Economía Aragonesa

Número especial dedicado a la XXIV Reunión de Estudios Regionales



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

Febrero 1999

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 76 76
Fax 976 23 18 54
Internet: http://www.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.

DEPÓSITO LEGAL:
Z-3.113-97

Sumario

Editorial 5

Cifras de la economía aragonesa 10

- Indicadores económicos 11
- Series estadísticas 23

Ponencias de la XXIV Reunión de Estudios Regionales 32

- El nuevo Sistema de Contabilidad SEC-95 y el futuro de la Contabilidad Regional en España, por **Antonio Martínez López** 33

  Comentario: Algunas reflexiones de un usuario de información estadística regional, por **Jordi Suriñach Caralt** 55

- Articulación del espacio y estrategias territoriales, por **José Luis Calvo Palacios** 60

  Comentario: Estrategia del objeto y estrategia del sujeto, por **Damián Quero Castanys** 77

- El concepto de desarrollo sostenible como límite de las actividades económicas, por **Luis Ortega** 84

  Comentario, por **Fernando López Ramón** 94

- Agenda 2000: Los fondos estructurales, por **Laureano Lázaro Araujo** 96

  Comentario, por **Federico García López** 116

- Autonomía, responsabilidad y nivelación en la financiación autonómica, por **Julio López Laborda** 119

  Comentario, por **José Antonio Biescas Ferrer** 135

- La actuación de la Administración Pública central desde la perspectiva regional: las balanzas fiscales de las comunidades autónomas españolas, por **Ramón Barberán, N. Bosch, A. Castells, M. Espasa** y **F. Rodrigo** . . . 140

  Comentario: Las balanzas fiscales del sector público central, por **Jesús Ruiz-Huerta Carbonell** 193

- Empresa y competitividad, por **Vicente Salas Fumás** 198

  Comentario, por **José Luis Marqués** 220

- Integración monetaria y efectos espaciales: una aproximación a los desequilibrios regionales en España, por **José Villaverde Castro** 223

  Comentario, Desequilibrios regionales e integración económica: algunas consideraciones para el caso español, por **Tomás Mancha Navarro** 242

Punto de mira de la economía aragonesa, por **José Carlos Arnal** 255

Solapas de la cubierta

Economistas e Instituciones Económicas Aragonesas,
por **Eloy Fernández Clemente**

- Mariano Navarro Rubio
- Las Reales Fábricas de Cristal y Acero de Utrillas

Separador: Datos de las comunidades españolas

Editorial

El número 6 de **Economía Aragonesa** se presenta con unas características propias que le diferencian de los habituales y que están motivadas por una dedicación monográfica a las ponencias de la, recientemente celebrada en Zaragoza, XXIV Reunión de la Asociación Española de Ciencia Regional.

El presente número mantiene las secciones habituales de Cifras de la Economía Aragonesa y Punto de Mira, quedando reservado el resto de los contenidos al aspecto monográfico ya citado.

Buen tono económico aunque con cierto agotamiento

El año 1999 ha comenzado bajo el signo del euro, con su introducción como moneda oficial y con la fijación de las paridades irrevocables (en el caso de nuestra moneda ha quedado establecida en 1 EURO = 166,386 pesetas). También ha estado presidido por las expectativas creadas con los efectos de la crisis financiera del verano pasado, cuyas implicaciones han sido menos negativas en España que en la mayoría de países europeos.

Por lo que respecta a la economía nacional, se mantienen las previsiones del año con carácter general aunque con un ligero ajuste a la baja motivado casi exclusivamente por el sector exterior, donde empieza a apreciarse, sin duda, la contracción consiguiente de la crisis financiera internacional.

En cuanto a la economía aragonesa, los datos disponibles para los nueve primeros meses del año señalan que el ciclo económico de nuestra Comunidad muestra un gran paralelismo con lo acontecido a nivel nacional, es decir, notable ritmo de crecimiento aunque con una tendencia hacia la desaceleración. Los principales rasgos evolutivos pueden resumirse en los siguientes:

- Entre los positivos, un excelente dinamismo de la construcción –bastante por encima de la tendencia registrada en los trimestres precedentes–, un buen dato del Índice de Producción Industrial, que se sitúa en el 7 % de crecimiento para el período enero-octubre (si bien se aleja del 9 % interanual mostrado a mediados del año), incremento de la ocupación, descenso del paro, fuerte caída de la morosidad, crecimiento del crédito privado, mantenimiento del nivel de consumo y moderación de los precios y salarios.
- Entre los negativos hay que registrar, aparte de la desaceleración antes citada de la producción industrial (aunque insistimos en que su nivel sigue siendo positivo), un bajo crecimiento de la importación de bienes de equipo, una generación de empleo algo inferior a la media nacional y una notable alza de los precios de la vivienda.

Todo ello en conjunto hace pensar en un cierre de ejercicio bastante positivo aunque debemos esperar a los últimos datos para confirmar la tendencia.

La ciencia regional a estudio

Durante los días 28 a 30 de octubre de 1998 se celebró en Zaragoza la **XXIV Reunión de Estudios Regionales,** convocada por la Asociación Española de Ciencia Regional, con el patrocinio del Gobierno de Aragón y la colaboración de la Universidad de Zaragoza y diversas instituciones. La reunión, que abarcó siete áreas temáticas, aglutinó la asistencia de un elevado número de expertos y propició el debate sobre diversos aspectos relevantes de la ciencia regional.

Ibercaja, una de las instituciones colaboradoras, asumió la propuesta de recoger en su revista **Economía Aragonesa** las ponencias de la Reunión por entender que los contenidos de las mismas merecen ser divulgados a una amplia gama de público. Esta revista se honra, pues, en tener esta oportunidad y confía en ser un adecuado vehículo para difundir una interesante documentación, caracterizada por su rigor científico y por el interés de los temas tratados, de los que trazamos un breve resumen en este editorial.

El Servicio de Estudios de la Caja quiere mostrar su agradecimiento a los profesores José María Gil Roig y José Antonio Biescas Ferrer (presidente y vocal, respectivamente, del Comité organizador de la Reunión) por su colaboración en la preparación de este número de la revista.

El PIB español podría, estadísticamente, revisarse al alza

En el área de Métodos cuantitativos, el ponente, **Antonio Martínez López,** reflexiona sobre el futuro de la contabilidad regional de España como consecuencia de los cambios impuestos por el nuevo sistema SEC-95. En la actualidad todos los países de la Unión Europea están procediendo al cambio de sus sistemas de cuentas nacionales, regionales y trimestrales, con novedades metodológicas importantes. Es muy probable, en opinión del ponente, que como consecuencia de esas modificaciones el PIB español se revise al alza de forma significativa; igualmente constata que al haberse implantado, en paralelo, servicios estadísticos en algunas comunidades autónomas, esto obligará a un esfuerzo adicional en coordinación de los diferentes agentes productores de estadísticas en España.

Los espacios de vida pueden no coincidir con los entes administrativos

En la segunda área sobre articulación del espacio y estrategias territoriales, el ponente, **José Luis Calvo Palacios,** desarrolla el tema en cuatro vertientes. Además de unas reflexiones sobre articulación del espacio y sostenibilidad, y sobre la coherencia de los métodos y estrategias de intervención en el territorio, dedica un apartado a mostrar algunas contradicciones internas de la organización del espacio tales como las que plantea la introducción de planteamientos globalizadores con las iniciativas locales fruto de las teorías del potencial endógeno, y otro apartado a analizar los cambios producidos a lo largo de la historia en la articulación del espacio en la medida que se incorpore su dimensión como espacio de vida, lo que llevaría a no coincidir con los entes administrativos.

El desarrollo sostenible como criterio básico

En la ponencia de **Luis Ortega** se aborda un problema de máxima actualidad como es la dicotomía entre desarrollo económico y medio ambiente. El autor defiende la sostenibilidad como un principio básico del derecho ambiental tendente a limitar las actividades económicas para compaginar crecimiento económico y protección del medio ambiente; la aplicación de este principio descansa en otros tres no menos importantes: globalidad, horizontalidad y solidaridad. Defiende la idea del desarrollo sostenible como principio básico de la política ambiental de la UE y señala que si bien parece haberse asumido por las administraciones públicas no ocurre lo mismo con el sector empresarial en términos de costes.

La Agenda 2000 puede perjudicar la cohesión

Laureano Lázaro es el autor de la ponencia dedicada a la Agenda 2000 y los fondos estructurales y pone de manifiesto la importancia que el Acta Única Europea tuvo para la evolución de la política regional europea y para el logro de la cohesión económica y social. En este contexto el autor expresa su preocupación por los contenidos de la Agenda 2000, en la medida que pueden suponer un cambio de tendencia en lo que ha sido hasta hoy la evolución de los fondos estructurales.

Cree el autor que la Agenda 2000 puede hacer disminuir no sólo el porcentaje de presupuesto comunitario dedicado a este fin sino también el volumen absoluto de la dotación para medidas estructurales. La propuesta de la Comisión sobre las perspectivas financieras para el período 2000-2006 parecen desconcertantes también en relación a la Política Agraria Comunitaria, al plantearse una renacionalización parcial de la política más común de cuantas existen en la Unión Europea.

La corresponsabilidad fiscal debe primar sobre las compensaciones

«Autonomía, responsabilidad y nivelación en la financiación autonómica» es el título de la ponencia de **Julio López Laborda,** en la que se hace una valoración de las etapas seguidas por el sistema de financiación de las comunidades autónomas y se reflexiona sobre las líneas de avance del sistema de financiación llamado a estar vigente en el período 2002-2006. Trata el autor de los efectos de la reforma del IRPF sobre la financiación autonómica, ya que el modelo vigente descansa en buena medida en la participación en dos tramos del 15% del impuesto, sobre uno de los cuales las comunidades disponen de ciertas competencias normativas.

La reforma del IRPF modificará a la baja la recaudación por este impuesto, lo que ha llevado a que el Consejo de Política Fiscal y Financiera adoptase un acuerdo para la introducción de compensaciones a la comunidades autónomas por este concepto, en relación a lo cual el autor muestra su discrepancia a partir de la necesidad de poner en práctica el principio de corresponsabilidad fiscal, elemento básico del actual modelo de financiación.

Las balanzas fiscales regionales son coherentes con el sistema tributario

Ramón Barberán Ortí, junto a otros autores, se ocupa de un tema de gran trascendencia como es la estimación de los flujos fiscales interregionales y el cálculo, a partir de ellos, de las balanzas fiscales de las diecisiete comunidades autónomas. A través de una rigurosa metodología y de un exhaustivo tratamiento de datos se obtienen unos resultados coherentes con lo que cabe esperar de una economía nacional con un sistema tributario que incorpora cierto grado de progresividad y con un gran peso de los gastos sociales.

Así, en líneas generales, las regiones más ricas tienen un saldo deficitario en su balanza fiscal, mientras que las más desfavorecidas presenta un saldo con superávit. No obstante el análisis de los resultados ofrece muy diversos matices, entre otros los que se aprecian cuando se adoptan distintos enfoques en la localización de los flujos de gasto, lo que constituye una invitación a la lectura detenida de esta interesante ponencia.

La competitividad está relacionada con la productividad y la globalización

Vicente Salas Fumas ofrece en su ponencia un marco conceptual de análisis basado en el concepto de competitividad, que permite identificar los factores determinantes de los resultados económicos para poder influir en ellos. Este enfoque metodológico es aplicado a la economía-empresa española. La competitividad es considerada desde una perspectiva empresarial y pone de manifiesto dos hechos importantes respecto de ella: su estrecha relación con la productividad y su fuerte dimensión internacional. La empresa es considerada como el punto de partida del desarrollo económico en general.

La integración monetaria puede acentuar las desigualdades regionales

En su ponencia **José Luis Villaverde Castro** parte de la constatación de que la evolución de las disparidades regionales en España ha sido objeto de preferente atención en los últimos años pero que ha despertado menos curiosidad la probable evolución futura. Analiza las consecuencias de la unión monetaria europea en términos de disparidades en las regiones españolas y llega a la conclusión de que a medida que se avanza en la integración monetaria se obtendrán ganancias de bienestar pero desigualmente distribuidas, lo que puede acarrear un aumento de las disparidades existentes en la actualidad.

A esta conclusión se llega al considerar que desde la perspectiva de los costes las perturbaciones son similares en las regiones ricas y pobres, mientras que en la obtención de beneficios las regiones más ricas se encuentran en mejor posición de obtener ventajas a medida que se avanza en el proceso de integración monetaria.

Numerosas noticias importantes

En el habitual espacio de Punto de Mira, **José Carlos Arnal,** redactor jefe de Heraldo de Aragón, hace un repaso por diversas noticias que van desde los últimos acontecimientos internacionales hasta diversos eventos acaecidos en la sociedad aragonesa. Representa un excelente resumen de hechos relevantes de nuestra economía y, como es ya tónica habitual de este profesional, supone un análisis riguroso que ayuda a comprender cómo se va desenvolviendo nuestra vida cotidiana en el ámbito socioeconómico.

El repaso a nuestra historia

El profesor **Eloy Fernández Clemente** nos ofrece en esta ocasión dos importantes glosas: por un lado la figura de don Mariano Navarro Rubio, turolense de pro, que ocupó numerosos e importantes cargos en la vida pública española e impulsor de relevantes iniciativas legislativas y programas de carácter económico; por otro lado se ocupa de Las Reales Fábricas de Cristal y Acero de Utrillas, compañía muy poco conocida pero merecedora de su recuperación en nuestra memoria colectiva.

Unos indicadores de las comunidades españolas

Dado que este número de la revista se reserva, con carácter monográfico, a las ponencias del último congreso de estudios regionales, ha parecido oportuno dedicar el separador a divulgar unos datos básicos de las comunidades autónomas españolas, suficientemente conocidos por los expertos pero de más difícil acceso para otro tipo de personas.

Servicio de Estudios de Ibercaja

Cifras de la economía aragonesa

- **Indicadores económicos**
- **Series estadísticas**

Indicadores económicos

INDICADORES DE LA ECONOMÍA ARAGONESA

Actividad	*Fuente*	*Unidad*	*Fecha*	*Dato*	*% Var. interanual* Aragón	España
Energía facturada	ERZ	MWH	En.-Sep. 98	3.490.600	2,3	
–Usos domésticos	ERZ	MWH	En.-Sep. 98	1.073.633	4,3	
–Usos industriales	ERZ	MWH	En.-Sep. 98	2.303.240	2,2	
–Resto de Consumos	ERZ	MWH	En.-Sep. 98	113.727	–10,6	
Tráfico aéreo de pasajeros	Aerop. Zarag.	Personas	En.-Sep. 98	168.830	–10,4	4,8
Tráfico aéreo de mercancías	Aerop. Zarag.	TN	En.-Sep. 98	9.223	3,2	1,2
Consumo de cemento	OFICEMEN	TM	En.-Sep. 98	606.013	8,7	13,8
Licitación oficial	CEAC	Mill. de ptas.	En.-Sep. 98	84.872	213,3	75,3
Viviendas iniciadas	CEAC	Viviendas	En -Sep. 98	8.121	52,9	32,5
N.º viajeros. Pernoctaciones	INE	Personas	En.-Nov. 98	2.710.031	12,0	6,5
–Españoles	INE	Personas	En.-Nov. 98	2.435.571	12,1	8,8
–Extranjeros	INE	Personas	En.-Nov 98	274.460	11,3	5,3
Indice de producción industrial	INE	Índice	En.-Oct. 98	134,6	7,1	5,5
Utilz. capacidad industrial	MINER	Porcentaje	III Trim. 98	82,8%	1,2	2,3
Mercado de trabajo						
Población activa	INE	Personas	III Trim. 98	488.500	–1,2	1,1
Población ocupada	INE	Personas	III Trim. 98	435.600	2,5	3,6
Población parada	INE	Personas	III Trim. 98	52.900	–24,2	–8,7
Tasa de paro encuestado	INE	Porcentaje	III Trim. 98	10,8%	–23,2	–9,7
Paro registrado	INEM	Personas	Noviembre	42.967	–12,2	–13,8
Tasa de paro registrado	INEM	Porcentaje	Noviembre	8,8%	–12,8	–14,6
Contratación	INEM	Número	Noviembre	26.644	20,0	23,9
Demanda						
Matriculaciones ordinarias	Tráfico	Vehículos	En.-Oct. 98	24.579	16,7	15,3
Importación de bienes consumo*	Aduanas	Mill. de ptas.	En.-Sep. 98	121.321	–4,3	21,4
Importación bienes capital*	Aduanas	Mill. de ptas.	En -Sep. 98	122.531	–1,9	16,3
Sector exterior						
Importaciones	Aduanas	Mill. de ptas.	En.-Oct. 98	576.785	10,2	10,7
Exportaciones	Aduanas	Mill. de ptas.	En.-Oct. 98	698.048	4,6	8,4
Inversiones extranjeras	Aduanas	Mill. de ptas.	En.-Dic. 97	19.982	–38,2	22,7
Precios						
IPC	INE	Porcentaje	En.-Nov. 98	0,9%	1,2	1,4
Ganancia media/trabajador/mes	INE	Pesetas	III Trim. 98	218.405	0,9	2,1
Precio m^2 vivienda nueva	TINSA	Pesetas/m^2	II Trim. 98	127.700	12,0	2,1
Sector financiero						
Efectos comerciales impagados	INE	Mill. de ptas.	En.-Sep. 98	26.325	–13,6	–8,9
Depósitos sector privado	B. de España	MM de ptas.	II Trim. 98	2.041	0,1	2,2
–Banca	B. de España	MM de ptas.	II Trim. 98	627	–11,7	0,1
–Cajas de Ahorros	B. de España	MM de ptas.	II Trim. 98	1.210	7,2	3,4
–Cooperativas de Crédito	B. de España	MM de ptas.	II Trim. 98	204	2,5	9,6
Créditos sector privado	B. de España	MM de ptas.	II Trim. 98	1.576	10,8	17,1
–Banca	B. de España	MM de ptas.	II Trim. 98	569	6,2	13,7
–Cajas de Ahorros	B. de España	MM de ptas.	II Trim. 98	849	14,1	21,1
–Cooperativas de Crédito	B. de España	MM de ptas.	II Trim. 98	158	10,5	22,2

* España, variación de enero a agosto.

INDICADORES ECONÓMICOS PROVINCIALES

Actividad	Fuente	Unidad	Fecha	Dato Zaragoza	Dato Huesca	Dato Teruel	% Variación interanual Zaragoza	% Variación interanual Huesca	% Variación interanual Teruel
Energía facturada	ERZ	MWH	En.-Sep. 98	2.536.416	561.081	394.003	1,4	3,1	8,3
–Usos domésticos	ERZ	MWH	En.-Sep. 98	832.048	121.507	121.077	4,0	6,0	5,8
–Usos industriales	ERZ	MWH	En.-Sep. 98	1.629.294	414.599	259.247	1,0	2,3	10,0
–Resto de consumos	ERZ	MWH	En.-Sep. 98	75.074	24.975	13.679	–15,7	3,3	–1,6
Consumo de cemento	OFICEMEN	TM	En.-Sep. 98	304.561	204.522	96.930	3,9	15,0	11,6
Licitación oficial	CEAC	Mill. de ptas.	En.-Sep. 98	66.339	11.505	7.028	279,1	76,1	130,0
Viviendas iniciadas	CEAC	Viviendas	En.-Sep. 98	6.505	1.089	527	54,2	69,4	17,6
N.º viajeros. Pernoctaciones	INE	Personas	En.- Nov. 98	1.171.845	1.193.195	344.992	6,0	17,1	16,9
–Españoles	INE	Personas	En.- Nov. 98	1.023.114	1.084.863	327.597	5,9	17,2	16,8
–Extranjeros	INE	Personas	En.- Nov. 98	148.731	108.332	17.395	7,1	16,1	20,7
Mercado de trabajo									
Población activa	INE	Personas	III Trim. 98	351.400	84.400	53.200	–2,7	4,8	0,8
Población ocupada	INE	Personas	III Trim. 98	312.000	76.100	47.500	1,6	7,2	1,5
Población parada	INE	Personas	III Trim. 98	39.400	8.300	5.200	–27,3	–12,6	–13,3
Tasa de paro encuestado	INE	Porcentaje	III Trim. 98	11,2%	9,8%	9,8%	–25,3	–16,1	–14,0
Paro registrado	INEM	Personas	Noviembre	32.845	5.812	4.310	–14,4	–8,4	1,5
Tasa de paro registrado	INEM	Porcentaje	Noviembre	9,4%	6,9%	8,2%	–14,6	–11,3	1,5
Contratación	INEM	Número	Noviembre	21.396	3.204	2.044	19,3	20,5	27,3
Demanda									
Matriculaciones ordinarias	Tráfico	Vehículos	En.- Oct. 98	18.149	4.389	2.041	16,5	16,4	13,9
Sector exterior									
Importaciones	Aduanas	Mill. de ptas.	En.-Oct. 98	529.983	34.294	12.506	11,5	6,7	–20,8
Exportaciones	Aduanas	Mill. de ptas.	En.-Oct. 98	617.590	70.382	10.074	4,5	3,1	24,2
Precios									
IPC	INE	Porcentaje	En.- Nov. 98	1,2%	0,0%	0,6%	1,5	0,3	0,8
Precio m^2 vivienda nueva	TINSA	Pesetas/m^2	II Trim. 98	137.600	110.800	92.500	13,0	7,0	6,0
Sector financiero									
Efectos comerc. impagados	INE	Mill. de ptas.	En.-Sep. 98	22.504	2.449	1.372	–13,8	–18,2	0,4
Depósitos sector privado	B. de España	MM de ptas.	II Trim. 98	1.558	280	204	1,6	–4,8	–2,9
–Banca	B. de España	MM de ptas.	II Trim. 98	489	85	54	–11,1	–13,3	–12,9
–Cajas de Ahorros	B. de España	MM de ptas.	II Trim. 98	947	138	125	9,0	1,5	0,8
–Cooperativas de Crédito	B. de España	MM de ptas.	II Trim. 98	122	57	25	6,1	–5,0	4,2
Créditos sector privado	B. de España	MM de ptas.	II Trim. 98	1.197	251	128	10,7	6,8	19,6
–Banca	B. de España	MM de ptas.	II Trim. 98	464	75	30	7,2	0,0	7,1
–Cajas de Ahorros	B. de España	MM de ptas.	II Trim. 98	636	139	74	12,8	13,0	29,8
–Cooperativas de Crédito	B. de España	MM de ptas.	II Trim. 98	97	37	24	15,5	0,0	9,1

Comentario

Aparecen síntomas de agotamiento en el ritmo de crecimiento de la economía nacional y regional

La economía internacional

La intensidad de las turbulencias financieras que afectaron a la economía mundial durante la época estival ha ido remitiendo ligeramente a medida que nos aproximábamos a los últimos meses del año, pudiéndose afirmar que hemos entrado en una fase de calma relativa.

Con la excepción de Rusia, donde la situación continúa siendo muy delicada, en el resto de focos de inestabilidad existe un ligero alivio con respecto a los meses precedentes. En el sudeste asiático se observa una positiva paralización del deterioro de las economías de los principales países. En Japón, aunque las soluciones son a muy largo plazo, el plan de saneamiento del sistema bancario ha aportado ciertas dosis de tranquilidad a los mercados. Queda pendiente la duda de Brasil, cuya puesta en marcha del plan de ajuste puede contribuir a la estabilidad del resto de Latinoamérica pero que sigue planteando hoy por hoy unas incertidumbres que se ven reflejadas en los mercados financieros con excesiva frecuencia.

A pesar de esta ligera mejoría en el escenario internacional este hecho no ha supuesto unas perspectivas de crecimiento económico más optimistas que las existentes en el trimestre anterior para el conjunto de países de la OCDE. De hecho se pueden observar rasgos inequívocos de ralentización en el ritmo de crecimiento de economías como la estadounidense o la británica, aunque bien es cierto que sin que sean preocupantes.

Los países de la zona euro presentan, por contra, un escenario ligeramente más favorable. Con bajos tipos de interés, testimonial inflación y un déficit público en mínimos históricos, cuentan con un margen de maniobra muy útil en este panorama internacional donde aún perduran motivos para cierta incertidumbre.

Además la adopción de la moneda única el próximo 1 de enero aporta un factor estabilizador que permite predecir, con poco margen de error, que para estos países continuará un notable nivel de actividad, aunque menos intenso del esperado a comienzos de año.

La economía nacional

En nuestro país esta realidad es perceptible ya que la economía española creció en el tercer trimestre de 1998 a un ritmo intenso pero con tendencia a moderarse. En este sentido la tasa de crecimiento se ha situado en el 3,8 %, es decir, sólo una décima por debajo del trimestre anterior, lo cual puede confirmar que el actual ciclo expansivo ya habría alcanzado su máximo en el primer semestre del año.

La demanda

El afianzamiento del intenso nivel de actividad en el tercer trimestre de 1998, muy superior al crecimiento del PIB en la Unión Europea, se ha basado nuevamente en el dinámico comportamiento de la demanda interna, ya que la demanda externa continúa realizando una aportación negativa al crecimiento. La tasa de crecimiento de las importaciones y la notable desaceleración de las exportaciones configuran el binomio explicativo de esta situación.

El **consumo privado** presenta signos de evidente fortaleza. En el tercer trimestre de 1998 se registró un aumento del 3,5%, que nos indica que la confianza de los consumidores continúa siendo elevada pese a que ha moderado su tasa de crecimiento desde el máximo del 3,8% alcanzado en el primer tercio del año.

Entre los indicadores contenidos en nuestro cuadro de coyuntura, relacionados con el consumo, además de la notable demanda de crédito, hay que destacar que la importación de bienes de consumo ha aumentado entre enero y agosto un 21,4% y que las ventas de bienes duraderos, como el automóvil, ha registrado un crecimiento interanual superior al 15% para los diez primeros meses del año.

A nuestro juicio la elevada confianza de los consumidores está sustentada fundamentalmente por cuatro factores: creación de empleo, ganancia de poder adquisitivo por parte de los trabajadores, revalorización de la riqueza financiera de las familias y existencia de unos tipos de interés en mínimos históricos.

Por su parte el **consumo público** continúa con una elevada atonía que le configura como la variable con menor aportación al crecimiento de la demanda interna. Si en el segundo trimestre del año se registró un aumento inferior al 1%, un trimestre más tarde el crecimiento del 0,3% confirma esta tendencia de moderación extrema.

La **formación bruta de capital fijo** continúa siendo el componente de la demanda interna con mayor crecimiento. La inversión de bienes de equipo continúa con tasas ciertamente notables aunque es perceptible un agotamiento de su trayectoria expansiva. De hecho el crecimiento del 11,8% en el tercer trimestre es claramente inferior al registrado en el trimestre precedente.

Sin lugar a dudas el escenario internacional más contractivo de la actividad para los próximos años dejará sentir sus efectos sobre esta variable, que tenderá a mayores cotas de moderación. No obstante la saneada situación de las empresas, fruto de los elevados beneficios (el resultado neto de las empresas no financieras, en el primer semestre de 1998, representa el 23,1% del Valor Añadido Bruto según la Central de Balances del Banco de España), así como los bajos tipos de interés, seguirán permitiendo tasas de crecimiento de la inversión de bienes de equipo significativas.

Por contra continúa afianzándose el tono expansivo de la inversión en construcción, que con un crecimiento para el tercer trimestre de 1998 del 6,1% alcanza la tasa más alta de los últimos años.

Este optimismo está plenamente justificado ya que, según una estimación del Ministerio de Fomento, el valor de los trabajos realizados por las empresas constructoras aumentó casi un 7% en los seis primeros meses del año.

El comportamiento de otras variables, como el consumo de cemento, la licitación oficial o la edificación privada en los nueve primeros meses de 1998, inducen a ratificar el dinamismo de la inversión en construcción a lo largo del presente año.

Con estos resultados en las diferentes variables que componen la **demanda interna** el crecimiento para el tercer trimestre de 1998 se estima en el 4,3%, una décima por debajo del registrado el trimestre anterior.

De acuerdo con las expectativas reflejadas en los distintos componentes de la demanda interna esta variable puede continuar su trayectoria vigorosa en el último tercio del año, ya que es previsible que continúe cierto dinamismo en el consumo privado así como un mantenimiento en el ritmo de crecimiento de la inversión, sobre todo en construcción.

En relación al sector exterior, ya comentamos anteriormente su contribución negativa de la demanda externa al PIB, ya que pese al perfil de desaceleración de ambos flujos la tasa de crecimiento de las importaciones continúa siendo mayor que el de las exportaciones en los diez primeros meses del año.

Para este período las importaciones registraron un crecimiento del 10,7% con respecto al mismo período del año anterior, mientras que las exportaciones abandonaron los dos dígitos a los cuales estabamos acostumbrados, registrando un crecimiento del 8,4%. El menor impulso de esta variable es consecuencia, en parte, del escenario recesivo existente en el sudeste asiático, Japón, Rusia y América Latina, si bien cabe observar, como rasgo positivo, que las caídas en estos mercados se compensaron parcialmente con una mayor actividad comercial con los países de la Unión Europea.

En consecuencia si el **crecimiento del PIB** en el segundo trimestre del año se situó en el 3,9%, en el tercer trimestre la tasa de crecimiento se ha estimado en el 3,8% al conjugar el comportamiento de la demanda interna y el sector exterior.

Esto significa, nítidamente, el afianzamiento de la fase expansiva de la economía española durante la primera mitad del año, pero también un punto de inflexión que puede ser definitivo en el actual ciclo económico.

La oferta

Desde el lado de la oferta el **sector industrial,** con una tasa de crecimiento del 5,5% en el primer semestre del año y del 5,1% en el tercer trimestre muestra un evidente agotamiento en su ciclo expansivo.

El Índice de Producción Industrial presenta un crecimiento del 5,7% en los diez primeros meses del año con respecto al mismo período del año anterior una vez corregidas las diferencias de calendario laboral. Esta variación refleja con claridad una desaceleración en su trayectoria. Baste recordar que en el primer semestre de 1998 el crecimiento fue del 6,8% en tasa interanual.

El Indicador de Clima Industrial registra a la altura de septiembre un claro deterioro con respecto a los meses anteriores, al mismo tiempo que el grado de utilización de la capaci-

dad productiva ha descendido en el tercer trimestre respecto al segundo, aunque en términos interanuales se registre un crecimiento del 2,3% en la tasa.

Asimismo la ocupación en el sector sólo creció, en el tercer trimestre, un 1,5% respecto al trimestre anterior, porcentaje realmente modesto si lo comparamos con períodos precedentes.

Es por lo tanto evidente que todos los indicadores del sector confirman los síntomas de agotamiento de la industria española.

Construcción continúa dando muestras de una sólida expansión, observable en el aumento del consumo de cemento en los nueve primeros meses del año, un 13,4% en la licitación oficial, que en el mismo período crece un 75,3% con respecto al mismo período del año anterior, así como en las viviendas iniciadas, donde la tasa de crecimiento supera el 32%.

Estos datos explican el crecimiento del 5,7% en el tercer trimestre de 1998, cuatro décimas por encima del trimestre anterior.

Asimismo este dinamismo se refleja claramente en el empleo, ya que si en el segundo trimestre de 1998 se registró un crecimiento interanual del 3,3%, tres meses más tarde este porcentaje se sitúa en el 6%, lo que significa un importante salto cuantitativo.

Servicios registró, según la Contabilidad Regional Trimestral, un crecimiento del 2,7% en el tercer trimestre de 1998, lo que supone un ligero retroceso con lo acaecido en la primera mitad del año.

Los servicios no destinados a la venta continúan siendo la rémora del sector, registrando una variación inferior al trimestre precedente, mientras que los destinados a la venta mantienen un tono de estabilidad tras el crecimiento del 3,2% del último período.

El ritmo sostenido del sector continúa basado fundamentalmente en el dinamismo del comercio minorista y sobre todo en la trayectoria muy expansiva del turismo.

No debemos olvidar que aunque el año todavía no ha concluido estadísticamente se puede afirmar que 1998 ha sido el mejor año turístico de nuestra reciente historia económica.

Si los datos del tercer trimestre o de la época estival son excelentes, esta tónica se mantiene hasta prácticamente final de año. Entre enero y noviembre el número de pernoctaciones aumentó un 6,5% con respecto al mismo período del año anterior, destacando un aumento del turismo español del 8,8% y del 5,3% del extranjero.

El aumento de la población ocupada del sector en el tercer trimestre de 1998, un 3,4% con respecto al mismo período de 1997, y el aumento de cien mil personas con respecto a los tres meses precedentes, son indicativos del panorama descrito.

En consecuencia, tenemos tres escenarios claramente diferenciados. Por un lado el sector industrial muestra señales inequívocas de agotamiento. Construcción presenta los rasgos típicos de una trayectoria alcista que no ha tocado techo, mientras que servicios continúa mostrando el crecimiento sectorial más moderado pero con rasgos de cierta solidez.

Empleo y estabilidad

Como hemos podido comprobar, todos los sectores han registrado un crecimiento de sus efectivos que permite la permanencia de la característica fundamental de nuestro mercado

de trabajo en esta fase expansiva del ciclo económico: aumento de la ocupación y descenso de los niveles de desempleo.

Así en el tercer trimestre de 1998 el número de **ocupados** en España, según la EPA, se situó en 13.325.100 personas, lo que se traduce en un aumento del 3,6% con respecto al mismo período del año anterior. Por su parte el número de **parados** era de 3.035.500 personas y la tasa de paro se situaba en el 18,55% de la población activa, lo cual significa un nuevo descenso.

En consonancia con esta evolución la **contratación** ha continuado con su ritmo creciente registrándose un crecimiento del 24% entre enero y noviembre de 1998 con respecto al mismo período del año anterior. Este fuerte ritmo en comparación al incremento de la ocupación desvela un excesivo aumento de la temporalidad y rotación en el puesto de trabajo que contradice los esfuerzos del Gobierno por aumentar el empleo estable en nuestro país. Si a comienzos de 1998 el porcentaje de contratos indefinidos sobre el total se aproximó al 10%, a finales del año se sitúa en torno al 8%, tal y como puede observarse en nuestra sección de series estadísticas.

Este hecho, junto con la ralentización de las exportaciones y la evolución del sector industrial, constituyen los aspectos más negativos de la actual coyuntura nacional.

Por contra los excelentes datos de turismo y de la construcción, el crecimiento del empleo, así como el control del déficit público y la inflación, son las mejores noticias.

En este sentido comentario especial requiere que la inflación interanual se haya situado en el 1,4% en el mes de noviembre, lo cual ha provocado una revisión a la baja del objetivo global para 1998. La cifra del 1,7% aparece como nueva previsión fácilmente alcanzable, lo que significará el mejor resultado de nuestra reciente historia. A su vez esta cifra permite una ganancia de poder adquisitivo para los pensionistas españoles así como para los trabajadores, en principio positiva porque no está generando tensiones inflacionistas y fortalece el consumo. Según las estimaciones del INE el incremento salarial en el tercer trimestre del año se sitúa en el 2,1%.

No obstante y pese al buen resultado de los precios, no debemos olvidar que con respecto a la media europea el diferencial continúa siendo elevado, circunstancia que merma nuestra capacidad competitiva. La necesidad de profundizar en la liberalización de determinadas actividades del sector servicios aparece como una de nuestras necesidades inmediatas, máxime si tenemos en cuenta que a partir del 1 de enero da comienzo la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria con la llegada del euro a nuestro sistema monetario.

La economía regional

Los datos disponibles referidos a la economía regional para los nueve primeros meses del año señalan que el ciclo económico aragonés continúa mostrando un gran paralelismo con lo acontecido a nivel nacional, es decir, notable ritmo de crecimiento aunque con clara tendencia de desaceleración.

La demanda

Desde el lado de la demanda el **consumo privado** en Aragón muestra rasgos de un elevado dinamismo con trayectoria global probablemente todavía ascendente. De hecho los indicadores para los nueve primeros meses del año, que manejamos en nuestro cuadro de coyuntura, señalan una tasa de crecimiento, en la mayoría de los indicadores, ligeramente superior a la registrada para el primer semestre del año.

El consumo de energía eléctrica ha crecido un 2,3% en el período enero-septiembre respecto al mismo período del año anterior, con un aumento en el capítulo de usos domésticos del 4,3%, la tasa interanual más alta de lo que va de año.

La matriculación de vehículos continúa mostrando una extraordinaria evolución, experimentado en los diez primeros meses del año un crecimiento del 16,7% en términos interanuales, tasa superior a la exhibida para el primer semestre del año y algo más de un punto porcentual que el registro nacional, que se situó en el 15,3%.

Asimismo el crecimiento de la ocupación, el descenso de la morosidad en un porcentaje próximo al 14% o el aumento de la demanda de crédito en un 10,8%, son indicadores nítidos del tono vigoroso del consumo privado en nuestra Comunidad Autónoma.

En contradicción al dinamismo de los indicadores expuestos continúa, al igual que en el análisis del trimestre anterior, el descenso de la importación de bienes de consumo en los ocho primeros meses del año respecto a los mismos meses de 1997. La persistencia de esta peculiaridad, firmemente contrapuesta a los registros del Estado, no permite hablar de una cuestión coyuntural. Este dato, claramente contradictorio con el resto de indicadores, exigirá un análisis minucioso una vez concluido el año.

El **consumo público,** al igual que comentamos en informes anteriores, aparece dominado por una moderación que parece no tener fin, y si bien no disponemos de datos concretos de su evolución reciente es previsible que a nivel aragonés esta variable continúe teniendo una aportación muy reducida al crecimiento del PIB.

La **formación bruta de capital fijo** puede guardar una cierta similitud con la evolución nacional aunque ligeramente por debajo si nos atenemos a las expectativas empresariales. Las importaciones de bienes de capital han vuelto a registrar un crecimiento interanual negativo para los nueve primeros meses del año, hecho que contrasta con el crecimiento superior al 16% de España. Desde este punto de vista todo indicaría un comportamiento claramente diferenciado, aunque obviamente este indicador no es lo suficientemente sólido para determinar el comportamiento global de la inversión en nuestra Comunidad Autónoma. No obstante y al igual que a nivel nacional, es más que probable que la inversión en bienes de equipo haya tocado su máximo cíclico, fundamentalmente por el comportamiento del sector industrial, que más adelante analizaremos.

Por contra en construcción todo indica que la inversión continúa su trayectoria ascendente. El aumento explosivo de la licitación oficial o las viviendas iniciadas es indicativo de un fuerte relanzamiento de la actividad en la construcción, que ha comenzado con mayor demora que en España pero que en estos momentos se manifiesta, en nuestra opinión, con mayor intensidad.

Varios factores explicarían el impulso de la inversión en construcción en Aragón a lo largo de 1998, si bien estos cuatro podrían ser muy representativos: notables beneficios empresariales unidos a un bajo coste del capital, perspectivas de la demanda muy favorables apoyadas en unos bajos tipos de interés del mercado hipotecario, mayor margen presupuestario público y las obras de la autovía Somport-Sagunto y del AVE.

El **sector exterior** ha ratificado las previsiones de desaceleración que habíamos pronosticado en nuestro anterior número. Con un aumento interanual del 4,5 % en los diez primeros meses del año, el crecimiento para 1998 puede situarse en un porcentaje muy poco significativo. Al mismo tiempo es constatable, tal y como viene ocurriendo a lo largo del año 1998, un menor impulso en comparación con España. Para el horizonte temporal anteriormente señalado el crecimiento a nivel nacional es prácticamente el doble, un 8,4 %.

Por otro lado el crecimiento de las importaciones en Aragón es muy similar al registrado en el Estado, ya que para el período enero-octubre de 1998 el aumento interanual se ha situado en el 10, 2 % y el 10,7 % respectivamente.

Como consecuencia del diferente comportamiento de las exportaciones e importaciones cabe señalar, al igual que en España, la aportación negativa al crecimiento económico del sector exterior, más notoria en nuestra economía que en la nacional por la mayor debilidad de las exportaciones.

En resumidas cuentas, desde el lado de la demanda todo indica la existencia de un elevado nivel de actividad de la economía aragonesa, con una tendencia muy similar a la registrada a nivel nacional aunque con ciertas diferencias en su origen, ya que en nuestra opinión la demanda interna en Aragón estaría mostrando un dinamismo ligeramente superior por la existencia de un consumo privado más robusto y por una inversión en construcción más dinámica, mientras que el sector exterior realiza una aportación más negativa al crecimiento económico que la existente a nivel nacional y la inversión en bienes de equipo presenta rasgos de mayor moderación.

La oferta

Desde el lado de la oferta el **sector industrial** continúa exhibiendo un nivel de actividad muy intenso, como se desprende de un Índice de Producción Industrial, que muestra un crecimiento interanual superior al 7 % para el período enero-octubre o un grado de utilización de la capacidad productiva próxima al 83 %. Pese a ello existen suficientes señales para afirmar que hemos sobrepasado el máximo cíclico y que en consecuencia nos encontramos en la fase descendente del ritmo de crecimiento.

El Índice de Producción Industrial, que a mediados de año mostraba crecimientos interanuales próximos al 9 %, registra, pasada la época estival, variaciones más moderadas aunque todavía notablemente importantes y significativas. El crecimiento de la energía eléctrica para usos industriales, que aumenta sólo un 2,2 % si comparamos el período enero-septiembre de 1998 con el mismo período del año anterior, o el tráfico aéreo de mercancías, que registra un moderado crecimiento para los nueve primeros meses del 3,2 %, son síntomas evidentes de una atenuación de la tasa de crecimiento de la industria aragonesa.

Por último un dato evidente de los síntomas inequívocos de agotamiento del sector industrial en su ritmo de crecimiento lo encontramos en la menor ocupación que se registra en el período estival, tanto con respecto al trimestre anterior como con respecto al mismo período del año anterior.

En **construcción** todo indica, según los datos recogidos en nuestro cuadro de coyuntura, que el sector está inmerso en una fase de expansión ciertamente notable. La licitación oficial ha crecido un 213,3% en los nueve primeros meses del año con respecto al mismo período del año anterior. Las viviendas iniciadas, casi un 53% para el mismo horizonte temporal y el consumo de cemento registra tasas de crecimiento próximas al 9%.

Con estos datos y aunque no haya finalizado el año, se puede afirmar que el relanzamiento del sector en Aragón, a lo largo de 1998, es ya una realidad después de un comienzo de año ciertamente titubeante, sobre todo en comparación a España.

Asimismo en el terreno del empleo, donde la evolución ha sido ciertamente negativa desde mediados de 1997, se registra un aumento en el número de ocupados en el tercer trimestre de 1998 con respecto al trimestre anterior, que ratifica el mayor nivel de actividad.

Por último el **sector servicios** en Aragón muestra un notable nivel de actividad en paralelo al nivel de consumo. Junto al previsible aumento de las ramas vinculadas al comercio, especialmente notable ha sido el comportamiento del sector turístico si nos atenemos al aumento en el número de pernoctaciones de viajeros, cuya tasa de crecimiento para los once primeros meses del año es de un 12%, casi el doble que el registrado en España. En este sentido no debemos olvidar que el año 1998 ha sido el mejor año turístico de la década en nuestro país y si bien el peso económico en nuestra estructura productiva no es obviamente comparable sí constituye una aportación significativa al crecimiento del sector.

Este crecimiento notable se ha producido, además, tanto en los turistas españoles como extranjeros, un 12,1% y un 11,3% respectivamente.

Por contra los servicios no destinados a la venta han seguido en Aragón con su apatía característica, al igual que a nivel nacional.

En consonancia con el mayor nivel de actividad, la ocupación en el sector servicios ha crecido en el tercer trimestre del año un 4,4% en comparación al mismo período de 1997. Con este crecimiento el número de trabajadores en el sector fue de 250.000 personas, cifra simbólica y también desconocida en nuestra economía.

Empleo y estabilidad

Los diferentes datos sectoriales aportados sobre la evolución del mercado de trabajo en Aragón desvelan que el nivel de **empleo** global alcanzado en el tercer trimestre de 1998, 435.600 personas ocupadas, supone que por tercera vez en el año se bate el récord de ocupación en nuestra Comunidad Autónoma. Desde 1996 el nivel de ocupación ha ido creciendo trimestre tras trimestre prácticamente sin inflexiones.

No obstante existen síntomas de agotamiento en el ritmo de creación de empleo en nuestra Comunidad Autónoma, ya que si en España se registra una tasa interanual del 3,6% en el tercer trimestre del año, en Aragón ésta se sitúa en el 2,5%.

En sintonía con este proceso de creación de empleo hay que destacar, una vez más, la caída del paro en el tercer trimestre del año, lo que significa que son ya cinco trimestres de reducción consecutiva.

El número de **desempleados** se ha situado en 52.900 personas y la tasa de paro en el 11,79%, casi siete puntos por debajo de la media nacional.

La **contratación,** por su parte, ha mantenido su trayectoria creciente dentro del escenario de mayor actividad económica, si bien el aspecto más negativo vuelve a estar en el elevado volumen de contratos temporales en relación a los indefinidos, tal y como se puede observar en nuestra sección de series estadísticas.

Así, a falta de un mes para disponer de la estadística de todo el año, sólo el 8,74% de los contratos han sido fijos, cifra muy similar a la registrada a nivel nacional, que se sitúa en el 8,44%.

Por otro lado continúan dos características que están demostrando cierto afán de permanencia a lo largo de 1998 y que están estrechamente interrelacionadas: subidas salariales e inflación en nuestra Comunidad Autónoma por debajo de la media nacional.

La Encuesta de Salarios de la Industria y la Construcción del tercer trimestre de 1998 desvela que los salarios en Aragón crecieron un 0,9% frente al 2,1% nacional en términos interanuales, mientras que la inflación interanual a la altura del mes de noviembre de 1998 es del 1,2% frente al 1,4% de España.

Con estos datos debemos apuntar como rasgo ciertamente llamativo que mientras en España los trabajadores estarían ganando poder adquisitivo en Aragón se produciría la situación contraria. En este sentido deberemos esperar a los datos del último trimestre para determinar el grado de coyunturalidad de esta situación.

Por otro lado la positiva moderación en el capítulo de precios y salarios en Aragón con cierto efecto de retroalimentación, encuentra en la desorbitada subida del precio de la vivienda su nota más estridente ya que supera en 10 puntos porcentuales a la media nacional. La notoria diferencia nos ha inducido a recoger este indicador en nuestro comentario como uno de los aspectos más significativos de la actual coyuntura económica.

A modo de resumen, como siempre hacemos llegados a este punto, excelente dinamismo del sector de la construcción, buen dato del Índice de Producción Industrial aunque en fase de desaceleración, incremento de la ocupación, descenso del desempleo, fuerte caída de la morosidad, fuerte demanda de crédito, buenos indicadores de consumo y moderación en precios y salarios, aparecen como los factores más positivos de nuestra situación económica en los nueve primeros meses de 1998.

En el lado opuesto de la balanza, bajo crecimiento de la importación de bienes de capital, fuerte ralentización de la exportaciones, síntomas evidentes de agotamiento en el ritmo de crecimiento del sector industrial, menor crecimiento del empleo en comparación a España y desorbitada subida de los precios de las viviendas, constituyen los elementos generadores de cierta inquietud.

Servicio de Estudios de Ibercaja

Series estadísticas

% CRECIMIENTO ANUAL DE LA PRODUCCIÓN A PRECIOS CONSTANTES
–VALOR AÑADIDO BRUTO AL COSTE DE FACTORES–

	1990	*1991*	*1992*	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*
Aragón								
Agricultura	–4,36	6,23	–5,21	–5,13	–0,95	–1,81	13,07	2,68
Industria	3,10	1,93	0,40	–4,22	5,60	4,11	0,69	5,30
Construcción	11,18	3,52	–1,10	–7,53	–0,28	5,08	–3,89	2,45
Servicios	4,01	2,52	1,54	0,17	0,67	2,47	2,48	3,30
Total	3,69	2,67	0,55	–2,00	1,72	2,76	2,32	3,75
España								
Agricultura	2,57	–0,20	1,38	2,75	–3,86	–6,80	19,64	4,46
Industria	2,77	1,56	–0,31	–4,15	4,48	4,85	0,76	5,12
Construcción	8,78	4,54	–4,45	–5,78	1,18	5,95	–0,56	3,23
Servicios	3,50	2,84	1,97	0,27	2,10	3,00	2,46	3,48
Total	3,71	2,53	0,71	–1,13	2,24	3,13	2,68	3,86

Serie revisada en junio de 1997.
FUENTE: Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas (FUNCAS).

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

	1987	*1988*	*1989*	*1990*	*1991*	*1992*	*1993*
Aragón							
Agricultura	4,6	10,9	–6,3	–17,3	26,5	–5,9	–7,3
Industria	1,7	5,3	4,2	4,7	–1,4	–1,3	–5,0
Construcción	6,5	31,2	1,1	8,2	8,0	–7,4	–3,0
Servicios	6,8	7,9	7,1	2,6	1,1	1,2	1,9
Total	4,8	8,5	4,5	2,2	2,4	–0,2	–1,6
España							
Agricultura	11,6	3,3	–6,6	3,1	–0,3	–2,2	1,3
Industria	4,7	4,5	3,6	2,0	1,4	–0,6	–3,3
Construcción	8,3	10,1	13,5	10,2	3,2	–4,6	–5,5
Servicios	5,1	5,0	5,6	4,1	2,4	1,3	1,6
Total	5,3	5,0	4,6	3,8	2,2	0,6	–0,9

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

VALOR AÑADIDO BRUTO AL COSTE DE LOS FACTORES. AÑO 1997
Millones de pesetas de dicho año

	Aragón		*España*	
	Valor	*Estructura*	*Valor*	*Estructura*
Agricultura	159.937	6,19	3.917.044	4,93
Industria	720.537	27,90	17.188.418	21,65
Construcción	189.664	7,34	6.265.509	7,89
Servicios	1.512.613	58,57	52.025.888	65,53
Total	2.582.751	100,00	79.396.859	100,00

Fuente: FUNCAS.

