al efecto (art. 28) que cuando la comarca asuma la ejecución de obras y prestación de servicios a los municipios de su ámbito que tengan el carácter legal de mínimos y obligatorios, o de funciones públicas necesarias, la provincia deberá colaborar económicamente en su financiación en la proporción que se convenga; por otra parte los presupuestos de las provincias podrán establecer transferencias incondicionadas a favor de las comarcas en atención al conjunto de los servicios de cooperación y asistencia a los municipios que subsidiariamente presten las comarcas.

Estos mandatos legales y la previsible presión que puedan efectuar las comarcas en el futuro para su cumplimiento aconseja que las provincias se replanteen también su posición en el entramado institucional, asumiendo las consecuencias del nuevo modelo comarcal y contribuyendo a su desarrollo.

6. **Un nuevo modelo de Administración**

6.1. A los consejos comarcales corresponde configurar una nueva Administración desde sus cimientos. El sistema de transferencias adoptado evita muchos compromisos previos: no hay traspasos de personal, salvo cuando la comarca suceda a las mancomunidades preexistentes.

Las normas imperativas sobre el tema son elementales: corresponde al Consejo Comarcal la configuración y aprobación de la plantilla de su personal conforme a las dotaciones presupuestarias correspondientes, así como decidir sobre las formas de gestión de los servicios.

En este primer período de transición y de puesta en marcha es normal que sea difícil contar con personal técnico adecuado. Por ello se ha previsto legalmente que la Comunidad Autónoma colabore a través de una encomienda de gestión: «en tanto las comarcas no cuenten con personal propio, las funciones de naturaleza técnica, atribuidas a Cuerpos o escalas para cuyo ingreso se precise titulación de grado superior o medio y que sean necesarias para el ejercicio de determinadas competencias, serán desempeñadas por el personal de la Comunidad Autónoma que viniera realizándola, a través de una encomienda de gestión» (DA 8.ª Ley 23/2001). Con tal fin se han formalizado ya los primeros convenios en materia de inspección turística.

Como Administración pública la comarca deberá contar obligadamente con unos puestos de trabajo que ejerzan las funciones de autoridad reservadas a personal funcionario; entre ellos quienes ejerzan las funciones de secretaría (fe pública y asesoramiento legal

preceptivo) así como el control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera. A partir de ahí queda abierta la posibilidad de configuración de la Administración comarcal. Ya se han manifestado opiniones sobre la necesidad de que los trabajadores de la comarca deben tener arraigo, vivir en la propia comarca. Y sobre la conveniencia de que se trate de una Administración flexible, poco burocratizada, cercana al ciudadano, implicada en el territorio, con un modelo propio que se adapte a las competencias a prestar y utilice toda la gama de entes instrumentales y técnicas de gestión. La nueva organización deberá impulsar la implantación de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Las leyes de creación de comarcas insisten en que «para mejorar la gestión administrativa, se fomentará la firma de convenios de colaboración para el intercambio de servicios y aplicaciones de gestión administrativa a través de la Red Autonómica de Comunicaciones Institucionales (RACI), con todos los municipios en el menor plazo posible». Pretendiendo poner énfasis en el carácter gerencial de esa nueva Administración todas las leyes de creación de comarcas aprobadas incluyen la referencia a la posible figura de un gerente, «si las necesidades funcionales de la comarca lo aconsejan», que se haría cargo de la gestión técnica y ejecutiva y del impulso de los servicios, personal directivo cuyas funciones no quedan bien precisadas y que estaría sometido a las directrices del presidente y del Consejo Comarcal.

6.2. Impulsada en esta legislatura con notable éxito la constitución de las comarcas la próxima legislatura debe ser la de su definitiva puesta a prueba tras el forzoso paréntesis que ha de suponer la renovación electoral de mayo de 2003. Muchas nuevas cuestiones habrán de plantearse. La homogeneidad comarcal inicial, que responde a la necesidad de un modelo común, irá evolucionando hacia una cierta asimetría entre comarcas en función de diversos factores: la especialización competencial en algunas materias según la vocación prioritaria del territorio, la existencia de una experiencia previa de gestión y de una organización consolidada por el trabajo precedente de una mancomunidad, la elaboración de planes estratégicos de actuación comarcal que permitan proponer contratos programa a otras administraciones y la coordinación de las diferentes actuaciones e iniciativas sobre el territorio comarcal articulando iniciativas públicas y privadas.

También se ha de sentir la influencia de las comarcas en la adopción de decisiones políticas: al Consejo Comarcal compete decidir los emplazamientos en su territorio de diversos equipamientos y servicios así como la distribución de subvenciones y ayudas entre los municipios en las materias transferidas; surgirán liderazgos y debates sobre carencias y políticas para superarlas, y puede esperarse que los representantes de las comarcas se integrarán en algún órgano colegiado que sirva de lugar de encuentro, de foro de debate y de lugar de relación con el Gobierno de Aragón.

La comarcalización debe ser un proyecto ilusionante, algo más que la mera creación de una nueva entidad o estructura administrativa; debe contribuir a una nueva cultura territorial. Aunque existan, sin duda, dificultades en ese proceso, se carece de otra alternativa política de modernización de nuestra organización territorial o, al menos, no ha sido formalizada; de ahí la trascendencia de este proyecto.

Nota bibliográfica

Como estudios recientes sobre la comarca en Aragón pueden citarse:

Embid Irujo, A. (2002), «La comarcalización: un cambio trascendental en la organización territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón», *Revista Aragonesa de Administración Pública (RArAP),* n.º 20.

Salanova Alcalde, R. (dir.) (2002), *La comarcalización de Aragón* (segunda edición actualizada), con colaboraciones de Fanlo Loras, A., Oliván del Cacho, J., Tena Piazuelo, V. y Jiménez Compaired, I., Cortes de Aragón.

Salanova Alcalde, R. (2001), «La construcción de un modelo propio de organización territorial de Aragón», en *Derecho de las Instituciones Públicas Aragonesas,* coordinado por Giménez Abad, M. y Tudela, J., El Justicia de Aragón.