RENTA FAMILIAR BRUTA DISPONIBLE (RFBD) 1994-1996
Millones de pesetas (serie actualizada)

	Aragón	*España*
1994	1.668.534	50.403.618
1995	1.800.953	54.494.063
1996	1.895.704	57.666.399
1997	2.001.890	60.955.718

Fuente: FUNCAS.

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	
Censo 1981	838.588	10,34	214.907	–3,33	153.457	–9,88	1.196.952	3,83	37.682.355	11,40
1989	836.902	–0,25	210.747	–1,90	148.805	–3,03	1.196.454	–0,04	39.541.782	4,89
1990	842.427	0,32	210.719	–0,01	148.198	–0,40	1.201.344	0,40	39.887.140	0,83
Censo 1991	837.327	–0,69	207.810	–1,38	143.060	–3,46	1.188.817	–1,04	38.872.268	–2,54
Rectific. padrón 1994	850.888	1,67	210.099	1,10	143.198	0,09	1.204.185	1,29	40.230.340	3,49
Rectific. padrón 1995	852.322	0,22	210.276	0,08	143.055	–0,09	1.205.663	0,12	40.460.055	0,57
Avance Padrón 1996	842.419	–1,16	206.916	–1,59	138.211	–3,38	1.187.546	–1,50		

FUENTE: INE.

EVOLUCIÓN DEL PARO ESTIMADO

	Aragón		España	
	N.° (en miles)	Tasa de paro (%)	N.° (en miles)	Tasa de paro (%)
1990*	43,78	9,56	2.441,2	16,30
1991	47,03	13,76	2.456,3	16,30
1992	56,15	12,10	2.788,6	18,40
1993	77,88	16,63	3.481,3	22,72
1994	86,10	18,12	3.738,2	24,17
1995	78,65	16,70	3.583,5	22,94
1996	72,32	15,13	3.540,1	22,21
1 T 1997	71,10	14,78	3.442,5	21,49
2 T 1997	69,20	14,22	3.364,9	20,93
3 T 1997	69,80	14,10	3.325,8	20,55
4 T 1977	62,60	12,92	3.292,7	20,32
1 T 1998	60,40	12,36	3.172,5	19,63
2 T 1998	55,30	11,37	3.070,0	18,91
3 T 1998	52,90	11,79	3.035,5	18,55

* El valor anual corresponde con la media del año.
FUENTE: Instituto Nacional de Estadística (INE).

EVOLUCIÓN DE LA OCUPACIÓN

	Aragón		*España*	
	N.° (en miles)	*Var. interanual (%)*	*N.° (en miles)*	*Var. interanual (%)*
1990*	418,4	4,21	12.578,8	2,61
1991	412,23	–1,47	12.609,43	0,24
1992	407,83	–1,07	12.351,23	–2,05
1993	390,18	–4,33	11.837,53	–4,16
1994	389,08	–0,28	11.742,70	–0,80
1995	395,95	1,78	12.041,60	2,54
1996	405,55	2,43	12.396,10	2,94
1 T 1997	409,9	2,12	12.576,4	3,31
–Agricultura	40,3	1,00	1.129,5	0,21
–Industria	102,6	4,69	2.500,0	1,42
–Construcción	34,8	13,36	1.219,0	9,19
–Servicios	232,2	–0,26	7.727,9	3,51
2 T 1997	417,1	3,14	12.706,4	2,95
–Agricultura	42,1	1,93	1.054,7	–0,96
–Industria	106,3	6,72	2.542,3	2,72
–Construcción	36,2	8,70	1.254,1	8,65
–Servicios	232,5	0,99	7.855,3	2,71
3 T 1997	424,8	4,22	12.860,8	2,69
–Agricultura	40,6	2,27	1.036,6	–1,66
–Industria	111,2	9,34	2.618,6	3,40
–Construcción	33,7	2,43	1.255,1	4,31
–Servicios	239,3	2,57	7.950,5	2,79
4 T 1997	421,9	3,26	12.914,6	2,96
–Agricultura	42,3	2,17	1.048,6	–1,01
–Industria	110,7	11,26	2.660,3	5,18
–Construcción	32,5	–3,56	1.242,7	1,19
–Servicios	236,4	1,03	7.963,0	3,05
1 T 1998	428,1	4,45	12.991,6	3,30
–Agricultura	44,3	9,88	1.140,4	0,97
–Industria	107,0	4,27	2.623,7	4,95
–Construcción	31,8	–8,56	1.240,1	1,73
–Servicios	245,0	5,53	7.987,4	3,36
2 T 1998	432,5	3,74	13.160,6	3,57
–Agricultura	43,5	3,57	1.040,5	–1,35
–Industria	114,0	7,24	2.706,6	6,46
–Construcción	31,5	–12,98	1.295,9	3,33
–Servicios	243,5	4,77	8.117,6	3,34
3 T 1998	435,6	2,54	13.325,1	3,61
–Agricultura	43,9	8,13	1.029,5	–0,69
–Industria	110,0	–1,08	2.747,9	4,94
–Construcción	31,9	–5,34	1.330,4	6,00
–Servicios	249,8	4,39	8.217,3	3,36

* El valor anual corresponde con la media del año.
FUENTE: INE.

EVOLUCIÓN DE LA CONTRATACIÓN EN ARAGÓN Y ESPAÑA

	Aragón					*España*				
	Total	*Indefinidos*	*%*	*Temporales*	*%*	*Total*	*Indefinidos*	*%*	*Temporales*	*%*
1995	193.215	10.856	5,62	182.359	94,38	7.330.094	367.047	5,01	6.963.047	94,99
1996	221.807	9.845	4,44	211.962	95,56	8.627.547	354.372	4,11	8.273.175	95,89
1997	270.656	22.142	8,18	248.514	91,82	10.093.565	707.481	7,01	9.386.084	92,99
1998										
Enero	24.567	2.610	10,62	21.957	89,38	992.924	84.656	8,53	908.268	91,47
Febrero	21.577	2.266	10,50	19.311	89,50	857.209	82.919	9,67	774.290	90,33
Marzo	22.073	2.453	11,12	19.620	88,88	937.671	92.300	9,84	845.371	90,16
Abril	23.083	3.400	14,73	19.683	85,27	904.108	88.697	9,81	815.411	90,19
Mayo	25.679	1.768	6,89	23.911	93,11	927.607	89.012	9,59	838.674	90,41
Junio	28.680	2.229	7,77	26.451	92,23	925.042	75.692	8,18	849.350	91,82
Julio	33.393	2.215	6,63	31.178	93,37	1.098.002	73.810	6,72	1.024.192	93,28
Agosto	24.108	1.443	5,99	22.665	94,01	780.019	49.121	6,30	730.898	93,70
Septiembre	30.524	2.281	7,47	28.243	92,53	1.045.465	81.307	7,78	964.158	92,22
Octubre	31.083	2.443	7,86	28.640	92,14	1.178.995	97.936	8,31	1.081.059	91,69
Noviembre	26.644	2.373	8,91	24.271	91,09	1.055.096	88.089	8,35	967.007	91,65
Enero-Noviembre	291.411	25.481	8,74	265.930	91,26	10.702.138	903.539	8,44	9.798.678	91,56

FUENTE: INEM.

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

	Exportación	*Importación*	*Saldo*	*T. cobertura %*
1991	334.812	211.996	122.816	157,93
1992	356.348	276.540	79.808	128,86
1993	428.990	363.412	65.578	118,05
1994	589.249	486.415	102.834	121,14
1995	701.818	559.589	142.229	125,42
1996	726.823	583.645	143.178	124,53
1997	810.917	660.636	150.281	122,75
1998				
Enero	61.908	42.349	19.559	146,19
Febrero	71.557	54.045	17.512	132,40
Marzo	78.898	64.113	14.876	123,20
Abril	69.410	59.997	9.413	115,69
Mayo	70.395	56.642	13.753	124,28
Junio	77.044	67.197	9.847	114,65
Julio	77.869	62.774	15.095	124,05
Agosto	40.343	31.113	9.230	129,67
Septiembre	77.021	65.239	11.782	118,06
Enero-Septiembre	624.445	503.469	120.976	124,03

FUENTE: Elaboración propia e ICEX.

EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMO
El dato anual corresponde al mes de diciembre de dicho año. 1992 = 100

	Aragón		*España*	
	N.°	*Var. interanual (%)*	*N.°*	*Var. interanual (%)*
1978	30,065		29,303	
1979	35,217	14,63	33,872	15,59
1980	38,905	10,91	39,025	15,21
1981	45,144	12,43	44,647	14,41
1982	50,778	11,10	50,901	14,01
1983	56,548	10,20	57,122	12,22
1984	61,569	8,16	62,278	9,03
1985	67,669	9,01	67,371	8,18
1986	72,770	7,01	72,930	8,25
1987	76,074	4,34	76,284	4,60
1988	80,593	5,61	80,742	5,84
1989	85,609	5,86	86,304	6,89
1990	91,639	6,57	91,955	6,55
1991	97,222	5,75	97,038	5,53
1992	102,077	4,76	102,227	5,35
1993	106,500	4,15	107,300	4,96
1994	111,700	4,14	111,900	4,29
1995	115,400	3,73	116,700	4,29
1996	120,000	3,83	120,500	3,26
1997 Enero	120,200	3,58	120,800	2,81
Febrero	119,900	3,17	120,800	2,55
Marzo	119,900	2,67	120,800	2,20
Abril	119,700	1,84	120,900	1,68
Mayo	119,800	1,59	121,000	1,42
Junio	119,700	1,59	121,000	1,51
Julio	120,200	1,78	121,300	1,68
Agosto	120,800	1,85	121,800	1,75
Septiembre	121,500	2,02	122,400	2,00
Octubre	121,400	1,70	122,400	1,90
Noviembre	121,400	1,60	122,600	2,00
Diciembre	121,800	1,50	122,900	2,00
1998 Enero	122,000	1,40	123,200	2,00
Febrero	121,300	1,10	122,900	1,80
Marzo	121,100	1,00	123,000	1,80
Abril	121,300	1,30	123,300	2,00
Mayo	121,500	1,40	123,500	2,00
Junio	121,500	1,50	123,500	2,10
Julio	122,300	1,80	124,000	2,20
Agosto	123,000	1,80	124,300	2,10
Septiembre	123,100	1,30	124,400	1,60
Octubre	123,000	1,30	124,400	1,70
Noviembre	122,900	1,20	124,300	1,40

Fuente: INE.

POSICIÓN RELATIVA DE ARAGÓN CON RESPECTO A ESPAÑA

	1994	*1995*	*1996*	*1997*
Participación en la población nacional	3,02	3,01	3,00	2,98
Participación en el empleo nacional	3,30	3,29	3,27	3,28
Participación en el PIB nacional	3,27	3,27	3,25	3,25
Participación en la renta nacional bruta	3,31	3,30	3,29	3,30
Participación en la renta familiar disp.	3,31	3,30	3,29	3,28
PIB por habitante (MN = 100)	108,51	108,75	108,61	109,09
Renta Familiar Bruta Disponible (MN = 100)	109,74	110,01	109,81	110,13
Renta Regional Bruta por habitante (MN = 100)	109,92	109,92	109,73	110,68

Fuente: FUNCAS, EPA e INE.

INDICADORES DE MERCADO ACTUALES

	Fuente	*Fecha*	*Dato*	*Hace un año*
Tipos de cambio				
–Ptas/$	Prensa	29 dic. 98	142,25	150,42
–Ptas/DM	Prensa	29 dic. 98	85,08	84,59
–Ptas/FF	Prensa	29 dic. 98	25,37	25,31
–Ptas/Lira (100)	Prensa	29 dic. 98	8,59	8,62
–Ptas/Yen (100)	Prensa	29 dic. 98	123,72	115,8
–Ptas/Libra	Prensa	29 dic. 98	239,09	252,37
–Ptas/ECU	Prensa	29 dic. 98	167,05	167,54
Tipos de interés a tres meses				
Estados Unidos	Prensa	29 dic. 98	5,23	5,76
Japón	Prensa	29 dic. 98	0,40	0,40
Alemania	Prensa	29 dic. 98	3,20	3,58
Francia	Prensa	29 dic. 98	3,25	3,65
Reino Unido	Prensa	29 dic. 98	6,19	7,53
Italia	Prensa	29 dic. 98	3,23	5,86
España	Prensa	29 dic. 98	3,41	4,86
Tipos de interés de España				
Subasta Decenal	Prensa	29 dic. 98	3,00	4,75
Interbancario a 1 día	Prensa	29 dic. 98	2,56	4,74
Interbancario a 3 meses	Prensa	29 dic. 98	3,97	4,82
Letras del Tesoro a 1 año	Prensa	29 dic. 98	2,84	4,40
Tipos de referencia al mercado hip.				
MIBOR a 1 año	B. España	Nov. 98	3,618	4,807
TAE Préstamos Hipotecarios Cajas	B. España	Nov. 98	5,440	6,540
Indicador CECA tipo activo	B. España	Nov. 98	6,375	7,375
Rentabilidad Deuda Pública	B. España	Nov. 98	4,055	5,230
Varios				
Índice General de la Bolsa de Madrid	Prensa	29 dic. 98	871,70	633,20
IBEX	Prensa	29 dic. 98	9.940,70	7.277,40

Ponencias de la XXIV Reunión de Estudios Regionales

El nuevo Sistema de Contabilidad SEC.95 y el futuro de la Contabilidad Regional en España

Por **Antonio Martínez López**

Introducción

En estos momentos los países miembros de la Unión Europea están procediendo al cambio de sus Sistemas de Cuentas Nacionales, Regionales y Trimestrales. Este proceso de cambio implica dos tareas fundamentales, por una parte, la adopción del nuevo Sistema de Cuentas Nacionales, Regionales y Trimestrales, que introduce importantes novedades metodológicas, y por otra, la modificación del año de referencia de las respectivas series contables al año 1995, naturalmente, en tanto se produce el citado cambio los institutos de Estadística deberán elaborar en paralelo el Sistema Contable según el anterior Sistema SEC.70 modificado en 1979.

Las primeras estimaciones empezarán a hacerse públicas en la primavera de 1999 y se irán completando en los primeros años del próximo siglo de forma que coincidan con la implantación definitiva del EURO.

En el proceso global de armonización de la Unión Europea se ha tenido muy en cuenta una cuestión básica como es la coordinación, armonización y homogeneización de la producción estadística a nivel, al menos, de los países miembros. Al igual que ha ocurrido con el Índice de Precios de Consumo, o con las estadísticas de Comercio Exterior, las Cuentas Nacionales, Regionales y Trimestrales a elaborar por los diferentes institutos de Estadística deberán deben seguir una metodología común y a ser posible tendrán que utilizar un conjunto de fuentes estadísticas de base que permitan, en la práctica, obtener informaciones fiables y a la vez comparables. Una gran parte de las actuaciones en política económica de la Unión Europea (Feder, Fondos de cohesión, Recursos propios, etc.) toman como referencia magnitudes extraídas de las Cuentas Nacionales o Regionales, por lo que estos agregados macroeconómicos tienen y tendrán un papel de extraordinaria importancia en el futuro desarrollo de la Unión Europea.

El cambio de base al año de referencia de 1995 del Sistema de Cuentas Nacionales español supone, además de la adaptación de una nueva metodología, la revisión en profundidad del nivel del conjunto de operaciones que contienen las Cuentas Nacionales, el cambio de base supone una reestimación de todas las variables y la obtención de nuevas magnitudes que generalmente elevarán las precedentes. El cambio de base se utiliza para introducir nuevas normas metodológicas para utilizar las mejoras de la información estadística de base que han ido produciéndose y que por razón de no perturbar la homogeneidad de la serie no han podido introducirse en períodos anteriores, se aprovecha también para corregir posibles errores en la interpretación del método, en este sentido y a modo de ejemplo en el caso español se consideraban como subvenciones a colegios los pagos que la Administración hacía a los centros escolares para la gratuidad de la enseñanza, estos pagos deben

ser considerados como transferencias a los hogares con lo cual el Producto Interior Bruto español a precios de mercado se debe revisar al alza justamente en el doble de la cuantía de las citadas subvenciones, el cambio de base permite, en definitiva, introducir todo el conjunto de mejoras tanto de método como relativas a la información estadística disponible. Probablemente se consiga estimar y por tanto introducir en el marco del sistema, un porcentaje de economía oculta que gracias a los efectos de la mejora de la actuación fiscal y a los equilibrios internos del proceso de estimación de las Cuentas Nacionales puede ser estimada. Por todo lo anterior es muy probable que el PIB español sufra una revisión al alza que pueda situarse al final del proceso de cambio en torno al 5 por 100 de las cifras actuales.

Naturalmente, esta revisión afectará al conjunto de las obligaciones y derechos en términos económicos con la Unión Europea en función también de las modificaciones que los demás países miembros introduzcan en sus respectivos Sistemas de Cuentas Nacionales. Con el nuevo Sistema de Cuentas Nacionales se modificarán las aportaciones españolas a los Recursos de la Unión Europea y lógicamente las transferencias que de ella se reciben.

Como las Cuentas Regionales en sus niveles están íntimamente conectadas con las magnitudes nacionales aunque no hubiese cambios, que los habrá en los métodos de estimación, los niveles del PIB regional se deberán revisar al alza, lo que sin duda puede afectar a regiones que hoy se encuentran en el límite para percibir fondos de desarrollo de la Unión Europea.

Las breves anotaciones precedentes son referencia de los trabajos que en estos momentos está realizando el Instituto Nacional de Estadística en el marco del Reglamento Comunitario SEC.95.

Por otra parte los Servicios Estadísticos de algunas comunidades autónomas, en general las más desarrolladas estadísticamente, han iniciado en paralelo la implantación de su propio Sistema de Cuentas Regionales siguiendo, como es lógico, la metodología del Sistema de Cuentas Europeo SEC.95 en su concepción nacional aunque de forma parcial. Es decir, no se limitan al marco conceptual de las Cuentas Regionales del SEC.95 sino que avanzan un paso más incluyendo prácticamente todo el análisis funcional (marco input-output) y parcialmente el análisis institucional (cuentas de sectores institucionales y de la Economía regional).

Las razones de esta evidente descoordinación tienen su origen en el diseño del marco de referencia del Sistema Estadístico Nacional. Como es sabido el SEN está formado por el INE, los servicios estadísticos de los diferentes ministerios y por el Banco de España, siendo el INE el organismo coordinador del Sistema. Además y no integrados en el sistema, están cada uno de los Servicios de Estadística de las comunidades autónomas, que valga la redundancia actúan autonómicamente y a otro nivel, los Servicios de Estadística de las administraciones locales. De hecho la mayoría de las comunidades autónomas disponen de su propia Ley de Estadística, de su Plan Estadístico y de su Consejo Superior de Estadística, en los que en el mejor de los supuestos existen pequeñas y vagas referencias a las relaciones con el Sistema Estadístico Nacional.

En la Ley de la Función Estadística Pública se crea un órgano denominado Comité Interterritorial de Estadística cuyo Reglamento de funcionamiento se regula posteriormente por

Real Decreto, que se constituye como un punto de encuentro entre las diferentes partes en aras a intentar una posible coordinación en el ámbito de la actuación en materia de estadística.

No es mi intención en esta ponencia entrar a analizar y a opinar sobre el grado de coordinación entre los diferentes agentes productores de estadísticas y mucho menos sobre el papel que ha venido desarrollando el citado Comité. Tan sólo señalaré por obvio que la pretendida coordinación si ha existido ha sido muy débil y en todo caso se ha plasmado en temas muy puntuales y para actuaciones muy concretas, por ejemplo, la ejecución de los Censos de 1991; en otras materias y en concreto en la que nos ocupa en esta ponencia, los resultados han sido, por decirlo suavemente, prácticamente nulos.

En mi opinión, absolutamente personal, nos encontramos aún en un momento de especial importancia para reflexionar conjuntamente por parte de las instituciones implicadas sobre cuál queremos que sea el futuro de la Contabilidad Regional de España. Por tanto quiero aprovechar la oportunidad que se me ofrece en esta Reunión de Estudios Regionales para debatir entre todos cuáles pueden ser las mejores estrategias en materia de estadística regional ante el reto que supone para España y sus comunidades autónomas la plena integración en la Unión Europea y las perspectivas que se abren en el umbral del siglo XXI.

Con la intención de desarrollar las ideas expuestas de forma agregada en la introducción, esta ponencia se va a articular en cuatro apartados. En el primero se comentarán las experiencias que en materia de Cuentas Regionales se ha venido realizando en España por las diferentes instituciones de manera que se pueda tener el marco de partida. En un segundo apartado se pasará revista a los aspectos metodológicos básicos del nuevo Sistema de Cuentas Nacionales, dedicando una mayor atención al relativo a las Cuentas Regionales. En un tercer apartado analizaremos algunos de los trabajos en curso y los principales problemas existentes especialmente derivados de la información estadística. En un cuarto y último apartado se apuntarán posibles orientaciones en la línea de mejorar tanto la coordinación de los futuros trabajos como la identidad de los mismos con el objetivo principal de tener la mejor información para el conocimiento de la realidad económica, demográfica y social de las regiones españolas.

1. La situación actual de las Cuentas Regionales

Con seguridad España es uno de los países en el que más se ha desarrollado la investigación de tipo macroeconómico a nivel regional. Desde bastante antes que se instituyese el Estado de las Autonomías promulgado en la Constitución de 1978 existen bastantes experiencias para diferentes regiones. En general la mayor parte de estos trabajos, por no decir todos, surgen de la iniciativa privada o son elaborados por equipos universitarios financiados pública o privadamente.

Así nos encontramos con experiencias como la estimación de la renta regional por parte del entonces Banco de Bilbao, que se mantienen actualmente después de varios lustros. Al amparo de esta institución y de otras similares se realizan múltiples trabajos de Contabilidad

Regional fundamentados metodológicamente en el SEC.1970 y en la revisión del mismo que se produjo en 1979. Como ya se ha mencionado estos trabajos se orientaban básicamente al análisis funcional, por lo que la principal tarea consistía en la elaboración de una tabla input-output sobre la que pivotaba el análisis de la estructura económica de la región elegida. Los importantes problemas que plantea el análisis institucional a nivel de región motivaba que el esquema de cuentas sectoriales se limitaba principalmente a las que de forma directa podían derivarse del marco input-output. Como se ha dicho fueron múltiples las experiencias en este campo y como resumen puede señalarse que prácticamente todas las hoy comunidades autónomas tienen una o varias contabilidades regionales.

Como en futuros apartados se mencionarán la aplicación de un Sistema de Cuentas diseñado a nivel nacional a un espacio geográfico inferior, como son las regiones, plantea serios problemas de metodología práctica, la información estadística de base no permite en muchos casos resolver la estimación de determinadas operaciones económicas que sólo tienen sentido a nivel nacional. Sin embargo estos equipos de profesionales abrieron caminos y vías para, por medio de múltiples hipótesis, conseguir estimaciones regionales que permitían cerrar los circuitos macroeconómicos a nivel de las regiones.

Las experiencias en la elaboración de tablas input-output regionales tienen sus ventajas y sus inconvenientes. Entre las ventajas podrían citarse el conocimiento adquirido por los expertos que elaboran dichos proyectos, muchos de los cuales aún transmiten su experiencia, bien integrados en servicios estadísticos de las comunidades autónomas, bien asesorando trabajos puntuales. Otra ventaja a señalar es el enorme esfuerzo estadístico que se realizaba en la región para obtener información suficiente para la elaboración de la correspondiente tabla input-output. Dado que la información facilitada por los responsables de la estadística oficial era insuficiente tenían que diseñarse encuestas puntuales para obtener la información necesaria, además se rastreaban literalmente todas las bases de datos existentes para obtener información de origen estadístico-administrativo que completara la derivada de encuestas.

Este importante esfuerzo garantizaba en cierta medida el trabajo final, por lo que éste se constituía en un elemento válido en cada momento para el análisis de la estructura económica de las respectivas regiones.

Entre las desventajas podrían señalarse las siguientes: los trabajos de tipo input-output se realizaban por equipos de expertos ajenos a las instituciones regionales, por lo que no se produjo la deseada continuidad de los mismos. Los esfuerzos de investigación estadística se realizaban puntualmente, por lo que tampoco generaban un proceso investigador en el tiempo; por último no existía una coordinación entre los diferentes trabajos regionales ni de éstos con los elaborados de la Contabilidad Nacional, esta falta de coordinación metodológica impidió hacer correctos análisis interregionales y de las regiones con el total nacional.

Afortunadamente, una vez constituidas las comunidades autónomas y en la medida que se desarrollan sus instituciones, especialmente sus correspondientes Servicios Estadísticos, las cosas cambian y empiezan, al menos en las comunidades autónomas con Servicios Estadísticos más dotados, a planificarse investigaciones de Cuentas Regionales con visión de continuidad para que aquellos trabajos esporádicos y realizados por expertos externos se

empiezan a realizar en los propios institutos de forma continuada, elaborando series contables a precios corrientes y constantes e iniciándose recientemente, como continuación de estos trabajos estructurales, la implantación de modelos que permitan estimaciones en el corto plazo, es decir, la Contabilidad Regional Trimestral. Sobre estas experiencias insistiremos en los próximos apartados.

En relación a las instituciones oficiales, en concreto al Instituto Nacional de Estadística, sus primeras estimaciones a nivel regional son bastante más recientes y con un enfoque totalmente distinto.

Las primeras publicaciones datan de los primeros años ochentas, en los que se difundían los llamados Indicadores Estadísticos Regionales que eran los elementos básicos que permitían el reparto del Fondo de Compensación Interterritorial contenido en la LOFCA.

Es conveniente señalar que en esas fechas no existía una metodología impulsada por organismos internacionales en los que se contemplara la elaboración de un Sistema Cuentas Regionales. Tan sólo la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (Eurostat) había realizado algún intento para sistematizar un esquema metodológico denominado SEC-REG. y que con ciertas modificaciones se ha incluido de forma reglamentaria en el nuevo Sistema de Cuentas SEC.95.

El SEC-Reg. se presentaba como un esquema simplificado del modelo contable a nivel nacional y constituía un programa mínimo y a ser posible común para todos los países miembros de la Comunidad Europea. El programa mínimo y común se fijaba por las siguientes razones: debería utilizarse para el reparto de los diferentes fondos comunitarios de desarrollo regional (FEDER, Fondo Social Europeo, etc.), la información estadística y el desarrollo de las Cuentas Nacionales eran diferentes en los países miembros y la división geopolítica de los países miembros era también muy heterogénea.

Las características generales del SEC-Reg. pueden resumirse en los siguientes puntos:

a) Se encuentra integrado en el SEC nacional, aceptando las definiciones y normas establecidas en el mismo.

b) Constituye un esquema abierto de contabilidad, es decir, renuncia al principio de una doble contabilización de la actividad económica desde la óptica funcional e institucional, limitándose tan sólo a la cuantificación de la actividad productiva total a través de la vía funcional, es decir, de las unidades de producción homogénea y su agrupación en ramas. El doble tratamiento institucional-funcional implicaría la creación de múltiples unidades institucionales ficticias en cada región que, siendo residentes en el país, tienen su centro de decisión situado fuera de la región (establecimientos en cada espacio geográfico de unidades institucionales que operan en diferentes regiones del país como, por ejemplo, Telefónica, empresas eléctricas, bancos, etc.). Esto impide que determinados sectores institucionales con evidentes connotaciones regionales, como los hogares y las administraciones territoriales, sean contempladas en el SEC-Reg.

c) En conexión con lo anterior sólo incluye agentes y operaciones con un claro significado regional, el SEC-Reg. no contempla más que ciertas operaciones y ciertos agregados del SEC nacional. Esto se debe tanto a la menor disponibilidad de información

estadística a nivel regional como la pérdida de significado de algunos conceptos al trasladarlos al plano regional.

d) El SEC-Reg. se centra, fundamentalmente, en la clasificación por ramas de actividad, que permitirán poner de manifiesto las relaciones de orden técnico económico existentes en el proceso productivo, al margen del contexto institucional.

Por tanto se puede definir el SEC-Reg. como un modelo interregional, establecido por el método indirecto o centralizado, ya que, como señala expresamente la metodología, se trata de desagregar las macromagnitudes o agregados nacionales entre las diferentes regiones del país. Esto exigirá una igualdad de trato en cuanto a la cantidad y calidad de las fuentes estadísticas correspondientes a todas y cada una de las regiones, así como una homogeneidad en la metodología aplicada de forma que los resultados regionales obtenidos sean comparables. En definitiva se trataría de averiguar cómo se comporta el conjunto nacional en su dimensión espacial. Esto hace que dicho modelo se convierta en instrumento indispensable para la política regional por parte de la Administración General de cada Estado miembro y de la Comunidad Europea en su conjunto.

Por lo expresado anteriormente el INE en el momento que dispuso de una serie homogénea de Contabilidad Nacional y de sus elementos estadísticos básicos inició los trabajos para elaborar una serie contable regional homogénea que se ha mantenido hasta nuestros días.

Sin embargo, durante este largo período de tiempo el INE ha ido ampliando y mejorando el contenido metodológico de la serie impulsado, fundamentalmente, por la mayor demanda de información regional existente en España. Por este motivo la Oficina Central de Estadística española ha tenido un importante papel en la configuración del nuevo SEC-Reg., que como se ha señalado ha sido aprobado recientemente en un Reglamento Europeo.

La Contabilidad Regional de España se presenta como una serie homogénea de operaciones económicas a nivel regional y provincial que se han obtenido a través de un proceso de regionalización sistemática de las mismas magnitudes a nivel nacional y sólo considera aquellas operaciones y agregados económicos que puedan ser objetivamente regionalizadas y observables en los respectivos territorios económicos. Las estimaciones además son homogéneas en tanto que lo son las correspondientes a nivel nacional y los criterios de regionalización utilizados.

De esta forma se asegura la comparación de las magnitudes económicas y agregados regionales con los relativos a la Contabilidad Nacional, permite igualmente comparar estos datos a nivel interregional y por último se asegura la comparación con el resto de las regiones de la Unión Europea.

La configuración regional derivada de la Constitución de 1978 fue referencia obligada a efectos de la delimitación territorial de la Contabilidad Regional y de los demás indicadores sociodemográficos que acompañan a sus publicaciones. Sin embargo la Comunidad Europea tenía diseñada la Nomenclatura de Unidades Estadísticas Territoriales (NUTS), a la que, igualmente, debía acomodarse la división territorial española.

La NUTS contempla tres niveles de clasificación regional en orden creciente que aplicadas al caso español viene a configurar la siguiente clasificación:

a) Provincias (regiones de nivel III).
b) Comunidades autónomas (regiones de nivel II).
c) Agrupación de Comunidades Autónomas (regiones de nivel Y).

Por supuesto en los casos en que la Región autonómica esté constituida por una sola provincia el nivel II y el nivel III coinciden.

Por diversas razones no existe para el caso español una clasificación a nivel I.

El SEC-Reg. y por consiguiente la Contabilidad Regional de España, delimita la economía regional desde un enfoque fundamentalmente funcional, utilizando el enfoque institucional para el análisis del comportamiento económico del sector Hogares y del subsector Administraciones Territoriales.

La razón de estas limitaciones se basa en que el objetivo de la Contabilidad Regional es medir el hecho económico que se desarrolla en cada territorio económico y por eso elige como unidades de análisis aquellas que queden perfectamente ubicadas en dichos territorios. Así se eligen para cuantificar las operaciones relacionadas con la producción a los establecimientos agrupados en ramas de actividad y de las unidades institucionales a los hogares y administraciones autonómicas y locales que están claramente ubicadas en los mencionados espacios geográficos.

De esta forma los establecimientos situados en una determinada región pertenecen al territorio económico de la misma aunque jurídicamente puedan tener su domicilio social en otras regiones. Los hogares, normalmente, suelen tener su residencia económica claramente determinada en cada territorio, al igual que las otras unidades institucionales seleccionadas.

En relación al análisis institucional se presenta la Cuenta de renta de los hogares y la Cuenta de ingresos y gastos efectivos de las administraciones territoriales.

Como ha podido comprobarse los enfoques de los sistemas empleados en los trabajos de Contabilidad Regional de España son sensiblemente diferentes. El utilizado en la contrucción de modelos input-output se basa en la aplicación a nivel regional de la metodología de un sistema ideado para los niveles nacionales. El empleado en la Contabilidad Regional *oficial* se basa en la regionalización de las magnitudes económicas nacionales por medio de indicadores, sin embargo y considerando las novedades que ofrece el nuevo sistema, puede ser posible un acercamiento de ambas metodologías partiendo de un elemento común a ambos procedimientos, que es el territorio económico sobre el que se intenta cuantificar la actividad económica que se desarrolla en el mismo. En las conclusiones de esta ponencia expondré alguna idea fruto de mi experiencia profesional para conseguir la integración en un proceso único de los dos métodos mencionados. Naturalmente la utilidad del proyecto dependerá siempre de la voluntad de las instituciones nacionales y regionales implicadas.

2. Aspectos metodológicos básicos del SEC.95. Especial referencia a las Cuentas Regionales

Después de más de veinticinco años de vigencia de la tercera revisión del Sistema de Cuentas Nacionales SCN.68 de Naciones Unidas, Sistema Europeo de Cuentas Económicas

Integradas SEC.70 en versión de la Unión Europea, concretamente en noviembre de 1995, bajo presidencia española, se aprueba el Reglamento del Consejo relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales, Regionales y Trimestrales denominado genéricamente SEC.95. Lógicamente este sistema será de obligado cumplimiento para todos los países miembros del citado organismo europeo.

El SEC.95 constituye la versión europea del Sistema de Cuentas Nacionales SCN.93 de Naciones Unidas aprobado por todos los países miembros de la citada organización en una Asamblea plenaria celebrada en 1993.

Así como entre los anteriores sistemas había diferencias metodológicas significativas, en esta última revisión se ha conseguido que ambos sistemas sean prácticamente idénticos, lo que sin duda permitirá, entre otras ventajas, la comparabilidad internacional en esta materia. La única diferencia clara a destacar es que el SEC.95 a diferencia del SCN.93 incluye un capítulo específico, concretamente el 13, dedicado a la Contabilidad Regional, y el SEC.93 introduce un capítulo dedicado a las Cuentas Satélites que no aparece en el SEC.95. Probablemente la atención que las autoridades comunitarias dedican al desarrollo de las regiones europeas haya servido de estímulo a la inclusión diferencial de un apartado concreto en el SEC.95 relativo a marcar las directrices básicas que los países miembros deben seguir en la elaboración de sus Cuentas Regionales.

Los cambios producidos entre los dos sistemas conviene dividirlos en dos tipos diferentes: cambios que afectan a las valoraciones del PIB o del PNB y aquellos que suponen una ampliación o modificación del anterior sistema y que no suponen alteraciones en el contenido de los agregados citados.

La importancia que las magnitudes PIB y PNB tienen en la política de la UE hace que no haya sido suficiente un Reglamento comunitario para normalizar la metodología a aplicar por los países en sus Cuentas Nacionales. Así y con fecha 10 de febrero de 1997 se aprueba una decisión de la Comisión en la que se relacionan los cambios que afectan a las estimaciones bien del PIB y del PNB.

En total son veintitrés las modificaciones que afectan a uno o a los dos agregados. En principio una alteración del PIB. Sin embargo el PNB puede alterarse sin que ello suponga cambios en el PIB siempre que las modificaciones afecten al tratamiento de las rentas procedentes o destinadas al resto del mundo.

De los veintitrés cambios destacamos los siguientes:

1. Modificación de los criterios de residencia en relación a los estudiantes en el extranjero, a las instalaciones de equipo y a la actividad de construcción en el resto del mundo.
2. Nuevo tratamiento de los servicios de intermediación financiera medidos indirectamente. El considerar en el nuevo sistema a estos servicios (en el antiguo se denominaban Producción Imputada de Servicios Bancarios) como producción efectiva de la actividad bancaria y por tanto susceptible de ser demandada intermediariamente y por la demanda final supondrá una importante revalorización del PIB que en algunos países podría superar el 25 por 100.

3. La adquisición de sofware informático.
   En el Sec.79 se trataba como consumos intermedios, en el Sec.95 como formación bruta de capital fijo.
4. Bienes de equipo militares distinto del armamento.
   Al igual que la operación anterior el antiguo sistema trataba la adquisición de bienes de equipo militares, tanto si eran armamento como cualquier otro tipo de bienes, como consumos intermedios. En el nuevo sistema la adquisición de bienes de equipo no armamento se consideran formación bruta de capital, por ejemplo la adquisición de un quirófano para un hospital militar.
5. Se incorpora el concepto de variación de existencias de trabajos en curso para los servicios.
6. Los gastos en prospección minera y petrolera.
   En el nuevo sistema sistema todos estos gastos se consideran FBCF, a diferencia del SEC.79, que alguno de ellos se consideraba consumos intermedios.
7. Se eleva de 100 ecus a 500 ecus el valor de un bien para ser considerado como FBCF, esto tiene especial importancia en la clarificación como FBCF o consumo intermedio determinado tipo de herramientas.
8. La producción de mercado y no de mercado.
9. Cambios en la delimitación en las subvenciones y transferencias corrientes diversas.
   Algunas operaciones que según el SEC.79 podrían clasificarse como subvenciones con el SEC.79 se convierten claramente en transferencias corrientes básicamente a los hogares. Un ejemplo claro son las subvenciones a la enseñanza privada, que con criterios del SEC.95 serán transferencias corrientes. Este cambio modifica al alza la valoración del PIB a precios de mercado.
10. Ampliación del contenido de la remuneración en especie.

Como ya se ha señalado en apartados anteriores, el SEC.95 incluye un capítulo dedicado a sentar las bases mínimas metodológicas en el campo de la Contabilidad Nacional. De entrada advierte de las dificultades, principalmente de carácter estadístico, que impiden una aplicación directa del conjunto de operaciones y cuentas del Sistema nacional al ámbito regional. A pesar de esta importante limitación hay que destacar el hecho de que por primera vez una organización supranacional delimita a nivel conceptual y metodológico cuáles son los elementos básicos en la estimación de operaciones, agregados y secuencias de cuentas económicas que permitan analizar economías regionales, compararlas con la economía nacional en la que están integradas y a la vez con el resto de regiones tanto de la misma nación como con el resto de las regiones que apliquen similar metodología. Además y al igual que el Sistema de Cuentas Nacionales, el Reglamento SEC.95 incluye el correspondiente apartado normativo que regula el calendario y la información a facilitar por los diferentes países miembros de la Unión Europea.

El SEC.95 en su apartado regional se limita exclusivamente a presentar una concepción básica y elemental del sistema contable regional. Naturalmente partiendo de este mínimo se irán desarrollando en el futuro diferentes ampliaciones que en todo caso dependerán del desarrollo de los diferentes sistemas estadísticos.

En principio el marco de referencia del SEC regional es el SEC nacional. Por tanto los conceptos y definiciones contenidos en el SEC nacional deben servir como pauta obligada para elaborar la Contabilidad Regional. No obstante es preciso tener en cuenta las peculiaridades que presentan algunas actividades económicas a nivel regional a la hora de diseñar una metodología adecuada que tenga sentido para el análisis regional. Las economías regionales son economías abiertas dentro del territorio económico del país al que pertenecen, sus relaciones económicas con otras regiones normalmente no son registradas mediante estadísticas aduaneras, además existen unidades que actúan a nivel del conjunto de regiones o en varias de ellas, lo que complica enormemente la cuantificación de su actividad en los diferentes espacios regionales. Todo esto obliga a diseñar tratamientos contables específicos de los diferentes agentes económicos en el nivel nacional y regional. Por tanto el SEC regional pone especial énfasis en la delimitación del territorio regional y en la cuantificación de los hechos económicos que tienen una clara implicación en el citado territorio.

En principio el territorio económico nacional y regional difieren en la medida en que hay partes del primero que es imposible asignar directamente a una única región.

El territorio regional incluye la región que forma parte del territorio geográfico de un país y las zonas francas, incluidos los depósitos y fábricas bajo control aduanero, situadas en la región.

El territorio extrarregional que lógicamente forma parte del territorio nacional se compone además del espacio aéreo nacional, las aguas territoriales y la plataforma continental situada en aguas internacionales sobre las que el país disfruta de derechos exclusivos, los enclaves territoriales (embajadas, consulados, bases militares y científicas), los yacimientos de petróleo, gas natural, situados fuera de la plataforma continental y explotados por unidades residentes.

La actividad económica desarrollada en este territorio no puede asignarse a una determinada región, creándose una denominada «extra regio» a la que se le asigna la actividad extraregional. Por tanto la actividad económica nacional será siempre mayor que la suma de la correspondiente al conjunto de regiones. Normalmente el volumen de actividad de la «extra regio» suele ser relativamente pequeña en comparación a la actividad total, sin embargo hay situaciones en que esto no ocurre y plantean importantes problemas en el caso de una inadecuada repartición. Sirva como ejemplo la aparición y posterior explotación de los yacimientos petrolíferos del mar del Norte que fueron reivindicados por una determinada región del Reino Unido. Finalmente estos yacimientos aparecen en la «extra regio» del citado país y no perturban la evolución de la actividad económica de la región que los reivindicaba.

Para la delimitación de la residencia económica de las unidades que intervienen en una determinada actividad económica se utilizan dos elementos fundamentales, por una parte el territorio económico del que ya se ha hablado, y por otra el «centro de interés».

Así a nivel nacional y regional se considera que una unidad residente económica de un país o región cuando tiene un centro de interés en el territorio económico. Se considera que una unidad tiene un «centro de interés» en un determinado territorio cuando desarrolla su actividad característica en el mismo por un período no inferior al año natural.

El SEC.95 distingue dos tipos de unidades. Para el análisis de los flujos que tienen lugar en el proceso de producción y en la utilización de bienes y servicios, utiliza la Unidad de Actividad Económica Local. Para el análisis de los flujos relativos a la renta, al capital y a las operaciones financieras utiliza las unidades institucionales.

La UAEL hace referencia a una unidad institucional o parte de ella que produce bienes y servicios y que se ubica en un lugar perfectamente determinado geográficamente, por lo que pueden delimitarse sin ambigüedad. Por tanto quedan perfectamente localizadas en una determinada región y se configuran como las unidades de estudios básicos para la contabilidad regional.

En relación a las unidades institucionales existen dos tipos diferentes en el problema que nos ocupa: las unidades unirregionales y las multirregionales. Las primeras tienen su centro de interés en una determinada región, por lo que quedan perfectamente ubicadas; las multirregiones, por el contrario, tienen su centro de interés repartido entre varias regiones, éste es el caso de la Administración Pública Central, de algunas sociedades nacionales (Renfe, Telefónica, Iberia, bancos, etc.). La existencia de este tipo de unidades plantea problemas en muchos casos insalvables que han provocado que el sistema renuncie a regionalizar las cuentas relativas a la mayoría de los sectores institucionales que a nivel nacional se obtienen por agregación de las correspondientes unidades institucionales. En resumen el SEC. Regional no contempla, por el momento, la regionalización de los sectores institucionales que contengan unidades multirregionales.

Las dificultades señaladas explican la renuncia del sistema regional a configurarse como un sistema completo e integrado de cuentas limitándose a solicitar los agregados y cuentas siguientes:

La actividad económica regional se describe exclusivamente a través del análisis funcional, es decir, analizando los flujos económicos que tienen que ver con la producción de bienes y servicios, así es preciso cuantificar el valor añadido bruto, la remuneración de asalariados, la formación bruta de capital y el empleo. Estos agregados y operaciones se obtienen por medio de la información estadística facilitada por las Unidades de Actividad Económica Local. También se solicita estimación del Producto Interior Bruto regional como indicador más preciso que el Valor Añadido, aunque esto último ha supuesto la adopción de importantes convenios en el tratamiento de los impuestos relacionados con la producción, especialmente con el impuesto sobre el Valor Añadido.

En relación a las cuentas de los sectores institucionales se incluyen las relativas a los hogares y las de las administraciones públicas territoriales dado que su actividad se encuentra claramente en un determinado espacio territorial.

Los métodos de regionalización

El Sistema de Contabilidad Regional contenido en el SEC.95 presenta varios métodos de regionalización conducentes a hacer posible las mejores estimaciones de las operaciones más significativas de la evolución económica regional. Estos métodos pretenden hacer aproximar distancias entre los principios de residencia y de territorialidad señalados en el apartado ante-

rior. El principio de territorialidad que centra la medición de la actividad económica en función de las unidades perfectamente ubicadas con exclusividad en el territorio y el de la residencia, que va más allá y pretende cuantificar la actividad de las unidades económicas multirregionales en cada uno de los territorios en los que se extiende su actividad económica.

En general priman los métodos que se apoyan en la territorialidad. Sin embargo no debe obviarse la parte de actividad relativa a las unidades multilocalizadas a la sede central de estas unidades y el tratamiento de un conjunto de unidades auxiliares que afectan de forma general al tratamiento de esas unidades.

Los métodos contemplados en el sistema son el ascendente, el descendente y el mixto. Naturalmente la adopción de cualquiera de ellos dependerá de la información estadística disponible y de las características de las actividades económicas que se pretendan investigar. Los métodos no son neutrales y cada uno de ellos presenta ventajas e inconvenientes que deberán tenerse en cuenta.

Método ascendente

El sentido ascendente consiste en utilizar la información de las unidades residentes, es decir, que tengan un centro de interés en el territorio económico regional (UAE locales o unidades institucionales) y agregarlo para obtener así la cuantificación de la operación económica objeto de estudio. Obviamente la agregación de estas operaciones o macromagnitudes regionales permiten obtener los valores nacionales correspondientes.

Este método tiene como ventaja que cuantifica directamente la operación económica a nivel de la región, el inconveniente puede ser que la agregación regional no coincida con el nivel nacional al haberse utilizado para estas estimaciones informaciones distintas o venir afectadas por hechos económicos que no se reflejan a nivel regional.

El método descendente

Este método consiste en distribuir una estimación nacional entre las diferentes regiones utilizando un criterio o clase de regionalización que esté fuertemente relacionada con la de la característica a estimar. Aunque no se llegue a cuantificar exactamente el valor de la actividad localizada regionalmente normalmente se utilizará como criterio de reparto información contenida en las unidades localizadas en las distintas regiones.

La ventaja fundamental de este método es que garantiza numéricamente las estimaciones nacionales y regionales y que su elaboración es menos costosa en términos económicos que el método ascendente al precisar menos información estadística básica. Una aceptable bateria de indicadores de reparto sería suficiente y no obligan, como en el caso del método ascendente, a diseñar encuestas con un tamaño de muestra capaz de cuantificar las operaciones de la UAE local o de las unidades institucionales en todos los espacios geográficos elevando enormemente los costos de la investigación estadística.

La desventaja fundamental es que las estimaciones no son el resultado directo de la actividad sino que proceden de la aplicación de indicados regionales que permiten desagregar regionalmente la información nacional.

Para algunas operaciones en concreto, tales como la FBC, el método descendente no suele ser el más idóneo ya que resulta muy complicado encontrar indicadores adecuados. La inversión es una operación económica perfectamente determinable en el espacio geográfico por lo que siempre se suelen emplear métodos directos de cuantificación.

Métodos mixtos

Los métodos mixtos consisten en utilizar métodos ascendentes hasta un cierto nivel de agregación geográfica y completarlos con métodos descendentes para regionalizar las operaciones en niveles geográficos inferiores. Este procedimiento es el que puede usarse para desagregar geográficamente una región. Se puede utilizar información de las unidades regionales para configurar las actividades económicas regionales y cuando se procede a provincializar las citadas operaciones en niveles geográficos inferiores utilizan métodos descendentes. Si, por ejemplo, partiendo de la información económica de las unidades productivas de Andalucía mediante una encuesta diseñada a nivel regional podemos configurar la actividad industrial andaluza tomando como marco de referencia la región. Esto significa elegir a unidades informantes representativas a nivel regional evitando el incremento de coste que supondría la investigación a nivel de provincias. Posteriormente partiendo de las estimaciones regionales y utilizando un método descendente podrían estimar las operaciones a nivel provincial.

El capítulo del SEC.95 que hemos resumido en los apartados anteriores se limita a presentar una serie de orientaciones de tipo general. Sin embargo a partir de la publicación del Reglamento SEC.95 expertos de los países miembros de la Unión Europea han venido trabajando en la ampliación de esa metodología.

En este sentido han aparecido una serie de documentos, entre los que se podrían citar los siguientes:

«Métodos de Contabilidad Regional. El Valor Añadido y la Formación Bruta de Capital». En este documento se recogen las experiencias de diferentes países en la estimación del Valor Añadido por diferentes ramas de actividad, así como la estimación de la inversión tanto por actividad productiva como por ramas adquirentes. Se señalan igualmente una serie de directrices claras sobre cuáles pueden ser los métodos más adecuados para obtener estimaciones representativas del nivel y evolución de las respectivas operaciones económicas, se pretende también que las prácticas seguidas por los países sean similares de forma que de paso se consiga una mayor comparabilidad de los resultados. En el documento se hace especial énfasis en un determinado conjunto de ramas de actividad que presentan dificultades especiales a la hora de su estimación a nivel regional, entre éstas se encuentran las actividades extractivas, la producción y distribución de energía eléctrica, gas y agua, la construcción, el transporte, las comunicaciones, la intermediación financiera, la actividad de la Administración Pública Central, el turismo, etc.

Otro documento de interés es el denominado «Métodos de Contabilidad Regional. Cuentas de los Hogares». En este documento se precisa el esquema contable relativo a las Cuentas de los Hogares y se determina un conjunto de normas para la estimación de las opera-

ciones contenidas en las mismas. A nivel regional el sistema de cuentas relativo a los hogares no es completo, tan sólo aparecen aquellas operaciones que permiten cuantificar la renta disponible de los hogares y cómo se distribuye entre el consumo final y el ahorro.

Por último cabría destacar un tercer documento «Métodos de Contabilidad Regional. Cuentas de las Administraciones Públicas», en el que se recoge una propuesta metodológica para el conjunto de las administraciones públicas a nivel de sectores y subsectores. La regionalización de las administraciones públicas territoriales, es decir, las administraciones locales y las comunidades autónomas, no plantea especial problemas, por lo que lo más importante de este documento hace referencia a la regionalización de la Administración Central y el subsector de la Seguridad Social.

3. **Los trabajos de implantación del SEC.95 a escala regional**

En este apartado se intentará hacer un resumen de los proyectos que se están realizando para modificar los actuales sistemas de Cuentas Regionales que en algunos casos supone no sólo el cambio de metodología sino también la modificación del año base de referencia de la serie contable. En primer lugar se expondrá el proyecto del Instituto Nacional de Estadística, para dar cumplimiento del Reglamento SEC y posteriormente se analizarán algunas experiencias que están llevando a cabo determinadas institutos de Estadística de comunidades autónomas.

3.1. ***Trabajos del Instituto Nacional de Estadística***

En lo que respecta al INE lo más oportuno es tomar como referencia el contenido de la ponencia de Gómez del Moral, subdirector general de Cuentas Nacionales del INE, presentada en la última «Jornadas Estadísticas de Comunidades Autónomas» (JECAS) celebradas en San Sebastián en mayo pasado.

En la citada ponencia se presentan, en primer lugar, las líneas estratégicas básicas que se están siguiendo para la implantación del SEC.95, desde la óptica nacional, regional y trimestral; en segundo lugar se señalan las principales peculiaridades metodológicas que tendrá la primera Contabilidad Regional de España en relación al SEC.95; por último se presenta el calendario de publicaciones así como el contenido de las mismas.

En relación a los principios estratégicos básicos considero interesante destacar los siguientes:

–Se elige el año 1995 como nuevo año base de las futuras series de contabilidad nacional (anual y trimestral) y de contabilidad regional.

–Se presta una atención especial a la integración temporal y espacial de las fuentes de información y de los métodos de procedimiento de estimación diseñados en la nueva base contable.

–Se potencia la obtención de estimaciones autónomas desde la óptica del análisis institucional se trasladan, en la medida de lo posible, al ámbito regional.

–Se utiliza información proveniente de los principales registros administrativos (tributarios, Seguridad Social) además de la que proporcionan las nuevas estadísticas básicas.
–Se utiliza la variable *empleo* como uno de los pivotes fundamentales en los que sustentar el nivel de las estimaciones de oferta.
–Se diseña un procedimiento informático armonizado e integrado para las tres series contables ya citadas.
–Se elabora una Guía inventario de fuentes y métodos de elaboración de las cuentas económicas que las acerque a sus usuarios y reduzca el grado de desconocimiento que suele existir sobre ellas.

En relación a las principales características metodológicas se citan las siguientes:

–Se utilizará el principio de asignación basado en el criterio de residencia por considerar que sus ventajas (es homogéneo con el criterio nacional) son mayores que sus inconvenientes (resulta difícil de aplicar en actividades multilocalizadas y no permite analizar las infraestructuras regionales).
–Se utilizarán preferentemente métodos de regionalización descendentes, que consisten en distribuir la estimacion nacional mediante un indicador clave que esté lo más correlacionado posible con la variable a estimar. Naturalmente no se renuncia a usar métodos mixtos o incluso ascendentes –basados en la utilización de información directa o indirecta sobre las unidades de actividad económica locales– los cuales tienen capacidad para proporcionar estimaciones regionales individualizadas a partir de la mediación directa de las variables.

Estas claras ventajas que, en plano teórico, tienen los métodos ascendentes no llegan a compensar al principal de sus inconvenientes, la disponibilidad de información básica y homogénea de cobertura regional, motivo por el que su uso será muy limitado en la CRE-95.

–Los procedimientos para la asignación regional de los impuestos sobre la producción y las importaciones y de las subvenciones serán tales que permitan, por un lado, cumplir con las normas que Eurostat ha establecido a este respecto, y, por otro, hacer compatibles las estimaciones con las cuentas regionalizadas de las administraciones públicas que está previsto realizar en el inmediato futuro.
–Se incorporarán estimaciones del PIBR expresadas a precios constantes, para lo que se están diseñando los métodos de regionalización descendentes que las hagan coherentes con las estimaciones correspondientes al ámbito nacional.
–Las magnitudes nacionales de referencia serán no sólo las que se han estimado en términos de la contabilidad nacional anual sino también las estimaciones anuales que proporciona la Contabilidad Nacional trimestral.

Respecto al calendario y contenido de las diferentes estimaciones de Contabilidad Regional en el Anexo I se presenta el proyecto del INE. Es preciso señalar que además de la información reflejada en los cuadros el INE va a proporcionar una serie enlazada con base en el año 1995, para el período 1980-1998 el contenido y desglose de esta larga serie contable está aún por decidir pero con seguridad incluirá los agregados de la oferta a precios corrien-

tes y constantes. La fecha prevista para su publicación es junio de 1999, coincidiendo con la presentación de la serie contable 1995-1998.

La nueva serie contable regional incluirá otras novedades, entre las que cabe señalar las siguientes:

–Se elaborará una «primera estimación» de cada año contable con un desfase de sólo seis meses respecto al período de referencia. Reduciendo en un año el calendario actual.
–Se presentarán estimaciones del Valor Añadido y del Producto Interior Bruto a precios constantes.
–Prácticamente se van a duplicar el número de ramas pasando de las diecisiete actuales a treinta y una previstas en la nueva serie.
–Se pretende introducir la regionalización de las administraciones públicas centrales.

Como se puede observar la futura Contabilidad Regional va a suponer una sensible mejora respecto a la actual al presentar un mayor volumen de información, al acortar sensiblemente los plazos de su estimación y al introducir estimaciones a precios constantes.

Es preciso tener en cuenta que el punto de referencia básico de la Contabilidad Regional seguirá siendo los «niveles» de la Contabilidad Nacional, cualquiera que sean los métodos de estimación de las magnitudes regionales las agregaciones de éstas serán siempre las respectivas valoraciones nacionales, incluida la valoración de la región «sui generis» denominada «extrarregio». Por tanto las previsibles modificaciones al alza de los niveles de los agregados nacionales como consecuencia directa del cambio metodológico que supone el SEC.95, e indirecta por la introducción en los cálculos de mejor información estadística de base va a suponer probablemente revisiones al alza de las valoraciones regionales. En principio la revisión, por ejemplo, del Producto Interior Bruto nacional y los correspondientes a las diferentes regiones pueden resultar neutrales en relación a la política de distribución de fondos a las regiones comunitarias por parte de la UE, todo dependerá del nivel de revisión alcanzado por el resto de países miembros. Sin embargo hay que plantearse la hipótesis de que algunas regiones que hoy están en límite para percibir los citados fondos comunitarios puedan verse afectadas al superar los niveles, por ejemplo, de renta regional exigidos para entrar en los objetivos de ayudas al desarrollo regional marcado por Bruselas.

En definitiva el nuevo sistema de Contabilidad Regional y Trimestral (SEC.95) no sólo tendrá como objetivo el servir como instrumento de análisis de la actividad económica de los diferentes países sino que además será el instrumento fundamental para fijar tanto las contribuciones que los países deben hacer para el mantenimiento de la UE como para la articulación de las políticas de apoyo a los citados países.

3.2. *Trabajos de las comunidades autónomas*

La aparición del nuevo SEC ha supuesto también un revulsivo en los planes estadísticos de las comunidades autónomas. Como ya se ha comentado desde siempre ha existido un enorme interés a nivel de las regiones de conocer la realidad de su actividad económica para lo que, en función de sus posibilidades, han venido implantando sus propios sistemas de cuentas regionales.

La referencia metodológica para estos trabajos ha sido el SEC a nivel nacional, probablemente debido a que los objetivos del SEC regional han resultado insuficientes ante la demanda de los diferentes usuarios a nivel regional. Por tanto los sistemas de Contabilidad Regional se plantean como el nacional, construyendo un sistema cerrado en cuanto a la obtención de una gran parte de los agregados del SEC. El sistema cerrado se configura principalmente en una tabla input-output que sirve de referencia para la elaboración del conjunto del equilibrio macroeconómico demanda-oferta-rentas. Desde la óptica institucional se presentan las cuentas de bienes y servicios, de producción y explotación de la economía regional y en algunos casos de las administraciones públicas.

La difusión del nuevo SEC y los proyectos en Contabilidad Regional del INE no ha supuesto modificaciones en la línea de trabajo de las oficinas de Estadística de las comunidades autónomas. El SEC regional sigue sin cubrir el mínimo de necesidades en materia de contabilidad regional para las comunidades autónomas, y por otra parte todavía no se ha conseguido una mínima coordinación entre las comunidades autónomas y el INE en este tipo de proyectos aunque de este último asunto se tratará en los siguientes apartados.

Por tanto los proyectos de contabilidad regional de las comunidades autónomas sigue en la línea de generar sus propios sistemas contables partiendo de la metodológica del SEC.95 a escala nacional.

En estos momentos las comunidades autónomas más avanzadas estadísticamente están elaborando cambio de base y la adaptación del SEC.95 en paralelo a los trabajos que viene realizando el INE.

En la nueva situación se aprecia, al menos en los trabajos que este ponente ha podido conocer, unos importantes y positivos cambios respecto al pasado en relación al planteamiento de los diferentes proyectos.

El primero es que estos trabajos se están realizando en algunas comunidades autónomas en el seno de sus propios institutos de Estadística, esto es muy importante ya que permite la formación de equipos, garantiza la continuidad de los trabajos y éstos sirven como test orientador de las carencias de la información estadística y, por consiguiente, como impulsor de nuevas investigaciones. Un segundo aspecto es el interés actual de elaborar series contables homogéneas, en el pasado la mayoría de los trabajos de Contabilidad Regional se realizaban de manera esporádica, de esta manera se disponía de una gran información para un determinado año y la más absoluta carencia para el resto.

La tendencia actual es la de elaborar series contables que partiendo de un año base ofrezcan información, en algunos casos a precios constantes, de las operaciones económicas más significativas.

Por último se empiezan a diseñar modelos de Contabilidad Regional Trimestral que lógicamente se derivan tanto de la existencia de equipos de profesionales como de la disposición de series largas de Contabilidad Regional, naturalmente para estas estimaciones se precisará abundante información de tipo coyuntural.

Por consiguiente determinadas comunidades autónomas están realizando un enconmiable esfuerzo por potenciar la producción de estadísticas macroeconómicas de síntesis cuyos frutos se verán en los próximos meses.

El único problema que podría señalarse es que el desarrollo de estos procesos es bastante desequilibrado, existiendo una enorme diferencia en los niveles alcanzados por las diferentes comunidades autónomas, por lo que un proceso integrador como el que se sugerirá como conclusión en esta ponencia puede verse dificultado.

3.3. *La situación de la información estadística*

En los apartados anteriores se han señalado algunos aspectos generales sobre la concepción metodológica del nuevo Sistema de Cuentas Nacionales, aunque se ha mencionado que este sistema mantiene la estructura del núcleo central del anterior, es decir, que permanecen la mayor parte de los agregados y la teoría económica que sustenta el sistema, sin embargo se introducen un importante número de nuevas operaciones, principalmente financieras, y se cierra el sistema con los Balances o Cuentas Patrimoniales. Por otra parte el sistema contempla una mayor desagregación de los sectores institucionales a la vez que amplía considerablemente el número de cuentas a presentar. No debe sorprender esta mayor extensión si se tiene en cuenta que el anterior sistema data de la versión de Naciones Unidas de 1968 y en la de la Unión Europea de 1970. En estos más de veinticinco años los procesos generados de la actividad económica han experimentado importantes cambios y lo que justamente los nuevos sistemas han procurado es introducir en sus esquemas contables todo un conjunto de conceptos, operaciones y cuentas que permitan sin especiales problemas cuantificar, y por tanto analizar, la actividad económica.

Sin embargo la producción estadística de base necesaria para hacer frente al reto que supone la elaboración del SEC.95 no se ha desarrollado con igual intensidad. Sería injusto decir que no ha habido incremento en calidad y cantidad de la producción estadística española, no obstante este aumento es sin duda insuficiente. Este desglose puede dificultar una rápida implantación del SEC.95 si no se potencia la elaboración de nuevos proyectos estadísticos, lo que no parece fácil en estos momentos dadas las dificultades presupuestarias por las que atraviesan la mayor parte de las oficinas de Estadística de España y de la Unión Europea, naturalmente las restricciones del gasto público para contener y reducir el déficit afectan también a las instituciones productoras de la Estadística pública.

Si la insuficiencia estadística es notable a nivel nacional todavía es mayor a nivel regional. A pesar de los esfuerzos tanto de las oficinas de Estadística de las comunidades autónomas como del INE, los contables regionales encuentran serias dificultades para encontrar información válida que permita elaborar con garantía sus propios sistemas de Contabilidad Regional. Aunque gran parte de las estadísticas que produce el INE están diseñadas para facilitar información a nivel regional ésta a veces pierde calidad, sobre todo cuando se la quiere utilizar a niveles altos de desagregación, probablemente el tamaño muestral a nivel regional es insuficiente para medir sin elevados errores de muestreo determinadas características. El problema se agudiza más cuando se pretenden construir indicadores de evolución en el tiempo, en este caso aparecen tasas difícilmente compatibles con la realidad que se quiere medir.

Por su parte las comunidades autónomas se nutren en materia de estadística con la producción del INE y aquellas más desarrolladas estadísticamente con su producción propia.

En algunos casos amplían la cobertura que facilita el INE, en otros elaboran estadísticas similares a las de éste e implantan estadísticas que cubren aspectos de las realidad económica demográfica y social a los que en principio no llegará a investigar el INE. A este conjunto de estadísticas de encuesta hay que añadir las que proceden de la explotación de registros administrativos, camino por el que, dadas las circunstancias, deberá encaminarse en un próximo futuro la investigación estadística.

A estos problemas hay que añadir otros no menos importantes, como es la posible desaparición de registros administrativos y estadísticos relativos a los flujos con el exterior, la implantación del EURO puede provocar pérdida de información en las relaciones de comercio exterior entre las regiones españolas y el resto de Europa. Por todo lo anterior cuando las comunidades autónomas planifican la implantación de una contabilidad regional deben previamente dedicar una importante cantidad de recursos humanos y financieros para realizar investigaciones estadísticas que permitan tener información fiable y suficiente para, en principio, elaborar el año base de su serie contable.

Evidentemente no siempre es posible dar continuidad en el tiempo a estas tareas estadísticas por lo que la prolongación del año base de una contabilidad regional en una serie contable presente importantes dificultades.

Naturalmente si las estimaciones regionales de carácter anual plantean las dificultades señaladas, en mayor medida aparecerán cuando lo que se pretenda es cuantificar la evolución económica en el corto plazo a través de modelos de contabilidad regional trimestral.

Aparece, pues, al hilo de lo comentado anteriormente, un importante dilema: ¿Se deben posponer las investigaciones estadísticas de tipo macroeconómico para dedicar los recursos escasos a mejorar la estadística de base? o, por el contrario, ¿es posible compatibilizar ambas necesidades? Quizá por deformación profesional me inclinaré por la segunda interrogante por las siguientes razones: La primera es que nunca se tendrá toda la información estadística necesaria para elaborar con todas sus exigencias un sistema de cuentas nacionales o regionales, por lo que si se quiere avanzar en la producción de estadísticas de síntesis hay que iniciar el proceso partiendo de la información disponible. En segundo lugar señalaré que justamente como resultado del proceso quedarán claramente determinadas las carencias de información: la cual será pauta para orientar futuros planes de estadística. Dicho esto es preciso añadir algún matiz más, en concreto hasta dónde hay que llegar partiendo de una situación como la actual. Yo diría que a construir un esquema contable mínimo que permitiese un análisis aceptable de la realidad económica regional y que fuese coherente con la información de base que se disponga. En la medida que se genere mayor información lógicamente el sistema podría ir ampliándose. La información macroeconómica a nivel regional es sin duda muy importante tanto para los gestores de la política económica como para multitud de analistas. Sin embargo hay otra serie de realidades que los ciudadanos desearían conocer mucho más próximos a ellos que las macromagnitudes económicas y que las instituciones oficiales en materia de estadística, sobre todo las que están más próximas a ellas, como las de las comunidades autónomas, están obligadas a ofrecerles, en concreto información estadística sobre el estado de bienestar, sobre situaciones de pobreza, sobre la Sani-

dad, Educación, nivel de vida, en definitiva, sobre situaciones relativas al vivir cotidiano que no siempre aparecen como prioritarias en los diferentes planes estadísticos.

4. Posibles líneas de actuación en el campo de las cuentas regionales

Durante los últimos años se ha producido un importante desarrollo de la gestión de las comunidades autónomas asumido, en mayor o menor medida, un conjunto de competencias que antes eran responsabilidad de la Administración Central. Para ejecutar sus respectivos programas de actuaciones es necesario disponer de información estadística que por una parte permita elaborar la mejor política económica regional y por otra analizar sus resultados. En principio me atrevería a sugerir que en cada territorio regional y en su caso en los espacios provinciales que lo configuran, se generan una serie de realidades económicas, demográficas y sociales que difícilmente pueden ser cuantificadas por las estadísticas elaboradas por la Oficina Central de Estadística; en principio considero que estas tareas son de exclusiva competencia de las instituciones estadísticas regionales, sin perjuicio que en determinados programas de actuación puedan existir colaboraciones entre las diferentes instituciones.

En relación al campo que nos ocupa y como conclusión de esta ponencia sería oportuno y aún se está a tiempo, el elaborar un documento conjunto entre el INE y los Servicios Estadísticos de las comunidades autónomas en el que se recojan las experiencias de todo tipo relativas al pasado, retener de ellas aquellos aspectos que sean relevantes, relacionados con la metodología SEC.95 y diseñar un sistema metodológico que pueda servir en el futuro como manual de referencia para trabajos venideros. Esta idea, que no es en absoluto original, en el pasado ya se realizaron varios intentos sin demasiado éxito, bulle en la cabeza de más de uno, entre los que me encuentro. Habría que potenciar este proyecto a través de algún foro que lo garantice. El trabajo en sí no parece ser excesivamente complicado, sólo es preciso encontrar un grupo de técnicos especializados en la materia con experiencia, creo que los hay, y una unidad que haga de catalizadora del proyecto, este órgano coordinador creo que también existe y se llama Comité Interterritorial de Estadística.

Bibliografía

–*Sistema Europeo de Cuentas 1995.*
–*Contabilidad Regional de España* (INE).
–*Producto Interior Bruto Regional* (INE).
–Martínez López, Antonio, «La metodología utilizada para la elaboración de la Contabilidad Regional de España», *Boletín Económico de Andalucía.*
–Martínez López, A., *La Contabilidad Regional en España*, VIMP en Santander, 1997.
–Alonso, F. y Gómez del Moral, Mariano, *El conocimiento de la Economía Regional a través de la Contabilidad*, Papeles de Economía, 1996.
–Martínez López, A., *El pasado, presente y futuro de la Contabilidad Regional de España*, RAE, 1998.
–Gómez del Moral, Mariano, *Las Cuentas Económicas y la Estadística Regional*, JECAS, 1998.

Proyecto de Publicaciones de Contabilidad del INE

Anexo

Escala Espacial:
COMUNIDADES AUTÓNOMAS (NUTS II)[1]

Operaciones y agregados de oferta

Lista de variables	*Valoración**	*Desglose (ramas)*	*Plazo: t + meses*
1. Valor añadido bruto a precios básicos[2]	C y K	R31[5]	18
	C y K	R3	6
2. Impuestos sobre la producción	C	R31	18
	C		6
3. Subvenciones	C	R31	18
	C		6
4. Remuneración de los asalariados	C	R31	18
	C	R3	6
5. Formación bruta de capital fijo	C	R31	18
	C	R3	6
6. Empleo (total y asalariado)		R31	18
		R3	6
7. Producto Interior Bruto	C y K	R31	18
	C y K	R3	6

* Precios corrientes: C Precios constantes: K

Operaciones de demanda

Lista de variables	*Valoración**	*Desglose (funciones)*	*Plazo: t + meses*
1. Gasto en consumo final de los hogares	C	Por decidir	18
2. Consumo final efectivo de los hogares	C	Por decidir	18

Óptica institucional

Lista de variables	*Valoración**	*Desglose (operaciones)*	*Plazo: t + meses*
1. Cuenta de los hogares	C	Por decidir	18
2. Cuentas de las administraciones públicas territoriales	C	Por decidir	18
3. Cuentas de las administraciones públicas	C	Por decidir	?

* Precios corrientes: C

Escala Espacial:
PROVINCIAS (NUTS III) [1]

Operaciones de oferta

Lista de variables	*Valoración**	*Desglose (ramas)*	*Plazo: t + meses*
1. Valor añadido bruto a precios básicos [2]	C	R6 [6]	30
	C	R3	18
2. Empleo (total y asalariado)		R6	30
		R3	18
3. Producto Interior Bruto	C	R6	30
		R3	18

Óptica institucional

Lista de variables	*Valoración**	*Desglose (operaciones)*	*Plazo: t + meses*
1. Cuenta de los hogares	C	Por decidir	18

* Precios corrientes: C

Algunas reflexiones de un usuario de información estadística regional

Por **Jordi Suriñach Caralt** [1]
Catedrático de Economía Aplicada
Grupo de Investigación de «Anàlisi Quantitativa Regional» (AQR). Universidad de Barcelona

1. Introducción

La organización de la XXIV Reunión de la Asociación de Ciencia Regional de España (AECR) nos facilita un foro de análisis y reflexión conjunto alrededor de uno de los pilares básicos de nuestro trabajo como son las estadísticas regionales.

Como punto de partida se presenta la ponencia de Antonio Martínez (del Instituto Nacional de Estadística) bajo el título «El nuevo Sistema de Contabilidad SEC-95 y el futuro de la Contabilidad Regional de España». Como complemento a dicha ponencia se me ha propuesto hacer algunos comentarios generales sobre el tema que puedan ayudar a la reflexión conjunta de la que antes hablábamos y que, sobre todo, tome el punto de vista de un usuario de información estadística regional.

Con este objetivo pretendo dividir este documento en dos grandes apartados. El primero, breve, estará dedicado a destacar algunos aspectos aportados por A. Martínez en su ponencia. En segundo lugar intentaré proponer otros temas susceptibles de ser tratados en un debate entre «usuarios» y «proveedores» de estadísticas regionales.

La brevedad solicitada al presente documento justifica la presentación esquemática de los puntos a tratar.

2. El nuevo Sistema de Contabilidad SEC-95 y el futuro de la CRE

En la ponencia-marco, por un lado, se presenta el nuevo Sistema de Contabilidad SEC-95 y, por otro, se proponen algunas líneas de actuación estratégica que permitan mejorar la situación actual de las estadísticas regionales, tanto en calidad como en cantidad de información.

De todos modos antes de entrar en el detalle de la situación me gustaría introducir la misma nota de optimismo que A. Martínez cuando señala el enorme avance habido en España en los últimos quince años en el campo de la estadística regional. Este avance es constatable sobre todo en el nivel autonómico y provincial y en mi opinión, aunque más lentamente, se está empezando también a trasladar al nivel local. Todo ello gracias al esfuerzo de las distintas instituciones «productoras» de estadísticas: INE, institutos regionales, diputaciones, ayuntamientos, etc.

Los ámbitos municipal y comarcal son dos de las desagregaciones territoriales que más faltas están de unas buenas estadísticas que permitan el estudio de nuestros principales centros de actividad económica (municipios y áreas metropolitanas). En este sentido destacaría la necesidad de abordar con mayores recursos y dedicación los niveles territoriales más

[1] Agradezco los comentarios de los miembros del Grupo de Investigación AQR, que me han ayudado a mejorar una versión inicial de este documento. Como es lógico la responsabilidad de lo que aquí se dice es sólo mía.

pequeños (sin que ello suponga un traslado de recursos), tanto por el tipo de estudio (cualitativamente distinto) que puede realizarse respecto a los realizados para regiones o naciones, como por la importancia económica que tienen (recordemos que el 80 por cien de la población europea vive en ciudades).

2.1. *El nuevo SEC-95*

Respecto al nuevo sistema de Contabilidad SEC-95, ya avanzado en un artículo de Gómez del Moral y García Rubio (1998)[2], me gustaría destacar:

a) La reestimación de las series históricas regionales, que conducirá a una revisión a la alza de los niveles de dichas series (estimado por los autores entre el 5% y el 10% de las cifras actuales), debido a los cambios metodológicos introducidos (especialmente los referidos al nuevo tratamiento de la Producción Imputada de Servicios Bancarios) y a la disposición de una información estadística de base más extensa[3].
Al respecto un primer punto a considerar es si se ha realizado el análisis de esa revisión. ¿La revisión al alza afecta más o menos por igual a todas las Comunidades Autónomas?, ¿estos cambios generarán también cambios relevantes en las tasas de crecimiento de dichas variables?, ¿hay cambios en los puntos de inflexión de los ciclos regionales previamente estimados?, ¿qué variables y/o sectores se ven más afectados? Éstas y otras preguntas, en todo caso, deberán ser objeto de estudio futuro.

b) La aparición de una «extra-regio» para valorar la actividad nacional de difícil o imposible asignación regional (que supondrá que la suma estricta de las regiones no sea estrictamente igual al total nacional sino algo menor).

c) El incremento del número de ramas desglosadas del PIB: se pasará de las actuales 17 a 31.

d) La utilización mayoritaria del método descendente para proceder a la regionalización.

e) La elaboración y disposición de un documento llamado «Métodos de Contabilidad Regional: Cuentas de las administraciones públicas» en el que se presenta una propuesta de regionalización de las Administraciones Públicas a nivel de sectores y subsectores. En este sentido sólo recordar lo necesario, para los usuarios de estadísticas, de disponer de distintos componentes del PIB por el lado de la demanda. El Consumo Público y el Sector Exterior entre regiones son las dos grandes asignaturas pendientes[4] a pesar de las dificultades que entraña.

f) La elaboración de una guía-inventario de fuentes y métodos de elaboración de las cuentas económicas que permita a los usuarios conocer qué hay detrás del dato y la metodología aplicada para su obtención. Insistamos en la necesidad que tenemos los analistas regionales en conocer la metodología a partir de la cual se obtienen los datos para proceder a una buena interpretación de los mismos.

g) Por último el calendario previsto de aparición de esta revisión metodológica. A. Martínez señala junio de 1999 como fecha de aparición de la nueva serie enlazada 1980-1998 (base 1995) como mínimo de los agregados de oferta a precios corrientes y constantes.

[2] Consultar el número 35 de la revista *Fuentes Estadísticas*, de mayo de 1998.

[3] Esta revisión quizá permitirá un acercamiento entre las estimaciones INE respecto a las de otras instituciones (por ejemplo las de la FBBV llevadas a cabo por A. Alcaide). Recordemos que en la ponencia de dicho autor en las anteriores jornadas de la AECR celebradas en Valencia, ya avanzaba este mismo hecho.

[4] Estas asignaturas no son las únicas para poder tener series enlazadas relativamente largas en el tiempo. Recuérdense también las componentes del PIB vía rentas.

2.2. *Otras consideraciones y propuestas*

En la ponencia se insiste en algo obvio y que, desde el punto de vista del usuario, es preocupante. Me refiero a la multitud de organismos (oficiales) que generan información estadística. Ello ha creado problemas de coordinación y en algunos casos contradicción (o no coincidencia) entre sus estadísticas. Ello tanto a nivel nacional (INE, ministerios, Banco de España, etc.), como regional (gobiernos autonómicos, institutos de Estadística regionales, etcétera), como nacional-regional. Sin duda esa proliferación de instituciones ha sido positiva por cuanto la aparición del estado de las autonomías evidenció un déficit estadístico regional que se requería cubrir y al que dichas instituciones han contribuido a paliar.

Adicionalmente deben destacarse las grandes diferencias existentes entre las estadísticas de las distintas comunidades autónomas. El País Vasco y Cataluña, en este sentido, son dos de las comunidades a seguir como modelo.

Como solución a dicha descoordinación el ponente propone activar, a través del Comité Interterritorial de Estadística, la relación entre los organismos implicados en la producción de estadísticas oficiales, a través de la elaboración de un informe conjunto que analice la experiencia vivida hasta hoy, como punto de partida de un nuevo marco.

Tal como señala A. Martínez, esta necesidad de mayor coordinación no contradice el hecho de que cada Comunidad Autónoma ha de ser efectivamente «autónoma» para desarrollar sus estadísticas en mayor o menor medida, en función de la prioridad (en muchos casos política) de destinar más o menos recursos públicos a dicho objetivo. Pero parece clara la necesidad de combinar la «autonomía» con la generación de estadísticas «compatibles y comparables» entre las distintas comunidades autónomas.

Respecto a dicha coordinación y al modo en que debe llevarse a cabo, modestamente me permito sugerir la posibilidad de aprovechar la ocasión para incorporar más activamente la opinión y conocimientos de los usuarios de dichas estadísticas y ello por varias razones. Por un lado está claro que los usuarios podemos tener una opinión valiosa sobre las prioridades en el desarrollo de nuevas estadísticas oficiales, los plazos de presentación de las series, los desajustes que se observan en las mismas, etc.

Pero además y siempre que otros factores que influyen en dicho proceso de elaboración de información estadística lo permita, a mi modo de entender, podría contarse con un más amplio abanico de usuarios para[5]:

a) avanzar metodológicamente en la elaboración de dichas estadísticas;
b) producir nuevas estadísticas.

La multitud de proyectos a desarrollar, las limitaciones de personal, el día a día, etc., impiden en algunos casos abordar nuevos proyectos del modo más oportuno.

3. **Otros temas susceptibles de debate**

De un modo esquemático me permito introducir otros temas susceptibles de reflexión en torno a las estadísticas.

[5] Sirvan como ejemplo los convenios de colaboración que ha habido entre el Institut d'Estadística de Catalunya y nuestro grupo de investigación, que han permitido avanzar en los últimos diez años en temas como la estimación y/o predicción de macromagnitudes regionales, o la presentación de la Contabilidad Regional Trimestral, o la elaboración de series históricas para la economía catalana. Sin duda el beneficio ha sido mutuo.

3.1. *Colaboración metodológica*

Ya he avanzado en el apartado 2 la necesidad de una mayor colaboración entre los distintos organismos «productores» de estadísticas. Adicionalmente creo necesaria una mayor integración y colaboración de otros grupos de investigación que podrían ayudar y mejorar la oferta actual de estadísticas (tanto a nivel nacional como regional).

3.2. *Secreto estadístico*

Creo que es necesario pensar sobre los límites que los usuarios de estadísticas debemos tener para poder acceder a la información sujeta al secreto estadístico. La posible respuesta fácil es: «la que marca la ley», pero creo que es necesario reflexionar sobre el real significado del «secreto estadístico». ¿Hasta qué punto, como información no publicable pero sí como materia prima de nuestros estudios, deberíamos poder disponer de información de individuos anónimos o áreas pequeñas? Me estoy refiriendo, por ejemplo, a explotaciones específicas de los datos de los censos, padrones, EPF, IPC, IPI, etcétera.

Sin duda existe la necesidad y la obligación de guardar la confidencialidad de los datos y asegurar su rigurosidad y representatividad, pero a mi modo de entender en algunos casos se da una interpretación excesivamente restrictiva de esos condicionantes que limita en gran medida la realización de estudios.

3.3. *Calendario de próximas publicaciones*

En algunos casos los usuarios de estadísticas hemos sufrido retrasos respecto a anuncios más o menos oficiales de aparición de nuevas publicaciones. No me estoy refiriendo a las de aparición regular sino a las asociadas a nuevos proyectos. Debería intentarse evitar en la medida de lo posible estos problemas.

En otro orden de cosas también sería necesario conocer con anterioridad y claridad los proyectos en los que están trabajando los organismos oficiales con el fin de complementar mejor el trabajo de otros grupos y no solapar esfuerzos.

3.4. *Avances en fuentes estadísticas*

Como ya se ha comentado se ha producido un salto cualitativo y cuantitativo importante en los últimos quince años en el ámbito de las estadísticas regionales. Los usuarios empezamos a tener series «largas» (que tanto nos gustan…). A este estadio se ha llegado gracias al trabajo de institutos de Estadística, gobiernos de las distintas administraciones, equipos universitarios, etc.

Como ya se apuntaba anteriormente, el ámbito urbano está menos desarrollado y también está sujeto a una amplia diversidad de situaciones.

En algunos casos, sin embargo, esta proliferación de estadísticas no ha sido del todo homogénea, existiendo diferencias (en algunos casos preocupantes) entre los datos referidos a distintos proveedores de estadísticas. La mayor coordinación que antes se citaba podría ayudar a resolver estos problemas.

3.5. *Informática*

La utilización de la informática en la generación y tratamiento de información estadística, sin duda, ha facilitado la aparición de estadísticas regionales.

En este mismo sentido creemos que debe continuar potenciándose dicho instrumental en la vertiente de difusión. Actualmente las webs de dichos organismos proporcionan gran cantidad de información facilitando su conocimiento y su tratamiento informático posterior. Pero sin duda aún es insuficiente para un usuario especializado. Debe profundizarse en la utilización del soporte informático en el ámbito de la difusión estadística rápida, completa y sin costes y en su presentación de manera sistemática (en serie temporal, corte transversal, etc.).

Quizá pueda pensarse, ya hay alguna iniciativa sobre ello, en el uso generalizado de la informática para la recogida de información de base en empresas, etc. Tal como comenta A. Martínez, debe continuar dedicándose esfuerzos en este campo de las estadísticas primarias, origen de series de uso más generalizado. El tratamiento informático desde el origen podría facilitar esa interconexión entre la empresa y la información estadística.

3.6. *Reflexiones finales*

Un análisis sobre la información estadística lógicamente no puede olvidarse de un elemento clave como es el de los recursos presupuestarios dedicados a su obtención y explotación. ¿Cómo conseguir sensibilizar en mayor medida a los **policy-makers** para que dediquen mayores presupuestos a la obtención de información de base? (en todos los ámbitos territoriales).

Muchas son las ocasiones en las que sus demandas no pueden abordarse con rigurosidad por falta de datos que está en sus manos decidir si deben ser obtenidas o no.

Paradójicamente también se presenta la situación inversa: existen muchos datos, encuestas, etc. que no se explotan ni se analizan por falta de financiación cuando de ellos existe el convencimiento de que se podrían extraer conclusiones útiles para la sociedad. ¿Cómo corregirlo?

En segundo lugar constato un excesivo alejamiento de los distintos implicados en el análisis regional. No es habitual que en reuniones como la presente estén ámbitos de trabajo que ocasionalmente trabajan juntos pero que no tienen un foro conjunto y permanente de análisis de los problemas regionales. ¿Por qué no existen reuniones donde equipos universitarios de análisis regional, estadísticos nacionales y regionales, representantes de la Administración autonómica y local, debatan, conozcan, los proyectos que se están llevando a cabo por parte de otros colectivos, intercambien opiniones sobre los problemas de interés de cada uno de ellos, etc.?, ¿por qué no hay más productores de estadísticas oficiales entre nosotros en esta reunión?, ¿por qué no hay más inscritos de gobiernos autonómicos o locales?, ¿es que los intereses de los distintos colectivos están muy alejados entre sí? Una reflexión final que sin duda se aparta un poco del cuerpo principal que hoy nos ha citado aquí pero que creo interesante dejar abierta con el fin de pensar en vías de mejora de los estudios regionales.

Articulación del espacio y estrategias territoriales

Por **J.L. Calvo Palacios**
Catedrático de la Universidad de Zaragoza

Los estudios tradicionales diferenciaban la planificación territorial (con una componente pública mayoritaria) de la sectorial, esencialmente privada. Múltiples experiencias separativas fallidas acabaron por configurar la idea de que la intervención voluntarista en la articulación del espacio debía considerar ambas en conjunto para que no acabaran haciéndose ineficaces mutuamente. Esto planteaba problemas no siempre fáciles de resolver. Se imponía un golpe de timón.

Por otra parte la nueva estructuración de la economía mundial, con su introducción masiva de planteamientos globalizadores, parece que en principio quisiera relegar los planteamientos territoriales a un segundo plano de subordinación respecto a lo sectorial, pero nuevas consideraciones de globalidad, entre las cuales la sostenibilidad, devuelven a primera línea la planificación territorial vinculada a lo local e incluso nacida desde lo local por la voluntad de los diferentes grupos de echar a andar sus territorios y proyectos. Para ello se invocan los planteamientos de desarrollo endógeno que, en su origen, son lo más contrapuesto a la primitiva concepción de la política regional concebida desde la centralidad. Constituye otro cambio de dirección.

Se reconoce la necesidad de promover las iniciativas locales y para ello se plantea la incardinación de lo local dentro de lo global aprovechando las oportunidades diferenciales, de tal suerte que las estrategias territoriales de articulación del espacio se estructuren como el vínculo de unión de lo local y lo global, de lo público y lo privado, estableciendo unas delimitaciones de intereses basadas, unas en el escalado territorial, y otras en la participación sectorial. Ambas, cada vez más, están necesitando el establecimiento de una fuerte ósmosis entre sí cuando toda la planificación anterior estaba basada en la defensa a ultranza de las respectivas competencias. La planificación estratégica no es exactamente esto pero tiene muchas de estas componentes y para que sea eficaz ha de soldarse con la Ordenación Territorial y el Urbanismo.

Finalmente, aunque podría seguirse el discurso de las contradicciones que la ordenación territorial encierra, hay una diferencia de ideologías y planteamientos que van desde la búsqueda de la planificación centralizada hasta la descentralización más absoluta; desde los que tratan de maximizar el PNB y luego redistribuir, hasta los que buscan en el equilibrio el factor multiplicador del PNB, o los que ven en la calidad de vida ligada a la desconcentración el parámetro diferencial de la maximización del PNB, aunque tampoco faltan, incluso desde los grupos ecologistas, los que ven las ventajas diferenciales de la ciudad concentrada ya que en ella, afirman, se encuentra la verdadera calidad de vida y el desarrollo sostenible. Curiosamente todos estos planteamientos contradictorios sobreviven y aun conviven dentro del mismo territorio.

Las ideas en cuanto a la articulación del espacio no están claras. Hay puntos de partida y objetivos muy diferenciados y todos se engloban en la ordenación territorial, que entre otras cosas tiene una de sus grandezas y servidumbres en el hecho de que no responde a planteamientos unívocos. Tampoco son uniformes sus métodos ni sus técnicas y todo ello da como resultado el que haya de hablarse de estrategias territoriales, con todo lo que el término estrategia tiene de coyuntura y de cambiante, más que de estructuraciones territoriales claras que tengan validez a lo largo de los tiempos, cuando precisamente y es una nueva contradicción, la ordenación del territorio, o al menos su vertiente de creación de infraestructuras, requiere siempre un amplio horizonte temporal.

Esta ponencia analiza algunas de estas contradicciones, empezando por los cambios que se han producido en la articulación del espacio en su transformación en territorio de vida, para entrar posteriormente en el diálogo productividad-sostenibilidad y acabar con algunas matizaciones sobre la flexibilidad y coherencia de los métodos y estrategias de intervención en el territorio.

1. **Articulación del espacio y generación de territorio**

El territorio es un concepto más evolucionado que el de mero espacio. El espacio, en su sentido más abstracto, está carente de cualquier otra referenciación diferente de las meras coordenadas de localización soporte de isomorfismos, pero aunque le añadiéramos la topografía con sus bosques, ríos, lagos, valles y montañas, todavía no acabaría de alcanzar la categoría de territorio.

Para que pueda hablarse de territorio hay que incorporar al espacio su dimensión como espacio de vida, donde los accidentes topográficos existan, eso sí, pero donde además los seres humanos hayan tomado conciencia de sus posibilidades de organización para servir a unos fines concretos, aunque perpetuamente cambiantes, y hayan acabado por antropizarlo aunque su huella no sea todavía la de la praxis sino la del mero proyecto de vida.

Si se admite este planteamiento se debe concluir también que cada ser humano, cada grupo social, cada nación y aun la sociedad global en cuanto tal, tienen su propio territorio, si bien las fronteras administrativas no constituyen la componente esencial de su identidad, como con alguna frecuencia se pretende transmitir. Los espacios de vida no coinciden con los entes administrativos y ahí reside un bonito campo de trabajo para la ordenación territorial, en el que hay muchas renuencias para abordarlo desde las respectivas administraciones o bien, y todavía es peor, se entra en planteamientos totalitaristas.

En este sentido la articulación del espacio hay que entenderla como la historia de su conversión en territorio. Es un proceso antes que un resultado y aunque, como en toda planificación, se busquen metas y objetivos parciales no hay ni territorios únicos, ni tan siquiera permanentes, como con alguna frecuencia se pretende hacer creer cuando se le asigna el papel de mero escenario de las actividades humanas.

Este concepto de escenario-soporte de las actividades vino bastante bien para explicar el determinismo (el medio físico, en sentido amplio, o territorio determinaban las acciones de

los hombres) y se aguantaba con alguna dificultad, aunque servía, para explicar el probabilismo de la escuela geográfica vidaliana, en tanto en cuanto las posibilidades residían no tanto en el territorio sino en el hombre socialmente organizado.

De ahí arrancaban una serie de adaptaciones del medio, de las tecnologías y del grupo en cuanto tal, que daban como resultado los modos de vida y las diferenciaciones inherentes a los «Pays vidaliennes», donde se había alcanzado un equilibrio con escasos intercambios exteriores, aunque ya se admitía la mutación de todo el conjunto, con el territorio como una de las variables explicativas, aunque con connotaciones derivadas de la acción del grupo.

Esto, asimismo, es lo que explica su carácter cambiante en un mundo que cambia y las diferentes valoraciones que al espacio se le han venido confiriendo a lo largo de la historia como soporte de la organización socioeconómica, pero también con connotaciones concausales, que llevan a hablar de la acción antrópica pero también de las posibilidades del medio, de su misma sostenibilidad como territorio en cuanto tal, entendiendo este concepto como síntesis del desarrollo del grupo y sin hipotecar sus valores para las generaciones futuras.

En último término la producción y apropiación del espacio para convertirlo en territorio de vida es una suma de espacios de vida personales con unas trayectorias integradas las más de las veces en grupos de corte familiar, étnico, etc., para continuar en otras formas asociativas más complejas, como sindicatos, asociaciones diversas, etc., hasta concluir, activa o pasivamente, formando parte de organizaciones de influencia mundial (para significar la dimensión territorial de aquélla) y global (para significar su carácter multisectorial), en las que el sujeto parece ser un pequeño punto carente de significaciones territoriales o sectoriales que sin embargo posee.

Esta nueva visión de proximidad del territorio al individuo como sujeto agente, con sus visiones un tanto intimistas bajo percepciones formales, como topofilias y topofobias, ha sido objeto de algunos paradigmas geográficos, entre los cuales el humanista, la Geografía del Género, la Geografía del Tiempo y otras y no están carentes de argumentos que justifiquen su estudio.

Pero tampoco deben descuidarse los planteamientos que configuran las estrategias territoriales en un mundo como el nuestro, en el que las opciones individuales –siempre respetables y configurantes en último término de la decisión final– aparecen oscurecidas y envueltas en lo mediático. Estos *mass media* son constituyentes principales de las estrategias de articulación. Responden más a modelos de corte globalizador que a decisiones individuales y una prueba de su importancia la da el hecho de que en la concepción, aprobación y gestión del planeamiento se les asignen partidas presupuestarias importantísimas para evitar que toda la planificación pueda venirse abajo.

En cualquier caso su influencia actual es bien diferente de la que representaban en el pasado, en lo que se ha denominado la etapa de la región homogénea, cuando lo individual coincidía básicamente con lo que el grupo demandaba, porque era un grupo casi consanguíneo y porque el espacio de vida, el territorio organizado en definitiva por cada grupo, coincidía con el de los individuos. Eran lo que Vidal de la Blache denominaba «les Pays» y

no diferían demasiado de nuestras comarcas tradicionales anteriores a la revolución industrial y a los inicios de la instauración de la región funcional.

En aquella región homogénea, con una vida presidida por la agricultura, cada comarca sacaba adelante a sus habitantes con unas fórmulas de adaptación al medio, unos modos de vida similares, que se trasmitían de generación en generación a todos sus componentes, los cuales se veían obligados a cultivar por igual cereales, grasas vegetales, hortalizas, etc., y que incluso participaban colectivamente en organizaciones de territorio y actividades como los sistemas de hojas de cultivo de año y vez.

Por eso las explotaciones agrarias eran la transcripción en pequeño de lo que el pueblo representaba y los intercambios con el exterior del sistema quedaban reducidos a la mínima expresión. Los flujos eran mínimos y la conectividad reducida a su más tenue expresión.

La industrialización y muy especialmente la introducción del ferrocarril, dieron nacimiento a una nueva forma de organización del espacio –la región funcional– que también abarcaba como territorio el de la vida de cada individuo y el de cada grupo, pero siempre eran superficies mucho más generosas que en el caso anterior de la región homogénea.

La industrialización acabó imponiendo incluso la especialización de cultivos y con ello la necesidad de integrarse en espacios mucho más amplios a los que había que vender lo propio para poder comprar el resto de bienes y servicios de los que se carecía. Con ello la anterior compartimentación de parcelas y cultivos se vino abajo. La mecanización impuso sus leyes y sus escalas y el territorio, adaptado a satisfacer las necesidades de la organización anterior, debió reestructurarse y para ello tuvo que realizar, entre otras modificaciones, un aumento sustancial de los flujos y las conectividades, que es otra de las constantes inveteradas de la evolución posterior de la ordenación territorial.

En las ciudades de la región funcional, aunque cada una de ellas desempeñaba su papel en el conjunto, la región era todavía el espacio de vida, aunque ya se habían introducido serias modificaciones en las pautas de ocupación del espacio de sus habitantes.

Entre ellas estaba la de que cada individuo se había especializado profesionalmente y con ello las relaciones perdieron aquella componente primaria e integral del artesanado que caracterizaba las de los medios rurales tradicionales. Por eso la Escuela Ecológica de Chicago hablaba, a través del magnífico trabajo de Wirth, *The Urbanism as a Way of Life*, de la fragmentarización y segmentación de la vida personal que llevó, entre otros a Le Corbusier, a proponer, pocos años más tarde, la diferenciación de espacios de ocio, trabajo y residencia y que exigió el aumento de las redes de comunicación para satisfacer la coexistencia social de todo lo anterior.

El territorio había perdido su significación y aun su capacidad tradicionales como soporte material de los modos de vida, en un mundo que había ya cambiado su escala en la resolución de los problemas.

Más todavía, este cambio se convertía en estructurante, de tal forma que desde entonces hasta ahora el cambio permanente ha sido lo único verdaderamente real y constante en la organización del espacio.

Por eso incluso cuando se emplean palabras tan concluyentes como globalidad, mundialización o similares, siempre se tiene la impresión de que la pretendida globalidad de hace

una década lo es en mucha menor medida que la que actualmente rige nuestras formas de organización socioeconómica o las que van apuntándose en el horizonte porque, entre otras cosas, la parte correspondiente al comercio deslocalizado, que circula vía Internet, va incrementado su participación de tal forma que acabará constituyendo *per se* una nueva forma de organización del territorio, o por lo menos una parte cada vez más importante de la esfera de relaciones de los individuos en un mundo global en el que la componente territorial puede ir perdiendo parte de su significación del pasado, ya que se da la paradoja de que cuando el individuo llega virtualmente a todas partes cada vez está más carente de territorio propio adscrito a su persona.

El territorio va perdiendo, o se le está haciendo perder, su carácter identitario.

Con ello se ha cerrado un círculo. La red de comunicaciones es el propio territorio de vida. *The medium is the message* como propaga insistentemente el posmodernismo y desde luego lo que no se puede negar es que si el medio no es en sí todo el mensaje sí que forma parte importante de él, aunque carezca de soporte territorial y nos haga entrar en un mundo nuevo que es el de la virtualidad.

Pero dicho lo anterior, que es parte de la verdad pero no toda la verdad, la vida del individuo, como la de las organizaciones que lo gobiernan o que él cree gobernar, demanda espacios concretos en los que residir y esto nos devuelve a las cuestiones más tangibles, entre las cuales aparece de nuevo el territorio aunque sea con unas coordenadas espacio temporales diferentes de las del pasado.