En «Jornadas técnicas sobre comarcalización» (2001), 2001, se recogen diversas ponencias de Millana de Ynes, Chapín Blanco, Lardiés Ruiz, Sentis Suñé y Colás Tena, Gobierno de Aragón.

El seguimiento del proceso comarcalizador puede efectuarse en la revista bimestral «Territorio», del Gobierno de Aragón, Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.

Ramón Salanova Alcalde es licenciado en Derecho y Ciencias Políticas, abogado y secretario de Administración Local de categoría superior. Con amplia experiencia profesional en la Comunidad Autónoma de Aragón y en sus entidades locales, es autor de diversas publicaciones sobre algunos de sus aspectos jurídicos. Desempeña desde 1997 el cargo de secretario general técnico del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón.

Punto de mira de la economía aragonesa

Por **Ricardo Pereda**
Cámara de Comercio e Industria de Zaragoza (Comunicación)

Culmina un verano tranquilo desde el punto de vista de las noticias económicas pero en el que se ha confirmado el deterioro de buena parte de los indicadores de coyuntura tanto a nivel nacional como regional. El verano demostró la proyección internacional de las empresas aragonesas (como SAICA, Imaginarium y Barrabés), introdujo dudas en algunos proyectos comunes de la región (como los Juegos Olímpicos de Invierno de Jaca, eliminados de la carrera del año 2010, o el Centro de Excelencia de Internet Walqa de Huesca, la joya del cesado, a mediados de julio, consejero de Industria, Comercio y Desarrollo del Gobierno aragonés, José Porta) y abrió incógnitas a considerar en sectores estratégicos para el desarrollo territorial de la Comunidad Autónoma, como el turismo o el campo. La mejor noticia para Aragón llegó al final del verano con la puesta en marcha de una vieja reivindicación: el 17 de septiembre se inauguró el Tercer Cinturón de Zaragoza –¿alguien recuerda ya cuáles eran los dos primeros?–, una obra de 10,5 kilómetros de longitud que ha costado casi 75 millones de euros. Era la apertura de la primera gran obra del Estado en Aragón en los últimos siete años y la entrada en funcionamiento de un proyecto pactado desde 1989. Nada aporta ya recordar la historia; el Tercer Cinturón debe servir para mirar hacia delante y para constatar la mejora de las infraestructuras de comunicaciones de la capital aragonesa. Vienen tiempos mejores.

La etapa estival se inició con la resaca de la huelga general del 20 de junio, convocada por los sindicatos contra la reforma del sistema de prestaciones por desempleo. Habrá que ver durante el otoño y el invierno los efectos de la ruptura del diálogo social en España pero es de temer el final de la moderación salarial de los últimos años. Y no habrá que obviar, se haga la interpretación que se quiera del paro general del 20-J (éxito, media huelga o fracaso), la existencia de un malestar social entre los trabajadores asalariados que defiende el actual modelo de protección y la estabilidad en el empleo. El verano también trajo el adiós definitivo a la peseta, el 30 de junio, cuando dejaron de cambiarse por euros en las entidades financieras y el canje quedó limitado a las oficinas del Banco de España. Tampoco han cesado las noticias sobre escándalos contables de grandes corporaciones en Estados Unidos, lo que tendrá un efecto sobre el resto de las economías occidentales. De momento en España ya se ha creado la denominada Comisión Aldama para mejorar la transparencia y la seguridad en las grandes empresas cotizadas, al estilo del proceso que culminó en el Código Olivencia de Buen Gobierno. Sin embargo la voluntariedad de las medidas puede esterilizar cualquier acción en la línea de mejorar la transparencia empresarial en España.

Un perfil depresivo

Mientras la actividad económica se debate en lo que va de año entre la prolongación del perfil depresivo, que ha evitado hasta ahora caer en la recesión, y el inicio de la recuperación de la mano de una mejoría internacional. La tensión provocada por el posible ataque de Estados Unidos a Irak y el primer aniversario del 11-S no ayudan a despejar el panorama económico. En este contexto el ritmo de crecimiento de la economía aragonesa, según las estimaciones que realiza el Gobierno autónomo, se encuentra rozando el 1,5 por 100 y ya claramente por debajo del 2 por 100 cuando hace dos años el impulso el producto interior bruto (PIB) de la Comunidad se situaba en entornos del 4 por 100.

Algo similar ocurre a nivel nacional aunque en el caso de Aragón existen dos datos que invitan a la preocupación ante los próximos meses: en el primer trimestre la actividad del sector industrial descendió el 0,69 por 100 –según las estimaciones oficiales– y las exportaciones bajaron el 10,07 por 100, cifras ambas correspondientes al primer trimestre, mientras la construcción (1,86 por 100) y los servicios (2,50 por 100) sirvieron para mantener el impulso económico. Por otra parte el paro registrado en las oficinas del Inem creció el 6,37 por 100 en España (92.995 desempleados más) y el 0,54 por 100 (170 personas) en Aragón durante los últimos doce meses. Sin embargo el mes de agosto se cerró con un fuerte incremento del desempleo en Aragón respecto al mes anterior (el 1,58 por 100 y 494 parados más) que sugiere una aceleración del suave ritmo depresivo de la economía desde el año 2000. La región mantiene una de las más bajas tasas de paro del país, el 6,38 por 100, idéntica a la de Cataluña y sólo mejorada por Baleares (4,24 por 100 de la población activa); como la Comunidad Autónoma ha recibido durante el verano las competencias sobre políticas activas de empleo es de esperar que mejoren los planes públicos de inserción de los desempleados gracias a la mayor cercanía al problema y a su correcto diagnóstico.

Un clima extraño

Nadie sabe hacia dónde va la economía en este momento. Ni cómo. Existen analistas que auguran una profundización de los desequilibrios macroeconómicos hasta entrar en recesión, mientras otros economistas confían en una recuperación –también aquí se encuentra división de opiniones entre quienes la esperan tímida y quienes la prevén más intensa– para el año 2003. El consenso es cada vez más difícil y la economía parece sufrir algo semejante al clima: algo ocurre pero no está claro qué. Se habla de ciclos en V e incluso en W pero la perplejidad invade a no pocos economistas. Se dice que los ciclos ahora son más largos, parece que se olvida la idea de que los ciclos habían desaparecido. Al igual que los inviernos son cada vez más cálidos y los veranos más fríos y lluviosos, las depresiones económicas parecen muy suaves y prolongadas mientras cae en el olvido la utopía de un largo ciclo

de prosperidad sin desequilibrios. Algo está ocurriendo y lo que queda de 2002 y el año 2003 será decisivo para saberlo. El problema es que ese extraño clima económico dificulta la adopción de decisiones tanto de política económica como de inversión y consumo privado. Hasta los mercados bursátiles reflejan ese extraño clima sumidos en la desorientación. Unas cotizaciones sin rumbo que en su desplome, especialmente en lo que respecta a valores tradicionalmente sólidos y poco especulativos, han dado una amarga lección a lo que se denominó el «capitalismo popular»: las bolsas suben pero también bajan, tocan fondo e incluso escarban. Que se lo pregunten a los inversores en valores tecnológicos.

En el caso de Aragón el Equipo Hispalink apuesta en su último informe porque la economía regional «será capaz de mejorar los resultados producidos en 2001», con una predicción de crecimiento para el 2002 del 2,3 por 100 y de aumento del empleo del 1 por 100 (en media de la Encuesta de Población Activa). Ese panorama admite un descenso del 0,9 por 100 de la industria aragonesa, que no será mayor siempre que se produzca el esperado cambio de tendencia –al alza- en las exportaciones. En esta línea el informe sobre la economía aragonesa en los primeros meses de 2002, realizado por la Cámara de Comercio e Industria de Zaragoza, nota con claridad la ralentización de la actividad industrial. Insiste el análisis cameral en que la recuperación del conjunto regional dependerá de la mejora de la demanda, del impulso de la industria y de que la construcción resuelva sus problemas estructurales (en especial la falta de suelo asequible). Uno de los aspectos más positivos del informe es el mayor optimismo detectado entre las opiniones empresariales por la Encuesta de Coyuntura Industrial, que invita a esperar una recuperación en los próximos meses. El Índice de Síntesis Promedio de Demanda, Ventas y Cartera de Pedidos muestra una mejoría de las expectativas empresariales según avanza el ejercicio.

Euroinflación

El verano trajo las primeras rebajas en euros. La temporada de ofertas permitió comprobar que la adaptación de los españoles a la nueva moneda única ha sido rápida –aunque mentalmente se mantenga el cálculo en pesetas la utilización de los euros no ha traído ningún problema a los ciudadanos– pero ha tenido un efecto perverso: la inflación se ha descontrolado. El encarecimiento del coste de la vida no es sólo atribuible a la aparición del euro, con los consiguientes redondeos abusivos, ya que aún existen sectores muy al abrigo de la competencia abierta e instalados en el hábito inflacionista. Pero los datos son contundentes: el índice de precios al consumo (IPC) de agosto, en términos interanuales, se ha situado en el 3,6 por 100 en España y en el 3,8 por 100 en Aragón.

¿Qué sectores protagonizan el alza? En los siete primeros meses del año en la Comunidad sobresalen las subidas en hoteles, cafés y restaurantes (7,3 por 100), transporte (5,2 por 100) y bebidas alcohólicas y tabaco (4,2 por 100). Es decir, entre el sector de ocio y el trans-

porte, donde impacta tanto la subida de las gasolinas como de las tasas, imposibilitan que se relajen los precios. Como ha escrito el economista Francisco Bono, «lo que está ocurriendo no es un simple ajuste por redondeo, sino, lisa y llanamente, una mala práctica sin justificación alguna, que afecta gravemente a los bolsillos y a la competitividad de la economía española». Incluso exponía el caso extremo de un comerciante que había hecho su particular conversión de pesetas a euros para el precio de unas zapatillas: de 775 pesetas a 7,75 euros (1.289 pesetas). Esa coma era una de las más caras de la historia.

Zaragoza respira

Es tal la carencia de infraestructuras en Zaragoza que no está de menos revisar de vez en cuando el estado de la cuestión. La entrada en servicio, por fin, del Tercer Cinturón, así como la inminente llegada de la conexión ferroviaria por AVE con Madrid, suponen el mayor avance en infraestructuras de las últimas décadas en la capital aragonesa. Tal fue la expectación que el 17 de septiembre, a partir de las dos de la tarde, miles de zaragozanos se lanzaron a conocer los diez kilómetros y medio del Tercer Cinturón, que incluso sufrieron sus primeras retenciones. Por fin un vehículo que venga de Cuarte y quiera dirigirse a los polígonos industriales de la carretera de Castellón no tendrá que atravesar el casco urbano.

Las previsiones oficiales apuntan a que veinticinco mil vehículos atravesarán a diario la nueva vía, que contribuirá a reducir en un 15 por 100 el tráfico por el centro de la capital aragonesa y que dará servicio a once barrios. Mas no se acaban ahí las necesidades: en los próximos años Zaragoza vivirá un frenesí de inauguraciones. Esperan la ronda sur del Cuarto Cinturón, la conexión de la autopista A-68 con la carretera de Logroño, el desdoblamiento de la carretera de Castellón (N-232) y los nuevos accesos desde la carretera de Valencia, convertida ya en la autovía Somport-Sagunto. Son obras indispensables para que Zaragoza pueda respirar y que deberían acelerarse al máximo, al igual que es necesario desbloquear cuanto antes el diseño del cierre del Tercer Cinturón entre Delicias y el Actur y la licitación de la ronda este del Cuarto Cinturón.