Las fábricas, o por lo menos muchas de ellas, buscan imperiosamente polígonos industriales dotados de determinados tipos de servicios, al igual que las grandes superficies comerciales intentan la maximización de su accesibilidad y las infraestructuras lugares precisos para trazar sus redes y sus conexiones más allá de ese campo amplísimo de las telecomunicaciones con el que, sin embargo, ha de contarse por su carácter renovador que acaba por configurar un nuevo espacio de globalidad, aunque también emplazado en unas coordenadas territoriales concretas, soporte de relaciones, que son las que acaban por marcar las diferencias locales.

Se entraba así en un mundo que en su expresión más simple, la nacida en la segunda mitad del siglo XX, se englobaba dentro de la denominada «Región-Plan», cuya manifestación más conocida era la de la planificación bien en sus vertientes totalitaristas asociadas a la planificación soviética, bien a las formas más suavizadas de la planificación indicativa, pero todas con un denominador común englobado dentro de lo que se conoce como la «organización del territorio», una de cuyas manifestaciones es la reciente planificación estratégica urbana.

Esta planificación estratégica urbana está en la intersección de lo global *versus* local, pero en un mundo en el que el uno no se concibe sin el otro.

Ahí se debe situar la estrategia territorial para la articulación del espacio que trata de incrementar en cada punto sus caracteres globales, porque la economía entiende de este tipo de planteamientos de corte mundial pero al mismo tiempo pone de relieve sus singularidades locales en el acercamiento a la globalidad.

Para ello necesita, vía análisis DAFO, conocer sus fortalezas y debilidades, que le lleven a mejorar las políticas infraestructurales (transporte, comunicación, etc.) y las de desarrollo de las externalidades urbanas (servicios especializados, investigación, etc.) con la finalidad de transformar sus puntos fuertes y débiles en oportunidades diferenciales o eliminar las amenazas ligadas a sus debilidades, y todo ello no sólo por lo que éstas pudieran representar en término de rentas de situación o costes de oportunidad, sino porque en lo local residen parámetros tan importantes como la calidad de vida o la propia visión identitaria como individuo o como grupo, sin la cual el individuo pasa a ser mero número o cosa, que es una categoría inferior a la de persona.

No es, por lo tanto, baladí el estudio de estas estrategias e intersecciones global-local, para la que los franceses han acuñado el término «glocal» –y «glocalización» al proceso de diálogo entre ambas–, una de cuyas facetas viene marcada por el concepto de desarrollo sostenible, donde desarrollo parece incidir en los aspectos económicos vinculados prioritariamente con lo global, mientras que sostenible recuerda más la componente social y local, aunque también con intersecciones muy claras –y no precisamente vacías– entre ambas esferas.

2. **Articulación del espacio y sostenibilidad**

La región homogénea tradicional apenas generaba desequilibrios. Cuando había más mano de obra de la que el grupo podía alimentar o bien se generaban variaciones técnicas –que permitían mejorar la calidad de vida del grupo y un incremento poblacional– o se exportaban los excedentes humanos. Por eso las zonas de montaña coinciden en el planteamiento de perpetuar el número de explotaciones recurriendo al heredero único, y esto se da desde el Pirineo al Tirol y todavía pervive. No se podía dar a un hijo el ganado y a otro las tierras. Ni a uno los pastos de altura o bajantes y a otro los de invierno, por la sencilla razón de que la explotación había de concebirse como un todo en el que ganado sin pastos o, más recientemente, sin el complemento turístico, era poco menos que nada.

Ni siquiera en el medio ambiente hubo agresiones violentas al equilibrio. En ocasiones el exceso de ganado trabajó en perjuicio del bosque, pero sólo parcialmente porque el ganado limpiaba mejor el sotobosque y eliminaba los matorrales en los que podía iniciarse la futura foresta, pero también el fuego que podía destruirla.

Se eliminaban solamente los árboles de mayor porte, que generalmente coincidían con los más viejos, en lugar de utilizar los sistemas actuales de corte a «mata rasa», que aumentan la productividad maderera por hectárea (aspecto de desarrollo) pero dificultan la diversificación de especies, aumentan el riesgo de erosión, restan posibilidades de complementos turísticos e impiden el pastoreo durante una serie de años (aspectos de sostenibilidad), con lo que el bosque se convierte en expulsor de sus propios habitantes al menos durante la generación sacrificada.

Se produce de esta forma un vacío poblacional que normalmente no se reemplaza después porque muchas familias se vieron obligadas en el paso de región homogénea (carac-

terizada por la búsqueda espontánea en sus géneros de vida de la sostenibilidad para su territorio en todos los órdenes) a la región funcional (caracterizada por una preeminencia en la búsqueda de los aspectos más vinculados a la parcela de desarrollo).

Se había roto el equilibrio como posteriormente se ha venido rompiendo después tantas otras veces con las nuevas tecnologías, la globalización, los nuevos sistemas de organización de la producción que siguen al fordismo, etc., aunque no siempre exista una tendencia lineal clara en el mismo sentido y así, por ejemplo, al abandono de los núcleos rurales o los centros históricos hayan seguido la contraurbanización o la gentrificación, procesos ambos de signo contrario.

El paso a la región-plan, siguiendo la terminología clásica, no siempre incidió en la búsqueda de los aspectos más integradores de lo sostenible, aunque fuera a la nueva escala a la que la región funcional obligaba a trabajar.

Con gran frecuencia y sobre todo en los primeros momentos, se buscó la maximización de la producción, aunque ello fuera a costa de incrementar las concentraciones y los subsiguientes vacíos poblacionales que se pretendían evitar, mediante la planificación regional en respuesta al manifiesto lanzado por Jean François Gravier en 1947 cuando había publicado *París et le désert français,* queriendo hacer una llamada de atención sobre la excesiva centralización de población y actividad en la capital en detrimento del resto del territorio.

La implantación de los denominados Planes de Desarrollo, de gran tradición en la Francia de Perroux y a través de ella en España vía Comisaría del Plan de Desarrollo, no dejaba lugar a dudas sobre sus fines, incluso en su misma formulación, con conceptos tales como Polos de Desarrollo, Polos de Promoción, economías de escala y similares, concretados además en un urbanismo que dio lugar a las mayores densidades urbanísticas de toda la Historia de España, para dar acogida a los gigantescos volúmenes de población desplazada desde los núcleos rurales a las ciudades en las décadas de los cincuenta, y sobre todo en los sesenta. La comparación de las cifras poblacionales de nuestras grandes ciudades exime de comentarios. Zaragoza pasó de los trescientos mil habitantes de los años sesenta al medio millón con el que inició la década posterior y no fue un caso único.

Eran además los últimos años del sistema de producción fordista, en los que la ciudad desempeñaba un papel esencial en el sistema productivo y reproducía en su morfología urbana las consecuencias de la división espacial del trabajo, con un diálogo centro-periferia a veces difícil de equilibrar y mantener.

A partir de los años setenta las investigaciones sobre la producción flexible demostraron que existían otras formas posibles de producción y dejaron entrever que el sistema fordista de producción en masa –responsable de las grandes concentraciones urbanas, que favorecía el trabajo en cadena, la fragmentación de las tareas y la integración vertical– podía entrar en crisis arrastrando tras sí las grandes regiones de la vieja industria –que entraron en fase de reconversión– mientras que la adopción de los sistemas de producción flexible acabaron por traducirse en una nueva distribución espacial de las actividades a partir de los años ochenta.

Este nuevo sistema de producción flexible se asentaba en modos de producción programables y con fuerte incorporación de automatismos. Permitía el que las empresas controla-

sen las tecnologías clave y los productos finales, pero admitía el «outsourcing», quintaesencia de los mercados de trabajo fragmentados, que daban ciertas posibilidades de deslocalización de actividades a condición de que aquellos estuvieran conectados en red.

Con ello se pudieron producir nuevas redistribuciones del trabajo en el territorio sin la dependencia exclusiva de la gran ciudad y las carreteras pudieron pasar implícitamente a formar parte de la «cadena de montaje» ligando en el momento preciso los diferentes componentes. Así nacieron los sistemas «Just in Time» y secuenciados.

La propagación del sistema de producción flexible hizo aflorar nuevos espacios industriales preparados para recibir a las nuevas empresas, las ciudades generaron un nuevo dinamismo urbano y se fue hacia una nueva segmentación de las actividades en las metrópolis, con una diferenciación cada vez menos clara entre lo que era industria y lo que eran servicios a empresas.

El nuevo sistema, a diferencia del fordista, caracterizado por las grandes concentraciones puntuales y casi unívocamente vinculado a la gran ciudad, produjo vaciados de centros urbanos, que también se hubieran producido con el sistema fordista por la mera obsolescencia de las grandes ciudades o por el desarrollo inevitable de los fenómenos de terciarización, pero provocó además la desurbanización e incluso la contraurbanización con el desarrollo de las ciudades medias, que cumplían las condiciones del nuevo sistema productivo e incluso de pequeños municipios rurales que pudieron engarzar perfectamente con las nuevas factorías centrales o sus suministradoras, aunque siempre fuera a costa de la pérdida de su carácter esencialmente agrario.

El resultado ha sido, sino el de una recolonización rural, puesto que la mayor parte de la población sigue siendo esencialmente urbana, sí el de un cierto efecto difusor que ha contribuido a un esponjamiento del territorio deteniendo las densificaciones urbanas, casi angustiosas, de los años sesenta-setenta, más cercanas de lo que el manifiesto comunista del siglo pasado denunciaba en Inglaterra que de la calidad de vida exigible para los finales del siglo XX en las ciudades españolas.

Y si en la etapa de la región funcional y con la producción fordista fueron los Planes de Desarrollo la respuesta –generalmente nacional– a la ordenación territorial, a la que luego se sumaron actuaciones regionales, con unas líneas de actuación mucho menos duras y agresivas, ahora, con la producción flexible, han sido los planes estratégicos los que han recogido el testigo de la planificación territorial pero añadiéndole un carácter mucho más integrador.

Mediante ellos se busca el engarce de las iniciativas pública y privada y aunque su espacio de actuación se ciñe normalmente a los conjuntos urbanos, éstos han de ser tomados en un sentido amplio puesto que a la vez ha de darse respuesta a la planificación de la ciudad pero también de su entorno inmediato, ya que todo él, en conjunto, participa de los mismos tipos de problemas y todos ellos en conjunto requieren una misma promoción localista dentro de la globalidad en la que se desenvuelven los nuevos sistemas productivos cuyo control tecnológico y comercial se hace a escala mundial.

Cosa distinta es el urbanismo. En último término los Planes Generales de Ordenación Urbana son instrumentos básicos e imprescindibles para conseguir una mejor calidad de vida de la población, pero también están al servicio de los objetivos estratégicos de la ciu-

dad, que tiene que cuidar y promocionar sus funciones diferenciales en el sistema urbano. De ahí que lo ideal fuera una tramitación conjunta, o que al menos los PGOU fueran informados por la planificación estratégica y se admitiera también en ellos esa participación de la iniciativa privada que es inherente a esta última.

Este urbanismo, aparentemente pensado para dar cauce a los problemas locales, se ve amenazado ahora, en una esfera más amplia (al igual que anteriormente lo fue por el capitalismo más duro y radical cuando se impuso la dialéctica centro-periferia), por lo que se ha venido en denominar las sociedades de control de las tecnologías de la información al servicio de una hiperburguesía nacida de la mundialización cuyas ambiciones amenazan también a ciudades y clases medias, como ponían de relieve una serie de artículos consagrados al tema genérico de la globalización que fueron publicados en *Le Monde Diplomatique*[1].

No está, por lo tanto, el urbanismo, ni su manifestación en los PGOU, ajeno a la globalización y mal podrá concebirse y ejecutarse el planeamiento si no se atiende a una visión integradora de lo local dentro de la globalidad.

De la línea evolutiva anteriormente expuesta se deduce que la articulación de espacio no sigue la misma línea cuando se considera en relación con la sostenibilidad que cuando se referencia con la generación de territorio vivido.

El espacio ha adquirido una dimensión mundial y no puede ser parcelado a capricho de lo local porque las fuerzas económicas y los medios de comunicación de todo tipo a ellas asociados, han adquirido ya una dimensión global irrenunciable aun en países que muestran recelos hacia la globalización económica. Éste puede ser el caso de los reductos chino o soviético, pese a sus dificultades, en trance de incorporación a los mercados globalizados, como intentaba poner de relieve Francis Fukuyama en su trabajo sobre el *Fin de la Historia* poco antes de la caída del muro de Berlín.

En él sostenía que a lo largo del tiempo la lógica económica de la ciencia moderna y distintos factores geopolíticos llevaban ineluctablemente al derrumbe final de las tiranías cualquiera que fuera su signo y que estas mismas fuerzas empujaban hacia la creación de democracias capitalistas y liberales como último eslabón del proceso histórico. Era, en teoría, el fin de la Historia.

Las experiencias recientes y en concreto lo sucedido en Rusia, Japón, sudeste asiático y Latinoamérica durante agosto de este año, coincidiendo además con una falta de liderazgo mundial, demuestra que falta mucho camino por recorrer, pero no por ello se puede negar la importancia de la globalización de la economía mundial, soportada por las premisas de estabilidad de precios, equilibrio presupuestario, libertad absoluta de los capitales, privatizaciones, competividad, etc., con sus connotaciones de desequilibrios espaciales, falta de coordinación internacional de las economías, etc.

Pero lo que sí puede afirmarse es que el territorio vivido ha seguido igualmente una tendencia de incremento en referencia a cada individuo puesto que los medios de transporte y las telecomunicaciones han ido aproximando incesantemente las distancias de todo tipo y ahora, por ejemplo, gracias a los trenes de alta velocidad, Puertollano se plantea como ciudad dormitorio de Madrid o Lille de París, ya que pese a estar ambas muy distantes sobre el mapa apenas las separan una hora de AVE o TGV.

[1] *Monde Diplomatique* correspondiente a agosto de 1998. Vid. en este número «Culture McWorld contre démocratie», par Benjamin R. BARBER; «Une pensée prophétique», par René PASSET; «Naissance de l'hyperbourgeoisie», par Denis DUCLOS; «Vers un nouveau siècle d'impérialisme américain», par Herbert I. SCHILLER, y «Microsoft, le monopole», par Philippe RIVIÈRE.

En lo regional esto se ha manifestado en el paso de una vida de aldea a unas tipologías regionales, donde los intercambios presiden, obligan y son a la vez causa y consecuencia de la especialización funcional de las comarcas, ciudades e individuos.

La ordenación territorial, bien fuera la ligada a los Planes de Desarrollo intentando la creación, consolidación o fomento de las nodalidades inherentes a los Polos, o la más reciente de sutura de los aspectos globales y locales ligada a la planificación estratégica, siempre ha incrementado los espacios de relación porque el propio sistema lo demandaba.

La respuesta en el urbanismo ha producido un paso de las congestiones residenciales de la planificación de la primera etapa de los años sesenta –cuando las ciudades, aunque demográficamente crecieron más que nunca, sin embargo incrementaron muy poco su superficie urbanizada– a una segunda fase actual, en la que las ciudades y especialmente las centrales, han crecido menos o han perdido valor en sus cifras poblacionales pero en cambio se han extendido superficialmente contribuyendo a una reducción de las densidades, pero a cambio de incrementar los problemas de gestión urbana y de encarecer el mantenimiento de la ciudad.

Para completar la visión conviene recalcar que, frente a la ciudad compacta y única, gracias a las nuevas tecnologías y también al sistema de producción flexible, va cobrando fuerza la dispersión y esto está dando lugar a fenómenos de «desurbanización» y «contraurbanización», bien distintos por cierto de lo que la «suburbanización» arrojaba en la etapa de los grandes crecimientos demográficos urbanos derivados de la inmigración rural hacia las grandes ciudades.

En cuanto a la sostenibilidad, entendida ésta con connotaciones de desarrollo sostenible, es decir, no con criterios de ecologismo a ultranza sino de capacidad de mantenimiento del ecosistema propiciando un desarrollo que no comprometa el futuro de las generaciones venideras, también se ha ido en una línea donde ha primado más la parte de desarrollo que la de compromiso ecológico.

En la fase de la región homogénea la huella ecológica era mínima. Todo se reciclaba. Los ganados devolvían a los campos sus excretas y con ellas los nutrientes que acompañaban a las plantas que ingerían. Las explotaciones agrarias familiares apenas generaban contaminantes que no pudieran ser regenerados espontáneamente por el mismo ciclo evolutivo de la naturaleza. Aire y agua eran ejemplos de bienes libres y el problema estaba más en la falta de productividad del sistema que en la calidad del ecosistema en cuanto tal, ya que en ningún momento existieron las amenazas actuales, que han sido debidas a una acción antrópica, acompañada de tecnologías peligrosas y desequilibrantes del medio que, con mayor o menor fuerza, han sido los motores del paso a la región funcional y subsiguientes formas de organización espacial.

Pero la tendencia en este campo no es exclusivamente lineal. Hay que matizar. Muchas de las formas de ocupación del espacio, que las nuevas tecnologías han propiciado, están muy en la línea de contribuir al equilibrio del ecosistema y por ello no se puede establecer la univocidad de la relación incremento de tecnología igual a incremento de la degradación del ecosistema, o al menos no puede hacerse sin incurrir en graves contradicciones internas.

Como en todos los sistemas complejos, muchas de las fuerzas se equilibran, se contrarrestan y, en consecuencia, lo que procede es utilizarlas adecuadamente para conseguir la sostenibilidad, entendida en su doble vertiente de garante del progreso y el equilibrio.

3. Flexibilidad y coherencia de los métodos y estrategias de intervención en el territorio

En 1960 publicó Walter Isard su conocido manual sobre los *Métodos de Análisis Regional*, cuya traducción castellana se hizo esperar hasta 1971. En él sentaba las bases de la Ciencia Regional con estudios pormenorizados de técnicas parciales de comprensión y proyección de cifras de población, migración, localización industrial, base económica, renta regional y otras cuentas sociales, flujos reales y monetarios, etc., adentrándose además en técnicas que iban más en la línea de los estudios de interdependencia como los análisis input-output, de complejos industriales, programación lineal interregional, etc., y concluía el libro con la propuesta de una serie de posibles líneas de investigación que «albergasen en su núcleo teórico la estructura regional e interregional, que generalizasen y penetrasen en el campo de las interdependencias del sistema y subsistemas, que diseccionasen las disciplinas sociales ortodoxas y pusieran de relieve las fuerzas políticas, económicas y sociales… y que tratasen no sólo de estructuras y elaboraciones de equilibrio general sino también sobre esquemas dinámicos que facilitasen la comprensión del impacto de las fuerzas desequilibradoras y de los procesos de crecimiento y de cambio».

Han pasado casi cuarenta años desde que Isard sugiriera estas líneas de investigación. Algunas de ellas se han materializado en una abundante profusión de métodos y técnicas, pero el estudio de los aspectos dinámicos y de las interdependencias e interrelaciones siguen siendo las grandes asignaturas pendientes de la Ciencia Regional pese a los innegables avances que la informática y dentro de ella los Sistemas de Información Geográfica, por entonces desconocidos, han aportado en el campo de la ordenación territorial.

Pero con ser graves las deficiencias en métodos y técnicas y grandes las inseguridades nacidas de aquéllas, lo realmente relevante en el campo de la ordenación territorial son las variaciones producidas en la temática. En un análisis rápido se observa un desplazamiento que lleva desde cuestiones como la redistribución de las actividades y subsiguientes políticas de descentralización, al estudio del papel de las infraestructuras en el desenclavamiento de las periferias, deteniéndose en las ayudas a las regiones periféricas, pasando por un estudio de la política de la Unión Europea, buscando los puntos fuertes en los que deben apoyarse las actuaciones (clave, por ejemplo, del informe de la PEOT), la búsqueda y actuación sobre las metrópolis de equilibrio y redes que ellas mismas han establecido entre sí, el reequilibrio de los espacios intermedios, la política de las ciudades medias, la diseminación del empleo no cualificado como consecuencia de la nueva distribución espacial del trabajo y los cambios más recientes en las estrategias territoriales[2]. Parcialmente se recogen en el cuadro siguiente, tomado parcialmente de Bailly y otros y modificado por nosotros (vid. cuadro 1).

[2] Bailly, A.S., Guesnier, B., Paelink, J.H.P. y Sallez, A., *Stratégies Spatiales*, Alidade, Reclus, 1995.

Cuadro 1
EJEMPLOS DE POLÍTICAS Y ACCIONES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL
Tomado de Bailly, A.S., Guesnier, B., Paelink, J.H.P. y Sallez, A.
***Stratégies Spatiales*, Alidade, Reclus**

	Ordenación territorial centralizada	*Ordenación descentralizada (Regional planning)*
ACTUACIONES SOBRE LOS ACTORES	–Políticas de descentralización industrial. –Complejos industriales. –Políticas de la montaña. –Fondos de perecuación.	–Ayudas regionales y locales a la localización. –Control de las localizaciones comerciales. –Redes de ciudades.
ACTUACIONES DE ELECCIÓN DE LOCALIZACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS PÚBLICAS	–Elección de redes ferroviarias. –Autopistas. –Metrópolis de equilibrio. –Equipamientos portuarios, etcétera. –Política regional europea.	–Equipamientos de zonas de actividades. –Localización de equipamientos colectivos. –Reestructuración de los centros.

Como puede comprobarse la temática se ha ido sucediendo en el tiempo, aunque a veces actuaciones contrapuestas, como polarización y minimización de desequilibrios espaciales, se hayan formulado a la par por los mismos gobiernos o hayan sido objeto de planteamientos en los que desde el Gobierno central se han buscado unos objetivos que eran diametralmente opuestos de los que los entes territoriales o locales sugerían o bien tenían prioridades diferentes, como poníamos de manifiesto en los análisis de accesibilidades de España y de Aragón, donde para el Gobierno central, el eje Valencia-Somport, con una valoración objetiva respecto a las necesidades nacionales, tenía un sentido muy diferente de lo que para las autoridades de la Comunidad Autónoma de Aragón significaba, ya que este eje es el que verdaderamente vertebra la región, aunque a escala nacional tenga una valoración de segundo orden. El cuadro adjunto, sobre la clasificación de las ideologías, indica algo respecto a las posibles diferencias en los planteamientos (vid. cuadro 2).

La conclusión, si acaso pudiera obtenerse alguna con total trasparencia, es que priman unas fuerzas globalizadoras que tratan de llevar la ordenación territorial en unas determinadas direcciones. El efecto mariposa se deja sentir en el mundo actual y la reciente crisis de la bolsa en agosto de este año lo refleja con claridad.

Cuadro 2
CLASIFICACIÓN DE LAS IDEOLOGÍAS
Tomado de Bailly, A.S.; Guesnier, B.; Paelink, J.H.P. y Sallez, A.
***Stratégies Spatiales*, Alidade, Reclus**

	Ordenación territorial centralizada	*Ordenación territorial descentralizada*
	Ideología: –Centralizada –Intervencionista –igualitaria	Ideología: –Regionalista –Independentista –De la eficacia
ACCIONES SOBRE LOS ACTORES	Creencia de que las disparidades regionales frenan el crecimiento del PNB	Estados federalistas
ELECCIÓN DE LOCALIZACIONES DE INFRAESTRUCTURAS PÚBLICAS	Ideologías –Servicio público –Interés general Keynesianismo	Doctrinas –Liberales –Neoclásicas

Esta homogeneidad global permite establecer líneas y valoraciones comunes pero tampoco hay que llamarse a engaño acerca de esta pretendida homogeneización de objetivos y líneas temáticas.

Básicamente la ordenación territorial tiene que partir de un buen conocimiento de las tendencias globalizadoras. También son de utilidad las técnicas actualmente conocidas en la ciencia regional a las que puede darse un margen suficiente de certeza y credibilidad, si es que acaso estos términos pudieran utilizarse con propiedad en cuestiones de ordenación territorial, pero lo esencial, en este campo de trabajo, está en la capacidad de adecuar lo singular (local, regional o nacional) al servicio de lo global y ésta es una cancha que admite tantas variantes como ejemplos quieran proponerse, con el agravante adicional del cambio continuo, la aceleración del ritmo de nuestra sociedad y el carácter telescópico de las escalas posibles de actuación que podrán estar o no imbricadas entre sí pero que desde luego implican siempre que el cambio de escala acarrea cambio de problema, o por lo menos de aspectos esenciales.

No pueden negarse, por lo tanto, las influencias que pueden llegar de cualquier parte del mundo y la necesidad de considerarlas como puntos de referencia. El problema es que de

estas influencias lo único que puede preverse es su globalidad, pero no hay unas líneas claras que se muestren siempre en la misma dirección. Ahora mismo uno de los hechos que podrían ayudar a paliar la crisis mundial sería un repunte de los precios del petróleo y las materias primas cuando justamente lo contrario produjo las grandes crisis anteriores.

En el campo de la producción, frente a las concentraciones puntuales que dieron origen a la vinculación industria-ciudad, los sistemas de producción flexible y las nuevas tecnologías están dando lugar a nuevas distribuciones espaciales en las que la sociedad, sin perder su carácter urbano, que parece difícilmente renunciable, sí que está rompiendo con los procesos de suburbanización para dar paso a la contraurbanización (con connotaciones favorables para los pequeños núcleos) y a una cierta desurbanización que representa mayor ocupación de espacio, menores densidades urbanas pero también mayores costes de mantenimiento y problemas de tráfico. No es un avance desde el punto de vista de la sostenibilidad, aunque paralelamente la «gentrificación» cobre alguna fuerza y apunte en el sentido de recuperación de los núcleos centrales y de sus valores de calidad de vida tradicional.

Al tiempo la emergencia de los trenes de alta velocidad, «la nueva llegada del ferrocarril a las ciudades», genera oportunidades en los lugares donde tiene parada, pero es a costa de establecer nuevas distribuciones territoriales en las que los vaciados demográficos y las concentraciones se incrementan a la par y con ellas las desigualdades territoriales, que era uno de los objetivos recurrentes de la planificación tradicional.

Es un crecimiento puntual de las concentraciones y un incremento de los efectos difusores junto al núcleo central, pero a costa de grandes vacíos poblacionales intermedios en los que tren y avión se meten en un túnel o sobrevuelan el espacio pero casi sin efectos territoriales. Las metamorfosis territoriales que llevan asociadas se producen básicamente en las ciudades y aun para ello hace falta generar las infraestructuras necesarias para aprovechar las oportunidades diferenciales que conlleva esta concreción local de la globalidad general que la velocidad aporta.

Algunos han resumido el problema señalando que, de acuerdo con las tendencias actuales, el futuro está en las ciudades, y no les falta alguna razón pero tampoco tienen toda la razón.

El argumento es que si el gran objetivo a conseguir es la mejora de la calidad de vida de todos los ciudadanos sin exclusiones y la globalidad es la norma en las decisiones de orden económico y geopolítico, desde el otro lado han de contrapesarse sus poderes y este contrapeso debe residir en una descentralización de los ámbitos de decisión, cuya última escala es la ciudad.

Es la argumentación empleada en el desarrollo de la Europa de las Regiones. Es la argumentación que sirvió de base a la ciencia regional en el sentido de que el acercamiento del problema al ciudadano favorecería su resolución, pero ahora se ha dado un paso más y la propia región queda superada y desbordada en cuanto ámbito de resolución para dejar paso al sistema de ciudades.

Si hace unos años se hablaba de la crisis de las naciones –al ser minado su poder desde arriba por los organismos europeos y desde abajo por las regiones– ahora se pone el énfa-

sis en una nueva escala de resolución que contempla cada una de las ciudades formando un sistema entre sí, de tal suerte que se establecen relaciones de cooperación o competencia desbordando a veces los ámbitos regionales.

Es cierto que se va por el camino de la desconcentración, pero también hay que contemplar los efectos descentralizadores y a la inversa, porque las ciudades intermedias y las pequeñas están llamadas a desempeñar papeles diferenciados. El problema es que con alguna frecuencia se tiende a olvidar que a su vez cada una de las ciudades incrementa los efectos difusores en su entorno, llámese este área metropolitana, periurbano, rururbano o simplemente espacio de influencia, que de todo hay ejemplos.

Lo cierto es que paralelamente los grandes vacíos se incrementan y que las ciudades aumentan su espacio urbanizado a un ritmo muy superior al de sus efectivos demográficos, lo que exige, entre otras cuestiones, prestar una atención especial a la planificación física, tal y como se hacía en el pasado, lo que ocurre es que desde parámetros diferentes porque la globalidad ha de concretarse en el territorio.

Para esta concreción se ha de trabajar también desde la planificación física. Es una condición necesaria pero no es ya suficiente. Tienen que colaborar también todas las fuerzas sociales y económicas, tratar de explotar al máximo los potenciales locales (entendiendo además lo de local en un sentido bastante generoso para que no vaya por una parte la ciudad central y por otra el espacio metropolitano, o la cabecera comarcal y el resto de los municipios), llegar a acuerdos de colaboración y cuando haga falta establecer las competencias oportunas en desarrollo de los posibilidades propias, porque si en la sociedad homogénea cada familia y aun cada pueblo tenían similitudes extraordinarias en sus necesidades y comportamientos y los intercambios y flujos eran mínimos, ahora el espacio de actuación y vida, el territorio vivencial en definitiva, se ha ensanchado a la par que las distancias temporales lo achicaban y esto es así porque la economía global desborda a los estados y apoyándose en las nuevas tecnologías de comunicación incrementa los procesos de deslocalización de actividades.

Por esta razón, en un mundo que se configura como el de las ciudades entendidas en sentido amplio, sus empresarios, entendiendo como tal desde las autoridades hasta el último de sus ciudadanos, tienen que conocer previamente, para aprovecharlas en beneficio propio, las oportunidades globales pero redimensionando su impacto.

Este redimensionamiento tiene una componente múltiple. Por una parte afecta al entorno de la ciudad, que cada vez ha de ser contemplada dentro de espacios más amplios. Por otra parte, aunque sean las ciudades las que ahora mismo son objeto de la planificación estratégica y las grandes beneficiadas de los procesos de crecimiento, una ciudad, por mucho que su espacio de referencia pase a ser el mundo y parezca que puede prescindir de su región en el sentido tradicional en el que se hablaba en la escuela regional francesa de Geografía, sigue teniendo muchas de sus relaciones con el conjunto regional al que pertenece y de ahí que no se pueda establecer una disociación entre gobierno regional y autoridades locales, aunque no esté tan claro, sin embargo, que en un futuro no demasiado lejano no pueda prescindirse de los gobiernos nacionales. De ahí la necesidad de soldar urbanismo y ordenación

territorial, dando mayor flexibilidad al urbanismo, pero al mismo tiempo, la exigencia de mayores concreciones a la ordenación territorial cuando afecte a los espacios emergentes, donde las nuevas condiciones socioeconómicas están propiciando su nacimiento.

Si hace un siglo la implantación de una actividad únicamente requería disponer del local en el que se iba a concretar y poco a poco se ha ido haciendo necesario proveerle de accesos rodados, evacuación de residuos, abastecimiento de agua, electricidad, etc., y poco más tarde la normativa urbanística ha exigido cesiones para equipamientos de todo tipo, ahora el planeamiento debe ir mucho más allá, porque las conexiones urbanísticas de las actividades y sus repercusiones de todo tipo desbordan lo meramente local (cuanto más los requisitos de Plan Parcial) para requerir planteamientos de ámbito más amplio, entre los cuales el aeropuerto, la estación de ferrocarril de alta velocidad, el cableado de fibra óptica, entre los requerimientos de las empresas, pero también, desde el lado de la sociedad global, la exigencia de reparación por parte de las actividades, de la denominada huella ecológica, como una condición que ya no arranca exclusivamente desde la colectividad local que puede sufrir humos u olores sino de la sociedad global en cuanto tal que requiere de un orden mundial para que no se produzca el estrangulamiento del sistema puesto que, como decía Margalef ya hace unas décadas, el planteamiento ecológico no trata tanto de la conservación de la naturaleza en sí cuanto de la misma preservación de la especie humana.

Basta leer el último informe de los ministros europeos responsables de la ordenación territorial, celebrado en Glasgow el 8 de junio de 1998, para darse cuenta de que ya junto a los tradicionales apartados de demografía, economía, etc., empiezan a tener una significación especial temas tales como una consideración especial de la pérdida de calidad del paisaje, un estudio especial sobre la acidificación, otro sobre los recursos de agua y su calidad, la política forestal, el tratamiento de los residuos o el consumo de suelo, donde por cierto se coincide en que en los países mediterráneos, entre los cuales España, la tendencia demográfica de pérdida poblacional no se va a corresponder con una disminución ni de la demanda de viviendas ni de la de suelo para urbanización.

De todas formas una cuestión sobre la que valdría la pena reflexionar es que nuestra sociedad, pasados los momentos de la sociedad del bienestar y sin renunciar totalmente a sus logros, ha de volver a enfrentarse a situaciones en las que de nuevo han de ser tomadas las riendas de la producción. El párrafo del trabajo de Alain Touraine, *Contra el desorden mundial*, que reproducimos en el recuadro, nada sospechoso por cierto de defensa del capitalismo a ultranza, puede servir para centrar esta reflexión, que de asumirla inevitablemente habría de traducirse en nuevas preocupaciones, especialmente en la mejora de la sostenibilidad en todos los órdenes, pero también en devolver el acento a las cuestiones de incremento de la productividad.

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos tiene también algún párrafo que prácticamente calca lo apuntado en el recuadro anterior, cuando hablando de la mejora de la calidad de la vida afirma en su documento sobre *Políticas innovadoras para un desarrollo urbano durable* que: «Cada vez más se toma conciencia de que mantener el statu quo equivale a exponer nuestras sociedades a costos y riesgos inaceptables. La mejora del medio

> Cuanto más compleja es nuestra sociedad, más frágil se vuelve y más medidas preventivas deben tomarse contra los riesgos importantes: crisis ecológicas, deterioro de las ciudades, enfrentamientos interculturales, desocialización de los jóvenes o soledad de los viejos. Ahí es donde se encuentran importantes yacimientos de empleo, pero sobre todo la respuesta indispensable a la «fractura social», que una gestión puramente capitalista de la economía y de la sociedad no ha hecho sino agravar. Nos libraremos en fin más fácilmente de los desórdenes financieros si damos de nuevo mayor importancia a la tecnología, la producción y el trabajo. Mientras que en estos últimos años era de buen gusto hablar del fin del trabajo y de la entrada en una sociedad del ocio, es necesario devolverle ahora la prioridad a la producción.
>
> (Alain TOURAIN, «Contra el desorden mundial», publicado en *El País*, n.° 855, 5-9-98).

ambiente no será fácil de conducir, pero los ajustes y los cambios que esto supone no deberían disuadir a los poderes públicos y privados de llevar a buen término las reformas. Las medidas que se tomen para mejorar el medio ambiente, crearán empleo, reducirán los costos y los problemas medioambientales, reforzarán la capacidad de los poderes públicos para responder a las necesidades futuras y desarrollarán la cohesión de las colectividades»[3].

Podría añadirse algo más. Ha pasado la hora de las decisiones tomadas exclusivamente por los poderes públicos por más que hayan sido elegidos democráticamente y no se cuestione su representatividad. Ha pasado también la hora de dejar que los problemas medioambientales sean la cenicienta, vayan en el apartado de varios, o se argumente que dada su complejidad no se tiene seguro cuáles pueden ser las respuestas técnicas adecuadas o cuál su evolución, porque repetir esto respecto al medio ambiente sería lo mismo que dejar de hacer por miedo a que lo que se va a hacer no sea lo óptimo.

Quien entienda el riesgo posible como un factor negativo en sí mismo se equivoca de medio a medio, como se equivocan los que piensen que las ciudades van a esperar inmóviles que se pongan en obra las soluciones ideales en un mundo que cambia tan rápido que, y es una nueva excusa, «si te quedas quieto, cogerás el tren cuando haya dado la vuelta». El agua que vuelve a pasar y es el eterno diálogo entre Parménides y Heráclito, es otro agua, y mientras tanto la vida ha pasado y las ciudades no la habrán vivido o, en cualquier caso, no habrán liderado su propio cambio.

Que se está produciendo una complejización de la ciudad o del sistema urbano y que hay dificultad de someterlos a unas matrices de comportamiento predecible es un hecho, no cabe ninguna duda. Que las ciudades en su hiperdesarrollo amenazan la estabilidad económica, social y política del sistema, tampoco admite demasiadas discusiones. Por eso precisamente lo que debe hacerse es liderar el cambio, conseguir que sea sostenible y aplicar las políticas adecuadas a tal finalidad, entendiendo que, a largo plazo, lo que es malo para el medio ambiente acaba también por serlo para la economía en general y para la calidad de vida, objetivo final a conseguir, de todos y cada uno de los ciudadanos.

[3] OCDE, *Politiques novatrices pour un développement urbain durable. La ville ecologique*, 1996.

Estrategia del objeto y estrategia del sujeto

Por **Damián Quero Castanys**
Arquitecto urbanista

1. Cuatro atributos actuales del territorio: *salvaguarda ambiental, eficiencia, elasticidad y orden*

Una de la más firmes expresiones de madurez disciplinar del pensamiento territorial es la que, cancelando la noción descriptiva del territorio como conjunto exhaustivo de todos los atributos y elementos del espacio, entiende por fín la naturaleza teórica e instrumental del concepto, y limita sus contenidos con criterios de relevancia, trasladando el interés científico desde la información a la teorización. Esto es lo que el profesor Calvo Palacios propone en lo que a mi parecer es el principal valor de su aportación, y que además articula sus otros puntos de vista. Su enunciado nos obliga, por tanto, a proponer en primer lugar la discusión sobre los contenidos relevantes del territorio, precisamente aquellos que deban entenderse actuales y vigentes.

La *salvaguarda ambiental* y la conservación de la naturaleza son hoy los atributos del territorio quizá más valorados socialmente, y no sólo en los espacios naturales o agrícolas sino sobre todo en los territorios antropizados y urbanos. En los enfoques económicos también la cuestión ambiental se ha hecho ya componente inseparable del concepto de calidad. Los parámetros ambientales son hoy en gran parte la medida del valor del territorio, tanto para usos residenciales y actividades sociales como para el desarrollo de actividades económicas. Incluso los espacios para la producción se reclaman ya ambientalmente cualificados.

Para medir el valor del territorio como espacio para la organización de la producción se ha fraguado también en los últimos años el concepto de *eficiencia del espacio,* que trata de expresar la capacidad de una organización territorial para adecuarse a los modos actuales de organización de la producción, de bienes o servicios, y a la captación de recursos.

La noción de eficiencia del espacio es variable y depende, en definitiva, de las actividades en que cada territorio se especializa, de acuerdo con la selección estratégica de objetivos en los que se haya decidido fundamentar el desarrollo.

En las ciudades mayores y en territorios con suficiente grado de articulación tales cuestiones de eficiencia están normalmente ligadas a cinco aspectos: la calidad de la oferta residencial, la eficacia del sistema de transportes y comunicaciones, la oferta de instalaciones y oportunidades culturales y de tiempo libre y la madurez del sistema urbano, esto es, su estructuración y diversificación. Cuestiones todas éstas que, al margen de su valoración social, estética o cultural, interesan para la organización de la producción y para la captación de recursos humanos o financieros.

A su vez los modos nuevos de organizar las actividades en el espacio, tanto la residencia como la producción, han puesto el acento sobre otra cualidad –ésta de índole jurídico-normativa– exigible del territorio: la *elasticidad,* que definimos como la regulación urbanística del espacio tal que las actividades no tengan que atenerse necesariamente a una ordenación

previamente definida y cerrada por los planes-predicción, sino que la ordenación se deduzca de un modelo abierto capaz de atender a los factores –impredecibles– que intervienen en cada organización urbana y productiva. Lograr tal flexibilidad sin renunciar al orden, a la estructuración y a la calidad estética del espacio resultante, es una exigencia de la nueva organización productiva, que requiere adaptar el uso del suelo a las necesidades cambiantes del ciclo productivo de las empresas.

Finalmente la noción de *orden* como exigencia estética y humanización del espacio parece irrenunciable. Pero hasta no hace mucho la idea de orden en el territorio o en el paisaje era sinónimo de rigidez geométrica. Hemos venido llamando «planeamiento urbano o territorial» a la modelización unidimensional del espacio con un solo código de orden. Ello sigue siendo quizá correcto en la ciudad histórica, para las áreas urbanas tradicionales o en la ciudad compacta. Pero la sensibilidad estética del hombre actual le permite imaginar, experimentar y comprender espacios organizados de modo más complejo, donde convivan códigos de orden diversos e incluso contrapuestos. Es posible concebir y proponer modelos de estructura abierta, donde el resultado final de la aplicación del plan no sea necesariamente la figura geométrica que se decidió anticipadamente, sino el producto del juego mutuo entre los objetivos prefijados y las contingencias, en un proceso relativamente incierto. En suma, garantizar un espacio que pueda ser experimentado como gratificante, emotivo y orientador –cualidades del espacio ilustrado–, pero cuya configuración no tenga que ser necesariamente pensada y anticipada por la planificación sino que, como en toda producción humana, sea el resultado de un proceso negociado entre lo impredecible o contingente y los objetivos formulados; entre una estrategia y –necesariamente– el azar.

2. Razones y contenidos para la planificación del territorio: lo que permanece y lo innovador

Muchas de las razones clásicas –propias de la «ordenación territorial»– para intervenir en el territorio a escala supramunicipal mantienen hoy su vigencia: es evidente que hay cuestiones territoriales (problemas y oportunidades de acción) que pasan lógicamente desapercibidas cuando se consideran las cosas al nivel municipal; el punto de mira y el ángulo de la visión influyen lógicamente en la apreciación y es, cuando menos, de esperar un descubrimiento de nuevos aspectos y oportunidades de acción cuando se amplía la escala de consideración de los procesos territoriales.

Además, comparar y poner de acuerdo los planes urbanísticos municipales con los planes y políticas sectoriales de las administraciones regional y nacional resulta particularmente necesario y son tareas que requieren también escalas y campos de consideración más amplios que el local.

Afrontar la compatibilización y el control de los efectos agregados de las decisiones singulares que se adoptan municipio a municipio sigue siendo, cuando menos, recomendable.

Todos éstos son contenidos y objetivos clásicos de la ordenación territorial que, como se hace en la ponencia, conviene recordar y enfatizar porque suelen ignorarse con el empuje

de lo innovador. Pero la práctica de la actuación pública en el territorio, renovada durante los últimos diez años, ha aportado nociones y logros que abren nuevas posibilidades a esta escala de actuación. Algunos de los fundamentos del nuevo enfoque son:

El Plan como modelo instrumental

La idea de plan comprensivo y exhaustivo fue sustituida después de los años setenta por la noción más instrumental de «proyecto» o «modelo» (de un territorio, del espacio metropolitano, de la ciudad, etc.), que no consiste precisamente en una concreción de los aspectos constructivos de las intervenciones ni en una predicción de futuro cerrada. Se trata de una expresión general –pero sintética– de los atributos que interesan de cada territorio, de los objetivos seleccionados y de las acciones –verosímiles y consensuadas– que pueden y deben emprenderse.

La innovación en los modos de usar el territorio como objeto de la planificación territorial

Uno de los criterios básicos para seleccionar los contenidos de los planes de escala regional o subregional y largo plazo es la atención preferente a los fenómenos de innovación territorial, es decir, a las actividades (residenciales, de equipamiento, infraestructurales o económicas) que desarrollan modos nuevos de usar el suelo y nuevas formas de localización en el espacio. Ocupándose de reconducir sin negar, y de dar respuesta a estas nuevas demandas, es como estos planes pueden remediar la frecuente ineficiencia de la organización territorial y la dificultad para atraer y asentar nuevas actividades productivas.

Los «proyectos directores» como instrumentos de desarrollo y aplicación de los planes territoriales

Desde un punto de vista más netamente instrumental, los viejos modos de aplicación de la planificación territorial mediante secuencias de planeamiento subordinado (regional, general, parcial), que desembocaban en proyectos sectoriales y autónomos, han sido sustituidos por los denominados «proyectos directores». Estos instrumentos de aplicación de las decisiones territoriales satisfacen el doble objetivo de: *a)* integrar propuestas específicas, de índole sectorial unas y urbanística otras, en operativos sintéticos y unitarios, y *b)* a la vez impulsar o difundir en su entorno dinámicas de crecimiento, cambio o reestructuración, aprovechando, en suma, la externalidad de las inversiones sectoriales.

Una planificación «de resultados»

En lo que se refiere a la gestión y al control público de la ejecución de las decisiones y los proyectos, también los sistemas rígidos de verificación del cumplimiento de normas han

dejado de ser aplicados y están siendo sustituidos por procesos de concertación, compromisos entre inversores y vinculación de éstos a resultados. En suma, poniendo el acento en la formulación de las reglas del juego, y no en la preconfiguración normativa de los resultados, se han desarrollado instrumentos para una acción territorial más impulsora y movilizadora y menos preocupada por prohibir; una planificación menos rígida y más eficaz, sin renunciar a la calidad de los resultados o precisamente como exigencia de resultados.

El crecimiento urbano

La cuestión del crecimiento urbano ha de ser afrontada desde nuevos puntos de vista: es evidente, como advierte y aún alerta el ponente, que nuestras ciudades siguen creciendo mucho. Aun cuando haya disminuido drásticamente la tasa de crecimiento poblacional por inmigración, y la tasa agregada, las ciudades crecen por otros motivos y con otros parámetros: cualificación y mayor tamaño de la vivienda, nuevos y más extensos equipamientos sociales, recreativos y comerciales, infraestructuras y nuevos modos de organización de las actividades económicas y productivas. Todo ello configura un panorama donde la ocupación y la urbanización de nuevo suelo, y no sólo la rehabilitación, van a seguir siendo temas básicos de la ordenación territorial.

Hoy parece sobre todo necesario tomar opción sobre algunas características relevantes de la organización territorial que tienen básicamente que ver con la cuestión de la concentración (o alternativamente de la dispersión). Nuestros núcleos urbanos, resultantes de largos procesos de acumulación inmobiliaria en situaciones de precariedad económica, son, en efecto, excesivamente densos y compactos en comparación con los modelos habituales de otros países próximos. Además se constata aquí una fuerte tensión de ocupación dispersa, como si faltase un término medio de densidad razonable.

De modo que la cuestión del crecimiento residencial ha de seguir siendo un contenido principal del territorio; pero no tanto como un problema cuantitativo, que es precisamente el que ha estado más presente en los planes urbanísticos (cuántas viviendas programar, cuánto crecimiento demográfico prever, cuánto suelo ocupar), sino como cuestión de calidad, de forma, de modo de organización: qué tipo de productos y piezas urbanas, qué opción de modelo para la periferia, qué grado de dispersión, cuál ha de ser la relación de las nuevas implantaciones con el paisaje y la naturaleza, qué estructura territorial permite conciliar con realismo movilidad y dispersión. ¿Cuáles y de qué modo son, en suma, los límites y las ventajas de la dispersión, o dicho de otro modo, de la imbricación de las actividades humanas con la naturaleza, más allá del límite actual de nuestras ciudades compactas?

3. Estrategia y teorización

El paradigma de la *estructura* como principio organizador del espacio y limitador de su libre juego, como cadena de determinaciones anclada a un significado central y trascendente, que legitimó la planificación territorial hasta la década de los años ochenta, ha sido

finalmente abandonado. Ello quizá sea la más excelente consecuencia del refrescante, descarado –y por lo demás atrabiliario– pensamiento de la postmodernidad. Gracias, entre otros, a él, parece que quedó definitivamente clara la imposibilidad de recomponer una noción determinista de sistema territorial o de sistema urbano.

Cancelados (Lyotard), pues, los paradigmas del conocimiento como referencia absoluta del objeto y de la previsión como predicción de la evolución de un sistema a partir de su estado inicial, se desplazó el interés del conocimiento: lo importante no será ya conocer la naturaleza del objeto sino desvelar su estrategia, saber «a qué juego juega». En cuanto que los objetos a que nos enfrentamos parecen desobedecer al orden simbólico (Baudrillard), las nociones del signo y la estructura dejan de ser pertinentes.

Como explicaba Fernando Savater a propósito de la ciudad ideal, el modo de construir la única ciudad ideal a la que podemos aspirar es el del pacto y el disenso, la controversia y el acuerdo. De ahí la importancia de conocer el juego de los actores y definir una estrategia propia. Pero para ello la cuestión que hoy debe interesar a las gentes que siguen acariciando una noción humana del espacio no es tanto la invención y codificación de un nuevo lenguaje formal (Dafo, globalización, sostenibilidad, desestructuración, debilidades y fortalezas, desurbanización, redes…) sino la recreación de un juego social donde las innovaciones tengan continuidad con las formas previamente codificadas.