Ni Zidane ni Springsteen

Zaragoza se encamina hacia una profunda transformación urbana gracias a las infraestructuras, cambio acompañado por un intenso impulso inmobiliario y por nuevas expectativas comerciales. Está prevista la construcción de casi cincuenta mil pisos durante los próximos años –supone unos 140.000 habitantes– y se han puesto sobre la mesa dos grandes proyectos de centros comerciales: Puerta Venecia, con una inversión de 200 millones de euros y la creación de un complejo de 150.000 metros cuadrados edificados que reúnen desde parques temáticos a grandes superficies comerciales, y Aragonia, un centro de ocio y

comercio en el entorno de la zona de Romareda. El Plan de Equipamientos Comerciales de Aragón limita la creación de superficies comerciales por encima de los 2.000 metros cuadrados, por lo que se va a abrir en los próximos meses el debate sobre su modificación. Dos puntos de vista tendrán que compatibilizarse para resolver una ecuación complicada: el mantenimiento del pequeño comercio, como lo que da vida a las calles de la ciudad, y la vocación de Zaragoza como capital comercial del valle del Ebro, basada en sus grandes centros.

Sin embargo la oferta cultural y de ocio –más allá de los centros comerciales– de una capital con más de 600.000 habitantes y que aspira a situarse en el mapa de ciudades medias europeas, presenta grandes debilidades. Lo ocurrido este verano debe hacer reflexionar: Zaragoza recibe cada vez más visitas, y más largas, durante julio –el dato: un 14 por 100 más en el mes– y agosto, y la ciudad, más allá de su patrimonio, tiene poco que ofrecer. Un 80 por 100 de los turistas acude a Zaragoza atraído por su riqueza monumental y cultural; durante el año además las visitas se basan en el turismo de congresos y de paso.

Falta una oferta de entretenimiento que atraiga a los turistas y que además dé servicio a los zaragozanos. Conciertos, que ya han adquirido un gran nivel gracias al Auditorio, ballet, teatro, museos, galerías y deporte son ya un atractivo de cualquier ciudad. Zaragoza no es una ciudad de segunda pero un hecho podría invitar a meditar cómo es su oferta de ocio: no tiene, tras el descenso del Real Zaragoza a Segunda División, deporte profesional de élite entre las disciplinas que más público atraen. Seguramente será una situación transitoria pero una ciudad de 600.000 habitantes necesita fútbol, baloncesto y balonmano de Primera División, así como grandes espectáculos deportivos, como torneos de tenis, atletismo o finales europeas. Zaragoza tiene que ponerse en el mapa del mundo del espectáculo –¿qué es hoy el deporte?– y añadir además grandes conciertos. De momento en la capital aragonesa no se verá ni a Zidane ni a Bruce Springsteen.

Empresas de primera

La situación de la oferta cultural y de ocio de la ciudad es aún más extraña cuando se observa, como se ha podido comprobar de varias noticias conocidas este verano, que existen empresas aragonesas que juegan en la Primera División mundial. La papelera SAICA se convirtió en la primera multinacional aragonesa que alcanzará este año una facturación de 1.200 millones de euros gracias a la adquisición de La Rochette y del reparto de sus activos con el grupo británico Anglo American. La compañía aragonesa se ha convertido en la cuarta empresa europea del sector del embalaje además de mantener su posición de liderazgo en España. Ya tiene factorías en España, Francia, Italia y Eslovenia.

Por otra parte el grupo francés de artículos de lujo LVMH (Louis Vuitton-Moët Hennessy) tomó una participación del 40 por 100, a través de un fondo de capital-inversión, en la cadena aragonesa de tiendas de juguetes Imaginarium. LVMH factura 12.000 millones de

euros y tiene mil quinientas tiendas en todo el mundo con marcas tan conocidas como Dior, Tag Heuer, Moët Chandon y Loewe entre otras. El equipo fundador de la empresa aragonesa mantiene el 41 por 100 y la firma de capital riesgo 3i se queda con el 19 por 100 restante. El fondo de LVMH sólo invierte en empresas de alto crecimiento en segmentos de consumo especializado y con gran valor de marca. El proyecto de Imaginarium, con la inyección financiera y de conocimiento que aporta el grupo de artículos de lujo, es duplicar sus doscientas tiendas actuales hasta cuatrocientas y alcanzar una dimensión mundial. Es un ejemplo de saber hacer. Tan potente es su marca que la firma aragonesa ha denunciado a Toys'R'Us y a Amazon por imitarles. «Para hacer grandes empresas hay que buscar nuevos mercados, profesionalizar las empresas familiares, buscar alianzas y tener ambición internacional para competir con los mejores. Si lo han hecho SAICA e Imaginarium, por citar dos de los casos más notables de los últimos tiempos, lo pueden hacer otros y esa es una fuente segura de creación de riqueza regional», ha escrito el periodista José Carlos Arnal en un artículo en «Heraldo de Aragón».

En el campo de la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación la empresa aragonesa Barrabés.com, que vende equipos de montaña por Internet, se ha convertido en uno de los líderes de su sector a nivel mundial gracias a sus bajos precios. Para comprobarlo sólo basta observar la reacción de las tiendas de montaña de Estados Unidos ante la penetración de Barrabés en el mercado norteamericano: el boicoteo mediante la presión a los fabricantes de su país para que no suministren a la firma española y a las revistas especializadas para que no acepten la publicidad. Una pequeña empresa nacida en Benasque se enfrenta así a las poderosas tiendas del país que hacía paradigma de la libre competencia comercial. Barrabés.com argumenta que sus precios, mucho más baratos que los de las tiendas físicas, se basan en una mejor logística.

Un balón de oxígeno

Asimismo, mal que les pese a los agoreros que hace sólo un año aventuraban el cierre de la planta de Figueruelas, Opel España ve cada vez más claro su futuro industrial. El 22 de agosto salió de la cadena de producción el primer vehículo piloto del nuevo modelo Meriva que complementará la producción del Corsa y que permitirá sortear con más facilidad los vaivenes de los mercados. El Meriva supondrá casi el 50 por 100 de la capacidad productiva de la factoría de Figueruelas y será la única planta del grupo que lo produzca en Europa. Todo «un balón de oxígeno», tal como lo calificó el presidente de Opel España, Juan José Sanz. Así, tal como establecía el plan Olimpia (la reestructuración a nivel europeo de Opel), la planta aragonesa seguirá con el 100 por 100 de su capacidad productiva y del empleo. Incluso el presidente de Opel, Carl-Peter Foster, manifestó que se trataba de «excelentes noticias» para Zaragoza. Por si fuera poco, en cumplimiento del plan industrial firmado por

Opel España y el comité de empresa, ciento setenta y tres jóvenes se incorporaron a su plantilla este verano con contrato de relevo en sustitución de los empleados especialistas mayores de sesenta años que han aceptado un contrato de jubilación parcial. Opel España está a punto de cumplir veinte años en Aragón y lo hace en una buena situación competitiva.

Por último también existen ejemplos de pujanza entre empresas pequeñas. Construcciones Grávalos, una PYME zaragozana, fue galardonada por la multinacional BSH Bosch-Siemens como uno de sus mejores proveedores europeos debido a su «servicio, calidad, flexibilidad, innovación y precio». La empresa familiar zaragozana, ya en tercera generación, tiene una plantilla de cincuenta personas de alta cualificación y produce conectores para la industria electrónica de consumo, electrodomésticos de gama blanca y sector del automóvil. Destaca por su flexibilidad, que le ha permitido adaptarse a las estrategias de producción *just-in-time*.

Las otras infraestructuras

El repaso al mapa de infraestructuras que afecta al conjunto de Aragón conduce inevitablemente al Plan Hidrológico Nacional (PHN). Lejos de resolverse el conflicto y una vez ya aprobada la Ley que desarrolla el PHN, el verano trajo inquietantes noticias sobre el aprovechamiento de las aguas del Ebro que se va a hacer en el Levante; crece la impresión que desde el PHN se va a *regar* el crecimiento turístico y agrario de regiones como Murcia. También aparecen nuevas necesidades de agua en la cuenca del Segura. Son situaciones que no contribuyen a buscar soluciones al conflicto y que se resumen en los titulares de una noticia de «El Periódico de Aragón»: «Caos y confusión con las cifras. Los datos de la demanda y del gasto de agua en el Segura resultan difíciles de determinar por el cruce entre las afirmaciones oficiales y las denuncias». Mientras los sindicatos UGT y CCOO convocan una concentración para el 6 de octubre en Zaragoza contra el PHN que servirá además para recordar el segundo aniversario de la histórica manifestación del 8 de octubre de 2000. Quizá sea el momento de analizar qué se ha conseguido desde entonces.

Otra base de las infraestructuras es la energía. El Consejo de Ministros aprobó el 13 de septiembre las líneas maestras de la planificación energética en España hasta el año 2011, que se basa en la apuesta por el gas (su peso subirá del 12 al 22 por 100 en el balance energético) y las energías renovables (que crecerán del 5,6 al 12 por 100). En el caso de Aragón destaca que no se aclara cómo se va a realizara la conexión de la futura planta regasificadora de Sagunto con el centro del país: por Albacete o por Teruel. Son cuestiones que suelen pasar inadvertidas pero Aragón se juega mucho en el trazado definitivo del gasoducto Levante-Madrid. No todo son carreteras o agua, también existen las infraestructuras de energía y de telecomunicaciones, más invisibles pero igual de básicas. Por otra parte el plan energético incluye una serie de líneas de transporte eléctrico en la Comunidad y recupera la polémica interconexión con Francia a través de la Aragón-Cazaril.

Política y proyectos

El verano trajo noticias decisivas para tres de los grandes proyectos de la Comunidad: los Juegos Olímpicos de Invierno de Jaca, el Parque Tecnológico Walqa de Huesca y la Plataforma Logística de Zaragoza (Pla-Za). De las tres iniciativas cabe sacar una conclusión; que los avatares de la política, sea un cambio de consejero o de signo en el Gobierno, no han de torcer los proyectos comunes. También es necesario concitar el mayor consenso social para que las iniciativas tengan mayor fuerza. Siempre que no se produzcan irregularidades que exijan el control de los representantes políticos sería bueno, por ejemplo, evitar rifirrafes parlamentarios por esos temas. Y tampoco el consenso puede convertirse en carta blanca a la hora de poner en marcha inversiones básicas para Aragón; aunque no tenga un rango equiparable a Jaca 2010, Walqa o Pla-Za, produce sonrojo que se tenga que cerrar una planta de un centro comercial (el de la plaza Utrillas de Zaragoza) por irregularidades urbanísticas tras lograr la Federación de Empresarios de Comercio de Zaragoza que la Justicia les diera la razón respecto al exceso de superficie edificada.

El pasado 28 de agosto Jaca se quedó fuera de la carrera de los Juegos Olímpicos de 2010. El Gobierno de Aragón se apresuró a ofrecer su apoyo a la candidatura para el 2014 y dio en el clavo al calificar el proyecto como «extraordinariamente importante para el desarrollo económico, turístico y deportivo» de la Comunidad. Aunque finalmente no se logre organizar unos Juegos de Invierno el proceso de candidatura puede observarse como una oportunidad de modernizar las infraestructuras y los equipamientos del Pirineo aragonés. Llaman a la reflexión los problemas por los que Aragón se ha quedado fuera de la carrera olímpica: la falta de alojamientos turísticos de calidad alta y media-alta y la debilidad de las infraestructuras y las comunicaciones. Posiblemente la próxima será la última oportunidad pero valdrá la pena si sirve, aunque no se logren los Juegos de Invierno, para resolver las deficiencias detectadas. Lo dejó escrito Manuel Fonseca, director gerente de Jaca 2010, días después de la eliminación: «Los Juegos Olímpicos no son un fin, son un medio para, en ese camino, dar un salto adelante en los planteamientos de desarrollo. Las candidaturas deben estar pensadas a la medida de las ciudades o territorios que los deben acoger y sólo así merece la pena participar».