El enfoque estratégico al uso se limita al intento de desvelar las estrategias del objeto (y si acaso eso sólo sería aceptable si suponemos que para conocerlas basta con preguntárselas a los actores, lo que ya es en sí una suposición abusiva). La estrategia que nos debe interesar es, sin embargo, la del sujeto que trata de intervenir razonable y razonadamente en cada situación, y para ello necesita disponer de una teoría a la vez concreta e instrumental (es decir, eficaz). La estrategia del sujeto (del planificador en nuestro caso) es la que selecciona los contenidos del territorio y los elementos de su intervención de acuerdo con criterios de relevancia, es decir, capaces de articular lógicamente un modelo interpretativo del territorio, o lo que es lo mismo, una teoría instrumental. Así la estrategia del sujeto se diferenciará de la estrategia del objeto (de sus actores) y sabrá enfrentarse a ella y reconducirla para alcanzar pactos y consensos. Pero la confusión de ambas posiciones, del objeto y del sujeto, equivale a la negación del fundamento científico (es decir, racional y razonable) de la acción. La teoría no la puede construir el objeto, como se deduce de la práctica del enfoque estratégico hoy habitual.

4. El plan territorial como modelo del territorio y como referente para las actuaciones públicas y privadas

La noción de Plan como modelo ideal y totalizante de un territorio dejó hace tiempo de tener vigencia, como se ha dicho. Hoy sabemos que es posible un modelo eficaz para la regulación de la acción territorial, pero sólo como referencia y guía de la intervención y sólo si se construye con algunos elementos –no todos los posibles– de la realidad territorial y para ciertos objetivos previamente seleccionados. A diferencia de la opción estratégica al

uso, el método de esta teorización es también el de seleccionar, pero de acuerdo con criterios selectivos de relevancia. A diferencia de los métodos de selección de acciones de la «Planificación Estratégica» basados en la confrontación y síntesis de las estrategias particulares de los actores con capacidad para influir en las decisiones públicas, se trata aquí, sabiendo a qué juego juega cada uno, de construir criterios de relevancia que permitan una selección razonada y transparente de objetivos y acciones. Es por tanto una teorización aplicada y por lo tanto una ganancia en objetividad.

Este enfoque selectivo de la intervención en el territorio es el que ha permitido desarrollar nuevas capacidades, redimiendo al planeamiento de escala grande y de largo plazo (a lo que se denomina ordenación del territorio) de la esterilidad analítica y propositiva en que se sumió en la década de los años setenta y hasta bien entrados los ochenta.

Los principios en que estos modos y modelos de intervención se han basado son, expuestos de modo conciso, los que se enuncian:

Primero (es en realidad la conclusión de todos los demás, pero es preferible por su importancia distinguirlo con el primer lugar): Una puesta en marcha de las acciones operativa y decidida, evitando o minimizando los complejos procesos decisionales institucionales, inacabables, comúnmente planteados sobre una base procedimental esclerotizada y paralizadora. El primer objetivo de cada Plan sería así el inicio inmediato de la ejecución de los demás objetivos.

Segundo: Es preciso un enunciado estratégico o un proyecto general que tenga la condición de modelo territorial de referencia, nunca un «modelo de imagen final» con todos los resultados y los caminos para alcanzarlos definidos. El modelo servirá para suministrar fiabilidad al proceso, para tener al alcance de la vista una referencia respecto a la que calibrar y valorar las acciones concretas; no para rigidizar los modos de ejecución con una secuencia reglamentada y lineal, sino para mejor poder medir los efectos de los posibles ajustes y decisiones, siempre necesarios y nunca del todo predecibles. Tal modelo puede definirse como de «estructura abierta», cuya forma no puede cerrarse independientemente del proceso de realización.

Tercero: Detectar oportunidades (para ello sirve precisamente el modelo estructural de referencia, que es el que permite apreciar el valor de posición u oportunidad de determinadas áreas, elementos y operaciones) y seleccionar aquellas que mejor hayan de contribuir al logro de los objetivos propuestos.

Cuarto: Desarrollar capacidad para concertar las actuaciones entre administraciones públicas y con la iniciativa privada. Los proyectos que hoy se requieren para la construcción del orden territorial propio de la actual organización de las actividades económicas no pueden concebirse en los estrechos límites de la programación pública de actuaciones. Para confirmar este criterio basta que recordemos el heterogéneo menú de fórmulas de gestión territorial o urbanística ideado por las ciudades que recientemente han logrado más éxito en sus iniciativas de reestructuración y desarrollo.

La función de los organismos públicos consistirá, pues, en ejercer el control estratégico de las transformaciones territoriales y generar un nuevo liderazgo de los actores privados, lo que requiere desarrollar capacidad para convencer y llegar a acuerdos.

5. **La elección del tipo de plan**

A propósito de la idea central de la planificación territorial como intersección entre escalas (local, global) y sectores, que muy acertadamente propone la ponencia, es preciso hacer algunas advertencias deducidas de experiencias recientes.

La planificación en un territorio extenso y diverso, bien sea que se quiera formular bajo las figuras de «directriz» o propiamente «plan», nunca debe concebirse como «super-Plan» o «Plan de planes», ni entenderse, por tanto, que su contenido haya de consistir necesariamente en definir los trazados, la posición y tipo de las infraestructuras para que luego sean ejecutadas por los numerosos organismos sectoriales de acuerdo con tales previsiones.

Independientemente de que, si es preciso, se hayan de definir algunos trazados y formas para determinados elementos, el plan territorial ha de ser un conjunto de decisiones y propuestas, adoptadas a distinto nivel y escala, definidas mediante determinaciones y regulaciones de naturaleza diferente, pero formuladas de modo tal que no violenten la lógica de la práctica administrativa.

Ello quiere decir que una vez hecha la selección de procesos, áreas y elementos objeto del plan, el desarrollo de las acciones que escapan de la práctica consuetudinaria de los organismos públicos debe realizarse a través de órganos y procedimientos previamente configurados y regulados, y que se introduzcan como el modo ordinario de ejecución del Plan.

Para determinadas previsiones y proyectos complejos será preciso volver a producir, durante el desarrollo del plan, el consenso inter-administrativo y la cooperación entre instituciones que hizo posible el plan. Ello requerirá mecanismos especiales cuya conformación y procedimientos también habrá de prever y regular cada plan territorial.

En resumen, el plan de un territorio regional o sub-regional deberá concebirse como un conjunto heterogéneo de decisiones y directrices de distinto carácter y contenido, frente a la idea habitual de que todo se ha de subsumir en una única «figura» jurídica y técnica de planeamiento desde la que se impongan soluciones definidas, supuestamente justificadas por una pretendida suprarracionalidad del plan que nunca sería aceptada por todos.

Por ello será preciso aplicar las previsiones del plan desde cierta diversidad de instancias, de organismos *ad hoc* para actuaciones y operaciones diferenciadas, como enseñan las experiencias que han logrado éxito. Una autoridad única como ejecutora del plan entraría necesariamente en conflicto con otros niveles y sectores de la Administración pública.

El concepto de desarrollo sostenible como límite de las actividades económicas

Por **Luis Ortega**
Catedrático de Derecho Administrativo
Catedrático «Jean Monet» de Derecho Comunitario Europeo

1. Introducción al medio ambiente

Dentro de las distintas definiciones que se pueden hacer del medio ambiente partiremos de una bastante sencilla y de contenido descriptivo, que es aquella según la cual el medio ambiente consiste en el conjunto de condiciones que permiten la existencia y la reproducción de la vida en el planeta Tierra. Pero los problemas del medio ambiente no se reducen a lo anterior sino que se extienden a todo el conjunto de actividades humanas y naturales que afectan, alteran o ponen en riesgo dicha existencia de vida, lo que amplía las preocupaciones ambientales a todas las formas de actividad económica, a las formas culturales de relacionarse con la naturaleza, a la demografía, a la investigación y a la ciencia relacionada con todos los procesos anteriores, etc.

Además lo peculiar de los problemas que hoy día denominamos medioambientales es que la preocupación sobre los mismos se remonta a sólo unas décadas, lo cual sólo es explicable si tenemos en cuenta la concentración en el tiempo de una serie de circunstancias que produjeron la toma de conciencia del riesgo de la supervivencia del planeta a medio plazo. Veamos algunos de los factores que más incisivamente han actuado en la creación de esta conciencia ecológica.

En primer lugar los avances de la medicina y la extensión de una cultura preventiva de la enfermedad han supuesto a partir de los años cincuenta un crecimiento demográfico de proporción geométrica, lo cual aporta un dato muy relevante, aunque sólo sea en su dimensión numérica, en relación a la utilización de los recursos naturales por la creciente población para su supervivencia. Pero en los mismos años se inicia el proceso generalizado de aumento de la concentración de la población en núcleos urbanos. Ello tiene varias consecuencias. En primer lugar en cuanto al uso de la energía en los hogares, ya que la vida rural consumía mucha menos energía y se abastecía de los recursos del entorno. Además la vida urbana añade el consumo de energía derivado de los medios de transporte, tanto del desplazamiento interno como del transporte de mercancías necesarias para el suministro de bienes a la ciudad. También la propia concentración ha permitido visualizar los efectos de la acción humana respecto de su entorno en términos de daño y de desequilibrio, como sucede con la contaminación atmosférica y con los vertidos urbanos e industriales en los ríos. Esta propia expansión demográfica y urbana y de las instalaciones e infraestructuras que comunican la forma de vida humana hace que se expulsen progresivamente a otros seres vivos de su entorno natural y que los residuos que genera esta forma de vida alteren los espacios naturales donde se reproducían muchas especies, lo que provoca la alarma

sobre los peligros de extinción de especies que han ocupado un simbolismo totémico en la cultura humana, como el águila, el oso, el tigre, el lobo, etc.

De algún modo la noción de medio ambiente como entorno vital necesario es un valor propio de la sociedad urbana e industrial, pues sólo con su generalización ha surgido la identificación del medio ambiente como un valor a proteger frente al resultado del proceso global de concentración de zonas urbanas y de producción industrial.

Esta identificación del problema es, al mismo tiempo, consecuencia del propio desarrollo industrial que ha permitido generar un sistema de comunicación de masas, por vía del cual el riesgo ecológico ha podido ser visualizado por el ser humano en términos de explosiones nucleares, de contaminación de los grandes ríos, de atmóferas urbanas irrespirables, de vertidos de petróleo en los mares, de desaparición paulatina por quema y por tala de los grandes bosques o de la crisis de abastecimiento de petróleo.

A esta situación de conciencia generalizada de riesgo se ha añadido la difusión de trabajos científicos, como los elaborados por el Club de Roma, o de reuniones políticas, como la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente celebrada en Estocolmo, que coinciden en el tiempo (1972) y que plantean una realidad próxima a los habitantes del planeta: los límites del crecimiento. En una versión muy sintética estos límites se expresan señalando que si tenemos en cuenta el aumento demográfico y el nivel de vida y de desarrollo económico de la sociedad occidental y se extrapola dicho nivel de vida a todos los habitantes del planeta, éste se aniquilaría en un doble proceso, bien porque no generaría los suficientes recursos agotándose los existentes, bien porque los vertidos urbanos e industriales generados por este modelo de civilización no podrían ser absorbidos y regenerados por los elementos naturales del planeta. Sólo daremos unos datos destacados por Wizsäcker referidos al constante deterioro del planeta en función de un desarrollo económico del que se beneficia sustancialmente, en términos generales, sólo el 10 por 100 de la población mundial:

–cada segundo se pierden unas 1.000 toneladas de tierra anegada y arrastrada;
–cada segundo puede que se lleguen a perder 3.000 metros cuadrados de bosque, lo que supone anualmente una superficie superior a la de Austria y Suiza juntas;
–diariamente causamos la desaparición de más de diez y quizá de hasta cincuenta especies de plantas y animales;
–cada segundo expulsamos a la atmósfera cerca de 1.000 toneladas de gases productores del efecto invernadero.

Si a ello añadimos que cerca de 1.300 millones de habitantes de la Tierra tienen un nivel de consumo que sólo alcanza a un dólar diario y que diariamente mueren cerca de 50.000 niños por causa de la enfermedad o el hambre, la más mínima equiparación en términos de desarrollo, derivada del principio de solidaridad y de justicia social, pone en crisis el modelo de crecimiento occidental.

Es cierto que los pronósticos catastrofistas afortunadamente nunca se han cumplido en términos planetarios, pero no es menos cierto que para los habitantes de «a dólar el día», para las especies extinguidas y amenazadas y para las atmósferas y masas de suelo y agua contaminadas la catástrofe ya ha comenzado.

Por ello las políticas ambientales se dirigen ante todo a que el actual modelo de vida no provoque una situación de desastre ecológico irreversible, para lo cual se articulan instrumentos que vayan atenuando los efectos de dicho modelo en el entorno natural. Estos instrumentos son muy variados y se extienden, por ejemplo, a los avances científicos en nuevos materiales que sustituyan el uso de recursos no reciclables o de recursos en cuyo uso se derivan residuos contaminantes, a nuevas formas de energías renovables y de bajo costo, al descubrimiento de nuevas bacterias que se alimentan de la propia contaminación. En segundo término se actúa mediante la planificación de las infraestructuras con el impulso del transporte colectivo y el menor uso de energía en las calefacciones. En tercer lugar, en la promoción de nuevas pautas de conducta humana que deriven a un uso voluntario de productos no contaminantes. En cuarto lugar, mediante la imposición normativa de reglas que deben ser respetadas en cuanto a la protección del medio natural, en cuanto a las formas de producción o en cuanto a la utilización de recursos. El paradigma actual de todas estas medidas se cifra en la idea de desarrollo sostenible, que pretende articular el crecimiento económico con el respeto del ambiente, de forma que pueda generalizarse para todos los seres humanos el aumento de la calidad de vida y que ello sea posible también para las generaciones futuras.

2. La sostenibilidad como principio estructural del derecho ambiental en su función de límite de las actividades económicas

Como acabamos de señalar, la importancia del principio de sostenibilidad es que pretende integrar y modular dos valores necesarios para la humanidad: el crecimiento económico del que se derive una mejor calidad de vida material y la protección del medio ambiente. Ello tiene como consecuencia una tendencia de las normas ambientales a regular los procesos económicos para eliminar sus efectos nocivos sobre el ambiente y, por contra, una depuración de tendencias proteccionistas innecesarias que limitasen desproporcionadamente el crecimiento. La sostenibilidad, en suma, introduce en el concepto de medio ambiente el carácter de derecho limitado por las necesidades básicas de la economía y al mismo tiempo limitador de determinadas formas de crecimiento económico. Así se pone de manifiesto en la Declaración de Río de 1992 sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que define en su principio 3 el desarrollo sostenible como aquél que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras. Esta equidad se postula, de un lado, en su principio 5, que considera como requisito indispensable de tal desarrollo la erradicación de la pobreza, y en su principio 7, que señala el deber de reducir y eliminar los sistemas de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas adecuadas. Pero, de otro, también en su principio 11 dispensa a los países en desarrollo de la aplicación de medidas ambientales que representen un coste social y económico injustificado, mientras que el principio 12 aboga porque las medidas de política comercial para fines ambientales no constituyan un medio de discriminación arbitraria o injustificable, ni una restricción velada del comercio internacional.

Ahora bien la aplicación del principio de sostenibilidad no es posible sin tener el cuenta el marco general configurado por otros tres principios complementarios como son los de globalidad, horizontalidad y solidaridad. La globalidad nos indica que el fin ambiental de protección, conservación y mejora de los elementos que hacen posible la vida en el planeta tiene una dimensión mundial. Los daños al medio ambiente afectan al conjunto de los seres humanos, tal como se decía con el símil de que el batir de las alas de una mariposa en el Japón puede desencadenar un huracán en la costa norteamericana del Pacífico. Se trata de un interés cuya colectividad portadora es la entera humanidad. Precisamente este desconocimiento que tiene el medio ambiente de las fronteras políticas reclama nuevas formas de organización a escala mundial, lo que pone en cuestión el dogma de la soberanía nacional. Pero al mismo tiempo la globalidad indica la existencia de cadenas conexas de problemas ambientales, cuya solución sólo puede ser abordada desde acciones concretas, tal como reza el eslogan «pensar globalmente actuar localmente», pero que están en definitiva conexas, como por ejemplo sucede con los esfuerzos que se hagan en cada «localidad» respecto a la eliminación de los CFC con relación a la protección de la capa de ozono. Esta perspectiva nos muestra también que el concepto de globalidad tiene un interesante punto de conexión con el principio de subsidiariedad, en el sentido que se debe actuar en la escala político-administrativa más adecuada aunque el problema sea general. Tengamos en cuenta que la Declaración de Río parte de un único reconocimiento previo en su Preámbulo referido a la «naturaleza integral e interdependiente de la Tierra, nuestro hogar». Por ello la sostenibilidad recibe de la globalidad la noción del sujeto central que concreta su aplicación: el planeta Tierra.

La horizontalidad nos habla de la gran pluralidad de sectores donde se producen conexiones con el medio ambiente. De ahí que la horizontalidad se manifiesta en un doble sentido, de una parte el medio ambiente puede afectar a una gran diversidad de políticas; pero, de otra, es necesario que esas mismas políticas se formulen teniendo presente el marco ambiental. El principio 4 de la Declaración de Río postula que la protección del medio ambiente debe constituir parte integrante del proceso de desarrollo y que no puede considerarse de forma aislada. La horizontalidad aporta a la sostenibilidad la perspectiva de que esta última sólo es posible mediante una visión integrada de las políticas ambientales.

Por fin el principio de solidaridad es, de algún modo, la llave de cierre de la coherencia interna de los anteriores principios, ya que determinadas exigencias de la sostenibilidad y la globalidad no son posibles de alcanzar sin la puesta en práctica de la solidaridad. Un primer elemento de la sostenibilidad, expresado en la necesidad de asegurar a generaciones futuras la resolución de sus problemas ambientales y de desarrollo, sólo es posible desde el prisma de la solidaridad intergeneracional, que tiene una manifestación inmediata en el deber de no aniquilar ni poner en peligro de extinción especies vivas y recursos no sustituibles. Además la solidaridad debe expresarse en términos de compensación de los sacrificios de desarrollo económico que realicen determinados grupos humanos en beneficio de la protección ambiental general y en mecanismos de ayuda en aquellos otros casos en que

les sea imposible el sostén ambiental. De no hacerse así la sostenibilidad carecería de cualquier impulso ético que la hiciese practicable. Puede decirse que este principio constituye el elemento rector de la Declaración de Río. En efecto, el principio 7 proclama la necesidad de la cooperación entre los países desarrollados y el resto de países, especialmente, tal como señala el principio 6, los menos adelantados y los más vulnerables desde el punto de vista ambiental. La mayor responsabilidad de los países desarrollados en la degradación del medio ambiente queda expresamente reflejada en dicho principio 7 en función de las mayores presiones que ejercen sobre el mismo y de sus mayores posibilidades tecnológicas y financieras para conseguir la búsqueda internacional del desarrollo sostenible. Los elementos esenciales de esta cooperación aparecen señalados en el principio 9 y abarcan la creación de capacidades endógenas para lograr el desarrollo sostenible, la cooperación científica y la transferencia de tecnologías nuevas e innovadoras. Finalmente en el principio 18 se reclama la ayuda frente a desastres naturales y situaciones de emergencia que provoquen consecuencias nocivas en el medio ambiente.

3. El desarrollo sostenible como eje de la política ambiental de la Unión Europea

Ya en 1968 el Parlamento Europeo había emanado una resolución relativa a las actuaciones de la Comunidad Económica Europea en el ámbito de la lucha contra la contaminación del agua y del aire y las acciones contra al ruido, a lo que siguieron declaraciones similares en los años 1970 y 1971. Por su parte la Comisión en los mismos años empezó a plantear la necesidad de introducir regulaciones en materia ambiental, preocupada por la incidencia que las legislaciones nacionales medioambientales podían introducir en el régimen de la libre competencia. Éste era el caso de las obligaciones de uso de gasolina sin plomo iniciada en Alemania, que se combinaba con el uso de catalizadores que requerían automóviles de gran cilindrada, que eran los que fabricaba la propia industria alemana, frente a los modelos más utilitarios, típicos de la industria automovilística francesa e italiana.

El problema para actuar en materia de medioambiente era que formalmente la Comunidad Económica Europea no había incluido esta materia como objeto de competencia de las autoridades comunitarias. Para ello se operó en base a una cláusula del propio Tratado que preveía la atribución de nuevas competencias que fuesen necesarias para el cumplimiento de los objetivos de la Comunidad (art. 235 TCEE). Los objetivos comunitarios se encontraban expresados en el artículo 2, el cual se refería a la promoción de un «desarrollo armonioso de las actividades económicas en el Conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que la integran». Pues bien, precisamente el impulso político en materia medioambiental se va a basar en el entendimiento de que el desarrollo económico no puede obtenerse de forma «armoniosa» ni «equilibrada», ni puede asegurarse una elevación del «nivel de vida», desconociendo las implicaciones que las actividades de la Comunidad puedan tener con relación al medio ambiente.

En este punto es decisiva la declaración de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de octubre de 1972 en París, donde en un conocido apartado se manifiesta que: «la expansión económica, al no ser un fin en sí misma… debe traducirse en una mejora de la calidad, así como del nivel de vida. De acuerdo con el genio europeo, una atención particular se concederá a los valores y bienes no materiales y a la protección del ambiente a fin de poner el progreso al servicio de los hombres». Asimismo en las consideraciones del Primer Programa de Acción de la Comunidad en materia de medio ambiente de 1973, se entiende que los objetivos expresados en el artículo 2 del Tratado «no pueden concebirse sin una lucha eficaz contra las contaminaciones y molestias y sin la mejora de la calidad de vida y de la protección del medio». Se consiguió, de este modo, una legitimación de la acción comunitaria en el terreno ambiental, basada precisamente en el concepto de desarrollo sostenible, que fue ratificada por el Tribunal de Justicia Europeo en su Sentencia de 7 de febrero de 1985, en la que se considera que la preservación de los valores ambientales forma parte de los objetivos esenciales de la Comunidad.

Posteriormente, comenzando con las reformas iniciadas por el Acta Única y siguiendo por las producidas en Maastrich y Amsterdam, el medio ambiente, bajo el principio del desarrollo sostenible, ha sido introducido formalmente tanto en los principios comunitarios como en un Título específico del Tratado de la Comunidad Europea. Así en Maastrich se incorpora como misión de la Comunidad el logro de «un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente», y en Amsterdam se habla ya de «un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente». Además en esta última versión se introduce, dentro de los principios comunitarios, un artículo específico donde se plasma la implatación en la Comunidad del principio de horizontalidad medioambiental en relación con el de desarrollo sostenible. Éste es el caso del artículo 6, que dispone: «Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad… en particular con objeto de fomentar el desarrollo sostenible».

Dentro del Título XIX del actual Tratado relativo al Medio Ambiente encontramos tres principios fundamentales básicos en relación con la puesta en práctica del desarrollo sostenible. Éstos son el de cautela y acción preventiva, el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y el principio de quien contamina paga.

El principio de prevención es fundamental en la actuación ambiental debido al alto potencial de irreparabilidad de los daños ambientales y se cifra, como es fácil colegir, en la potestad de sometimiento de las actividades con riesgo ambiental, incluidas, por supuesto, las económicas, a los preceptivos controles tanto previos como de funcionamiento. Dentro de este principio se encuadra la técnica de la evaluación del impacto ambiental y el subprincipio de cautela en base al cual puede limitarse una actividad potencialmente peligrosa para el medio aún sin haberse probado exhaustivamente la relaciónn causa-efecto. De esta forma a través de las instancias político-administrativas se pueden declarar los niveles de protección ambiental que deben ser respetados por las actividades económicas sometién-

dolas al preceptivo control previo de autorización para obtener la licencia de apertura industrial.

El principio de corrección de los atentados en su misma fuente permite a la autoridad ambiental no detener su acción inspectora y reparadora en el último escalón donde se haya manifestado el daño ambiental sino que le impulsa a recorrer los eslabones previos hasta averiguar cuál es la causa del resultado dañoso. Ello ha permitido asentar el subprincipio de no traslación de la contaminación o el deterioro ambiental de un medio receptor a otro, lo que ha permitido establecer un sistema de responsabilidad solidaria entre todos los agentes presentes en la cadena de manipulación del producto contaminante y limitar la circulación de residuos, obligando a que su tratamiento se produzca en el lugar más próximo a su origen sin que ello suponga una restricción indebida de la libre circulación de mercancías en el seno del mercado interior europeo.

Por su parte el principio de quien contamina paga tiene como finalidad última la integración de los costes ambientales en el circuito de la economía productiva tradicional. Es decir, introducir el coste que representa la prevención, mantenimiento o regeneración ambiental en los sistemas de fabricación de productos o de prestación de servicios que inciden en el medio ambiente. Este principio tiene cuatro manifestaciones principales. La más conocida es la de su propia denominación de «quien contamina paga», que no hace sino trasladar al agente responsable la obligación de reparar los daños causados al ambiente. Este principio de responsabilidad ambiental, en su derivación de aseguramiento de la misma, tiene su continuidad en la aparición de la técnica de la ecoauditoría, desde el momento en que la mala infraestructura de una empresa o un anticuado sistema de producción puede influir en la valoración de la empresa con relación a los riesgos económicos que se derivarían de su eventual responsabilidad por daño ecológico. Pero también son interesantes, especialmente con relación al principio de sostenibilidad, los procesos de traslado de los costes ambientales a los precios, el establecimiento de cánones o impuestos ambientales y el de reventa de cupos autorizados de emisiones contaminantes. El primero tiene como finalidad que el consumidor pague realmente lo que cuesta un producto al que se le han añadido los costes ambientales, como pueda ser la recogida del producto que después de su uso se haya convertido en residuo y/o el de su reciclado. El segundo tiene como objeto establecer una compensación económica a los poderes públicos por el uso ambiental de determinados recursos naturales y está dirigida a financiar su saneamiento y regeneración. El último parte del supuesto de autorizaciones a empresas para emanar efluentes contaminantes al medio. Si, por ejemplo, la empresa, a causa de una inversión en nueva tecnología menos contaminante no agota el cupo autorizado, puede vender el resto a otra empresa que sí lo necesita o que no hubiera podido instalarse por falta de cupo. De esta forma con un mismo nivel de efluente autorizado se habría conseguido autofinanciar una mejora tecnológica.

La importancia del desarrollo sostenible como instrumento de actuación de la Comunidad Europea se pone también de manifiesto en la aprobación de los denominados Programas de Acción, el Quinto de los cuales, actualmente en vigor hasta el año 2000, se denomina precisamente «Hacia un desarrollo sostenible».

Este Quinto Programa parte de la constatación de las dimensiones internacionales y mundiales del medio ambiente y del papel que en dicho ámbito debe desarrollar la Comunidad Europea. El objetivo principal del mismo es el desarrollo sostenible, definido por el propio programa como aquél que logra «satisfacer las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades».

El programa contempla para ello cuatro grandes objetivos:

–el respeto de los recursos naturales;
–el cambio de las pautas de conducta de los ciudadanos que suponen un exceso en el uso de recursos naturales;
–la participación en el seguimiento de los programas por los representantes directos e indirectos de la sociedad;
–la ampliación de los medios de actuación más allá de la legislación.

En realidad se trata de conseguir que la sociedad, en especial la sociedad occidental, asuma la necesidad de regular el crecimiento económico y de dar un nuevo contenido a la calidad de vida a través de un modelo que no ponga en crisis la propia existencia de los recursos en los que se basa la vida del planeta.

Se han seleccionado a este efecto cinco grandes sectores económicos en los que introducir las correcciones más importantes. Estos sectores son: la Industria, la Energía, el Transporte, la Agricultura y el Turismo. Respecto de la Industria se plantea una política de colaboración y concertación de forma que puedan abordarse las reformas sin provocar una caída de la producción. Los pilares de esta actuación serían los de conseguir una gestión racionalizada de los recursos, el dar una mayor información al consumidor para lograr una influencia de la opinión pública en la selección de los productos menos nocivos para el ambiente y el emanar una normativa sobre fabricación y sobre productos. Con relación a la Energía, se pretende promover un desarrollo tecnológico que permita la obtención de energías renovables y alternativas a las del consumo del carbono. El Transporte se aborda desde la perspectiva de la planificación del crecimiento previsible, dando especial relevancia a la fabricación de vehículos ecológicos y al transporte público. El análisis del estado de la Agricultura manifiesta la degradación a corregir de sus propios recursos naturales por exceso de fertilizantes y pesticidas, lo que implica un cambio de la explotación agrícola y la transformación de terrenos agrícolas en masas boscosas. Finalmente el Turismo exige una planificación y la instalación de equipamientos frente a la acumulación en el Mediterráneo de residuos sólidos y aguas residuales en el sentido del Plan Azul del PNUMA para el Mediterráneo.

Con relación a los nuevos instrumentos de actuación complementarios a los legislativos, se señalan en primer lugar los instrumentos de mercado mediante la traslación de los costes ambientales a los precios. En segundo término se pretende la aplicación de instrumentos horizontales de apoyo, como la información básica y estadística, la investigación tecnológica, la planificación y la educación ambiental. Por último aparecen los instrumentos financieros, donde tiene un especial protagonismo la posibilidad de aplicar los Fondos de cohesión a la financiación de proyectos de tutela ambiental.

En definitiva el propósito del Quinto Programa era introducir una serie muy plural y escalonada de instrumentos que consiguieran el cambio de tendencia frente al creciente deterioro del ambiente que se produce en todos los registros que operan en estos momentos. Sin embargo hay que alertar que en el Informe realizado en 1996 para la revisión de este programa, elaborado por la Agencia Europea del Medio Ambiente, se señala en sus primeras líneas de forma categórica que «con las medidas adoptadas hasta la fecha no se conseguirá la integración plena de las consideraciones medioambientales en los sectores económicos, ni tampoco el desarrollo sostenible».

En efecto, en este Informe se destacan las grandes dificultades de las pequeñas y medianas empresas en adaptarse a las necesidades ambientales. Se señala una disminución de la industria en las emanaciones a la atmósfera, pero ello está más relacionado con la eliminación de la industria pesada en función de las nuevas tecnologías que a una verdadera asunción por parte del sector de las necesidades ambientales. En lo que se refiere a la energía no se ha conseguido hacer descender la tendencia a un aumento anual de un 0,6 por 100, especialmente motivado porque la práctica del ahorro energético se paraliza cuando se produce un determinado descenso de los precios, descenso que, a su vez, es necesario para el crecimiento económico. En materia de transportes es donde quizá se pone más de manifiesto la desviación de los proyectos primitivos, ya que todos los indicadores cifrados en el parque de automóviles, en distancias recorridas y en kilómetros de autovías, crece incontenieblemente, de forma que para el año 2010 se prevé un incremento del 100 por 100 del transporte de mercancías y de un 50 por 100 el de pasajeros. La agricultura continúa sin un cambio relevante respecto al deterioro derivado de usos de fertilizantes y pesticidas. Las políticas de usos alternativos de la agricultura, como turismo rural o su transformación en masas boscosas, tienen una lenta penetración. Todo ello dependerá de la real transformación de la PAC, dentro de la cual hay que señalar que sólo un 3 por 100 de sus recursos está destinada a la financiación y apoyo de estas actividades alternativas. El turismo, por su parte, si bien ha sido difícil de evaluarlo por la fragmentación del sector, se encuentra en una situación de alto riesgo al preverse una triplicación del volumen de aguas residuales y residuos sólidos generados en las áreas turísticas, especialmente las costeras, sin que se haya constatado una estrategia favorable a un turismo sostenible.

La alarma de esta situación, que todavía no se ha trasladado suficientemente al plano político, se intensifica si tenemos en cuenta los datos aportados por la OCDE en una conferencia sobre comercio y medio ambiente celebrada en 1993, en la que se señalaba: «Estudios empíricos demuestran que los costes de controlar la contaminación constituyen una pequeña parte de los costes totales en casi todos los sectores y que casi todos los países de la OCDE han introducido medidas medioambientales semejantes aproximadamente al mismo tiempo. Estas medidas no han sido el origen de las considerables diferencias de costes entre los principales competidores y han influido muy poco sobre la totalidad del comercio entre países de la OCDE y no pertenecientes a la OCDE».

Es decir, puede que en lo que se refiera al desarrollo sostenible, lo que se ha avanzado haya sido esencialmente en los comportamientos represivos de las autoridades y en las

inversiones públicas de fomento, que siguen soportando el 60 por 100 de los gastos globales en medio ambiente. La introducción, si embargo, de las exigencias ambientales en la economía, pese a que el propio sector de las empresas que actúan directamente en el medio ambiente está valorado en 85.000 millones de euros y en 50.000 millones de euros el de aquellas que se relacionan de forma indirecta, con un crecimiento previsible del 5 por 100 anual, no parece que esté todavía a la altura de las necesidades de nuestro planeta Tierra, que es el único de que disponemos.

Comentario a la ponencia sobre economía y medio ambiente

Por **Fernando López Ramón**
Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Zaragoza

A) La ponencia presentada por Luis Ortega explica el concepto del llamado desarrollo sostenible, que busca hacer compatibles los procesos económicos con las necesidades ecológicas. El planteamiento resulta perfectamente asumible, tanto en el plano de las ideas como con referencia a los argumentos empleados.

No obstante cabe suscitar alguna reflexión a propósito de dos cuestiones complementarias de la relación escrita. La primera se refiere a la organización pública adecuada para afrontar los problemas ambientales. La segunda es la relativa al papel que los intereses ecológicos deben ocupar en los procesos de decisión de los poderes públicos conforme al modelo de la evaluación de impacto ambiental, cuestión que parece necesario suscitar abriendo así el interrogante sobre el papel que debe corresponder a los poderes públicos para la protección del medio ambiente.

B) En el planteamiento del problema relativo a la oportunidad de la creación del Ministerio de Medio Ambiente confluyen, al menos, dos vertientes que sería oportuno considerar. La primera tiene que ver con el mismo concepto de medio ambiente, cuya clarificación pudiera sernos útil a fin de estructurar adecuadamente la política de tutela ambiental. La segunda faz del problema deriva de un planteamiento jurídico-político, especialmente desarrollado en los años ochenta pero vigente en la actualidad, que quizá mereciera alguna corrección: el reparto de funciones entre el Parlamento y el presidente del Gobierno a propósito de la organización ministerial.

Una línea de pensamiento muy extendida tiende a identificar el medio ambiente con el conjunto de elementos de todo tipo que condicionan la vida de las personas. La traducción normativa y organizativa de un concepto tan amplio provoca abundantes problemas que a veces se pretende solucionar mediante la formulación de un concepto restringido del medio ambiente. Sin embargo ante las dificultades que derivan de ambos extremos la práctica de algunos ordenamientos generales, destacadamente de la Unión Europea, ha llevado a establecer una combinación de los mismos. Así el concepto amplio de medio ambiente se traduce en la configuración de un objetivo que debe penetrar en todas las políticas públicas. Sin embargo lo anterior no impide la formación de una específica política de medio ambiente con la tarea de asegurar directamente la utilización racional de los recursos naturales.

Cuestión distinta es la relativa al tipo de organización que debe asumir la específica política de medio ambiente. Situados en la óptica de la Administración General del Estado, nos plantearemos si conviene o no crear un Ministerio especial. Problema éste que nuestra práctica jurídico-política ha enrarecido por completo, en la medida en que desde los años ochenta viene considerándose la organización ministerial como

una atribución exclusiva y discrecional del presidente del Gobierno, algo así como una natural prolongación de su primacía y responsabilidad políticas que deben permitirle formar gobiernos del tamaño que juzgue adecuado. Esa postura, trasladada con facilidad a todas las comunidades autónomas y sostenida por ejecutivos de todo color político, ha impedido prácticamente el desarrollo de un debate sobre la organización ministerial. Quizá convendría replantearla considerando que sería fácil asegurar una deseable estabilidad administrativa por la vía de distinguir entre los departamentos y sus titulares. La organización departamental puede estar reservada a la ley, sin perjuicio de reconocer la discrecionalidad política del presidente para encomendar varios departamentos a una misma persona en función del tipo de Gobierno que desee formar.

En definitiva, teniendo en cuenta las dos reflexiones que acaban de resumirse sería bueno considerar la necesidad de mantener el Ministerio de Medio Ambiente con independencia del color del Gobierno.

C) Al hilo del debate sobre la conveniencia o no de contar con una organización en el nivel ministerial para la protección del medio ambiente conviene plantearse el papel de la evaluación de impacto ambiental, una de las técnicas generales de mayor significado para la efectiva consideración de los intereses ecológicos.

La relevancia del mecanismo evaluatorio aparece confirmada por la experiencia de los ordenamientos que mayor grado de implicación han logrado con la protección del medio ambiente. En todos ellos la evaluación del impacto ambiental ha constituido un medio de evolución formidable, en la medida en que obliga a considerar seriamente las consecuencias ambientales de una actividad siguiendo un procedimiento público, de contenido técnico y ampliamente abierto al debate de alternativas. En estas experiencias comparadas el procedimiento de evaluación es utilizado no sólo para la toma de decisiones sobre proyectos concretos sino también para la valoración de planes y programas de muy diverso alcance.

No será difícil convenir en que esas amplias funcionalidades de la técnica de las evaluaciones de impacto ambiental han brillado por su ausencia en el caso español, tanto en el nivel estatal como en los autonómicos y sin distinción de colores políticos. Nuestras evaluaciones versan sobre proyectos concretos, a veces incluso sobre partes de proyectos, vinculándose a la parcelación que la capacidad técnica y las disponibilidades financieras imponen a la contratación administrativa. El debate de alternativas frecuentemente resulta falto de toda operatividad por las inercias de las maquinarias burocráticas. La participación y el carácter público del procedimiento con facilidad pueden resultar suplantados por una espiral de extremismos dialécticos.

En relación con estos problemas convendría, pues, considerar las posibilidades de unir la solución organizativa a la cuestión del poder evaluador en materia ambiental.

Agenda 2000: Los fondos estructurales

Por **Laureano Lázaro Araujo**
Profesor del Centro de Estudios Europeos. Universidad de Alcalá

El AUE marca el camino

El Acta Única Europea (AUE), en vigor desde el 1 de julio de 1987, marca un antes y un después en muchos aspectos de la historia de la Unión Europea, que no en vano representa la primera reforma del Tratado de Roma. Desde el punto de vista económico, es particularmente relevante la decisión de implantar el mercado único a partir de 1993, con el objetivo de impulsar el crecimiento económico y de situar a la Unión Europea en mejores condiciones para competir en los mercados mundiales. Pero, al mismo tiempo, ante el riesgo de que la distribución de los beneficios de la libre circulación de factores y productos fuera más favorable para las áreas más desarrolladas de la Unión, se consagra la política de cohesión económica y social.

Es difícil excederse en ponderar la importancia del artículo 130 A del AUE:

> «A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social.
>
> »La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas».

Suele recordarse menos el artículo 130 B, a pesar de que es de capital importancia, porque, aunque todavía no se habían puesto de lleno sobre el tapete europeo las discusiones sobre la subsidiariedad, tan traída y llevada a raíz del Tratado de la Unión Europea (TUE), viene a completar el mandato anterior con la obligación, tanto de los Estados miembros como de la Comunidad, de diseñar sus políticas de forma que contribuyan a reforzar la cohesión económica y social.

Dice el artículo 130 B:

> «Los Estados miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar también los objetivos enunciados en el artículo 130 A. Al desarrollar las políticas comunes y el mercado interior se tendrán en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 130 A y el artículo 130 C, participando en su consecución».

Sin ánimo de entrar ahora en polémicas sobre las variadas y a veces variopintas interpretaciones que se dan sobre el principio de subsidiariedad, parece claro que la Comunidad tiene la obligación de reforzar la cohesión económica y social, en particular, reduciendo las diferencias regionales. Se trata, pues, de una política común, al margen de que los Estados miembros deban velar también por actuar en el mismo sentido y de que las políticas nacionales y comunes hayan de tenerlo en cuenta. Quiero destacar este aspecto para llamar la

atención sobre el riesgo de que las tentaciones renacionalizadoras que acechan y amenazan a otras políticas de la Unión caigan sobre los Fondos estructurales con voracidad destructora.

No es sólo una advertencia, a la par que temor, originados ambos por las resistencias de determinados países a financiar las políticas comunes por encima de los límites que sus gobiernos tengan por razonables. Es que la misma Comisión, guardiana de los intereses comunitarios y garante del cumplimiento de los tratados, parece que quiere echar la pelota al campo de los Estados miembros, para que se juegue en su terreno particular, y no en el común de la Unión, el futuro de la cohesión económica y social. Es llamativo, y puede servir de aguja de marear para los próximos años, que en un documento tan significativo como el *Primer Informe sobre la Cohesión económica y social, 1996* se diga sin rebozo ni recato que «las políticas de los Estados miembros son los principales instrumentos con los que cuenta la Unión para conseguir los objetivos de la cohesión. En este sentido "la solidaridad de la Unión comienza en casa". Por otra parte, los Estados miembros tienen los instrumentos a su disposición. El gasto público representa entre el 40 y el 60 % del PIB nacional, en comparación con el presupuesto comunitario, que representa alrededor del 1,2 % del PIB de la Unión». La solidaridad empieza y termina en casa, parece que quiere decir. Es como si se pretendiera cargar sobre los hombros nacionales, que, tratándose de estas cuestiones, son los presupuestos de gastos públicos una responsabilidad que corresponde en primer lugar a la Unión, como señala el transcrito artículo 130 A del AUE. A mayores, atendiendo a la definición que de la subsidiariedad da el TUE, ¿no es el fortalecimiento de la cohesión económica y social europea un objetivo que desborda y supera el ámbito nacional, que no puede ser alcanzado de manera suficiente por los Estados miembros y que, por consiguiente, puede lograrse mejor, debido a la dimensión y a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario? (artículo G.3 B del Tratado de la CEE en la versión de Maastricht). Es palmaria, por otra parte, la contradicción entre la petición a los Estados menos desarrollados de un esfuerzo presupuestario en pro de la cohesión y la exigencia, al mismo tiempo, de una disciplina presupuestaria, impuesta por el Pacto de estabilidad y crecimiento, con la injusticia comparativa añadida de que así se les pondrían más fáciles las cosas a los más desarrollados, al aligerar su carga presupuestaria.

Es de sobra sabido que el TUE, en su artículo B, enuncia entre los objetivos de la Unión «el fortalecimiento de la cohesión económica y social», insistiendo en el artículo G.2 en la misión de la Comunidad de «promover [...] la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros». Llamo la atención sobre la utilización del término «solidaridad», que añade al contenido político de la expresión «cohesión económica y social», repetida en el artículo G.3.j), una indudable carga ética. Es también sabido que el Tratado de Amsterdam reitera estos mismos objetivos, misiones y fines.

Volviendo al AUE, recordemos que se dice en ella que «la Comunidad apoyará dicha consecución» (se refiere a lo enunciado en el artículo 130 A) «con la acción que lleva a cabo por medio de los fondos con finalidad estructural...» (artículo 130 B), encargando a la Comisión la presentación de una propuesta global de reforma de su funcionamiento (artículo 130 D).

En efecto, en cumplimiento de ese mandato se llevó a cabo una importantísima reforma de los Fondos estructurales, cuyo primer ciclo de funcionamiento cubrió el período 1989-1993, extendiéndose el segundo desde 1994 hasta 1999.

Las dos características más importantes de la reforma son, a juicio de la mayoría de los observadores y estudiosos, el incremento de la dotación presupuestaria para acciones estructurales, tanto en cifras absolutas como relativas, y la concentración de sus actuaciones. Al lado de estos dos rasgos, las demás propiedades no pasan de ser adornos literarios. En 1989, primer año de la aplicación de la reforma, los Fondos estructurales representaban el 21 % del presupuesto comunitario, porcentaje que se eleva al 37 % en 1999, sin contar las ayudas estructurales previas a la adhesión de futuros socios, y al 40,5 %, si tales ayudas se contabilizan en este renglón presupuestario. Sin tener en cuenta el apoyo preparatorio de la ampliación, supone un aumento de alrededor de 1,5 puntos al año durante una década y de casi dos puntos sumando el señalado gasto previo, esfuerzo ciertamente muy importante, que no es lo mismo que suficiente. En lo relativo a concentración, baste decir que el 68 % de los recursos de los Fondos estructurales se dedica a las regiones menos desarrolladas de la Unión, las del objetivo número 1. Conviene retener estos datos, porque luego habrá que volver sobre ellos.

La arena del camino

En principio, es lógico que, ante la disponibilidad y necesidad de administrar una relevante cantidad de recursos, las autoridades comunitarias y los Estados miembros decidieran aprobar unas medidas que garantizaran el uso más eficaz y correcto posible de los mismos. A tan loable intención se sumó la impresentable e inconfesable de los Estados menos beneficiados con la reforma de hacer sudar la obtención de los fondos. Como resultado de la acción conjunta de ambos vectores, se adoptaron unos procedimientos de programación, evaluación, control, etc., harto engorrosos, con regulaciones reglamentarias no siempre claras y transparentes, susceptibles a veces de más de una interpretación, en cuyo caso era frecuente que los funcionarios nacionales responsables de la gestión de los fondos se encontraran en la tesitura de tener que aplicar la interpretación más burocrática, hecha por los servicios de la Comisión.

Con el tiempo, se fue tomando conciencia de que la gestión de las ayudas de los Fondos estructurales se había complicado excesivamente y sin suficiente justificación. Dado que se distribuyen en mayor o menor medida entre todos los Estados miembros, a diferencia del Fondo de cohesión, que es sólo para los cuatro menos desarrollados, los países, uno tras otro, se fueron viendo atrapados en unos complicados procedimientos que, más que redes de seguridad, parecían arenas que entorpecían la ruta y trampas contra la gestión eficaz.

Por lo demás, puede que sea una casualidad. Pero lo cierto es que cuando se ha hablado más alto de la necesidad de introducir sencillez y sensatez en el funcionamiento de los Fondos estructurales ha sido cuando Alemania, después de la reunificación, con la inclusión de los cinco nuevos Estados federados en el grupo de regiones menos desarrolladas de la

Unión, ha pasado a ser el segundo receptor de ayudas estructurales, con el 14,3 % del total, detrás de España, que recibe el 22,6 %, incluidas en ambos casos las iniciativas comunitarias.

Éste es el panorama en que surge el 15 de julio de 1997 la propuesta de la Comisión de las Comunidades Europeas conocida como *Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia*, que, en lo tocante a Fondos estructurales se concreta en una propuesta de nuevos reglamentos, precedida de la interesante *COM (1998) 131 final*, a modo de exposición de motivos común, dada a la luz pública el 18 de marzo de 1998. Estas fuentes documentales se completan con la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el establecimiento de nuevas perspectivas financieras para el período 2000-2006», *COM (1998) 164 final*, también de 18 de marzo de 1998, y con el informe titulado «Financiación de la Unión Europea. Informe de la Comisión sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios», *COM (1998) 560 final*.

El desbroce

Los tres ejes en torno a los que gira la propuesta de nuevos reglamentos son: *a)* una mayor concentración de las ayudas; *b)* una aplicación de los Fondos más simplificada y descentralizada, y *c)* un refuerzo de la eficacia y control. Aunque las valoraciones implican siempre una indudable carga de subjetividad, por mucho que se diga lo contrario, y a pesar de que cualquier juicio sobre las novedades introducidas en la gestión pueda parecer prematura, cuando todavía no ha entrado en vigor la reforma, me atrevo a decir que la principal virtud de la misma es su intención simplificadora y el ánimo purificador que parece inspirarla, en el sentido de limpiar el camino de la gestión de los Fondos estructurales de las entorpecedoras arenas y de la broza que lo han ido cubriendo durante una década, haciendo harto difícil avanzar por él.

Comentaré brevemente algunos aspectos de la reforma que entrará en vigor el 1 de enero del año 2000, dejando para el final unas reflexiones sobre la dotación financiera y su relación con la cohesión económica y social. Empezaré, pues, por lo positivo, dejando para el final las opiniones más críticas.

Según la propuesta de la Comisión, la simplificación afectará a varios aspectos de la gestión, particularmente a:

a) El número de objetivos prioritarios, que pasarán de seis más uno (el objetivo número 5 venía estando desdoblado en dos) a sólo tres.

El objetivo número 1 resultará de la agregación de los actuales 1 y 6; se limitará estrictamente a las regiones con un PIB por habitante inferior al 75 % de la media comunitaria, medido en paridades de poder adquisitivo; habrá un régimen transitorio para las regiones que, estando en 1994-1999 en el objetivo número 1, dejen de caer bajo este criterio; será la Comisión quien delimite el mapa; este objetivo cubrirá el 20 % de la población de la UE y las regiones ultraperiféricas (Canarias, Azores, Madeira y Territorios de Ultramar franceses) tendrán un reconocimiento especial.

El objetivo número 2 será equivalente a la suma de los actuales 2 y 5b; agrupará zonas industriales en declive, zonas rurales, zonas urbanas y zonas pesqueras en reestructuración; afectará al 18% de la población comunitaria; el mapa será el resultado de una negociación entre la Comisión y cada Estado; no coincidirán exactamente los mapas de Fondos estructurales por este objetivo y los de ayudas de Estado con finalidad regional; la sección Garantía del FEOGA intervendrá en la cofinanciación de acciones de desarrollo rural; habrá una ayuda transitoria (hasta el 31-12-2003) para las zonas que no continúen en el nuevo objetivo número 2, sin que ningún Estado pueda perder en la nueva situación más de un tercio de la población computada sumando la de los objetivos números 2 y 5b del período 1994-1999.