El proyecto de Plataforma Logística siguió su camino: adjudicó por 90,5 millones de euros –el mayor contrato de la Comunidad Autónoma en su historia– las obras de la primera fase de urbanización y de la instalación y suministro eléctrico de todo el complejo y licitó el proyecto y la construcción de dos plantas llave en mano de 13.000 metros cuadrados cada una. Qué rápido trabaja la Administración cuando existe un decidido impulso político. Inditex tiene muy avanzada la construcción de su centro logístico en Pla-Za mientras el complejo digital de Global-3 y el almacén de Imaginarium ya están en obras. Las estimaciones de Pla-Za a pleno rendimiento apuntan a trescientas cincuenta empresas instaladas y siete mil empleos generados.

El Centro de Excelencia en Internet Walqa se vio afectado por un replanteamiento del proyecto. Cesado su impulsor, José Porta, el nuevo consejero de Industria, Comercio y Desarrollo del Gobierno de Aragón desde el 16 de julio, Arturo Aliaga, decidió cambiar algunos aspectos del proyecto. Sobresale que Barrabés pierde la exclusividad de las consultorías de los proyectos de comercio electrónico para PYMES que ahora se abren a otras firmas del sector. El consejero de Industria incidió en que Walqa es «una iniciativa estratégica y prioritaria para el Gobierno de Aragón».

El impulso empresarial

Las instituciones y las organizaciones empresariales aragonesas han encontrado en los últimos meses una senda que da argumentos a su necesaria adaptación del siglo XXI. Dos iniciativas de calado se han puesto en marcha en el mes de septiembre: el día 5 se firmó en Calahorra un convenio entre las confederaciones de empresarios y las cámaras de comercio de Navarra, La Rioja y Aragón para impulsar el crecimiento económico del valle del Ebro, y el día 11 se inauguró la Ventanilla Única Empresarial de Zaragoza.

El protocolo de colaboración entre organizaciones empresariales y cámaras de comercio se centra en el sector agroalimentario, un rasgo común a las tres comunidades que conforman el valle del Ebro. Ya se han iniciado los trámites para la creación de la marca conjunta Valle del Ebro con el fin de comercializar los productos agroalimentarios de toda el área y se ha registrado el dominio web ValledelEbro.com. Asimismo se va a crear una Feria de Productos Agroalimentarios del Valle Medio del Ebro con carácter anual y se potenciarán las misiones comerciales conjuntas al extranjero de empresas de Aragón, Navarra y La Rioja. Además el próximo curso se pondrá en marcha un Posgrado en Gestión y Negocios de Agroalimentación, en cuyo programa ya están trabajando las tres universidades públicas de la zona.

La Ventanilla Única Empresarial, por otra parte, es una iniciativa que pretende facilitar, en un único centro, a los emprendedores la puesta en marcha de sus empresas. Colaboran en la iniciativa el Ministerio de Administraciones Públicas, el Ayuntamiento de Zaragoza, el Gobierno de Aragón, la Cámara de Comercio e Industria de Zaragoza y el Consejo Superior de Cámaras. La Ventanilla Única, que se ubica en la Cámara de Zaragoza, integra servicios de atención, asesoramiento y tramitación para la creación de empresas. El tiempo necesario para crear una empresa se reduce a una semana o menos y los emprendedores pueden hacerlo además en un único punto. Una gran ventaja que para alcanzar su máxima eficiencia debe complementarse con la simplificación de los trámites y con la extensión de la iniciativa a Huesca y Teruel además de introducirse en Internet.

La etapa estival también trajo el nombramiento del nuevo director de la Feria de Zaragoza. José Antonio Vicente, un experto conocedor de los mercados internacionales y del

mundo ferial, se hace cargo del recinto de la carretera de Madrid con el objetivo de aplicar el Plan Estratégico y dar mayor proyección a las instalaciones. Vicente tiene el reto de mantener a Zaragoza en el mapa de los grandes certámenes internacionales, como las ferias de maquinaria agrícola FIMA o maquinaria de obras públicas y construcción SMOPYC, y de realizar una política comercial más agresiva. La competencia es muy dura pero Zaragoza tiene un hueco que puede aprovechar la saturación de ciudades como Madrid y Barcelona. El éxito de la tercera edición de la exposición sobre energía Power-Expo invita al optimismo. Hay sitio.

Incertidumbre agraria

El campo aragonés vive instalado en la incertidumbre. Entre la sequía y las tormentas por un lado y mirando a los despachos de la Unión Europea (UE) por otro. Durante el verano se conocieron los primeros ejes de la reforma de la política agraria común (PAC) que debe aprobarse en el primer semestre del próximo año para su aplicación a partir de 2004. La filosofía general, que cada agricultor decida lo que produce, suena bien pero los matices hacen desafinar a la sintonía. Aragón sale claramente perjudicada del planteamiento de la nueva PAC, que puede incidir en exceso en el ahorro presupuestario –la ampliación de la UE está en el horizonte– y olvidar en cambio las aspectos de desarrollo territorial. Las organizaciones agrarias aragonesas ya han puesto el grito en el cielo contra la reforma de la política agraria. De nuevo la agricultura mediterránea sale perjudicada frente a la continental.

La nueva PAC plantea recortes sustanciales de precios y de subvenciones así como la eliminación de mecanismos de seguridad mientras se aumentan las ayudas al desarrollo rural. El impacto global puede ser neutro e incluso favorable para España pero el problema comienza cuando se baja al terreno. No será lo mismo para todas las comunidades ya que salen claramente favorecidas las zonas con agricultura de mercado, como los cultivos hortofrutícolas intensivos. En cambio Aragón podría sufrir una severa caída de las rentas agrarias en actividades tan importantes para su medio rural como el trigo, la cebada y la ganadería de ovino.

Mientras la climatología ha dejado este año una de las peores cosechas de los últimos años en el campo aragonés. La sequía ha estropeado el cereal de secano mientras las tormentas y las fuertes lluvias han golpeado a la fruta. Sólo el sector vitivinícola parece presentar una buena campaña con una vendimia superior a la del año 2001 y con una penetración cada vez mayor de los vinos aragoneses en los mercados.

Una reflexión sobre el largo plazo

Por último durante el verano se conocieron una serie de estudios que invitan a matizar el pesimismo que muchas veces invade a los aragoneses. Por una parte el último censo de

población del Instituto Nacional de Estadística (INE), la fuente demográfica más fiable, demuestra que la población de Aragón ha crecido el 1,3 por 100 en la última década (1991-2001): hasta llegar a 1.204.215 habitantes. Son 15.398 habitantes más en diez años; no es una gran cifra pero rompe la tendencia a la pérdida de población. El análisis por comarcas aproxima a las zonas más pujantes de la Comunidad: la población crece a tasas apreciables –por encima de la media regional– en Valdejalón, Zaragoza, Jacetania, Ribera Alta del Ebro, Hoya de Huesca y Sobrarbe. En cambio desciende a un ritmo con mayor intensidad que durante la década de los años ochenta en Monegros, Bajo Cinca, Aranda, Ribera Baja del Ebro, Bajo Martín y Andorra.

Por otro lado en el bienio 2000-2001 la economía de Aragón creció al mismo ritmo en media anual que la española, el 3,4 por 100, según la revisión de datos realizada por el propio INE. Rompe así con algunos mensajes negativos sobre que Aragón siempre crece menos que la media nacional. En este sentido, más que la pelea anual sobre la interpretación de los datos, resulta significativa una investigación de la Fundación de Cajas de Ahorros Confederadas (Funcas) sobre el mapa geoeconómico español. Las provincias de Zaragoza y Huesca, incluidas en el área de la Cuenca del Ebro (con Navarra, La Rioja, Álava y Lérida) es junto con Madrid la única zona que supera el nivel económico medio de la UE pero, atención, sus expectativas son «decrecientes». Ahí es dónde hay que actuar, máxime cuando el estudio advierte de que Valencia y Cataluña perderán posiciones si no reciben más inversiones. Teruel forma parte del área definida como Macizo Ibérico, junto a Soria, Guadalajara y Cuenca, una zona intermedia.

En definitiva que Aragón debe jugar en el largo plazo. Lo expresó con claridad el presidente del Gobierno aragonés, Marcelino Iglesias, el pasado mes de agosto en Barbastro durante los actos del XX aniversario del Estatuto de Autonomía: «En estos veinte años hemos avanzado de una forma excesivamente lenta en relación a nuestros vecinos y eso ha producido cierta desmoralización», un problema de mejora de la autoestima al que añadió la necesidad de entrar en una fase de estabilidad política. «La falta de continuidad en los proyectos, como consecuencia de la inestabilidad de estos veinte años, ha sido el segundo gran problema de Aragón», dijo. Largo plazo, consenso y estabilidad; así funcionarán los proyectos comunes.

ECONOMISTAS ARAGONESES

Juan Polo y Catalina



Una de las consecuencias más positivas de la existencia en Zaragoza, desde 1784, de una Cátedra de Economía y Hacienda auspiciada por la Real Sociedad Económica Aragonesa de Amigos del País, fue la de preparar a varias generaciones de economistas que prestarían posteriormente muy valiosos servicios al Estado.

Juan Polo y Catalina es uno de ellos. Nacido en 1777 en Cabolafuente, en el confín zaragozano ante Castilla, cerca de Ariza, estudió en los Escolapios de Zaragoza, en cuya Universidad cursó Filosofía y Jurisprudencia y más tarde Leyes a la vez que acudía con gran provecho a las aulas de la Económica, donde estudiaría Economía y también Agricultura. Allí coincidió con otro futuro personaje, el matemático José Duato y Latre, con quien colaboraría en la confección de la Estadística Industrial de las Canarias.

Pronto pasa a la docencia y colabora con la Real Sociedad de diversos modos. En 1796 realiza un estudio sobre la Balanza de Comercio, en el que la principal referencia es Aragón; en 1789 es auxiliar de Normante, al que sucederá en sus frecuentes viajes a Madrid. Antes de marchar él mismo a la Corte, donde trabaja y reside desde 1801 como oficial del Departamento de Fomento General del Reino y Balanza de Comercio, deja entre otros varios trabajos inéditos su recopilación de las leyes españolas sobre tratados de Comercio.

Impulsor del Censo de frutos y manufacturas de 1803, la principal razón por la que se recordaba a Polo hasta ahora, es más importante, desde el punto de vista teórico, su texto titulado Introducción a las descripciones histórico-políticas de las fábricas e industria de España, *próximo a editarse por el profesor Alfonso Sánchez Hormigo, que lo ha estudiado a fondo. A él debemos noticia e información sobre éste tan atractivo e interesante personaje y el rescate de éste y otros manuscritos (por ejemplo su crítica a Normante) conservados en el Fondo Eggerton de la British Library de Londres.*

Lo principal de ese texto es su modernidad y su propuesta frente al mimético agrarismo y mercantilismo de Normante y casi todos los demás, más recipiendiarios que originales, del pragmatismo como base de la nueva Economía, que exige urgentes reformas. Además, como se evidenciará en esa próxima edición, Polo y Catalina es el más decidido partidario de impulsar las manufacturas como medio más rápido y seguro de auspiciar el ansiado crecimiento económico.

Eloy Fernández Clemente

La I Conferencia Económica Aragonesa


PRIMERA CONFERENCIA
ECONÓMICA ARAGONESA
Excma. Sociedad Económica Aragonesa
de Amigos del País
RESUMEN DE ACTOS, SESIONES
Y TRABAJOS REALIZADOS
ZARAGOZA, OCTUBRE 1933

El 15 de octubre de 1933, con gran solemnidad, se inauguraba en el Teatro Principal de Zaragoza una serie de actos que iban a analizar la situación económica de Aragón. Los había organizado la Real Sociedad Económica Aragonesa de Amigos del País, como explicaba, hablando el primero, su presidente, Antonio Lasierra Purroy. Y su éxito de convocatoria no podía ser más balagüeño pues acudieron cuarenta ayuntamientos y numerosas entidades industriales, agrícolas, docentes (destacadamente las cámaras de Comercio e Industria, los sindicatos agrarios y de regantes y, claro, la Universidad), así como muchas personas a título individual y adhesiones muy destacadas. Las sesiones fueron muchas y tuvieron a los principales especialistas al frente.