El nuevo objetivo número 3, de carácter horizontal, será la suma de los actuales 3 y 4. A diferencia de lo que venía sucediendo desde 1989, en que no todos los mapas de intervención tenían la misma duración, pues el del objetivo número 2 se revisaba al cabo de tres años, debiendo negociar y aprobar un nuevo marco de apoyo comunitario, rompiendo así innecesariamente los períodos de programación, en el futuro todos los objetivos, así como sus correspondientes mapas, cuando existan (objetivos números 1 y 2), tendrán siete años de vigencia.

b) *Las iniciativas comunitarias* se reducirán de 13 a 3: una de cooperación transfronteriza, transnacional e interregional (FEDER), otra de desarrollo rural (FEOGA) y otra de empleo y recursos humanos (FSE); se dotarán con el 5% de los recursos de los Fondos estructurales y un solo Fondo financiará todas la medidas del programa.

c) En materia de *programación*, se prevé la publicación por la Comisión de unas orientaciones, marcando las prioridades comunitarias para cada objetivo; además, se generalizará el uso del Documento Único de Programación (DOCUP) para los objetivos 2 y 3, junto con la posibilidad de utilizarlo en el objetivo número 1, cuando la asignación sea inferior a 1.000 millones de euros; se recomienda aplicar un solo programa en cada región de los objetivos número 1 y número 2, así como uno solo por Estado en el objetivo número 3.

Reiterando que los intentos simplificadores son dignos de todo tipo de parabienes, conviene llamar la atención sobre los puntos que a continuación se señalan.

1. La delimitación del *mapa del objetivo número 1* ha venido teniendo gran trascendencia política, no porque se tuviera ganas de aparecer en la foto de los pobres, sino porque la mayor parte de la dotación de los Fondos estructurales se destina a él. Dada la asociación que hay entre mapa, población beneficiaria y dinero asignado a cada Estado, esta decisión quedaba reservada al Consejo, que aplicaba el criterio del 75% del PIB por habitante de manera flexible, es decir, después de una negociación entre los Estados, a veces a cara de perro. Así sucedió en la madrugada del 20 de julio de 1993, en que Delors y la Presidencia belga tuvieron que emplearse a fondo, incluyendo reuniones multilaterales sólo de los primeros espadas, sin expertos ni asesores técnicos, y los cara a cara bilaterales con cada delegación nacional por separado, uti-

lizando lo que en la terminología comunitaria se conoce como conversación de confesionario, para lograr un pacto de los Doce sobre el mapa y el reparto de ayudas del objetivo número 1 por Estados para el período 1994-1999. Ahora, la actual Comisión, tal vez aleccionada por Delors, que, quizá cumpliendo una promesa que se hiciera a sí mismo, pudiera haber trasladado a su sucesor, Santer, en el testamento político de transmisión de poderes, la experiencia de aquella noche toledana, reclama para sí esa competencia. Bienvenida sea, pero sólo si el criterio se va a aplicar de manera estricta. Aunque salga(n) del objetivo alguna(s) comunidad(es) autónoma(s) española(s), España no quedará perjudicada comparativamente.

2. La *no coincidencia exacta de los mapas* de los Fondos estructurales (mapas de la D.G. XVI, responsable de la política regional y de cohesión) con los de las ayudas de Estado con finalidad regional (mapas de la D.G. IV, responsable de la competencia) perjudica a los Estados menos desarrollados que no están en su totalidad en el objetivo número 1, como es el caso de España. La razón es que las áreas de intervención del FEDER (no se olvide que los objetivos que requieren la previa delimitación de un mapa son aquellos en que interviene el Fondo regional) se delimitan tomando como referencia el valor medio a nivel comunitario de los indicadores que sean de aplicación, mientras que los mapas de ayudas de Estado con finalidad regional se fijan con arreglo a la media nacional. El resultado puede ser, y de hecho es, en ocasiones, que la D.G. IV (la vigilante del respeto a la sacrosanta competencia) permite la concesión de ayudas en una zona de un país desarrollado, al que llamaremos A, porque su nivel está por debajo de la media nacional, y las prohíbe en otra de un país poco desarrollado, identificable como B, a pesar de que la zona del país B esté menos desarrollada que la susodicha del país A, cuando la zona de B está por encima de la media nacional de este Estado. Estas discordancias desaparecen en el objetivo número 1, pero persisten parcialmente de forma incomprensible en el objetivo número 2. Es cierto que la flexibilidad es buena y que hay que estar abierto a excepciones, pero para eso están las ayudas de *mínimos*.
3. Es inexplicable la *introducción de la sección Garantía del FEOGA en el objetivo número 2* para financiar acciones estructurales en zonas rurales. No es bueno mezclar churras con merinas ni zorras con gallinas. Debería ser suficiente recordar la distinta naturaleza y fines de la sección Garantía del FEOGA en relación con los Fondos estructurales y que las reglas de gestión y funcionamiento financiero de dicha sección del fondo agrario son diferentes a las normas de los Fondos estructurales. Si sucede que la sección Garantía tiene excedentes presupuestarios, lo procedente es que se reduzca su dotación en favor de la sección Orientación o de otros Fondos estructurales. Además es inadmisible que, por un lado, se esté planteando que los Estados financien el 25 % de los pagos directos de la política agraria comunitaria (PAC) para reducir los gastos de la sección Garantía del FEOGA, y, por otro lado, se esté reconociendo paladinamente que le sobran recursos, puesto que se puede permitir el lujo de financiar acciones estructurales. No estaría de más detenerse a analizar si hay razones ocultas en esta contradicción, sobre todo si se pone en relación esta observación con el

aumento del volumen de euros previstos en la *Agenda 2000* para gastos de la PAC. al tiempo que disminuye el de medidas estructurales, como se verá más adelante

4. Hay que dar la bienvenida al propósito de reducir el número de *iniciativas comunitarias* y su dotación. En primer lugar porque aliviará la gestión y la burocracia a todos los niveles: local, regional, nacional y comunitario. Pero también porque hora es ya de destinar los Fondos estructurales a su verdadera finalidad y de dar lo que corresponda a cada país a través de los objetivos prioritarios, sin tener que recurrir al subterfugio complementario de las iniciativas. No es la primera vez que digo que gran número de las iniciativas comunitarias se han aprobado para financiar con Fondos estructurales políticas sectoriales que no disponían de dotación adecuada en los presupuestos de la Unión. Las tres que se proponen son suficientes, así como el 5% de los recursos que se reservan para ellas. Presiones hay y seguirá habiendo para que aumente el número y la dotación. Reconozco que una iniciativa como la URBAN (política urbana), no contemplada en la propuesta de la Comisión, puede tener sentido: aunque las zonas urbanas en reestructuración, siempre de elevada densidad demográfica, están contempladas en el objetivo número 2, la población a incluir en él por este concepto no debe superar el 2% de la de toda la Unión y, por tanto, puede ser bueno un complemento financiero para estas zonas, a través de las iniciativas comunitarias. No se puede decir lo mismo de los sectores industriales en crisis y las zonas por ellos afectadas, que, con el 10 % de la población comunitaria, tienen cobertura suficiente en el objetivo número 2. Y no cito las zonas pesqueras, porque no van por ahí los tiros de las presiones. En definitiva, considero que el mantenimiento de URBAN es aceptable pero carece de sentido la continuidad de programas como el Rechar, Resider, Konver, Retex (dedicados respectivamente a zonas afectadas por la reconversión de la minería del carbón, la industria siderúrgica, la textil y la de defensa militar), incluso PYMES, que desvirtúan el carácter de los Fondos estructurales y son vías de redistribución de recursos estructurales en favor de los países más desarrollados de la Unión, por la flexibilidad con que se delimita el territorio de aplicación, que no tiene que coincidir necesariamente el de los objetivos prioritarios.

   ¿Qué credibilidad merece la promesa de reducir drásticamente el número de estas iniciativas? En verdad, escasa, a la vista de la experiencia. Aunque la evolución de los acontecimientos lo haya traspapelado y hecho caer en el olvido, el *Libro Verde* que sobre esta cuestión sometió la Comisión en 1993 a la consideración del Consejo, del Parlamento Europeo, del Comité Económico y Social y, en general, de toda la opinión pública, con las propuestas para el período 1994-1999, contenía una previsión similar, que, con el tiempo, ha quedado en aguas de borrajas.

   De las modificaciones fundamentales que se proponían en relación con la etapa 1989-1993, puede admitirse que la primera («para que la planificación y programación resulten coherentes, es necesario que las prioridades de las iniciativas comunitarias y el esbozo de la asignación de recursos se determinen al mismo tiempo que los MCA», párrafo 7) se llevó a efecto, más o menos, debiéndose el «menos» a

la publicación de dos convocatorias. Pero el propósito simplificador resultó un fiasco.

Según el *Libro Verde*, ante las crecientes necesidades de la Comunidad, «será necesario hacer selección si se quiere que dichas iniciativas se concentren suficientemente y tengan un verdadero valor añadido desde el punto de vista de su efecto en el desarrollo». Repasando lo sucedido en el período 1989-1993, la Comisión recuerda que ya había hecho la correspondiente autocrítica y repite que, «a la vista de los recursos disponibles, había habido demasiadas iniciativas comunitarias aisladas, lo que se tradujo en un número inadecuado de programas operativos de dimensiones muy reducidas […]. De ahí que la Comisión se haya comprometido ya a establecer un menor número de iniciativas que en el pasado» (párrafo 21). Por eso insiste en que uno de los principios generales será que, «debido a la limitación de los recursos, las iniciativas comunitarias, como las políticas estructurales en general, deberán concentrarse en un número limitado de prioridades» (párrafo 29, e) y concluye proponiendo los cinco temas que deberían servir de marco para las diversas iniciativas: cooperación y redes transfronterizas, transnacionales e interregionales, desarrollo rural, regiones ultraperiféricas, empleo y desarrollo de recursos humanos y gestión del cambio industrial (párrafo 30).

Si fuera cierto que el infierno está lleno de buenas intenciones, la reiteradamente transcrita tendría reservado en él un buen lugar. Si en el período de 1989 a 1993 hubo quince iniciativas (RECHAR, ENVIREG, REGIS, STRIDE, INTERREG, REGEN, EUROFORM, NOW, HORIZON, TELEMATICA, PRISMA, LEADER, RETEX, KONVER y PERIFRA), para 1994-1999 van catorce (PESCA, URBAN, PYME, TEXTIL-PORTUGAL, RETEX, KONVER, RESIDER II, RECHAR II, ADAPT, EMPLEO, REGIS II, LEADER II, INTERREG II y PEACE-IRLANDA), con la particularidad de que una de ellas (EMPLEO) se desagrega en cuatro capítulos, equivalentes a otras tantas iniciativas de la denominación antigua (NOW, HORIZON, YOUTHSTART e INTEGRA); otra (INTERREG II), en tres (cooperación transfronteriza, REGEN y ordenación territorial), y una tercera (ADAPT), en dos (ADAPT y ADAPT-BIS).

A efectos prácticos, de la pretensión simplificadora se ha pasado a un incremento de la complejidad. Para hacerse una idea de la carga de trabajo que representan, y ateniéndonos a fuentes oficiales, téngase en cuenta que, según el segundo volumen de la *Guía de iniciativas comunitarias*, publicado por la Comisión, se presentaron y aprobaron aproximadamente 420 programas con motivo de la primera convocatoria para 1994-1999 (DOCE de 1 de julio de 1994), a los que habría que sumar alrededor de treinta más, después de la segunda (DOCE de 20 de julio de 1995).

En descargo de la Comisión, hay que decir que las instituciones consultadas a través del *Libro Verde* aprovechan la ocasión para presionar por la continuidad de antiguos programas y la creación de otros nuevos, sin ruborizarse por decir al mismo tiempo que se «está de acuerdo en que el número de iniciativas debe reducirse de acuerdo con el principio de concentración» (párrafo 18 de la Resolución del Parlamento Euro-

peo A3-0279/93). Pero también es cierto que la Comisión es capaz de aguantar impertérrita otras presiones de las mismas instituciones, como cuando se pide que aumente el porcentaje de PIB dedicado a la política regional y que se concentren más las actuaciones en el objetivo número 1 (párrafos 2 y 9 de la citada Resolución).
Y vuelvo a la pregunta anterior. ¿Habrá real y verdaderamente simplificación en el ámbito de las iniciativas comunitarias? Depende de lo que real y verdaderamente quiera y pueda hacer la Comisión. Lejos está de mi ánimo querer ser ave de mal agüero. Me limito a recordar y recontar lo que antaño se dijo y puso por escrito, que nadie podrá negarlo.

5. Por lo demás ya veremos el resultado del experimento de que *un solo fondo financie la totalidad de las acciones de cada iniciativa*. A la postre la gestión y administración muy probablemente serán separadas, como hasta ahora.

Concentración de las actuaciones

La propuesta de la Comisión para conseguir una mayor concentración de las intervenciones estructurales tiene tres vertientes: temática, geográfica y financiera.

Un primer aspecto es la *concentración temática*, que, en parte, está incluida en la *reducción del número de objetivos prioritarios*, asunto que ya ha sido tratado y que se completa con la publicación por la Comisión de unas orientaciones comunitarias antes de la elaboración de los planes, que deberán atenerse a ellas. Se supone que en estas orientaciones la Comisión hará saber cuáles van a ser las prioridades a que han de atenerse los planes que para cada objetivo elabore cada Estado.

Éste que la Comisión llama nuevo marco político no es tanta invención como parece. Va para veinte años, como, para recordatorio de la posteridad, guardan memoria los veteranos en el análisis y estudio de la política regional comunitaria y en su gestión y lidia, que a veces tal cosa semeja aquélla, de la aprobación por el Consejo, el 6 de febrero de 1979, de una Resolución sobre orientaciones en materia de política regional comunitaria, el mismo día en que dio su aquiescencia a un nuevo Reglamento del FEDER. Item más, tres años antes, el 24 de marzo de 1976, el Comité de Política Regional, muerto para dar vida al Comité Consultivo de Desarrollo y Reconversión de las Regiones, había hecho público un esquema común para la elaboración de los programas de desarrollo regional (PDR), al que tenían que atenerse todos los Estados.

No hay, pues, invención, dado que se resucita una vieja y desaparecida figura. Pero es cierto que se inscribirá en un nuevo marco político, si es que va a ser la Comisión, por su cuenta y por delegación reglamentaria, quien en el futuro establezca las orientaciones. Nótese que los referidos documentos, las orientaciones de política regional comunitaria y el esquema común de los PDR, no fueron aprobados por la Comisión, sino por el Consejo y el Comité de Política Regional respectivamente.

Cuentan también los viejos en estas lides que no es la primera vez que la Comisión intenta conseguir el visto bueno del Consejo para poner su autoría a unas nuevas orienta-

ciones y prioridades de la política regional comunitaria de obligado cumplimiento por parte de los Estados. El 24 de julio de 1981 presentó al Consejo una comunicación con ese título (*COM (81) 152 final*), como avanzadilla de la propuesta de nuevo Reglamento del FEDER que unos meses más tarde aparecía en el Diario Oficial, el 23 de diciembre de 1981. Algo pasó que hizo que los planes de la Comisión en parte se encasquillaran y en parte se torcieran, pues el Consejo no aprobó el Reglamento hasta bien entrado 1984 (19 de junio de 1984) y nunca hizo suyas las nuevas orientaciones y prioridades, a diferencia de lo sucedido al aprobar el Reglamento de 1979, según queda antes dicho, en que aceptó parcialmente una propuesta sobre la cuestión planteada dos años antes, en 1977.

Decaídas las orientaciones de 1979 con la reforma de los FF.EE. que entró en vigor el 1 de enero de 1989, puede admitirse que a partir de esa fecha la definición de los objetivos prioritarios de los FF.EE. contenida en los Reglamentos aprobados por el Consejo marca unas orientaciones y prioridades, cuya concreción no llegaría hasta la posterior negociación y aprobación por la Comisión de los marcos comunitarios de apoyo (MAC), que tenían como punto de partida los planes regionales presentados por el Estado. Aun el contenido a que deben atenerse los planes está, bien que de forma escueta, en los Reglamentos. Ahora se quieren anteponer las orientaciones de la Comisión.

En principio, tales orientaciones pueden ser útiles y de interés a la hora de elaborar los planes con arreglo a unos criterios comunes en toda la Unión. Desde este punto de vista, puede añadirse un valor a los procedimientos actuales, en términos de contribuir a hacer más Europa. Ahora bien, no hay que descartar el riesgo de que se conviertan en un corsé a la hora de elaborar la programación, en el que podría escudarse Bruselas para limitar los recursos que se destinan a un determinado tipo de medidas y aumentar los que se dedican a otras, o para subir o bajar los porcentajes de cofinanciación, según que las medidas se acomoden más o menos a las pautas de las orientaciones. En definitiva, cabe la posibilidad de que se utilicen para meter en vereda a los díscolos, alternando el palo con la zanahoria, en cuyo caso no se construye más Europa, sino más burocracia.

Como precedente, se puede recordar que las «nuevas» orientaciones de 1981, que el Consejo no hizo suyas, se esgrimieron en ocasiones para mejorar más o menos la asignación de recursos del FEDER a determinados Estados, cuando la distribución del Fondo regional se hacía por el sistema de horquillas, con un mínimo y un máximo para cada país, según el Reglamento de 1984.

A cuento viene también recordar que, según reconoce la Comisión en su *COM (97) 524 final*, al valorar las programaciones del período 1997-1999 para las regiones del objetivo número 2, consideró «el grado en que se han tenido en cuenta las prioridades políticas para el objetivo número 2 esbozadas en las orientaciones que la Comisión proporcionó a los Estados miembros» en una «Nota explicativa» (*C (96) 952 final*), comentario que no pudo incluir en su *COM (95) 111 final*, sobre las programaciones relativas al objetivo número 1 para 1994-1999 y al objetivo número 2 para el período 1994-1996, por la inexistencia de «orientaciones» cuando se elaboraron estos programas.

Llamo la atención sobre la utilización que a veces hacen los servicios de la Comisión de los documentos *COM*. Es verdad que tanto en el ámbito de las intervenciones estructurales

como en todos los demás contienen análisis e informaciones que pueden y suelen ser semilleros de ideas y de políticas. Pero no es menos cierto que no tienen fuerza jurídica para obligar a nada a los Estados miembros, frente a los que carecen de carácter vinculante, verdad tan palmaria como que sólo en una ocasión, en 1979, el Consejo adoptó una Resolución sobre orientaciones de la política regional sin que la Comisión lograra en sus otros repetidos intentos que el Consejo hiciera suyas las nuevas propuestas. Sin embargo, y salvando por encima de todo la honorabilidad y el buen hacer general de los servicios de la Comisión, no faltan ocasiones en que algunos funcionarios se aferran a tales «comunicaciones» para defender sus particulares puntos de vista frente a los de los funcionarios nacionales, como si de la biblia se tratara. Repito que no se trata en modo alguno de hacer una crítica generalizada a la «eurocracia», pero puede comprenderse que el hecho de que la Comisión quiera el respaldo de un reglamento del Consejo para dictar unas orientaciones de obligada referencia para los Estados suscite recelos cuando se ha pasado por experiencias poco confortables, aunque al final la sangre nunca llegue al río y se termine alcanzando acuerdos.

El riesgo de que ocasionalmente se haga un mal uso de las orientaciones podría evitarse, al menos en parte, si fueran el resultado de un acuerdo entre la Comisión y los Estados, en aplicación del tan traído y llevado principio de cooperación, previa discusión amplia y transparente en el Comité Consultivo de Desarrollo y Reconversión de las Regiones, en el caso de querer residenciar en la Comisión la competencia para dictarlas, o, ¿por qué no?, sometiéndolas a la aprobación del Consejo como anexo del Reglamento General de los FF.EE., si no se quiere dar nuevos poderes a la Comisión en este ámbito.

La segunda vertiente de la *concentración es la geográfica*. Se trata de reducir la población incluida en los mapas de intervención de los objetivos números 1 y 2 al 35% o 40% de la de toda la Unión, partiendo del 50,6% que actualmente está cubierta por los vigentes objetivos número 1 (25%), número 2 (16,4%), número 5 (8,8%) y número 6 (0,4%). Esta pretensión concentradora no parece que vaya a aplicarse en la misma medida a los mapas admitidos por la Dirección General de la Competencia, cuestión de la que antes se ha hablado, que afecta la 42,7% de la población.

En el caso de las regiones menos desarrolladas no se trata de un objetivo sino de un dato, pues es el resultado de aplicar el criterio del 75% del PIB por habitante a las regiones de la Unión, con las estadísticas actualmente disponibles.

Por otro lado, la reducción de la población incluida en los objetivos números 1 y 2 ayudará a compensar la disminución en términos absolutos y relativos de la dotación de los recursos de los FF.EE., para poder decir que se va a tocar a más euros por habitante protegido.

Finalmente, habrá una *concentración del esfuerzo financiero* en favor del objetivo número 1, al que se destinarán aproximadamente dos tercios de las ayudas. Hacer una propuesta de este tipo, en términos de aproximación y no de mínimos, parece una broma, sobre todo si se tiene en cuenta que en tal aproximación se incluyen las ayudas transitorias a las regiones que dejarán de estar en el objetivo número 1 y que los actuales objetivos números 1 y 6, que quedarán agregados en el nuevo objetivo número 1, reciben ya el 68,1% de las ayudas, porcentaje superior al de los dos tercios.

La prima de eficacia

Una de las novedades más polémicas de los nuevos reglamentos es la reserva de un 10% de la dotación de los FF.EE., que se repartirá entre los Estados a título indicativo en los últimos meses del año 2003 o primeros del 2004, en función de cómo cada uno haya cumplido el principio de adicionalidad y de la eficacia en la aplicación de los programas.

Según la Comisión, la prueba del cumplimiento del principio de adicionalidad se basará en los datos que envíe cada Estado. Y la valoración de la eficacia se atendrá a los resultados de las evaluaciones que harán profesionales independientes, cada uno por su lado.

En principio, no parece razonable oponerse a que se premie a quien mejor cumpla y gestione los programas. Además, España tiene buena fama en la Unión Europea como cumplidora eficaz en lo que a FF.EE. se refiere. No habría, por tanto, que albergar recelos prácticos. Eso no quita para que se tengan objeciones de otro tipo.

¿Por qué ha de reservarse la Comisión la asignación del 10% de los recursos, al margen de los criterios objetivos con que se distribuirá el resto? Por más que se pretenda objetivar la asignación de ese 10%, será imposible hacerlo, si se tiene en cuenta que serán los Estados los que enviarán la información para valorar el cumplimiento de la adicionalidad y lo harán interpretando y seleccionando sus datos de la forma que les resulte más favorable. Y en lo relativo a las evaluaciones, salvo que un único evaluador realizara las de todos los programas de la Unión, lo cual es impensable, será imposible la unidad de criterio. En definitiva, la objetividad se verá suplantada por ciertas e inevitables dosis de discrecionalidad.

Salvando el principio del premio a la eficacia, mejor sería que cada Estado supiera desde los comienzos de la programación la ayuda de que va a disponer para todo el período y que la reserva de eficacia (del porcentaje que se acuerde, pues el 10% puede ser demasiado) se hiciera a nivel de cada país, premiando a los programas mejor gestionados, según acuerdo conjunto de las partes, incluida la Comisión. De paso, ésta se vería aliviada de una tarea que inevitablemente generará tensiones, trasladando la patata caliente a los Estados, que la cocinarían en cooperación con la Comisión y el resto de autoridades implicadas.

Los nuevos poderes de la Comisión

Podrían comentarse otros muchos temas, como los relativos a la gestión y seguimiento de los programas, la adicionalidad, la cofinanciación, la gestión financiera, las medidas innovadoras, la evaluación, el control, etc.

Sólo quiero, antes de pasar a la cuestión de la relación entre los recursos financieros previstos para los FF.EE. y las perspectivas de la cohesión económica y social, señalar los nuevos poderes de la Comisión. Se trata de asuntos presentes en las propuestas de reglamento, pero dispersos en diferentes apartados, por lo que bueno será llamar la atención conjuntamente sobre las atribuciones que gana, si sus proyectos llegan a ser aprobados.

a) Una vez publicados los reglamentos, la Comisión establecerá las *orientaciones sobre prioridades comunitarias* para cada objetivo, a las que tendrán que atenerse los pla-

nes que se presenten, así como el resto de la programación. Las que estuvieron vigentes antes de la reforma de los FF.EE. fueron aprobadas por Resolución del Consejo o del Comité de Política Regional, en lo relativo a la elaboración de los programas de desarrollo regional.

b) Determinará *los mapas* de los objetivos número 1 y 2, ganando una competencia al Consejo, a quien correspondía antes la fijación del mapa del objetivo número 1.

c) *Asignará los recursos financieros* que corresponderán a cada Estado en todos y cada uno de los objetivos, habiendo sido antes la asignación por el objetivo número 1 una consecuencia derivada del mapa aprobado por el Consejo.

d) *Fijará a cada Estado el techo de población favorecida* por los FF.EE. En el objetivo número 1, cuyo territorio era antes delimitado por el Consejo, se hará en función del criterio del 75 % del PIB por habitante, y en el objetivo número 2 se tendrán en cuenta otros criterios, por el momento menos taxativos y transparentes.

e) Siendo cierto que la totalidad de los recursos serán asignados a los Estados por la Comisión, el 84 %, correspondiente a los MAC y DOCUP iniciales, se atendrá a criterios objetivos, viéndose el *16 % restante tocado por la discrecionalidad* (5 % por iniciativas comunitarias, 10 % por reserva de eficacia y 1 % por medidas innovadoras). La mayor o menor discrecionalidad, que no es lo mismo que arbitrariedad, afectaba antes al 10 % de los recursos (9 % por iniciativas comunitarias y 1 % por proyectos piloto y medidas innovadoras).

No entro en una valoración expresa de lo que puede significar el aumento de poderes de la Comisión, aunque soy consciente de que alguien puede pensar que el mero hecho de llamar a la atención sobre esta circunstancia ya supone de por sí una toma de postura. Casi todas las cuestiones han sido objeto de comentarios anteriores. Aquí me limitaré a repetir que, según el uso que se haga de las nuevas atribuciones de competencias, puede resultar más Europa o más burocracia.

¿Adónde lleva el camino? El futuro de la cohesión

Después de las precedentes reflexiones, no hay más remedio que hacer una última, preguntándonos adónde llevan las modificaciones propuestas, no sea que, en lugar de allanar el camino que debe conducir a una mayor cohesión económica y social, resulte que estemos dando pasos hacia atrás. Antes de extraer cualquier conclusión, nada mejor que recordar algunos datos.

En 1988, como consecuencia de la entrada en vigor del AUE, tuvo lugar una importante reforma del sistema financiero de la Comunidad, cuyo objetivo prioritario, como dice la Comisión en la edición de 1998 del *Vademécum presupuestario*, «era conseguir los recursos financieros necesarios para lanzar «una política de cohesión económica y social» a escala comunitaria, asegurándose al mismo tiempo de que estos nuevos recursos no fueran absorbidos por la política agrícola común».

Uno de los elementos de la reforma consiste en establecer un límite máximo global de créditos presupuestarios en términos de porcentaje del PNB comunitario, porcentaje que empezó siendo 1,15 % en 1988, para ir creciendo hasta el 1,27 % en 1999.

No es ningún secreto que las propuestas de la Comisión conocidas como primero (1988-1992) y segundo (1993-1999) *paquetes Delors* siempre picaron al alza, dentro de las exigencias de disciplina presupuestaria y de las disposiciones del Acuerdo interinstitucional, tratando de hacer crecer razonablemente el presupuesto comunitario. No es menos cierto que en materia de gasto el Consejo siempre ha tendido a recortar las alas a la Comisión y que el Parlamento Europeo se ha mostrado tradicionalmente favorable a privilegiar la evolución de los FF.EE.

La tendencia de la Comisión a impulsar un crecimiento razonable del presupuesto comunitario durante la *etapa Delors* ha tropezado en la nueva era en la piedra del conservadurismo, disfrazado de realismo. En la *Agenda 2000* se mantiene para el período 2000-2006 el mismo techo de gasto comunitario que para el año 1999, es decir, el 1,27 % del PNB de la Unión. La falta de ambición en la propuesta de la Comisión es patente. Hace más de veinte años el informe MacDougall, encargado por la propia Comisión, recomendaba elevar al 2 % - 2,5 % el techo de gasto y todavía andamos por la mitad. Además, como con frecuencia nos recuerdan los recalcitrantes resistentes, no se trata de un objetivo, sino de un techo, de un máximo que no hay por qué intentar alcanzar. De hecho, tradicionalmente no se llega al límite, como se puede ver en el cuadro 1.

Los gastos estructurales tienen como límite del 0,46 % del PNB comunitario para el nuevo período de programación presupuestaria.

Más de medio punto separa esta proposición del planteamiento que defendía la anterior Comisión, a quien recordaba el Parlamento Europeo en su Resolución A3-0279/93, de 28 de octubre de 1993, que «la propia Comisión ha indicado que para lograr acortar radicalmente las diferencias entre las regiones de la Comunidad se debería dedicar un 0,97 % del PIB a la política regional comunitaria» (párrafo 2).

Para valorar el alcance de la propuesta, baste recordar que Estados Unidos destinó a ayudar a Europa tras la segunda guerra mundial, a través del Plan Marshall, más del 1 % de su PIB. ¿A qué nivel queda la solidaridad interna europea, con sólo utilizar como vara de medir la que antaño mostró Estados Unidos hacia el viejo continente? A quienes intentan disculpar la roñosería de la Unión Europea con el pretexto de que el Plan Marshall sólo duró tres años y de que el esfuerzo europeo en favor de la cohesión viene intensificándose desde hace una década, habrá que recordarles que los FF.EE. representaban en 1988 un ridículo 0,16 % del PNB comunitario, que ahora se va a empantanar en el 0,46 %. Hay actuaciones cuya eficacia exige sobrepasar un umbral mínimo de gasto, por debajo del cual el logro de los objetivos es punto menos que imposible. Pues bien, Europa occidental consiguió reconstruir su aparato productivo, destrozado por la segunda guerra mundial, gracias a que la ayuda americana, concentrada en tres años, alcanzó la masa crítica exigida por las circunstancias. Es dudoso, en cambio, que la deficiente dotación actual de los FF.EE. sirva para reforzar la cohesión económica y social de la Unión, por no poner en acción un volumen de recursos capaz de llegar al umbral mínimo de eficiencia.

A veces duda uno si decir lo que verdaderamente piensa, por el peligro de que lo que se dice se interprete justamente en sentido contrario al deseado. Del párrafo precedente podría extraerse la conclusión de que dedicar el 0,46 % del PNB de la Unión a acciones estructurales es poco menos que tirar el dinero y, por tanto, mejor sería no dedicar nada a tal fin. Lo que se está sugiriendo en estas reflexiones es exactamente lo contrario: para promover realmente la cohesión económica y social es necesario que la parte del PNB dedicada a este objetivo vaya creciendo paulatina y progresivamente hasta situarse entre el 1 % y el 1,5 %.

Una novedad poco comentada de la propuesta de nuevos reglamentos de los FF.EE. es que se limita a un máximo del 4 % del PNB del país beneficiario el volumen de las transferencias de recursos que puede recibir para acciones estructurales. Se trata de justificar tal techo argumentando que marca la capacidad de absorción financiera y de gestión eficaz. Es un razonamiento por lo menos dudoso e invalidado por el caso de Irlanda, país al que la acumulación intensiva de ayudas ha permitido avanzar a unos ritmos envidiables hacia la convergencia real. La Unión ha sido menos generosa con España y no hay riesgo de que para nosotros entre en juego el citado tope del 4 % del PNB. Pero no quita para que uno se pregunte por qué siempre se buscan artimañas para dar menos en lugar de poner los medios para impulsar y reforzar de verdad la cohesión.

Las acciones estructurales, que históricamente venían ganando peso relativo en el conjunto de gastos de la Unión, empiezan a retroceder, cediendo terreno a la línea directriz agrícola (PAC). En 1970 los gastos estructurales representaban sólo el 2,7 % del total comunitario; en 1980, el 11 %; en 1990, el 21,0 % y en 1997, el 32,5 %. Para 1999 se prevé el 40,5 %, incluyendo el mecanismo financiero del Espacio Económico Europeo, y el 37,1 % si no se incluye. Después de este cenit se da marcha atrás, tanto en cifras absolutas como relativas, disminuyendo la previsión para el año 2001 al 36,9 % y para el 2006 al 31,1 %, incluidas las ayudas de la preadhesión para los futuros nuevos socios (ver cuadro 2).

Como puede verse en el cuadro 3, la *Agenda 2000* haría disminuir no sólo el porcentaje, sino también el volumen absoluto de la dotación para las medidas estructurales, desde 39.025 millones de euros en 1999, último de la *era Delors*, pues bajo su presidencia se aprobaron las perspectivas financieras para el período 1993-1999, hasta 32.470 millones de euros en el año 2006. Se trata de una caída de 6.555 millones de euros, más de un billón de pesetas, para entendernos.

La propuesta de la Comisión sobre las perspectivas financieras para el período 2000-2006 es aún más desconcertante si se tiene en cuenta el documento sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios *COM (1998) 560 final*. Por un lado, se pretende que la sección Garantía del FEOGA, cuya reglas de funcionamiento difieren de las de los FF.EE., financie acciones estructurales de desarrollo rural, mezclando churras con merinas y zorras con gallinas. Por otro lado, si la sección Garantía se puede permitir financiar acciones estructurales fuera de su tradicional ámbito de actuación (apoyo a las rentas de los agricultores y sostenimiento de mercados, esencialmente), como si le sobrara dinero (¿o es que se le va a restar a la sección Orientación, que es la llamada a promover reformas estructurales?), ¿a qué viene plantear que los Estados carguen con el 25 % de los pagos directos de la PAC? Tal pro-

posición supondría, caso de salir adelante: *a)* renacionalizar parcialmente la política más común de cuantas existen; *b)* romper el tradicional principio de la financiación común o solidaridad financiera que la ha venido caracterizando desde sus orígenes; *c)* interferir en las competencias presupuestarias de los parlamentos nacionales, obligando a los Estados a presupuestar para financiar una política en que no tienen capacidad de decisión, al contrario de lo que ocurre con los FF.EE., que cofinancian desde Bruselas gastos acordados a nivel nacional; *d)* perjudica comparativamente más a los países más débiles financieramente; *e)* daña más a la periferia, en cuyo PIB el sector agrario tiene más peso relativo que en el centro/norte desarrollado; *f)* pone más difícil cumplir el Pacto de estabilidad y crecimiento. La rebaja en 10 o 15 puntos de ese porcentaje del 25% para España y los países del sur aliviaría la carga presupuestaria, pero deja intactos los problemas de fondo.

Los gastos de la PAC, que venían disminuyendo en favor de los estructurales, volverán a crecer, tanto en términos absolutos como relativos. En 1970 representaban el 86,9% del total; en 1980, el 68,6%; en 1990, el 56,1% y en 1997, el 50,6%. Para 1999 está previsto el 46,9%, y en el año 2006 ascenderán al 49,4%.

En la *Agenda 2000* la PAC es la gran ganadora cuantitativamente dentro de las estrecheces del 1,27% del PNB de la Unión como techo de gasto común, aunque sobran razones para pensar que cualitativamente pierden todas las políticas, excepto la preparación de la ampliación. En efecto, la PAC, gana 6.405 millones de euros comparando el año 2006 con el 1999. Es casi todo lo que pierden las medidas estructurales. ¿Para qué se quiere aumentar el peso presupuestario de la PAC, si a la sección Garantía del FEOGA le sobran recursos como para financiar acciones de desarrollo rural en el nuevo objetivo número 2? ¿Qué cohesión se quiere reforzar con unos gastos que en un 80% se dedican al 20% de los agricultores, los más ricos de la Unión?

Es cierto que el aumento de recursos dedicados a la PAC está justificado en tanto que se prevé una disminución de los precios de los productos agrícolas, en línea con la tendencia de los mercados internacionales, que será compensada con pagos directos a los agricultores. Santa y buena sea tal compensación, que merecería más parabienes por parte de los españoles si se aplicara también al girasol y, en general, de la mayor parte del sector, si se modulara a tenor del tamaño de las explotaciones.

Pero el incremento de los gastos de la PAC no tiene por qué ser a costa de los FF.EE., cuando queda margen dentro del límite del 1,27% del PNB para mejorar su dotación: como puede verse en cuadro 1, los créditos de pagos presupuestados nunca han alcanzado el techo permitido desde que se implantó en 1988.

A partir de 1999 se va a romper una importante tradición de la Unión Europea, consistente en que siempre que se caminaba hacia una mayor integración se adoptaban medidas de carácter solidario. A título de ejemplo, la unión aduanera (1968) estuvo precedida y acompañada de la puesta a punto de la PAC, que, en aquellos tiempos, con el funcionamiento del mercado común de la época, podía equipararse a una política de solidaridad con el grupo social y sector económico más débil. El establecimiento del mercado único (1993) se preparó con la gran reforma de los FF.EE, que ha continuado avanzando desde entonces.

La unión económica y monetaria conllevó la aprobación del Fondo de cohesión, para ayudar a los cuatro países menos desarrollados a cumplir las condiciones de la convergencia nominal, a fin de poder entrar en el euro, sin perjudicar los esfuerzos por converger en términos reales.

Al entrar en vigor la unión económica y monetaria, cabría esperar la aprobación de medidas que reforzaran más aún la cohesión económica y social, en lugar de tener que escuchar voces discordantes que pedían la supresión del Fondo de cohesión para los países que, como España, pasan al grupo del euro. No me preocupa su continuidad, porque seguirá existiendo, aunque el cuánto y hasta cuándo no sean plenamente satisfactorios. Lo verdaderamente alarmante no es sólo el griterío en torno al mantenimiento del Fondo de cohesión, sino el fondo de la cuestión, es decir, el futuro de la cohesión.

La teoría convencional de las áreas monetarias óptimas reconoce que, ante la pérdida del tipo de cambio como mecanismo de ajuste en el caso de impactos asimétricos o desiguales, sólo cabe pensar en tres vías de solución. Se trata de la movilidad de la mano de obra (escasa en la cultura europea y descartada en la práctica), la flexibilidad de los salarios (solución neoclásica) o la creación de un fondo de ayuda a las regiones afectadas (solución neokeynesiana), como fórmulas posibles para evitar el aumento del paro en las áreas tocadas por los choques asimétricos. En lugar de adoptar la última alternativa (creación de un nuevo fondo de compensación), los gastos de solidaridad empiezan a perder peso en las nuevas perspectivas financieras.

Parece como si la Unión Europea se hubiera quedado exhausta y sin aliento tras el esfuerzo hecho para poner en acción la unión monetaria y ahora se parara a recuperar resuello. O como si se quisiera forzar la salida apuntada como solución neoclásica, algo francamente difícil, por no decir impensable, con el nuevo mapa político europeo. Más vale pensar que se trata de un pasajero alto en el camino, aun teniendo conciencia de que en los procesos de integración económica y política los frenazos pueden ser el preludio de la marcha atrás. Por el momento, lo único que se puede decir es que así no se hace más cohesión, necesaria para garantizar el éxito de la ampliación al centro y este de Europa. Y sin más cohesión no se hace más Europa, ni federal ni intergubernamental.

La apelación a la solidaridad europea no quita para que a nivel nacional se promuevan también políticas activas contra las desigualdades sociales y territoriales. Es una contradicción predicar en el interior que se bajan los impuestos, sobre todo si se confirmara que, como sostienen algunos sectores, beneficia más a los más ricos, y solicitar al mismo tiempo en el exterior que nos ayuden con transferencias de fondos. Y no vale obsesionarse con la reducción del déficit público y de la inflación, durmiéndose confiado en los laureles de la creencia de que la convergencia nominal traerá la convergencia real, porque es un planteamiento equivocado para enfocar correctamente la política económica y las relaciones con la Unión Europea, dado que ésta podría responder que, si la convergencia nominal acarrea la real, es innecesaria la política estructural europea además del error de confundir las condiciones necesarias con las suficientes. Pero ese es otro debate.

Cuadro 1
EVOLUCIÓN DEL GASTO COMUNITARIO

	% PNB	
Año	*LMRP*	*CPP*
1988	1,15	1,08
1989	1,17	1,02
1990	1,18	0,99
1991	1,19	1,09
1992	1,20	1,13
1993	1,20	1,17
1994	1,20	1,17
1995	1,21	1,17
1996	1,22	1,20
1997	1,24	1,17
1998	1,26	1,13
1999 (AP)	1,27	1,11

FUENTE: Comisión Europea, *Vademécum presupuestario 1998.*
LMRP = Límite máximo de los recursos propios, según las perspectivas financieras.
CPP = Créditos de pago presupuestados.
AP = Anteproyecto de presupuesto.

Cuadro 2
EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL GASTO COMUNITARIO
(Porcentajes)

Concepto	*1970*	*1975*	*1980*	*1988*	*1993*	*1997*	*1999*	*2000*	*2006*
Política agraria (PAC)	86,9	70,9	68,6	62,1	53,7	50,6	46,9	46,6	49,4
Acciones estructurales	2,7	6,2	11,0	15,1	31,3	32,5	40,5	37,1	31,1
Otros gastos	10,4	22,9	20,4	22,8	15,0	16,9	12,6	16,3	19,5
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gastos: % PIB comunitario	0,74	0,54	8,80	1,04	1,21	1,14	1,27	1,27	1,27

FUENTES: Comisión Europea, *Vademécum presupuestario 1998* (hasta 1988),
COM (1998) 560 final (para 1993 y 1997) y *COM (1998) 164 final* (desde 1999).
NOTA: En 1975 se creó el FEDER y 1988 es el año anterior a la entrada en vigor de la reforma de los FF.EE.

Cuadro 3
CUADRO DE LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS

Milones de euros –precios 1999– *Créditos para compromisos*	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*
1. AGRICULTURA*	**45.205**	**46.050**	**46.920**	**47.820**	**48.730**	**49.670**	**50.630**	**51.610**
Incluida ayuda preadhesión		*520*	*520*	*520*	*520*	*520*	*520*	*520*
2. MEDIDAS ESTRUCTURALES	**39.025**	**36.640**	**37.470**	**36.640**	**35.600**	**34.450**	**33.410**	**32.470**
Fondos estructurales	32.731	32.600	33.430	32.600	31.560	30.410	29.370	28.430
Fondo de Cohesión	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000
Instrumento estructural de preadhesión		1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040
*Adaptaciones anteriores***	*3.294*							
3. POLÍTICAS INTERNAS	**6.386**	**6.390**	**6.710**	**6.880**	**7.050**	**7.230**	**7.410**	**7.600**
4. MEDIDAS EXTERIORES	**6.870**	**6.870**	**7.070**	**7.250**	**7.430**	**7.610**	**7.790**	**7.900**
Incluida ayuda preadhesión		*1.560*	*1.560*	*1.560*	*1.560*	*1.560*	*1.560*	*1.560*
5. ADMINISTRACIÓN	**4.723**	**4.730**	**4.820**	**4.910**	**5.010**	**5.100**	**5.200**	**5.300**
6. RESERVAS	**1.192**	**850**	**850**	**600**	**350**	**350**	**350**	**350**
Reserva monetaria	500	500	500	250	0	0	0	0
Reserva para ayudas de emergencia	346	200	200	200	200	200	200	200
Reserva para garantías	346	150	150	150	150	150	150	150
LÍMITE MÁXIMO DE LOS CRÉDITOS PARA COMPROMISOS	**103.401**	**101.530**	**103.840**	**104.100**	**104.170**	**104.410**	**104.790**	**105.230**
LÍMITE MÁXIMO DE LOS CRÉDITOS PARA PAGOS	**96.380**	**98.800**	**101.650**	**102.930**	**103.520**	**103.810**	**104.170**	**104.560**
Límite máximo de los créditos para pagos (en % del PNB)	1,23%	1,24%	1,24%	1,22%	1,20%	1,18%	1,15%	1,13%
Margen	0,04%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%
Disponible para la adhesión				0,02%	0,04%	0,06%	0,09%	0,11%
Límite máximo de los recursos propios	**1,27%**	**1,27%**	**1,27%**	**1,27%**	**1,27%**	**1,27%**	**1,27%**	**1,27%**

FUENTE: *COM (1998) 164 final.*

* El límite maximo corresponde a la línea directriz agrícola.

** Incluido el importe relativo al mecanismo financiero EEE y la propuesta de adaptación presentada por la Comisión en función de las condiciones de ejecución del presupuesto de 1997.

Referencias documentales

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, «Orientations en matière de politique régionale communautaire. Communication et propositions de la Commission au Conseil présentées le 3 juin 1977», *Bulletin des Communautés Européennes*, Supplément 2/77, 1977.

—, *Dictamen de la Comisión (79/534/CEE)*, de 23-5-1979, relativo a los programas de desarrollo regional, J.O. número L 143, de 12-6-1979.

—, *Recomendación de la Comisión* 79/535/CEE, de 23-5-1979, a los Estados miembros, relativa a los programas de desarrollo regional, J.O. número L 143, de 12-6-1979.

—, *Nouvelles orientations et priorités de la politique régionale communautaire*, Communication de la Commission an Conseil, COM (81) 152 final.

—, *Del Acta Única al post-Maastricht. Los medios de nuestras ambiciones*, COM (92) 2000 final.

—, *El futuro de las iniciativas comunitarias al amparo de los Fondos estructurales. Libro Verde*, COM (93) 282 final.

—, *Fondos Estructurales comunitarios 1994-1999. Textos reglamentarios y comentarios*, Bruselas-Luxemburgo, 1993.

—, *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Las nuevas programaciones regionales en virtud de los objetivos números 1 y 2 de la política estructural comunitaria*, COM (95) 111 final.

—, *Nota explicativa sobre las intervenciones en las regiones industriales en declive (objetivo número 2) previstas para el segundo período de programación (1997-1999)*, C (96) 952 final.

—, *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Las nuevas programaciones regionales para 1997-1999 en virtud del objetivo número 2 de la política estructural comunitaria - énfasis en la creación de empleo*, COM (97) 524 final.

—, *Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia*, COM (97) 2000 final.

—, *Propuesta de la Comisión de nuevos reglamentos de los Fondos estructurales*, COM (1998) 131 final.

—, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el establecimiento de nuevas perspectivas financieras para el período 2000-2006*, COM (1998) 164 final.

—, *Financiación de la Unión Europea. Informe de la Comisión sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios*, COM (1998) 560 final.

—, *Propuestas de reglamentos de los Fondos estructurales 2000/2006. Análisis comparado*, Bruselas, 1998.

COMISIÓN EUROPEA, *Primer Informe sobre la Cohesión económica y social 1996*, Bruselas-Luxemburgo, 1977.

—, *Vademécum presupuestario*, 1998, SEC (98) 1100-ES.

—, *Guía de las iniciativas comunitarias 1994-1999. Segundo volumen*, Luxemburgo, 1998.

COMITÉ DE POLITIQUE RÉGIONALE, *Schèma des programmes de développement régionale*, J.O. número C 69, de 24-3-1976.

CONSEIL, *Résolution du Conseil*, du 6-2-1979, «Orientations de la politique régionale communautaire», J.O. número C 36, de 9-2-1979.

MACDOUGALL, D., *Report of the Study Group on the role of public finance in European integration*, vols. I y II, Comisión de las Comunidades Europeas. Serie económica y financiera, 1977.

PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el futuro de las iniciativas comunitarias en el marco de los Fondos estructurales*, Resolución A3-0279/93 DOCE, n.° C 315, de 22-11-1993.

Comentario a la ponencia de Laureano Lázaro

Por **Federico García López**
Director General de Promoción Económica y Asuntos Comunitarios del Gobierno de Aragón

La Unión Europea afronta el nuevo período 2000-2006 queriendo conjugar dos objetivos que creo difícilmente conciliables: la profundización en los mecanismos de cohesión económica y social entre los actuales quince países miembros y, casi al mismo tiempo, la ampliación a nuevos países candidatos.

Por ello se quiebra una tendencia que se venía manteniendo desde el Acta Única Europea: el incremento progresivo de las consignaciones presupuestarias destinadas a los fondos europeos en los actuales países miembros y el consecuente aumento de las partidas de los fondos estructurales. La profundización en el proceso de integración europea siempre se acompañaba de mecanismos de ayuda para aquellos países que necesitaban realizar un mayor esfuerzo puesto que partían de situaciones de inferioridad relativa.

En la nueva etapa deberán instaurarse asimismo mecanismos de acompañamiento y apoyo a la integración de nuevos países miembros, que se irán negociando a lo largo de los próximos años. Pero, sin dejar de apreciar en la medida en que son necesarios estos mecanismos, no se debe olvidar que los actuales quince países miembros necesitan asimismo de medidas estructurales para completar el proceso de convergencia en el que ya se han conseguido importantes avances. Si en la actual Unión Europea se puede decir que la convergencia nominal es un hecho no ocurre lo mismo con la convergencia real, necesaria para que pueda hablarse en propiedad de cohesión económica y social como propugnaba el Acta Única Europea.

La lucha contra el desempleo, objetivo fundamental de la Unión en los próximos años, parte de unas situaciones muy diferentes entre todos los países miembros. Con una media europea en porcentaje de desempleados sobre población activa del 9,8%, la dispersión interna es muy alta: desde países como Luxemburgo, con un 2,2%, pasando por otros como Austria (4,4%), Portugal (4,5%), o incluso Suecia (7,5%), hasta llegar a España, con un 18,2%.

Estas cifras además contrastan con el desempleo medio de los otros dos grandes bloques económicos mundiales: Japón, con un 4,3%, y Estados Unidos, con un 4,5%.