La primera ponencia, dedicada a la Estadística económica de Aragón, *estuvo a cargo del futuro gran economista en el exilio Manuel Sánchez Sarto; la del* Territorio y población *tuvo tres, la principal la de Javier Almansa; la sección estrella, la de* Agricultura, *tuvo muchas de gran actualidad y trascendencia, de Joaquín Ximénez de Embún, Pelayo Hore y Blasco Roncal, con intervenciones de Giménez Soler, E. Luño Peña, F. Pasqual de Quinto y los ingenieros agrónomos Pitarque y Lapazarán. Otros temas analizados fueron la* Mancomunidad Hidrográfica, *la* industria *(Pueyo, Pellejero, Tomeo, etc.), las* comunicaciones *(Pella, Calvo Alfaro y otros), las* haciendas locales *(J. Lorente Sanz, etc.), los* temas financieros *(J.A. Torrente), los* aragoneses en Madrid, Barcelona y Valencia *(de los primeros habla J. García Mercadal). Llama la atención el interés por el* desarrollo del turismo, *sobre el que versan intervenciones de Enrique Celma, Eduardo Cativiela, José Galiay, J.M. López Landa y Miguel López de Gera.*

Se atiende a las demandas de los pueblos y se elaboran unas conclusiones que son peticiones urgentes sobre mejoras pecuarias, hidráulicas, cooperativas, sobre la Reforma Agraria, comercio, transportes, etc., y se piden una Hacienda regional y la adopción de una carta económica municipal.

La República, aunque entre tensiones, estaba ya afincada, muy poco después será el vuelco hacia la derecha en las elecciones y las fuerzas vivas, en especial la patronal, tienen extraordinario interés en agrupar a los diversos sectores, organizar una estrategia de crecimiento económico y defender lo que consideran los principales valores.

Eloy Fernández Clemente

[Economía Aragonesa]

18

Publicación trimestral de la Caja de Ahorros y M. P. de Zaragoza, Aragón y Rioja

iberCaja

[Servicio de Estudios]

SELECCIÓN DE TÉRMINOS HABITUALES EN LOS MERCADOS DE VALORES

ANÁLISIS TÉCNICO O «CHARTISTA»: método de análisis de un valor cotizado en Bolsa o en cualquier otro mercado, que consiste en el cruce de la ingente información que el mercado dispone referente a un valor en cuanto a precios, volúmenes y comportamientos a través del tiempo. La representación gráfica de los datos y el estudio de las figuras producidas por los gráficos detectan tendencias que se aprovechan para la toma de decisiones de inversión.

ANÁLISIS FUNDAMENTAL: método de análisis de un valor cotizado en Bolsa u otros activos que persigue la obtención del valor intrínseco del activo a partir de la estimación de su capacidad de generación de rendimientos en el futuro. Con este análisis se trata de identificar los factores determinantes del beneficio empresarial y establecer una previsión de su evolución futura a través de un estudio detallado del valor: estados contables de la compañía emisora, expectativas de crecimiento y de generación de beneficios, mercado en el que operan, datos macroeconómicos, variables de la economía…, etc. Es decir, un análisis de los fundamentos básicos en que se sustenta el valor analizado.

PRECIO OBJETIVO: valor intrínseco obtenido mediante el análisis fundamental. Utilizado por los analistas bursátiles para aproximar el grado de sobrevaloración o infravaloración de un valor en el mercado al compararlo con el de cotización.

FED FUNDS: Fondos Federales de Estados Unidos. El anuncio de un aumento o descenso de los tipos de los Fed Funds equivale a un endurecimiento o relajación en la política monetaria de la primera potencia económica del mundo.

BLUE CHIPS: término anglosajón que se aplica a las acciones más prestigiosas que cotizan en Bolsa. Son títulos emitidos por compañías solventes, con buenos datos fundamentales, que actúan en importantes sectores económicos y con gran capacidad de generación de beneficios y dividendos. Forman parte de todas las carteras modelo de las grandes sociedades de valores lo que les da gran liquidez y revalorización estable a medio/largo plazo, convirtiéndolas por regla general en inversión segura a medio/largo plazo.

BONO «HIGH YIELD»: vulgarmente llamado «bono basura», es un título de renta fija emitido con alto tipo de interés por empresas de elevado riesgo. Lo utilizan también algunas compañías para atraer inversiones a proyectos de elevado riesgo. Aparecieron en Estados Unidos en los años ochenta y dieron muchos casos de fallidos. Últimamente se están volviendo a convertir en bonos basura por los numerosos fallidos que se están produciendo de nuevo.

BONO CUPÓN CERO: bono cuya remuneración no consiste en el pago de intereses sino en un precio de compra menor al de emisión. Al vencimiento del bono el inversor recibe el valor íntegro de emisión (nominal). La rentabilidad se corresponde con la diferencia entre el valor de compra y el nominal.

LAVADO DE CUPÓN: mecanismo para evitar la retención fiscal de cualquier valor de renta fija. Consiste en que un no residente en el país compre a un residente esos títulos, de forma temporal, en el momento de producirse el abono del cupón.

LAVADO DE DIVIDENDO: procedimiento equivalente al lavado de cupón. Es decir, transmisión temporal de unas acciones de un residente a un no residente coincidiendo con el momento de abono de dividendos.

GOLDEN SHARE: literalmente «acción de oro», existe generalmente en las empresas privatizadas, en las que el Estado se reserva la capacidad de veto de cualquier iniciativa que afecte a determinadas materias definidas de carácter estratégico o que viole las obligaciones impuestas a la compañía en el momento de la venta, es decir, cuando deja de ser propiedad estatal.

SPLIT: término anglosajón que significa desdoblamiento de acciones. Consiste en dividir un título en varios de modo que el nominal se fracciona en igual proporción, afectando también a su valor de cotización.Tiene un claro efecto psicológico en el pequeño inversor, que recibe más acciones por el mismo dinero.

UTILITIES: término que engloba a las empresas de servicio público que cotizan en Bolsa. Generalmente pertenecen a los sectores de eléctricas, agua, gas, comunicaciones y autopistas.