Sin importantes medidas estructurales hacia países que como España sufren un mayor impacto del paro, el proceso de construcción europea va a resultar más lento y, sobre todo, quizá más incompleto.

A pesar de que la Política Agrícola Común fue germen de la Comunidad Económica Europea y que su contribución al proceso de integración europea ha sido y continúa siendo de gran trascendencia, después de todos los avances en las políticas estructurales y especialmente a partir del Acta Única Europea, no sería consecuente una vuelta atrás en este sentido para volver a centrar las políticas comunitarias en la Política Agraria Común.

Al parecer poco se va a decidir durante estos meses y será bajo la presidencia alemana de la Comisión Europea el próximo año 1999 cuando se adopten acuerdos que permitan definir el futuro comunitario para el período 2000-2006.

Algunos de los países denominados «contribuyentes netos» están planteando la disminución de su aportación al capítulo de ingresos del presupuesto comunitario. Si bien cabría precisar que el concepto de contribuyente neto es bastante teórico. Es verdad que países como Alemania, Francia u Holanda aportan una cantidad importante de recursos, pero no es menos cierto que de estos recursos una parte importante retorna a través del pago de inversiones, equipamientos y servicios. Con fondos de cohesión comunitarios se financia el tren de alta velocidad en España, pero las locomotoras se compran a Francia y los vagones a Alemania.

De la misma forma cuando los fondos europeos cofinancian un nuevo aeropuerto en Atenas y su construcción se adjudica a una empresa alemana se produce un importante retorno de fondos a un país «teórico» contribuyente neto del presupuesto comunitario.

Asimismo las aportaciones al presupuesto comunitario derivadas de exacciones a las mercancías importadas a través del puerto de Rotterdam no corresponden exclusivamente a productos destinados al mercado holandés sino que afectan a la mayor parte de los países comunitarios.

En el primer informe sobre la Cohesión Económica y Social, presentado por la Comisión Europea el pasado año, se estimaba en un 40% el porcentaje de las aportaciones que retornan a los países de origen; en muchas ocasiones estos retornos pueden ser mayores.

En cualquier caso a lo largo de los próximos meses se van a ir despejando necesariamente muchas de las incógnitas que en este momento tenemos planteadas. La Agenda 2000 en los términos propuestos por la Comisión Europea al Consejo tiene bastantes posibilidades de mantener gran parte de su contenido inicial ya que se sitúa en un plano intermedio entre las posiciones del grupo del norte (Holanda-Alemania-Suecia) y las del «Club Mediterráneo» (España, Portugal y Grecia).

Para la Comunidad Autónoma de Aragón, como creo que para todas las regiones europeas, constituye un objetivo prioritario la consecución de la máxima financiación europea posible. Aunque la mayor parte de fondos europeos se canalizan a través del Objetivo 1, el indicador del 75% del Producto Interior Bruto por habitante, aplicado con criterios estrictos, según se anuncia en los borradores de nuevos Reglamentos, va a hacer muy difícil el acceso de Aragón al mencionado objetivo.

No es una cuestión tanto de Producto Interior Bruto como de población. La continua disminución de población, tanto a nivel regional como provincial, hace que moderados incrementos del Producto Interior Bruto queden contrarrestados por esa disminución continua de población y por ello el cociente PIB por habitante crece alejándose cada vez más del 75 por 100 de la media comunitaria. Al no tenerse en cuenta ningún indicador adicional, como la densidad de población o el Producto Interior Bruto por kilómetro cuadrado, resulta improbable la adscripción de Aragón al nuevo Objetivo 1.

Pero esta limitación no agota las posibilidades de financiación europea. Los restantes Objetivos 2 y 3, así como las Iniciativas Comunitarias, pueden permitir, como viene sucediendo hasta este momento, una significativa aportación de fondos comunitarios.

Dentro del nuevo Objetivo 2 y aunque no se han fijado definitivamente ni los años de referencia para los datos estadísticos ni la unidad territorial a que se van a aplicar, resulta probable la inclusión de la mayor parte del territorio de Aragón. En el horizonte de las Iniciativas Comunitarias las tres áreas a mantener, según la Agenda 2000, en el período 2000-2006 (Cooperación Regional, Desarrollo Rural y Empleo-Recursos Humanos), coinciden con aquellas que mayor incidencia están teniendo en la Comunidad Autónoma de Aragón, por lo que las perspectivas no pueden ser pesimistas.

Pero quizá uno de los problemas más importantes a resolver es el incumplimiento del principio de coherencia que propugna la normativa comunitaria a través de la disfunción que se produce en España y especialmente en Aragón, entre el mapa de Objetivos (para los actuales Objetivos 2 y 5b) y el mapa de ayudas con finalidad regional.

Resulta difícilmente explicable que mientras en la práctica totalidad del territorio de Aragón se estén llevando a cabo Programas Operativos de Desarrollo Rural o de Reconversión Industrial, en parte de la zona Objetivo 5b y en la totalidad de la zonas Objetivo 2 las ayudas públicas a empresas privadas queden reducidas a mínimos porcentajes. Mientras la población aragonesa cubierta por los objetivos territoriales asciende a 1.087.000 habitantes, el mapa de ayudas con finalidad regional sólo afecta a 725.000. Ello ocasiona un notable perjuicio desde el punto de vista de la competitividad del territorio en la ubicación o ampliación de inversiones productivas.

A pesar del gran número de elementos que quedan por definir en este momento, la consolidación del actual nivel de cofinanciación comunitaria podría constituir para Aragón un objetivo a considerar, y aunque en principio esta meta pudiera parecer demasiado prudente no lo es tanto si tenemos en cuenta que las nuevas adhesiones de países miembros a la Unión Europea suponen un aumento de población del 25 % y escasamente incrementan el Producto Interior Bruto europeo en un 5 %.

Quedan bastantes incógnitas por despejar en los próximos meses pero los acuerdos que se adopten van a condicionar las políticas comunitarias en el principio del próximo siglo. Para la Comunidad Autónoma de Aragón, junto con el reto político de alcanzar el máximo nivel de cofinanciación europea posible, se plantea la necesidad de una eficaz gestión que, como ha ocurrido hasta este momento, permita el máximo aprovechamiento de los fondos estructurales.

Autonomía, responsabilidad y nivelación en la financiación autonómica*

Por **Julio López Laborda**
Universidad de Zaragoza

1. Introducción

El objetivo de este trabajo es tratar de aportar algunas reflexiones sobre la evolución futura de la financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común, a la luz de algunos conceptos teóricos básicos y de la propia experiencia suministrada por el comportamiento del modelo de financiación desde su implantación.

La estructura del documento es la siguiente. En la sección segunda se precisa el sentido en que se utilizan en este texto los términos de autonomía y responsabilidad fiscal y nivelación, que son comúnmente utilizados para evaluar la bondad de un modelo de hacienda descentralizada. Este triple baremo se utiliza en el resto del texto: en la sección tercera, para realizar una valoración sumaria de las diversas etapas seguidas por el sistema de financiación de las comunidades autónomas; en la sección cuarta, para analizar la incidencia de la próxima reforma del IRPF en las haciendas autonómicas, y finalmente, en la sección quinta, para reflexionar sobre las líneas de avance del sistema de financiación autonómica a partir del próximo quinquenio.

El trabajo se cierra con una sección de conclusiones.

2. Los principios del diseño de un sistema de financiación descentralizada: autonomía, responsabilidad y nivelación

Desde un punto de vista teórico, la construcción de un sistema de hacienda descentralizada descansa en tres principios: autonomía, responsabilidad y nivelación. Mientras los dos primeros amparan la utilización preferente de ingresos propios –vale decir de tributos propios– para diseñar el esquema de ingresos de las jurisdicciones subcentrales, el principio de nivelación demanda la intervención de las transferencias, horizontales o verticales, para complementar los recursos suministrados por las fuentes propias.

La **autonomía fiscal** no es más que una manifestación de la autonomía política en el ámbito de los ingresos públicos y, especialmente, de los tributos (y, más concretamente de los impuestos). Por consiguiente, requiere la capacidad de decisión, por parte de las autoridades subcentrales, sobre el nivel y la composición de sus ingresos tributarios: esto es, qué recaudación se quiere obtener, de qué fuentes y de qué sujetos. En definitiva **la autonomía fiscal exige el máximo de financiación basada en los tributos propios de las jurisdicciones subcentrales.**

Ahora bien, la autonomía está sujeta a límites. El cumplimiento de sus fines por los órganos centrales del Estado es uno de ellos. El contenido de la propia autonomía es otro: en España, a tenor del artículo 156.1 de la Constitución, la comunidades autónomas gozarán de autonomía financiera «para el desarrollo y ejecución de sus competencias». En el ámbito financiero entiendo, entonces, que la descentralización encuentra un límite en la financiación de las necesidades de gasto de las jurisdicciones subcentrales, esto es, en la cobertura del gasto en que debe incurrir cada jurisdicción para prestar los bienes y servicios públicos de su competencia en un nivel similar a las restantes. **No es, por tanto, autonomía tributaria la apropiación creciente e ilimitada de los ingresos devengados en el territorio de una jurisdicción o por los residentes en la misma.**

Si el principio de autonomía fiscal se desenvuelve en el terreno de lo político, el principio de responsabilidad entra de lleno en la esfera de la economía. Hablar de **responsabilidad fiscal** es hablar de eficiencia en la provisión de los bienes públicos subcentrales, para lograr la cual se precisa, primero, que el coste de los bienes y servicios públicos subcentrales recaiga sobre la generalidad de los individuos que se benefician de su provisión, y segundo, que los beneficiarios sean conscientes de ese coste.

De la formulación anterior deriva una regla clara: el principio de responsabilidad es incompatible con una financiación basada exclusivamente en transferencias procedentes del nivel central, aun incondicionadas, cuya apariencia de gratuidad incentiva la demanda y prestación de niveles ineficientes de gasto público subcentral.

La relación entre la responsabilidad y los ingresos propios no es, como vamos a comprobar, tan clara. De acuerdo con la versión más limitada del principio de responsabilidad[1], si los ciudadanos de una jurisdicción deben confrontar sus decisiones sobre la recepción de nuevos servicios con el coste de su provisión, basta para garantizar la eficiencia con que el gasto marginal sea financiado con tributos marginales que recaigan sobre los residentes en la jurisdicción. Esto es perfectamente compatible con que la financiación básica del gasto subcentral recaiga sobre un sistema de transferencias. En esta versión encaja la opción tomada por la LOFCA de garantizar la financiación básica de las comunidades autónomas con transferencias incondicionadas y participaciones territorializadas en impuestos (el porcentaje de participación y los tributos cedidos, respectivamente) y reservar los recargos –y, en su caso, los tributos propios regionales– para financiar la prestación de bienes y servicios públicos por encima de ese nivel básico.

Este enfoque del principio de responsabilidad, que encomienda a los impuestos propios la financiación del gasto marginal, tiene algunas debilidades. Entre ellas, que confiere a los residentes en una jurisdicción subcentral la capacidad de demandar incrementos en el gasto público, pero no reducciones, ya que el bloque de «financiación básica» (como quiera que se defina) permanece inalterable y, por consiguiente, incuestionado.

Por tal motivo, una versión menos estrecha del principio de responsabilidad reclamará la presencia infra-marginal de los impuestos propios en la estructura de ingresos de las jurisdicciones subcentrales, para que éstas puedan tomar decisiones sobre el aumento o la reducción de los impuestos y, correlativamente, del gasto con ellos financiado[2]. **El incremento del peso de los impuestos propios aumentará la responsabilidad, si bien, a**

[1] Véase, por ejemplo, Blow, Hall y Smith (1996a, 1996b).

[2] Éste es el enfoque adoptado con generalidad en la literatura de nuestro país.

mi entender, ésta no es incompatible con la utilización, junto a los tributos propios, de fórmulas de participación territorializada en tributos generales y visibles que aseguren que la carga tributaria recae sobre los beneficiarios del gasto público y que éstos perciben claramente esa carga.

Hablar de **nivelación** es hablar de equilibrio financiero horizontal, es decir, de la garantía de que todas las unidades de gobierno de un determinado nivel –central, regional, local– dispongan de los recursos que les permitan prestar un nivel similar de los bienes y servicios de su competencia si exigen de sus ciudadanos el mismo esfuerzo fiscal [3]. O, de otra forma, es la garantía de que dos individuos de un mismo Estado, si pagan los mismos impuestos, puedan acceder a un nivel razonablemente similar de los bienes y servicios públicos que les prestan los diversos sectores públicos, con independencia de la capacidad fiscal o las necesidades de gasto de sus jurisdicciones de residencia. De suerte que si éstas no disponen de los recursos propios suficientes para asegurar tal nivel deben percibir transferencias para cubrir esa diferencia.

Obviamente, la nivelación es, al menos conceptualmente, compatible con la autonomía financiera. Además, nivelación no significa imposición de la uniformidad, sino concesión de igualdad de oportunidades para todas las jurisdicciones. En palabras de Mathews (1994), una federación con nivelación es el único sistema de gobierno que combina unidad, diversidad e igualdad.

Los argumentos fundamentales para corregir los desequilibrios financieros descansan, desde la aportación seminal de Buchanan (1950), en los principios de equidad interpersonal, horizontal y vertical y de igualdad de oportunidades [4]. El peso de estas razones en la justificación de la nivelación ha motivado **que las transferencias de nivelación se contemplen, fundamentalmente, como un «subsidio» para las jurisdicciones con menor capacidad fiscal o mayores necesidades de gasto.**

Lo cierto es, empero, que existen otros argumentos en apoyo de la nivelación (cuadro 1). Las razones de eficiencia se han esgrimido tradicionalmente [5]: debe evitarse que la movilidad interjurisdiccional de los factores productivos se vea afectada por otras variables distintas de su productividad marginal, como el tamaño de los residuos fiscales. Aun en ausencia de movilidad, Dahlby y Wilson (1994) afirman que la maximización del bienestar social –o, alternativamente, la minimización del coste social de prestación de los bienes y servicios públicos– requiere la igualación del coste marginal de obtención de los fondos públicos entre jurisdicciones, lo que justifica la actuación de un sistema de transferencias de nivelación.

Y recientemente se está haciendo hincapié en que los argumentos políticos tienen tanta importancia como los basados en los principios de eficiencia y equidad: la nivelación contribuye a la estabilidad política, social y económica del Estado; es un instrumento de cohesión de los individuos y las comunidades, sin merma de la diversidad inherente a la descentralización [6]. Petchey, Shapiro y Walsh (1997) proponen el argumento que denominan «compensatorio» para la existencia de las transferencias de nivelación, que puede sintetizarse de la siguiente manera. Las federaciones producen un excedente social (un exceso de los beneficios sobre los costes derivados de la pertenencia a un mismo Estado), del que no pueden beneficiarse en la misma medida todas las jurisdicciones que integran ese Estado.

[3] El equilibrio financiero vertical es la misma garantía, pero referida a los diversos niveles de gobierno, por ejemplo, el central y el regional.

[4] Véase Boadway y Flatters (1982, 1994), King (1984), Ladd y Yinger (1994), Mathews (1994), Oakland (1994), Usher (1995) y Boadway (1996).

[5] Véase, por ejemplo, Boadway y Hobson (1993).

[6] Véase Mathews (1994) y Petchey, Shapiro y Walsh (1997).

Cuadro 1
ALGUNOS ARGUMENTOS PARA LA INVELACIÓN

EQUIDAD HORIZONTAL	Dos individuos con la misma capacidad económica, si satisfacen los mismos impuestos, deben poder acceder al mismo nivel de prestación de los bienes y servicios públicos, aunque residan en distintas jurisdicciones.
EQUIDAD VERTICAL	Debe evitarse que dos individuos con distinta renta real (= renta de mercado + residuo fiscal) sean tratados como iguales por el sistema fiscal central.
IGUALDAD DE OPORTUNIDADES	Todos los individuos, con independencia de su jurisdicción de residencia, deben tener acceso a un nivel mínimo de determinados bienes y servicios públicos (sanidad, educación, vivienda, etc.), facilitando la movilidad económica y social.
EFICIENCIA	La distribución óptima de los factores productivos requiere que su productividad marginal sea la misma en todas las jurisdicciones. Debe evitarse que la movilidad interjurisdiccional se vea afectada por otras variables, como el tamaño de los residuos fiscales.
APRENDIZAJE	Los sistemas de nivelación generan abundante información sobre el comportamiento de las distintas jurisdicciones en su actividad de exacción de tributos y de prestación de bienes y servicios públicos, lo que incentiva la difusión de las mejores prácticas.
FACTORES POLÍTICOS	La nivelación contribuye a la estabilidad política, social y económica del Estado. Es un instrumento de cohesión de los individuos y las comunidades, sin merma de la diversidad inherente a la descentralización.

FUENTE: Elaboración propia.

Entonces, para que la federación sea atractiva para todos debe venir acompañada del otorgamiento de transferencias –implícitas o explícitas– de las jurisdicciones ganadoras a las perdedoras, que son necesarias para la creación y el mantenimiento de ese Estado.

Estos argumentos ofrecen una perspectiva complementaria a la tradicional para interpretar las transferencias de nivelación. Ya no se trata sólo de una manifestación de la solidaridad de las jurisidicciones más ricas hacia las más pobres, sino también **de una expresión de la conveniencia de las jurisdicciones más ricas, que deben pagar un precio por obtener los beneficios derivados de la integración en un mismo Estado**[7].

[7] Desde esta perspectiva, el déficit en la balanza fiscal de una jurisdicción debe ser confrontado, para su enjuiciamiento, con el saldo de su balanza de pagos. Sobre las balanzas fiscales de las comunidades autónomas españolas véase el espléndido trabajo de BARBERÁN *et al.* (1998).

Los tres principios así entendidos –autonomía, responsabilidad y nivelación– se integran en el diseño de un esquema descentralizado de ingresos que, de forma muy sintética, consta de tres pilares. En primer lugar, han de cuantificarse las necesidades de gasto de las diversas jurisdicciones. En segundo lugar, debe definirse un ámbito relevante de actuación del poder fiscal de las jurisdicciones subcentrales mediante sus propios tributos y determinarse qué esfuerzo fiscal se va a fijar como razonable sobre esos ingresos propios. Por último, ha de ponerse en marcha un sistema de transferencias de nivelación.

3. Una valoración sucinta del sistema de financiación autonómica

A mi entender, el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común encaja sin ninguna violencia –y creo que de forma deliberada– en el marco teórico que acaba de presentarse [8]. Las necesidades de gasto de las comunidades autónomas se han determinado a partir del coste efectivo de los servicios transferidos, primero, y luego, adicionalmente, de las variables del artículo 13 de la LOFCA. El papel atribuido a los tributos propios por el modelo teórico lo vienen desempeñando, en nuestro país, los tributos cedidos, pudiendo identificarse el esfuerzo fiscal estándar con nuestra «recaudación normativa». Finalmente, la participación en los impuestos estatales no cedidos es una genuina transferencia de nivelación.

En la evolución temporal de este modelo cabe identificar –de forma ciertamente simplificadora– dos etapas. La primera se extiende hasta 1996 y está caracterizada por un predominio del principio de nivelación. La segunda se inaugura en 1997 y otorga la preeminencia a los principios de autonomía y responsabilidad.

En efecto, en el modelo vigente hasta 1996 las necesidades de gasto autonómicas se financian con la participación en los ingresos del Estado y con los tributos cedidos, reservándose los recargos y los tributos propios regionales para financiar la prestación de bienes y servicios públicos por encima del nivel básico garantizado por los anteriores instrumentos.

Resulta evidente que la autonomía fiscal de las comunidades autónomas se mantiene en un nivel mínimo (el de los recargos y unos inciertos impuestos propios regionales), ya que los tributos cedidos no son auténticos tributos regionales sino, más bien, participaciones territorializadas en la recaudación de determinados gravámenes. La valoración no puede ser muy distinta desde el punto de vista de la responsabilidad, sobre todo si se tiene en cuenta que la cesión de tributos afecta a impuestos que carecen del requisito de generalidad, necesario, como hemos visto, junto al criterio de visibilidad, para hacer efectivo el principio de responsabilidad. Este juicio debe, no obstante, modificarse en 1994, cuando se hace explícita la participación en el 15 por 100 de la cuota del IRPF devengada en el territorio de cada comunidad autónoma. A partir de este momento las comunidades autónomas van a integrar en su hacienda la participación en un impuesto general y altamente perceptible, lo que constituye, siempre en mi opinión, un avance innegable desde el punto de vista de la eficiencia del sistema.

[8] Otra cosa es, por supuesto, que este modelo haya adolecido –adolezca, aún– en su concepción y desarrollo de determinados defectos.

La preocupación principal durante esta larga etapa es la garantía de la nivelación entre comunidades autónomas, llegándose incluso a establecer un sistema de topes para impedir una evolución excesivamente diferenciada de la financiación entre comunidades.

A partir de 1997 el esquema de funcionamiento de las haciendas regionales es, aparentemente, el mismo, pero en realidad ha experimentado algunas mutaciones sustanciales. Los tributos cedidos conservan su denominación originaria pero –con la excepción del Impuesto sobre Operaciones Societarias, que mantiene su condición de participación territorializada– se han transformado en auténticos tributos propios regionales al conferirse a las comunidades autónomas amplias competencias para determinar el importe de sus respectivas deudas tributarias. Adicionalmente, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se ha incorporado al grupo de los tributos cedidos, añadiendo a la participación territorializada del 15 por 100, ya existente, la cesión de otro 15 por 100 sobre el que las comunidades pueden ejercer determinadas competencias normativas[9].

Desde la perspectiva de los principios de autonomía y responsabilidad el avance es incuestionable. Las comunidades autónomas disponen, por fin, de tributos propios en una proporción no despreciable de sus recursos y además están en condiciones de incrementar o reducir el volumen de sus ingresos y, por consiguiente, de sus gastos, en respuesta a las demandas de sus ciudadanos.

Por lo que atañe a la nivelación, en esta etapa se establece una regla clara de igualación de recursos, inexistente hasta entonces: el incremento de los ingresos de una comunidad no puede ser inferior al 90 por 100 del incremento del conjunto de comunidades. A cambio, este criterio hace posible que las diferencias en la evolución de la financiación entre comunidades sean mayores que en el período anterior.

4. Efectos de la reforma del IRPF sobre la financiación de las comunidades autónomas[10]

Antes de introducir algunas reflexiones sobre la evolución futura del sistema de financiación conviene que nos detengamos en la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que acaba de concluir su andadura parlamentaria. La reforma del IRPF tiene importancia por sí misma al afectar al tributo con mayor relevancia social, económica y política de nuestro sistema fiscal, pero, adicionalmente, los cambios que se introduzcan en ese impuesto pueden incidir en las competencias que las comunidades autónomas ostentan sobre el mismo, tanto en la vertiente normativa como en la recaudatoria.

Reforma del IRPF y competencias normativas

Las competencias normativas de las comunidades autónomas en el IRPF vienen reconocidas, en primer lugar, en el artículo 19.2 de la LOFCA, a cuyo tenor, en el IRPF, cada comunidad autónoma podrá asumir competencias normativas en la regulación de la tarifa y las deducciones de la cuota.

[9] Cuando se completen los traspasos en materia de educación las competencias de las comunidades se extenderán al 30 por 100 del IRPF, desapareciendo la participación territorializada.

[10] Esta sección está basada en López Laborda (1998).

El artículo 13.uno de la vigente Ley de Cesión de Tributos (en adelante, LCT) especifica cuál es el alcance de las competencias fijadas por la LOFCA. Las comunidades autónomas pueden regular:

- La tarifa autonómica, individual y conjunta.
- Las deducciones por circunstancias personales y familiares, por inversiones no empresariales y por aplicación de renta, siempre que no supongan, directa o indirectamente, una minoración del gravamen efectivo de alguna o algunas categorías de renta.

Aunque la nueva de Ley del IRPF modifica sustancialmente la estructura del gravamen, sin embargo no afecta las competencias de las comunidades autónomas en el tramo autonómico del Impuesto. Ello puede provocar la aparición de algunas situaciones dignas de tomar en consideración:

1. Si bien la Ley del IRPF no incorpora expresamente la tarifa conjunta, esa posibilidad sigue abierta para las comunidades autónomas. Por lo tanto, respetando los mínimos personal y familiar fijados por el nuevo Impuesto y el límite del 20 por 100 establecido por el artículo 13.uno de la LCT, **las comunidades autónomas pueden mantener la existencia de tarifas autonómicas individuales y conjuntas.**
2. De acuerdo con la LOFCA, las comunidades autónomas sólo tienen atribuidas competencias normativas en relación con las deducciones de la cuota del IRPF. Por consiguiente, no podrán alterar el régimen establecido por la nueva Ley del IRPF en materia de mínimo personal y familiar. Ahora bien, **las comunidades conservan sus competencias para regular las deducciones de la cuota por circunstancias personales y familiares, por inversiones no empresariales y por aplicación de renta.** Eso quiere decir que pueden seguir creando sus propias deducciones atendiendo a circunstancias como la edad del sujeto pasivo, el número de hijos, los ascendientes, la adquisición de vivienda, habitual o no, etc. En el cuadro 2 se resumen las deducciones introducidas por las comunidades autónomas en 1998.

Indudablemente, el ejercicio por las comunidades autónomas de sus competencias en cualquiera de estas materias –tarifa conjunta, deducciones familiares y personales en la cuota– puede llevar aparejado un incremento no despreciable de la complejidad del Impuesto. Pero en mi criterio tal resultado sería plenamente coherente con la aplicación efectiva de los principios de autonomía y responsabilidad.

Reforma del IRPF e ingresos autonómicos

Vamos a preguntarnos ahora por el impacto de la reforma del IRPF sobre los ingresos de las comunidades autónomas. Partiendo de que la reforma viene acompañada de una reducción general de la carga fiscal por el IRPF, asumida por el Gobierno de la Nación, podemos identificar los siguientes efectos [11]:

1. Desde luego, una reducción de los ingresos generados por el IRPF va a suponer una minoración de la financiación que perciben las comunidades autónomas en concepto

[11] Recientemente se han ocupado de este tema Ezquiaga y García (1998), Fernández Gómez (1998) y Monasterio (1998).

Cuadro 2
DEDUCCIONES AUTONÓMICAS EN LA CUOTA DEL IRPF, 1998

ARAGÓN	• Sujetos pasivos de edad igual o superior a 75 años, con base imponible inferior a 2.000.000 de pesetas (tributación individual) o 3.000.000 de pesetas (tributación conjunta): 25.000 pesetas. • Ascendientes de edad igual o superior a 75 años: 25.000 pesetas. • Invidentes, mutilados e inválidos: 25.000 pesetas.
BALEARES	• Sujetos pasivos de edad igual o superior a 65 años, con base imponible no superior a 1.500.000 pesetas (tributación individual) o 2.000.000 de pesetas (tributación conjunta): 4.000 pesetas. • Invidentes, mutilados e inválidos: 10.000 pesetas. • 15% de gastos de custodia, hasta 25.000 pesetas anuales. Mismos límites base imponible que deducción por edad. • 10% de gastos de estudios universitarios, hasta 10.000 pesetas por hijo.
CASTILLA Y LEÓN	• Familia numerosa: 30.000 + 10.000 a partir del cuarto hijo. • 10% de donaciones para rehabilitación o conservación del patrimonio histórico artístico.
CATALUÑA	• Por nacimiento de segundo o tercer hijo: 25.000 pesetas.
COMUNIDAD VALENCIANA	• Por nacimiento o adopción del tercero o sucesivos hijos: 25.000 pesetas. • Sujetos pasivos de edad igual o superior a 65 años: 10.000 pesetas. • Adquisición de primera vivienda habitual por sujetos pasivos de edad igual o inferior a 35 años: 3%. • Cantidades destinadas a la adquisición o rehabilitación de vivienda habitual procedentes de ayudas públicas: 15.000 pesetas. • Donaciones con finalidad ecológica: 20%. • Donaciones relativas al patrimonio cultural valenciano: 5%.
GALICIA	• Por nacimiento de hijos: 20.000 (1.º y 2.º), 30.000 (3.º), 40.000 (4.º), 50.000 pesetas (5.º y sucesivos).
LA RIOJA	• Adquisición o rehabilitación de primera vivienda por menores de 32 años, con base imponible no superior a 3.000.000 (tributación individual) o 5.000.000 de pesetas (tributación conjunta): 5%. • Adquisición o rehabilitación de segundas viviendas en el medio rural: 7%, hasta 75.000 pesetas.
MADRID	• Por nacimiento de hijos, siempre que la base imponible del sujeto pasivo no sea superior a 3.500.000 (tributación individual) o 5.000.000 de pesetas (tributación conjunta): 25.000 pesetas por cada hijo. • Por ascendientes inválidos de edad igual o superior a 65 años: 10.000 pesetas. Mismo límite base imponible. • Donativos a fundaciones: 10%.
MURCIA	• Adquisición o rehabilitación de vivienda habitual: 2%. • Adquisición de vivienda nueva no habitual: 10%. • Donaciones a fundaciones: 20%.

FUENTE: Elaboración propia.

Cuadro 3
TARIFA AUTONÓMICA Y TARIFA ESTATAL EN EL NUEVO IRPF

Tramos de base liquidable pesetas	*Tipo estatal porcentaje*	*Tipo autonómico porcentaje*	*Tipo global porcentaje*	*Tipo autonómico/global porcentaje*
600.000	15,00	3,00	18,00	16,67
1.500.000	20,17	3,83	24,00	15,96
2.000.000	23,57	4,73	28,30	16,71
2.500.000	31,48	5,72	37,20	15,38
4.400.000	38,07	6,93	45,00	15,40
en adelante	39,60	8,40	48,00	17,50

de participación territorializada en la recaudación líquida del Impuesto. Además, como la modificación operada en la estructura del Impuesto no afectará de manera uniforme a todas las comunidades, el impacto de la reducción impositiva se distribuirá entre ellas desigualmente.

2. En la medida en que el IRPF interviene en la cuantificación de los ITAE (Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente), la reducción de la recaudación por aquel impuesto minorará el importe de los ITAE y, por tanto, también los ingresos de las comunidades autónomas por participación en los impuestos estatales no cedidos.
3. Por lo que se refiere al rendimiento generado por la parte del IRPF sobre la que las comunidades pueden ejercer sus competencias normativas, es indudable que la reforma del Impuesto producirá, también, efectos sobre los ingresos autonómicos. Aun cuando la reforma garantizase su neutralidad desde el punto de vista recaudatorio, esto es, asegurara que las comunidades autónomas iban a seguir percibiendo, con el gravamen autonómico, los mismos recursos que antes de la reforma, tal neutralidad podría conseguirse a nivel agregado, pero no para todas y cada una de las comunidades autónomas.

   Esta neutralidad global de la reforma parece perseguirse con la fijación de unos tipos marginales en la tarifa complementaria que, como se aprecia en el cuadro 3, representan porcentajes superiores al 15 por 100 del tipo global (estatal y autonómico) y que difieren para los distintos tramos de base liquidable. Si esto es, efectivamente, así, habrá algunas comunidades beneficiadas con el nuevo impuesto autonómico y otras, lógicamente, perjudicadas.

   También cabe que la reforma no sea neutral y que pretenda garantizar a todas las comunidades autónomas al menos los mismos recursos que obtenían con el IRPF antes de la reforma.

Ciertamente, la disminución de los ingresos autonómicos, a través de los tres efectos que se acaban de señalar, puede ser corregida si la reforma del IRPF tiene un impacto positivo sobre la actividad económica, y derivadamente, sobre la recaudación tributaria. En efecto, es posible que, a consecuencia de la reforma, los individuos modifiquen algunas de sus decisiones económicas (sobre su trabajo o ahorro, por ejemplo) y eso provoque un aumento de sus bases liquidables y, en consecuencia, del IRPF que deban satisfacer. Este incremento de la recaudación favorecerá a las comunidades autónomas, vía aumento de los ITAE y de la participación territorializada en el IRPF, pero también elevará los ingresos percibidos con el gravamen autonómico sobre la renta: como la tarifa autonómica se aplica sobre una base liquidable común, el aumento de ésta se traducirá en el incremento de la recaudación del impuesto autonómico [12].

Una vez delimitados los efectos ocasionados por la reforma del IRPF sobre la financiación autonómica y concretados esos efectos en una previsible reducción de los ingresos percibidos por las comunidades autónomas, debemos interrogarnos acerca de la pertinencia del establecimiento de algún mecanismo que limite o elimine esas pérdidas.

Monasterio (1998) entiende que los argumentos en apoyo de la instrumentación de una compensación en favor de las comunidades autónomas pueden basarse en el hecho de que los ingresos autonómicos quedan afectados, a consecuencia de la reforma del IRPF, sin que las comunidades autónomas hayan ejercido sus competencias tributarias. Y la única vía que este autor encuentra para llevar a cabo esa compensación es la aplicación del artículo 13.3 de la LOFCA, que permite la revisión del porcentaje de participación en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos «cuando se lleven a cabo reformas sustanciales en el sistema tributario del Estado».

Por mi parte, no puedo compartir las opiniones favorables al establecimiento de compensaciones para las comunidades autónomas. La razón estriba en que las comunidades autónomas conocían la intención de la Administración Central de impulsar la reforma del IRPF y de reducir la tributación por este impuesto y asumieron las consecuencias derivadas de estas decisiones con su aceptación mayoritaria, el 23 de septiembre de 1996, del «Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001» [13].

El propio modelo de financiación recoge una garantía para proteger a las comunidades autónomas frente a una evolución del IRPF irregular o significativamente inferior a la de la participación en los impuestos estatales no cedidos. Concretamente, se garantiza que en el conjunto del quinquenio los recursos proporcionados por la tarifa complementaria y por la participación territorializada en el IRPF tendrán un crecimiento igual, como mínimo, al experimentado por el PIB estatal en términos nominales. En caso de que este último crezca por encima de la recaudación del Estado por el IRPF en el mismo período quinquenal, la garantía de crecimiento mínimo de la financiación de cada comunidad será del 90 por 100 del incremento del IRPF estatal.

En el nuevo sistema el incremento de los recursos de las comunidades debe producirse a través de tres vías: la mejora de la gestión tributaria autonómica, la lucha contra el fraude fiscal y el ejercicio por las comunidades autónomas de sus competencias normativas.

[12] Cuando la decisión fiscal de una jurisdicción (por la vertiente del gasto o la del ingreso) afecta a los ingresos o gastos de otras jurisdicciones, se dice que se ha producido una «externalidad fiscal indirecta». Si las jurisidicciones implicadas son de distinto nivel, como los órganos centrales del Estado y las comunidades autónomas, la externalidad se adjetiva de «vertical». Para una reflexión sobre la descentralización del IRPF a las comunidades autónomas y las externalidades fiscales que puede ocasionar la fórmula de superposición elegida –aplicación de tarifas diferentes a una base liquidable común– véase López Laborda (1996).

[13] Véase la *Resolución del 26 de marzo de 1997, de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, por la que se ordena la publicación del Acuerdo 1/1996, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001*, BOE número 96, de 22 de abril de 1997, pp. 12.725-12.741 (corrección de erratas, BOE número 140, de 12 de junio de 1997, p. 17.998). Especialmente Acuerdo Primero, apartado 3, y Acuerdo Séptimo, epígrafe 2.1.

Cuadro 4
INCREMENTO DE LA FINANCIACIÓN POR IRPF DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN
Garantía de crecimiento mínimo igual al del PIB estatal
(en millones de pesetas)

	1997	*1998*	*1999*	*2000*	*2001*	*Ganancia total*
Recaudación mínima por IRPF	37.308,5	39.174,0	41.132,7	43.189,3	45.348,8	
Ganancia crecimiento IRPF nacional 4%	496,5	1.032,0	1.607,7	2.226,3	2.887,8	8.250,3
Ganancia crecimiento IRPF nacional 5%	–	–	–	–	–	–
Ganancia crecimiento IRPF nacional 6%	–	–	–	–	–	–

FUENTE: Elaboración propia a partir de LÓPEZ LABORDA (1997).

No obstante estos argumentos, a mi juicio, de peso, lo cierto es que en abril de 1998 el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas tomó un acuerdo mediante el cual se garantiza que los ingresos autonómicos derivados del IRPF tendrán, **en todo caso**, un crecimiento igual, como mínimo, al experimentado por el PIB estatal. Este mismo límite se aplicará, por otra parte, a la evolución de la participación de las comunidades autónomas en los impuestos estatales no cedidos. En mi opinión, este acuerdo hace recaer, indebidamente, el peso de la reforma del IRPF sobre los órganos centrales del Estado y supone, en realidad, una reforma del modelo de financiación para el período 1997-2001: **la modificación del Impuesto sobre la Renta sirve de excusa para la alteración de ciertas reglas del modelo que no estaban operando satisfactoriamente para algunas comunidades.**

En el cuadro 4 se simula qué repercusión tendría la introducción de esta nueva cláusula para la Comunidad Autónoma de Aragón, supuesta su aplicación al quinquenio 1997-2001. Para confeccionar este cuadro hemos utilizado las hipótesis y resultados presentados en López Laborda (1997). En aquel trabajo se analizaba la evolución de la financiación autonómica en el período 1997-2001 bajo seis escenarios alternativos. En todos ellos se manejaba una hipótesis de crecimiento anual del PIB nominal del 5 por 100. Además, se consideraban dos hipótesis alternativas de crecimiento de los ITAE: el 5 y el 6 por 100. Finalmente, se utilizaban tres posibles tasas de evolución del IRPF nacional: 4, 5 y 6 por 100.

Como se observa en el cuadro, la aplicación de la nueva garantía beneficia a la Comunidad Autónoma de Aragón en los escenarios que consideran una tasa anual de crecimiento del IRPF nacional del 4 por 100, esto es, inferior a la tasa de crecimiento del PIB. Los ingre-

sos provenientes del IRPF podrían aumentar, en el conjunto del quinquenio, hasta en 8.000 millones de pesetas. Si a esta cifra le añadimos la imputable a las restantes comunidades, el coste para los órganos centrales del Estado del nuevo modelo de financiación autonómica podría incrementarse en torno a 100.000 millones de pesetas.

5. Algunas reflexiones sobre el futuro próximo de la financiación autonómica

Previsiblemente, la próxima revisión del modelo de financiación autonómica va a procurar, entre sus objetivos fundamentales, la profundización en la descentralización tributaria hacia las comunidades autónomas. Las fórmulas que se ofrecen son conocidas: la ampliación de la cesión del IRPF, la descentralización del IVA y de los Impuestos Especiales, etc.

En esta sección no voy a tratar de presentar una propuesta de revisión del sistema de financiación. Mi propósito se reduce a ofrecer una serie de reflexiones que iluminen –o quizá, al contrario, lo oscurezcan aún más– el camino que ha de seguir ese proceso de potenciación de la descentralización fiscal.

- **La descentralización fiscal en España tiene la ventaja, frente a otros países de estructura federal, de que parte de la existencia de un sistema fiscal uniforme, lo que permite satisfacer las exigencias mínimas de la armonización tributaria:** regulación común de los impuestos hasta la determinación de la base liquidable, fijación de límites inferiores y superiores a las competencias regionales sobre los tipos de gravamen, creación de órganos de coordinación, establecimiento de puntos de conexión y de normas anti-elusión.
  Estos criterios se han seguido en la cesión de tributos a las comunidades autónomas, incluido el IRPF, por lo que no puedo compartir las propuestas tendentes a dar marcha atrás en la cesión. Y estos criterios deberían cumplirse en la descentralización ulterior de otros impuestos. La experiencia comparada nos advierte de los problemas que presenta una situación de excesiva diferenciación fiscal entre jurisdicciones y de la dificultad de recorrer el camino desde la diversidad hasta la armonización [14].
- **Si se quiere dotar de cierta estabilidad al sistema de financiación habrá que prever los efectos a medio y largo plazo de las propuestas que se realicen y de las medidas que se adopten**, evitando las soluciones miopes y *ad hoc* que vienen caracterizando al modelo desde sus orígenes (variables del Fondo de Compensación Interterritorial, evolución temporal del IRPF, financiación de la Sanidad, etc.).
  Llevada al terreno de la descentralización fiscal, la recomendación anterior es una invitación a anticipar, en la medida de lo posible, qué va a ocurrir en el futuro con los tributos cuya atribución a las comunidades se discuta. Así, la descentralización del IVA y de los Impuestos Especiales no puede desligarse, por una parte, del complejo proceso de armonización de esos tributos en el ámbito europeo, y por otro lado, no debe realizarse desconociendo que se trata de instrumentos fundamentales en manos del nivel

[14] Véase, por ejemplo, Boadway y Flatters (1994), Kenyon (1997) y McLure (1997),

central para compensar eventuales reducciones en la recaudación de otros ingresos públicos.

- **Si el Estado central ha de seguir desempeñando sus funciones también deberá disponer de los instrumentos fiscales que le permitan llevarlas a cabo.** Así, en la medida en que la función de redistribución de la renta y de la riqueza siga siendo una competencia predominantemente estatal, el nivel central deberá mantener su preeminencia en el IRPF.

  La participación no anecdótica del nivel central en la recaudación de los tributos descentralizados es, además, conveniente por otro motivo. Si el Estado mantiene amplias competencias normativas sobre esos gravámenes –como, de hecho, ocurre en nuestro país con los tributos cedidos y ocurrirá, seguramente, con otros tributos que puedan descentralizarse– su interés por regularlos adecuadamente, garantizando, por ejemplo, su potencial recaudatorio, dependerá directamente del grado en que se vean afectados sus recursos. Si la recaudación de esos tributos fluye íntegra o principalmente hacia las comunidades autónomas, desaparece el incentivo para una buena regulación estatal.

- La descentralización fiscal persigue el reforzamiento de la autonomía y la responsabilidad. Como hemos visto en la segunda sección del trabajo, la responsabilidad puede hacerse efectiva, una vez garantizado un espacio relevante para la imposición propia, mediante participaciones territorializadas. **Si se considera, entonces, que el nivel de autonomía fiscal alcanzado en nuestro país no es insuficiente (especialmente, tras la ampliación del tramo autonómico en el IRPF hasta el 30 por 100) la vía más sencilla que podría seguir la descentralización sería la del establecimiento de participaciones en la recaudación de algunos tributos generales y perceptibles.**

  Los tributos candidatos para ser objeto de una descentralización de este tipo son los Impuestos Especiales y el IVA [15]. La fórmula no parece excesivamente compleja. Cada comunidad autónoma podría percibir una participación territorializada en los Impuestos Especiales de fabricación y en el IVA en función de algún indicador de consumo regional, y en el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, atendiendo a las matriculaciones definitivas realizadas en cada territorio.

  La principal objeción a esta fórmula reside, a mi parecer, en que el aumento, para los ciudadanos, de la visibilidad de la carga tributaria imputable a sus respectivas comunidades autónomas sería, previsiblemente, muy reducido. Para que estas participaciones mostraran un grado de visibilidad más elevado podría dividirse el tipo de gravamen en un tipo central y otro autonómico, atribuible al conjunto de comunidades autónomas e inmodificable por éstas [16].

- **Aunque hemos afirmado al principio del trabajo que no existe una incompatibilidad conceptual entre descentralización y nivelación, debe asumirse que tal incompatibilidad puede producirse en el terreno práctico**. En los países descentralizados, con la excepción de Canadá, parece existir una clara relación inversa entre grado de autonomía y de nivelación [17]. Una mayor descentralización acaba transformando las transferencias de nivelación, de un mecanismo automático e implícito a

[15] No obstante, debe reconocerse que la propuesta de descentralización del IVA que realiza el *Libro Blanco sobre financiación de las Comunidades Autónomas* (Monasterio *et al.*, 1995) no está aislada en el ámbito comparado. Esquemas similares son estudiados para su aplicación al Reino Unido por Blow, Hall y Smith (1996a, 1996b). Por otra parte, las investigaciones sobre el régimen definitivo del IVA también consideran la posibilidad –en algún caso, incluso, la conveniencia– de la existencia de un IVA descentralizado: véase Genser (1995) y Bird y Gendron (1998). En contra de estas fórmulas, McLure (1997).

[16] La mayor utilidad de estas participaciones se encuentra, seguramente, en sus consecuencias financieras. Véase una discusión de este aspecto en Ruiz Huerta y López Laborda (1998, pp. 649-650).

[17] Véase Solé (1995), especialmente cuadro 4, p. 31.

otro negociado y explícito. Y como afirman Boadway y Flatters (1994, pp. 59-60): «Cuanto más elevado sea el grado de descentralización, más grande será el montante de nivelación requerido, pero más pequeño puede ser el sentimiento de comunidad nacional y, de aquí, la capacidad del gobierno federal para mantener el consenso en favor de la igualación. Mientras la descentralización aumenta la necesidad económica de la nivelación, puede disminuir el deseo político de llevarla a cabo»[18].

6. **Conclusiones**

En este trabajo se ha presentado una serie de reflexiones sobre el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común, su desarrollo hasta la actualidad y su evolución futura, tomando como referencia los principios de autonomía y responsabilidad fiscal y nivelación. Recordemos, para terminar, las conclusiones más relevantes:

1. La autonomía fiscal exige el máximo de financiación basada en los tributos propios de las jurisdicciones subcentrales. Ahora bien, la descentralización tributaria encuentra un límite en la financiación de las necesidades de gasto vinculadas a las competencias ejercidas por cada jurisdicción. No es, por tanto, autonomía tributaria la apropiación creciente e ilimitada de los ingresos devengados en el territorio de una juridicción o por los residentes en la misma.
2. El incremento del peso de los impuestos propios aumentará la responsabilidad fiscal, pero ésta no es incompatible con la utilización, junto a aquellos tributos, de fórmulas de participación territorializada en tributos generales y visibles que aseguren que la carga tributaria recae sobre los beneficiarios del gasto público y que éstos perciben claramente esa carga.
3. La nivelación no se trata sólo de una manifestación de la solidaridad de las jurisidicciones más ricas hacia las más pobres sino también de una expresión de la conveniencia de las jurisdicciones más ricas, que pagan un precio a las más pobres por obtener los beneficios derivados de la pertenencia a un mismo Estado.
4. En la evolución temporal del modelo de financiación de las comunidades autónomas cabe identificar dos etapas. La primera se extiende hasta 1996 y está caracterizada por un predominio del principio de nivelación. La segunda se inaugura en 1997 y otorga la preeminencia a los principios de autonomía y responsabilidad.
5. La reforma del IRPF no altera las competencias normativas que sobre ese impuesto tienen atribuidas las comunidades autónomas. Por lo que respecta a los ingresos autonómicos, para limitar los efectos negativos de la reforma el Consejo de Política Fiscal y Financiera ha acordado que los ingresos derivados del IRPF tendrán, en todo caso, un crecimiento igual, como mínimo, al experimentado por el PIB estatal. Este acuerdo constituye una auténtica «reforma oculta» del modelo aprobado para el quinquenio 1997-2001.
6. El proceso de reforzamiento de los principios de autonomía y responsabilidad debe realizarse garantizando las exigencias mínimas de la armonización tributaria, antici-

[18] Véase, también, BEGG *et al.* (1993), especialmente pp. 94 y ss. Se trata de un trabajo, en mi opinión, magnífico aunque poco conocido.

pando los efectos a medio y largo plazo de las medidas que se adopten y asegurando que los otros niveles del Estado también van a poder desempeñar adecuadamente sus funciones. Si se considera que el nivel de autonomía fiscal alcanzado en nuestro país no es insuficiente, la vía más sencilla que podría seguir la descentralización sería la del establecimiento de participaciones en la recaudación de algunos tributos generales y perceptibles.

7. Finalmente, debe subrayarse que aunque no existe una incompatibilidad conceptual entre descentralización y nivelación lo cierto es que tal incompatibilidad puede producirse en la práctica.

Bibliografía

BARBERÁN, R. *et al.*, «La actuación de la Administración Central desde la perspectiva regional: las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas españolas», *XXIV Reunión de Estudios Regionales*, Zaragoza, 28 a 30 de octubre de 1998.

BEGG, D. *et al.*, *Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe?*, Londres, Centre for Economic Policy Research, 1993.

BIRD, R.M. y GENDRON, P.P., «Dual VATs and Cross-Border Trade: Two Problems, One Solution?», *International Tax and Public Finance*, 5 (3), 1998, pp. 429-442.

BLOW, L., HALL, J. y SMITH, S., «Financing Regional Government in Britain», *Commentary*, n.° 54, Londres, Institute for Fiscal Studies, 1996a.

—, «Financing Regional Government in the UK: some Issues», *Fiscal Studies*, 17 (4), 1996b, pp. 99-120.

BOADWAY, R.W., «Review on "The Uneasy Case for Equalization Payments", by D. USHER», *National Tax Journal*, 49 (4), 1996, pp. 677-686.

BOADWAY, R.W. y FLATTERS, F.R., *Equalization in a Federal State*, Ottawa, Economic Council of Canada, 1982.

—, «Fiscal Federalism: Is the System in Crisis?», en K.G. BANTING, D.M. BROWN y T.J. COURCHENE, eds., *The Future of Fiscal Federalism*, 1994, pp. 25-74, Kingston, School of Policy Studies.

BOADWAY, R.W. y HOBSON, P.A.R., *Intergovernmental Fiscal Relations in Canada*, Toronto, Canadian Tax Foundation, 1993.

BUCHANAN, J., «Federalism and Fiscal Equity», *American Economic Review*, 40 (4), 1950, pp. 583-599.

DAHLBY, B. y WILSON, L.S., «Fiscal capacity, tax effort, and optimal equalization grants», *Canadian Journal of Economics*, 27 (3), 1994, pp. 657-672.

EZQUIAGA, I. y GARCÍA, F., «La reforma del IRPF y las Comunidades Autónomas», *Cuadernos de Información Económica*, 135, 1998, pp. 65-69.

FERNÁNDEZ GÓMEZ, N., «La reforma del IRPF y el sistema de financiación», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, n.º 2-3, 1998, pp. 203-217.

GENSER, B., «Patterns of tax arbitrage and decentralized tax autonomy», *10th Pinhas Sapir Center Conference in memoriam of Eitan Berglas*, Tel Aviv University, 1995.

KENYON, D.A., «Tax Policy in an Intergovernmental Setting: Is it Time for the U.S. to Change?», en R.C. FISHER, ed., *Intergovernmental Fiscal Relations*, Boston, Kluwer Academic Publishers, 1997, pp. 61-97.

KING, D.N., *Fiscal Tiers. The Economics of Multi-Level Government*, Londres, George Allen & Unwin, 1984.

LADD, H.F. y YINGER, J., «The Case for Equalizing Aid», *National Tax Journal*, 47 (1), 1994, pp. 211-224.

López Laborda, J., «Dos cuestiones sobre la descentralización del IRPF», *Revista Asturiana de Economía*, n.º 7, 1996, pp. 7-18.
—, *Algunas simulaciones de la evolución de la financiación autonómica en el período 1997-2001*, Zaragoza, Consejo Económico y Social de Aragón, 1997.
—, *Efectos de la reforma del IRPF sobre la financiación de las Comunidades Autónomas*, Zaragoza, Consejo Económico y Social de Aragón, 1998.
Mathews, R., *Fiscal Equalisation-Political, Social and Economic Linchpin of Federation*, Canberra, Australian National University, Federalism Research Centre, 1994.
McLure, Jr., Ch.E., «Topics in the Theory of Revenue Assignment. Gaps, traps, and nuances», en M.I. Blejer y T. Ter-minassian, eds., *Macroeconomic Dimensions of Public Finance*, Londres, Routledge, 1997, pp. 94-109.
Monasterio Escudero, C., «La reforma del IRPF y sus efectos sobre la financiación autonómica», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, n.º 2-3, 1998, pp. 177-188.
Monasterio, C., Pérez, F., Sevilla, J.V. y Solé, J., *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1995.
Oakland, W.H., «Fiscal Equalization: An Empty Box?», *National Tax Journal*, 47 (1), 1994, pp. 199-210.
Petchey, J., Shapiro, P. y Walsh, C., «Transfers in Federal Systems: A Critical Survey», en R.C. Fisher, ed., *Intergovernmental Fiscal Relations*, Boston, Kluwer Academic Publishers, 1997, pp. 99-137.
Ruiz-Huerta, J. y López Laborda, J., «Las haciendas autonómicas en 1997: reforma de la financiación de la Sanidad y del Concierto Económico con el País Vasco», en E. AJA, dir., *Informe Comunidades Autónomas 1997*, vol. 1, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1998, pp. 631-652.
Solé Vilanova, J., «Corresponsabilidad fiscal y nivelación de recursos: panorámica de la financiación autonómica e idoneidad del análisis del sistema comparado», en Varios Autores, *Seminario sobre la corresponsabilidad fiscal y nivelación de recursos*, 1994, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 1995, pp. 11-34.
Usher, D., *The Uneasy case for Equalization*, Vancouver, The Fraser Institute, 1995.

* Este trabajo forma parte del proyecto de investigación 18/97, financiado por la Diputación General de Aragón (CONSI+D).

Comentario a la ponencia de Julio López Laborda

Por **José Antonio Biescas Ferrer**
Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Zaragoza

La ponencia «Autonomía, responsabilidad y nivelación en la financiación autonómica», que ha presentado Julio López Laborda, refleja la madurez que puede alcanzarse en una línea de investigación después de haber trabajado con intensidad y rigor durante varios años, tras haber elaborado su tesis doctoral «Los equilibrios financieros en el Estado de las autonomías», publicada en 1991 por el Instituto de Estudios Fiscales.

La ponencia comienza precisando los términos que se consideran más relevantes a la hora de poder evaluar un modelo de hacienda descentralizada, sistematizándose en el cuadro número 1 los argumentos existentes en apoyo de la nivelación; pasa a continuación a diferenciar las etapas por las que ha transitado el sistema de financiación autonómica en España; analiza la previsible incidencia de la próxima reforma del IRPF en la financiación autonómica tras el importante acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de abril de este año, y termina con una reflexión general sobre los contenidos deseables de la futura reforma del modelo que deberá estar vigente a lo largo del período 2002-2006.

Siguiendo este esquema en mi comentario voy a plantear alguna posible línea de desarrollo adicional, aunque soy consciente de que seguir estas recomendaciones podría hacer crecer la extensión de la ponencia más allá de lo razonable. Pero, sobre todo, voy a subrayar las cuestiones que me parecen más polémicas, a partir de las cuales podría iniciarse el coloquio ya que el papel de los comentaristas debería ser suscitar el debate entre los participantes en esta reunión de la AECR.

Una primera ampliación que podría sugerirse en el enfoque de la ponencia es la incorporación de los regímenes especiales de financiación, ya que se hace referencia exclusiva a las comunidades autónomas de régimen común, dejando fuera, por tanto, al País Vasco y a Navarra. Si se tuvieran en cuenta estos regímenes –y en la ponencia se afirma que hablar de nivelación es hablar de equilibrio financiero horizontal– podría plantearse más a fondo las diferencias de financiación que en la práctica existen entre unas comunidades autónomas y otras y que el propio autor de la ponencia ha analizado en otros trabajos, poniendo de manifiesto la evolución de las holguras financieras para el caso de la Comunidad de Navarra, que habrían disminuido tras el Convenio aprobado en 1990. Aunque pueda resultar paradójico, cuando se analizan las cifras más recientes de endeudamiento por habitante en las diecisiete comunidades autónomas, Navarra aparece a la cabeza mientra que el País Vasco se encuentra en el tercer lugar, hechos que pueden explicarse tanto desde el lado de los ingresos –y a ello contribuye el mantenimiento de una presión fiscal inferior a la existente en el resto del Estado– como a la evolución del gasto en estos últimos años. Navarra se sitúa también en primer lugar de todas las comunidades si la relación se establece entre deuda viva y PIB regional.

Aunque la LOFCA pretendió diseñar un modelo de carácter general quedaron fuera de este marco, como es sabido, las comunidades vasca y navarra, que se acogieron al contenido de la Disposición Adicional Primera de la Constitución, que ampara y respeta los derechos

históricos de los territorios forales pero que debe hacerlo teniendo en cuenta también el contenido del artículo 138.2 de la Constitución cuando señala que «*las diferencias entre los Estatutos de las Comunidades Autónomas no podrán implicar en ningún caso privilegios económicos o sociales*».

En el texto de la ponencia se advierte que se lleva a cabo una sucinta valoración del sistema de financiación autonómico en sus distintas etapas utilizando como criterio de delimitación el mayor o menor grado de corresponsabilidad existente, pero quizá podrían haberse comentado algunos hechos de la importancia del retraso con que apareció la sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de octubre de l990, lo que ha dificultado, sin duda, la utilización de las posibilidades de aplicación de recargos sobre la renta como fórmula de financiación de las comunidades autónomas. El crecimiento del endeudamiento y de las cargas a él asociadas en los años transcurridos desde que la Comunidad de Madrid intentó la utilización de esta vía, va a dificultar adicionalmente la utilización de este mecanismo. Tal como se pone de manifiesto en el cuadro 2 de la ponencia, las posibilidades de modificación de la presión fiscal que existen en un tramo del IRPF. tan sólo se utilizaron en 1998 para introducir deducciones adicionales en la cuota en nueve comunidades. La posibilidad legal de modificar al alza la presión fiscal ya existe tras la aprobación del acuerdo de financiación autonómica vigente para el período 1997-2001, pero ello es tan sólo una condición necesaria, pero no suficiente, para que pueda utilizarse este mecanismo de financiación.

La ampliación que se ha llevado a cabo de los techos competenciales de las comunidades autónomas que iniciaron sus procesos por la vía del artículo 143 de la Constitución y que está permitiendo la transferencia de las competencias en educación no universitaria a diversas comunidades, va a cerrar prácticamente este período de veinte años de intensa descentralización del gasto público en España, quedando únicamente por desarrollar los traspasos pendientes del Instituto Nacional de la Salud. Una vez constatado este hecho –la próxima culminación del proceso descentralizador– resulta lógico centrar los esfuerzos en plantear alternativas de descentralización fiscal desde la perspectiva de los ingresos para poder superar así la asimetría que hasta ahora ha caracterizado al modelo de financiación.

El epígrafe que puede resultar más polémico es, sin duda, el relativo a los efectos de la reforma del IRPF sobre la financiación de las comunidades autónomas y más concretamente la valoración que se hace de las compensaciones introducidas en el denominado «Acuerdo Único» de abril de 1998. Como es sabido en septiembre de 1996 el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó un acuerdo en relación a la financiación de las comunidades autónomas para el período 1997-2001, cuyas dos novedades más significativas son la cesión del 30 % de la tarifa del IRPF (15 % sobre el que se mantendrán potestades normativas en materia de mínimo exento, tipos y escala de gravamen y deducciones de la cuota, y otro 15 % de atribución de la recaudación territorializada) y la atribución de capacidad normativa a las comunidades autónomas en relación a los tributos cedidos –previa reforma de la LOFCA–, medidas que se inscriben claramente en el avance hacia la consecución de un mayor grado de corresponsabilidad fiscal. Sin embargo la reforma del IRPF ha afectado notablemente a las expectativas de obtención de ingresos de las comunidades autónomas de régimen

común y por ello, en la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera de abril de 1998, se acordó entre otros puntos la garantía de neutralidad financiera de la reforma, para lo cual se modificaba el acuerdo séptimo alcanzado en septiembre de 1996 en los puntos siguientes:

1) En el «límite mínimo de los recursos por IRPF» (epígrafe 2.1) se suprime la referencia alternativa de la garantía del 90% del incremento del IRPF estatal cuando el incremento sea inferior al del PIB nominal. Por ello el índice de incremento mínimo garantizado será el que resulte de aplicar el índice de incremento del PIB nominal a coste de los factores
2) Se establece una nueva garantía según la cual la participación en ingresos generales del Estado tendrá también como incremento mínimo garantizado el citado PIB nominal al coste de los factores.

Para el autor de la ponencia esta decisión –cuyo coste adicional para los órganos centrales del Estado del nuevo modelo de financiación podría situarse en torno a 100.000 millones de pesetas según la estimación que realiza– resulta criticable, señalando que *«por mi parte, no puedo compartir las opiniones favorables al establecimiento de compensaciones a las Comunidades Autónomas. La razón estriba en que las Comunidades Autónomas conocían la intención de la Administración central de impulsar la reforma del IRPF y de reducir la tributación por este impuesto y asumieron las consecuencias derivadas de estas decisiones con su aceptación mayoritaria del "Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001"»*. Efectivamente, la reforma de la Ley del IRPF se proponía en el programa electoral del Partido Popular, pero su concreción –y la cuantía del impacto negativo sobre la financiación de las comunidades autónomas– no podía conocerse. Resulta razonable, por tanto, que una vez conocido el Proyecto de Ley se hiciera uso de los contenidos del artículo 13.3 de la LOFCA cuando señala que «*el porcentaje de participación de cada Comunidad Autónoma únicamente podrá ser objeto de revisión en los siguientes supuestos [..] c) cuando se lleven a cabo reformas sustanciales en el sistema tributario del Estado*».

La interpretación que se ha hecho de este mecanismo cautelar de garantía de ingresos ha sido hasta ahora muy restrictiva y sería oportuno recordar las sucesivas minoraciones provocadas en la recaudación de tributos cedidos a las comunidades autónomas por cambios normativos anteriores a los acuerdos de septiembre de 1996 y que han sido estimadas en el 30% respecto al Impuesto sobre el Patrimonio, por encima del 50% en el Impuesto de Sucesiones y Donaciones y próximas al 25% en el de Transmisiones Patrimoniales (Linares, 1997). Aunque tras estas minoraciones no se hayan instrumentado medidas de compensación no parece que puedan existir dudas en relación a que la reforma del IRPF en marcha sea «*una reforma sustancial en el sistema tributario del Estado*».

Es por lo demás la postura mantenida por Monasterio (1998) y el argumento parece suficientemente consistente para justificar el llamado Acuerdo Único de abril de 1998 desde un punto de vista económico. Jurídicamente tampoco parece cuestionable que el propio Consejo de Política Fiscal y Financiera –que aprobó el Sistema de Financiación de las Comuni-

dades Autónomas para el quinquenio 1997-2001– vuelva sobre sus propios pasos y lo reforme en aspectos sustanciales tras una modificación no menos sustancial como la que supone el nuevo IRPF, utilizando por lo demás las competencias a que hace referencia el artículo 2 de la LOFCA cuando señala que este órgano consultivo y de deliberación entenderá *«en general de todo aspecto de la actividad financiera de las comunidades y de la hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada»*. En todo caso las críticas podrían dirigirse a la imprevisión que supuso el diseño y propuesta de un modelo de financiación de las comunidades autónomas que descansaba sobre un elemento básico –el IRPF– que iba a modificarse sustancialmente a corto plazo.

Si bien y tal como ha señalado Ezquiaga (1998), el acuerdo implica *«sorprendentemente una nueva transformación en la naturaleza del sistema»* no parece que el procedimiento utilizado sea incorrecto por más que pueda existir la sospecha –recogida en la ponencia– de que *«la modificación del impuesto sobre la renta sirve de excusa para la alteración de ciertas reglas del modelo que no estaban operando satisfactoriamente para algunas comunidades»*. En cualquier caso merecería la pena subrayarse que la nueva Ley del IRPF va a suponer un debilitamiento de los mecanismos de solidaridad interterritorial que han estado actuando hasta ahora en la economía española, y no resulta aventurado afirmar que cuando se actualicen en los próximos años trabajos como el expuesto en estas jornadas sobre *«la actuación de la Administración central desde la perspectiva regional: las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas españolas»* hayan disminuido significativamente los flujos de solidaridad que actualmente se pueden constatar.

El enfoque utilizado a la hora de establecer criterios sobre la futura reforma del modelo se mueve en el ámbito de las reflexiones generales y por ello en la ponencia se omite cualquier referencia al desarrollo actualizado de los dos fondos recogidos en el artículo 158 de la Constitución. Por lo que hace referencia al fondo de nivelación del punto uno de este artículo, que luego desarrolla el 15 de la LOFCA, puede resultar oportuno recordar que en los dos últimos PGE ha existido un crédito de 10.000 millones de pesetas que no ha sido utilizado porque no se ha consensuado una fórmula de reparto, y por enésima vez se ha creado un Grupo de Trabajo en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera para afrontar una problemática que debería resolverse posiblemente a través de la modificación del artículo 15 de la LOFCA. Entretanto sigue pendiente la garantía *«en todo el territorio español del nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales»* a que hace referencia el citado artículo 15.

Otra cuestión que deja abierta el artículo 15 de la LOFCA en su actual redacción es la definición de los indicadores más idóneos para medir el nivel de prestación de servicios, lo que nos introduciría en la amplia problemática de los indicadores sociales en España. Un interrogante no menos importante es la determinación del desfase temporal con el que se va a actuar en la aplicación del artículo 15 de la LOFCA, ya que si se trata de equiparar mediante su elevación el nivel de prestación de servicios en alguna Comunidad a un determinado nivel (medio o mínimo) preexistente, será necesario determinar el retardo temporal con el que se va a actuar. Otro aspecto destacable pendiente de abordar y que plantea este artículo,

es el relativo al método de cálculo del coste de los servicios ya que dadas las características de dispersión de población en las áreas subdesarrolladas la presencia de deseconomías de escala y otros factores se provocan diferencias interregionales en el coste de unos servicios públicos que deben ser prestados en un contexto muy heterogéneo, por lo que el principio general de utilización del coste medio puede ser cuestionado.

Pero al hacer referencia al artículo 158 de la Constitución puede ser conveniente recordar que a partir de 1995 podría haberse llevado a cabo una nueva de reforma del FCI –al que se refiere el punto 2 de este artículo– y que está abierta, por tanto, la posibilidad de modificar la Ley de 1990. Quizá el momento idóneo pueda ser cuando se conozca con detalle el resultado definitivo del desarrollo de la Agenda 2000. Si se tiene en cuenta que hasta ahora han coincidido las zonas beneficiarias del objetivo número 1 de los Fondos Estructurales con los del FCI, podría resultar conveniente modificar estos excesos redistributivos que incorpora la actuación simultánea de estos dos mecanismos y que lleva a diferencias en la financiación de la inversión nueva por habitante que pueden resultar excesivas. Si bien puede resultar justificable la rigidez de criterios que existe en la distribución de los Fondos Estructurales por parte de la Unión Europea dado el elevado número de regiones del nivel NUTS-II existentes, desde una perspectiva nacional podría recorsiderarse la fórmula actual, de manera que no se potencie la actuación conjunta de los mecanismos redistributivos, lo que puede llevar a un resultado alejado de un patrón redistributivo razonable y la reforma del FCI puede contribuir a atenuar excesos que han aparecido en estos últimos años.

En relación a la futura reforma del sistema de financiación, efectivamente hay que mostrar la coincidencia total sobre las líneas básicas sugeridas de reforzamiento de los principios de autonomía y responsabilidad, lo que debe realizarse garantizando las exigencias mínimas de la armonización tributaria. La propuesta de que se amplíe la descentralización fiscal a otros tributos generales y perceptibles -como los impuestos especiales y el IVA, que pasarían a integrar una cesta más amplia– merece destacarse por su oportunidad, sobre todo a partir de la experiencia negativa que ha supuesto limitar la descentralización desde el lado de los ingresos, exclusivamente al IRPF.

Quizá convendría recordar una vez más la conveniencia de que al negociarse la próxima reforma pueda alcanzarse el más amplio consenso político, evitando así que las reformas en la financiación autonómica sean utilizadas como arma arrojadiza en el debate político y, por el contrario, que sea considerada como una auténtica cuestión de Estado. A ello, sin duda, pueden contribuir aportaciones tan cualificadas como las que se recogen en esta ponencia.

La actuación de la Administración Pública Central desde la perspectiva regional: Las balanzas fiscales de las comunidades Autónomas españolas*

Por **R. Barberán**[a], **N. Bosch**[b], **A. Castells**[b], **M. Espasa**[b], **F. Rodrigo**[a]
[a] **Universidad de Zaragoza**
[b] **Universidad de Barcelona**

Introducción*

La actuación del sector público es objeto de controversia en todo el mundo. Nuestro país no es una excepción. Y es que cuando, como ocurre en España, el gasto no financiero de las Administraciones Públicas se aproxima al 50 % del Producto Interior Bruto (PIB) y la presión fiscal al 40 % su capacidad para influir en la situación económica de los ciudadanos es indiscutible.

Desde el ámbito de la ciencia económica el sector público ha sido siempre objeto de una especial atención. Esa atención se ha dirigido, según los casos, a explicar su lógica de funcionamiento, a prescribirle lo que debía hacer en los distintos campos en los que opera o, simplemente, a analizar las consecuencias económicas de su actuación. Uno de los aspectos que más frecuentemente ha sido abordado es el de las consecuencias redistributivas de la política presupuestaria.

Tratándose del análisis de los efectos redistributivos de los ingresos y gastos públicos la unidad básica de análisis es el individuo, ya que él es en última instancia el destinatario de todos los bienes y servicios generados por el sistema económico. Ese análisis suele realizarse llevando a cabo diferentes agrupaciones de individuos, siendo la más habitual por niveles de renta. Pero en nuestro país despierta además un especial interés la agrupación por el lugar de residencia de los individuos, es decir, el estudio de los efectos redistributivos de la política presupuestaria desde una perspectiva regional.

La explicación de este interés se encuentra, en buena parte, en el arraigo de algunas identidades colectivas de ámbito regional junto a la idea, más o menos intuitiva, de que el sector público genera importantes flujos fiscales interregionales que afectan sustancialmente a las posibilidades de desarrollo de las distintas regiones.

Efectivamente, todos los estudios realizados hasta la fecha confirman esa idea intuitiva, es decir, que la actuación presupuestaria del sector público central da lugar a flujos fiscales netos entre las regiones, ya que el saldo de sus ingresos y gastos en cada una de ellas no es nulo. Sin embargo el cálculo del signo y la magnitud de estos saldos se ha visto afectado negativamente por la falta de una metodología de general aceptación para estimar lo que los ciudadanos de un territorio aportan a través de los impuestos al sector público y los beneficios que reciben del mismo en forma de transferencias o de servicios.

La ponencia que presentamos resume un extenso estudio que todavía no hemos dado por concluido definitivamente y que, por tanto, se encuentra inédito. Este estudio da res-

* Este trabajo se enmarca en los proyectos de investigación SEC97-1202 y SEC96-0848 de la CICYT

puesta al interés social por conocer los efectos de la actuación del sector público central sobre el nivel de renta y de prosperidad relativa de las regiones. Al mismo tiempo responde al interés académico por ofrecer una metodología para la estimación de la incidencia espacial de los ingresos y gastos públicos rigurosa y coherente con la teoría económica.

Por tanto el objetivo del estudio que presentamos es doble. Por una parte pretendemos establecer la metodología para el cálculo de las balanzas fiscales de las comunidades autónomas españolas con la Administración Pública Central. Metodología que se fundamenta en la experiencia que la literatura económica ofrece al respecto pero que aporta numerosas e importantes innovaciones. Por otra parte llevamos a cabo la aplicación empírica de la metodología propuesta. En concreto identificamos y cuantificamos los flujos económicos interregionales generados como consecuencia de la acción fiscal de la Administración Pública Central en las diecisiete comunidades autónomas españolas y en Ceuta y Melilla durante el período 1991-1994.

De acuerdo con el contenido del estudio que le sirve de base dividimos esta ponencia en dos partes. La primera, dedicada a resaltar los aspectos más relevantes de la metodología desarrollada. La segunda, destinada a presentar los resultados agregados más significativos. Todo ello de forma muy simplificada en relación con la extensión y detalle del estudio original.

1. **Aspectos metodológicos**

A la hora de afrontar un estudio de balanzas fiscales regionales es preciso adoptar numerosas decisiones de carácter metodológico que pueden presentarse agrupadas en tres bloques: el concepto de incidencia a utilizar, los criterios aplicados para la imputación territorial de ingresos y gastos, y la delimitación del ámbito del estudio (espacial, temporal, institucional y presupuestario).

1.1. ***El concepto de incidencia territorial utilizado***

El estudio de la incidencia territorial de la actuación presupuestaria del sector público tiene como finalidad analizar los efectos económicos provocados por los distintos ingresos y gastos públicos sobre los ciudadanos residentes en un determinado territorio o demarcación. Aunque en la literatura teórica la incidencia se evalúa directamente en términos de cambio en el nivel de bienestar de los individuos, en la práctica, dada la complejidad y subjetividad de esta aproximación, suele evaluarse en términos de cambio en el nivel de renta real disponible de los mismos.

1.1.1. **Incidencia territorial de los impuestos**

La estimación del reparto territorial de la carga impositiva debe hacer frente al problema de su traslación. Si este problema no existiera la cuestión se reduciría a un ejercicio de tipo estadístico para el que bastaría conocer la recaudación territorial de los impuestos del sec-

tor público central, que es una información disponible en la mayoría de los casos. Sin embargo los impuestos recaudados en un territorio no son necesariamente soportados por los residentes en ese territorio. Por ello la cuestión fundamental que hay que examinar es sobre quién recae finalmente la carga impositiva después de la cadena de traslación de la misma que pueda haberse producido a través de la actividad económica. Es la llamada incidencia económica o efectiva.

Éste es el concepto de incidencia de los impuestos que adoptamos en nuestro estudio y el que se utiliza en la mayor parte de los estudios de balanzas fiscales regionales. A partir del mismo el análisis económico ha tratado de establecer conclusiones sobre el signo y la intensidad de la traslación de los distintos impuestos y sobre sus efectos en los precios de los bienes y las rentas de los factores. Por otro lado numerosos estudios empíricos han intentado contrastar estas conclusiones en relación con figuras impositivas específicas o se han centrado en estimar la distribución real de la carga por niveles de renta, tratando de verificar la progresividad real del sistema impositivo. Nosotros retomamos estas aportaciones a la hora de establecer los criterios de imputación territorial de los ingresos de la Administración Central.

1.1.2. **Incidencia territorial de los gastos públicos**

El análisis de la distribución territorial de los efectos económicos del gasto público presenta una complejidad mucho mayor que en el caso de los impuestos. La razón es que todo gasto público, en la medida en que esté dirigido a la producción de servicios para su provisión pública (gratuita), produce dos tipos de efectos diferentes según nos fijemos en la fase de producción o en la de consumo: por un lado da lugar a pagos por la adquisición de los «inputs» necesarios para producir el servicio público, y por otro permite que los ciudadanos destinatarios de los servicios cubran ciertas necesidades y vean incrementado su bienestar.

El primer efecto corresponde a una operación bilateral, es decir, con contrapartida: el sector público realiza unos pagos y recibe algo a cambio (trabajo, suministros, equipamiento, etc.), proceso en el que actúa de mismo modo que el sector privado. El segundo corresponde a una operación unilateral, es decir, sin contrapartida: el sector público suministra de forma gratuita a los ciudadanos los servicios previamente producidos por él o adquiridos al sector privado, en lo que constituye una operación típica de las administraciones públicas.

En el caso de que el gasto público se canalice mediante transferencias de carácter personal en efectivo estos dos efectos coinciden, ya que el pago constituye en sí mismo la provisión. Pero en todos los demás casos los perceptores de los pagos generalmente no tienen por qué coincidir con los beneficiarios del servicio.

En consecuencia el análisis de la incidencia territorial de los gastos públicos puede abordarse desde dos enfoques distintos según se atienda a uno u otro tipo de efectos. Puede optarse por atender al lugar donde el gasto se materializa en consumo público y formación de capital o por atender al destino territorial de los beneficios derivados de tal consumo e

inversión. En el primer caso lo que cuenta es la localización del centro público de producción de los servicios y la ubicación del equipamiento o infraestructura públicos. Mientras que en el segundo se atiende a la localización de los consumidores o beneficiarios de los servicios públicos cualquiera que sea el lugar desde el que se presten.

De acuerdo con el significado de cada uno de estos dos enfoques de la incidencia territorial, nos referiremos al primero como enfoque del flujo monetario y al segundo como enfoque del flujo de beneficio. Una de las aportaciones principales de este trabajo es la delimitación precisa de los mismos al tiempo que su toma en consideración conjunta a la hora de la aplicación.

Esta decisión de emprender la vía de una doble estimación para la imputación territorial del gasto se basa en el hecho de que estos enfoques ofrecen perspectivas distintas y complementarias de los efectos territoriales del gasto público, lo que permite enriquecer el análisis. El enfoque del flujo monetario capta los efectos sobre el nivel de actividad económica y por tanto sobre la renta regional. Mientras que el enfoque del flujo de beneficio capta los efectos sobre el nivel de bienestar según la aproximación que puede hacerse a éste a través del valor de los servicios públicos de que disfrutan los residentes de cada región.

Al contrario de lo que sucede con los ingresos, la literatura teórica sobre la incidencia del gasto público deja abiertas la mayor parte de cuestiones que resultan relevantes en la práctica, dada la diversidad de conceptos de incidencia que desarrolla y el elevado grado de abstracción que le caracteriza. Además la literatura empírica adolece de un menor desarrollo que en el caso de los impuestos y en general falta consenso a la hora de dar solución a los problemas concretos que se presentan en la imputación territorial. Ello nos ha obligado a hacer un considerable esfuerzo de análisis de los distintos y muy numerosos tipos de gasto de la Administración Central para establecer unos criterios de imputación adecuados.

1.2. *Los criterios de imputación territorial de ingresos y gastos*

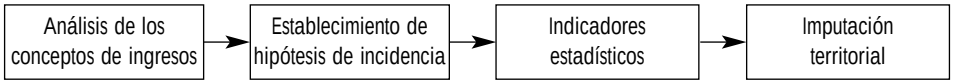
Una vez definidos los conceptos de incidencia que adoptamos en nuestro estudio es necesario traducirlos a criterios de imputación para llevarlos a la práctica. Ello supone descender a identificar con detalle los distintos tipos de ingreso y de gasto que pueden requerir un tratamiento distinto en todos y cada uno de los organismos que forman parte de la Administración Central.

A continuación ofrecemos una breve panorámica del proceso de imputación seguido y de los criterios de imputación adoptados. En los anexos I y II presentamos un conjunto de tablas que resumen los criterios con arreglo a los que se ha imputado cada tipo de ingreso y gasto.

1.2.1. **La imputación territorial de los ingresos**

La metodología empleada para la imputación regional de los ingresos ha seguido las pautas utilizadas en la mayoría de estudios empíricos de incidencia. En concreto se han dife-

Esquema 1
PROCEDIMIENTO SEGUIDO
PARA LA IMPUTACIÓN TERRITORIAL DE LOS INGRESOS



renciado dos grandes tipos de ingresos: los tributarios y las transferencias, siendo, como es obvio, los primeros mucho más importantes en términos cuantitativos.

El procedimiento seguido para la imputación territorial de los ingresos consta de tres etapas. La primera consiste en el estudio concreto de cada uno de los conceptos de ingreso de la Administración Pública Central considerados en el estudio. Una vez analizados los elementos que configuran las distintas fuentes de recursos se establecen las hipótesis de incidencia que de acuerdo con las características de cada tipo de ingreso parecen más adecuadas. Y en tercer lugar se eligen los indicadores estadísticos más apropiados para representar la variable económica sobre la que se supone que incide el tributo (esquema 1).

La elección de las hipótesis de incidencia es fundamental para determinar la pauta resultante de la distribución de la carga impositiva y es precisamente su calidad lo que da valor a los resultados que se obtienen.

Las hipótesis de incidencia más ampliamente consensuadas en la literatura hacen referencia a los impuestos indirectos sobre el consumo y a los de carácter personal. En concreto la mayoría de los estudios considera que los primeros (sobre el valor añadido, los especiales y los ligados a la importación) se trasladan vía precios hacia los consumidores finales y por tanto serán éstos los que acaben soportando la carga impositiva. En los impuestos personales sobre la renta y el patrimonio se supone que no existe traslación de la carga impositiva, por lo que el sujeto pasivo legal sería quien soporta, básicamente, estos impuestos. Igual supuesto se establece para las cotizaciones de los trabajadores a la Seguridad Social. En nuestro trabajo nos hemos ajustado a estas propuestas.

El impuesto sobre la renta de las sociedades es el que ha planteado tradicionalmente mayores dificultades. La indeterminación en cuanto a la incidencia final ha llevado a formular hipótesis alternativas para analizar los efectos diferenciales sobre el proceso de distribución de la renta de cada una de ellas. En concreto se considera que la carga de estos impuestos puede ser trasladada o bien hacia los factores productivos en forma de menores retribuciones factoriales, o bien hacia los consumidores en forma de mayores precios. Nosotros hemos adoptado una hipótesis intermedia que contempla la traslación a consumidores, trabajadores y accionistas.

En cuanto a las cotizaciones de los empleadores a la Seguridad Social, el problema está en conocer en qué proporción la empresa traslada este impuesto al trabajador (disminuyendo su salario nominal) y a los precios de sus productos o es soportado por el propietario. La solución finalmente adoptada está en línea con la dada al impuesto sobre sociedades.

1.2.2. **La imputación territorial de los gastos**

Al adoptar dos enfoques distintos de incidencia territorial del gasto público ha sido necesario elaborar dos metodologías para abordar la imputación, siendo común a ambas el que parten de un análisis pormenorizado e individualizado de las características del gasto a imputar.

1.2.2.1. ***Enfoque del flujo monetario***

Según el enfoque del flujo monetario atribuimos el gasto público a la región en la que se materializa el gasto, es decir, donde se localiza el personal, el empleo de los bienes corrientes y servicios, la percepción de las transferencias y la realización de las inversiones.

Ello supone que hemos optado por dar al criterio del flujo monetario un sentido «real» frente a la alternativa de darle un sentido de «flujo de caja» o «flujo de tesorería», que nos llevaría a atribuir el gasto público a la región en que la Administración efectúa el pago. En el caso de la remuneración del personal las dos versiones del enfoque del flujo monetario son coincidentes. En cambio los resultados pueden ser muy distintos en el resto de capítulos presupuestarios. En este sentido las compras de bienes corrientes y servicios las imputamos a la región donde se utilizan y no a la región donde se han adquirido, las inversiones a la región donde se materializan, y las transferencias a la región donde residen sus destinatarios últimos.

La imputación territorial del gasto público siguiendo este enfoque podría llegar a ser relativamente fácil siempre y cuando existiese un sistema contable público que permitiera regionalizar todas las partidas de gasto. El problema es que el vigente sistema contable no permite más que una regionalización parcial del gasto, lo que complica el proceso.

En la práctica la aplicación del enfoque del flujo monetario ha requerido disponer, en primer lugar, de una información presupuestaria detallada de los distintos programas de gasto de cada uno de los organismos que forman parte de la Administración Pública Central, con especificación de su estructura económica. Cuando la información contable permite conocer la distribución regional del gasto la imputación territorial se ha hecho de forma directa.

Sin embargo en muchas ocasiones la imputación directa no es posible, o bien porque la contabilidad del organismo estudiado no contempla la dimensión territorial, o bien porque aún previendo la regionalización existen gastos clasificados como no regionalizables (por ejemplo subvenciones de explotación a empresas públicas y gastos de funcionamiento centralizados) o clasificados como destinados a varias regiones. En estos casos se hace preciso establecer hipótesis de incidencia relativas a dónde se materializa el gasto y a continuación seleccionar los indicadores estadísticos más adecuados para distribuirlo. Ello ha exigido llevar a cabo un amplio proceso de búsqueda de información complementaria a la presupuestaria (informes, memorias, anuarios, etc.) relativa a la distribución regional de los distintos componentes de gasto no regionalizado para cada programa y organismo estudiado.

1.2.2.2. ***Enfoque del flujo de beneficio***

Según el enfoque del flujo de beneficio la asignación del gasto la hacemos a la región donde reside el beneficiario, independientemente de donde se produce el servicio público o se realiza la inversión.

Ello requiere que se establezcan hipótesis de incidencia e indicadores de localización territorial para cada tipo de gasto (detallado por programas y en su caso también por la clasificación económica y orgánica). En este proceso hemos debido evitar dos peligros. Por un lado, llevar a cabo una distribución normativa del gasto, basada en quién «debería» beneficiarse del mismo y no en quién se beneficia en realidad, lo que puede ocurrir cuando la imputación del gasto se realiza en función del indicador «idóneo» desde el punto de vista teórico. Por otro lado, realizar una distribución en la que se identifique a los beneficiarios del gasto con los residentes en el lugar donde éste se materializa, problema que surge cuando no se presta suficiente atención a la determinación del ámbito espacial al que se extienden los beneficios del gasto y que hace que la distinción entre el enfoque del flujo monetario y el enfoque del flujo de beneficio quede vacía de contenido.

En nuestro estudio hemos intentado eludir ambos peligros buscando los indicadores que mejor representasen la verdadera distribución territorial de los beneficios del gasto público. Para ello hemos considerado, entre otros aspectos, el carácter público o privado del bien provisto a través del gasto público, las posibles externalidades y el ámbito geográfico al que se extienden los beneficios.

Entre los bienes públicos de ámbito nacional, es decir, aquellos gastos que dan lugar a beneficios de cuyo disfrute no se excluye a nadie y que generalmente no presentan problemas de rivalidad (beneficios que calificamos como indivisibles), pueden citarse los gastos en defensa, asuntos exteriores, justicia, orden público, salud pública, investigación básica y administración general. El indicador estadístico más utilizado para llevar a cabo su imputación territorial ha sido la población de derecho de cada región dado que la provisión de estos bienes beneficia a todos los ciudadanos. Aunque puede discutirse que los beneficios se distribuyan de forma igualitaria entre la población, no existe un mínimo de acuerdo en la literatura económica sobre la fijación de indicadores alternativos de aplicación general, además nosotros hemos complementado este indicador con otros en aquellos casos en que las características del gasto lo han hecho aconsejable.

Lógicamente los resultados que se obtendrán para este tipo de gasto pueden resultar sustancialmente distintos de los del flujo monetario. A modo de ejemplo, los beneficiarios del gasto vinculado a los servicios centrales de los distintos ministerios y organismos públicos según el enfoque del flujo monetario son, fundamentalmente, los funcionarios que trabajan en ellos, mientras que en el enfoque del flujo de beneficio son los destinatarios del servicio al que los servicios centrales en cuestión están asignados (residentes en todo el territorio español en la mayor parte de los casos).

Cuando se trata de bienes públicos de ámbito local, es decir, de gastos que producen beneficios que se extienden principalmente al entorno local o regional en el que se proveen (por ejemplo los equipamientos culturales y deportivos, como bibliotecas, museos y centros

polideportivos, así como las infraestructuras urbanas, agrarias y de transporte), la territorialización del gasto público se ha atribuido, en parte, en función de la pauta resultante de su distribución con el criterio del flujo monetario. Sin embargo aunque lo característico de este tipo de equipamientos e infraestructuras es que tienen una mayor accesibilidad para los residentes en el entorno donde se localizan, también se producen desbordamientos de beneficios hacia otras regiones (o bien porque los residentes en esas otras regiones se desplazan para hacer uso de estos servicios, o bien porque el ámbito hasta el que los beneficios son irradiados no se ajusta estrictamente a los límites administrativos de las comunidades autónomas). Cuando concurren estas circunstancias parte del gasto la imputamos según un indicador estadístico que fijamos en función de las características concretas del efecto externo producido en cada caso.

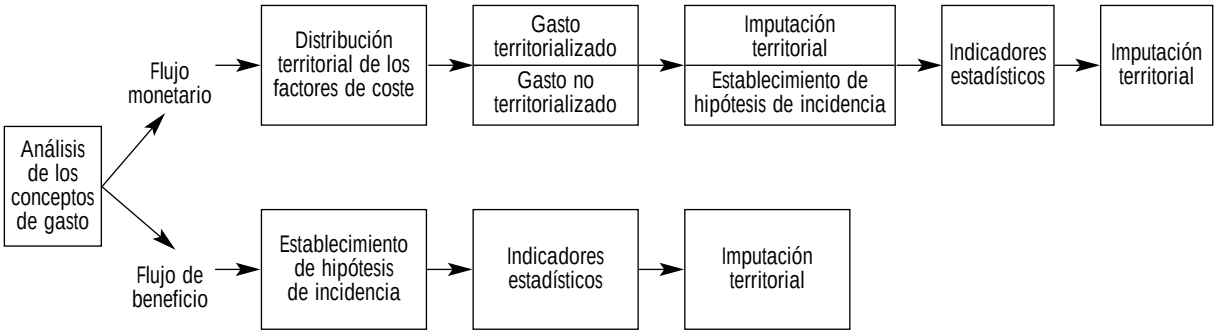
Por lo que se refiere a los bienes privados o semiprivados, esto es, aquellos gastos públicos que dan lugar a beneficios en cuyo disfrute se practica la exclusión y aparece de forma intensa el problema de la rivalidad (beneficios que calificamos como total o parcialmente divisibles), operamos estableciendo, en primer lugar, las hipótesis sobre quién disfruta del gasto y, posteriormente, los indicadores estadísticos adecuados a cada tipo de gasto. Entre estos gastos se encuentran las subvenciones a empresas, prestaciones económicas de la Seguridad Social, gastos en servicios sociales, asistencia sanitaria, educación y vivienda. Su territorialización se ha realizado en buena parte siguiendo la pauta resultante de la aplicación del criterio del flujo monetario, del mismo modo que para los bienes públicos locales. La justificación para ello se encuentra, según el bien concreto de que se trate, en que el beneficiario es el mismo que percibe el pago (transferencias de tipo personal como, por ejemplo, pensiones y becas) o en que, aun siendo distintos, tienen la misma localización geográfica (por ejemplo pacientes y personal sanitario en la asistencia sanitaria o alumnos y personal docente en la educación).

Si nos detenemos, a modo de ilustración, en la educación infantil y primaria. Según el criterio del flujo monetario los beneficiarios del programa son, fundamentalmente, los profesores –puesto que el principal concepto de gasto es la remuneración del personal– y por tanto la parte territorializada del programa se ha asignado geográficamente en función de la ubicación de los centros de coste del servicio (escuelas). De acuerdo con el enfoque del flujo de beneficio los beneficiarios de este programa de gasto son los alumnos de estas enseñanzas, que adquieren el servicio en las escuelas. Por lo que existe una correlación casi total entre el área geográfica o región donde se ubican los «centros productivos» y el área geográfica donde residen los beneficiarios del servicio que éstos prestan.

Pero junto a este ejemplo, en el que la imputación del flujo de beneficio puede basarse en la del flujo monetario, existen otros en que esto no es así. El caso más característico es el de las transferencias a empresas, públicas o privadas, ya que, según las condiciones del mercado en el que operan, pueden afectar a los precios pagados por los consumidores. Por ello los beneficios de las subvenciones pueden tener que repartirse entre los factores productivos de la empresa receptora y los consumidores específicos de los bienes que produce. De este modo, según el criterio de incidencia que se adopte, estos gastos tendrán una distribución territorial sustancialmente distinta.

Esquema 2

PROCEDIMIENTO SEGUIDO PARA LA IMPUTACIÓN TERRITORIAL DE LOS GASTOS



Además muchos de los bienes que podemos clasificar como semiprivados tienen un componente de efectos externos que también debemos tomar en consideración. Tal es el caso, entre otros, de la educación, la asistencia sanitaria especializada y la investigación aplicada. A la hora de proceder a su imputación territorial hemos dividido el gasto en dos partes, de modo que a la correspondiente al efecto externo le damos un tratamiento semejante al otorgado a los bienes públicos.

En el esquema 2 se sintetizan las distintas fases del procedimiento seguido para imputar el gasto público bajo los criterios del flujo monetario y del flujo de beneficio.

1.3. *La delimitación del ámbito de estudio*

1.3.1. **Ámbito temporal**

El período considerado para la cuantificación de los flujos fiscales de las regiones españolas con la Administración Pública Central corresponde a los años 1991-1994.

La elección de este período responde a varias razones. En primer lugar porque es a partir de 1991 cuando los datos del SICOP (Sistema de Información Contable y Presupuestaria del Estado), información básica para la regionalización del gasto del Estado, adquieren un elevado grado de fiabilidad dado el asentamiento de la metodología y de los criterios de imputación territorial utilizados. En segundo lugar porque el análisis de los flujos fiscales para un año en concreto podría verse influido por factores de carácter coyuntural, mientras que la referencia a un período más amplio permite compensar este tipo de efectos. Finalmente porque cuando se inició este estudio el último año para el que se disponía de los datos consolidados de los ingresos y gastos de las Administración Pública Central era 1994. A este respecto prevemos realizar la actualización de la parte empírica del estudio para años posteriores conforme la información disponible lo permita, teniendo en cuenta las pautas metodológicas que hemos establecido.

1.3.2. **Ámbito espacial**

El ámbito espacial considerado en el presente estudio abarca todo el territorio español, es decir, las diecisiete comunidades autónomas y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

A este respecto es importante recordar las considerables asimetrías que configuran el panorama autonómico, tanto por el lado del gasto (distintos niveles competenciales) como por el de la financiación (diferentes sistemas y numerosas particularidades dentro de un mismo sistema). Asimetrías que afectan tanto a la complejidad del estudio como a los resultados obtenidos.

El alto grado de heterogeneidad competencial que existe en el Estado autonómico se traduce, sobre todo, en un incremento notable de las dificultades técnicas para efectuar las estimaciones de incidencia territorial de los ingresos y gastos públicos. Sin embargo no tiene por qué repercutir en la cuantía del saldo fiscal. Esto será así si se cumple la condición de que, en relación con la prestación de cualquier servicio, el coeficiente de necesidades (implícito o explícito) empleado en la determinación de las transferencias a las comunidades autónomas que lo tienen asumido sea similar al coeficiente de asignación del gasto gestionado directamente por el sector público central en el territorio de las comunidades que no lo tienen asumido.

En cambio el asimétrico sistema de financiación autonómico que existe entre las comunidades forales y las de régimen común sí que puede repercutir en la cuantía del saldo fiscal. Ello se debe al hecho de que en el sistema foral son las haciendas forales las que recaudan los principales impuestos del sistema fiscal español, con cargo a los cuales financian las competencias asumidas y las transferencias que realizan a la Administración Pública Central en concepto de pago por los servicios de titularidad estatal prestados a la comunidad foral (cupo del País Vasco y aportación de Navarra). Mientras que en las comunidades de régimen común es el Estado quien recauda los principales impuestos, según criterios de capacidad fiscal (normalmente asociados a la variable renta), para financiar el gasto que realiza directamente y el gasto asumido por las comunidades autónomas (transferencias ligadas al sistema de financiación autonómico). Estas lógicas contrapuestas de financiación inciden en la cuantía del saldo fiscal debido al hecho de que el cupo que aportan las comunidades forales se define como un porcentaje (participación en el total de la renta) sobre el gasto estatal gestionado directamente.

1.3.3. **Ámbito institucional**

El primer aspecto a determinar, en cuanto al ámbito institucional, consiste en delimitar los niveles de gobierno considerados. Nuestra opción ha sido analizar exclusivamente la actividad financiera de la Administración Pública Central, por lo que la imputación regional de los ingresos y gastos públicos se circunscribe a este nivel.

Evidentemente la actividad financiera de los gobiernos subcentrales puede originar fenómenos de exportación de impuestos o de externalidades interjurisdiccionales en los beneficios de los servicios públicos, lo que generará flujos fiscales entre territorios. Sin embargo estos flujos no pasan por la Administración Central puesto que tienen lugar entre comuni-

Cuadro 1

RELACIÓN DE ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL EN 1994

Organismos Autónomos Administrativos	**Organismos Autónomos Comerciales**	**Otros Entes Públicos**
Agencia Española de Cooperación Internacional	Instituto Nacional de Técnica Aerospacial	Universidad de Alcalá de Henares
Centro de Estudios Judiciales	Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado	Universidad de Baleares
Fondo Central de Atenciones Generales de Defensa	Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas	Universidad de Extremadura
Fondo de Explot. Servicios de Cría Caballar y Remonta	Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)	Universidad de León
Museo del Ejército	Centro de Invest. Energéticas Medioambiental. y Tecnolog.	Universidad Complutense de Madrid
Gerencia de Infraestructuras de la Defensa	Instituto Tecnológico Geominero de España	Universidad Autónoma de Madrid
Fondo de Atenciones Grales. del Serv. Geográfico del Ejército	Inst. Nacional de Investigación y Tecn. Agraria y Aliment.	Universidad Politécnica de Madrid
Canal de Experiencias Hidrodinámicas de El Pardo	Instituto Español de Oceanografía	Universidad Carlos III de Madrid
Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas	Entidad Estatal de Seguros Agrarios	Universidad de Murcia
Instituto Nacional de Estadística (INE)	Instituto de Salud Carlos III	Universidad de Oviedo
Jefatura General de Tráfico		Universidad de Salamanca
Consejo Superior de Deportes		Universidad de Cantabria
Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar		Universidad de Valladolid
Universidad Internacional Menéndez y Pelayo (UIMP)		Universidad de Zaragoza
Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social		Univ. Nac.de Educación a Distancia
Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo		Universidad de Castilla-La Mancha
Oficina Española de Patentes y Marcas		Universidad de La Rioja
Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial		Universidad de Burgos
Instituto de Fomento Asociativo Agrario		
Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario		
Agencia para el Aceite de Oliva		
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)		
Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía		
Biblioteca Nacional	**Entidades de Derecho Público**	
Instituto de Cinematografía y de las Artes Audiovisuales	Instituto Cervantes	
Museo Nacional de El Prado	Agencia de Protección de Datos	
Centro de Estudios Constitucionales	Agencia Estatal de Administración Tributaria	
Centro de Investigaciones Sociológicas	Consejo Económico y Social	
Escuela Nacional de Sanidad		
Instituto Nacional del Consumo		
Instituto de la Mujer		

FUENTE: *Cuentas de las Administraciones Públicas, 1994,* Intervención General de la Administración del Estado, Ministerio de Economía y Hacienda, 1997.

dades autónomas o entre corporaciones locales y en consecuencia no son considerados en este estudio.

Por esta razón no se tienen en cuenta en el cómputo de las balanzas fiscales los tributos propios de las comunidades autónomas ni los cedidos ya que, aunque estos últimos han sido de regulación estatal hasta fechas recientes, sus rendimientos pertenecen a las comunidades

Cuadro 2
RELACIÓN DE ADMINISTRACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL EN 1994

Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS)
Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)
Instituto Nacional de la Salud (INSALUD)
Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO)
Instituto Social de la Marina (ISM)
Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social
Instituto Nacional de Empleo (INEM)
Fondo de Garantía Salarial (FOGASA)
Mutualidad General de Funcionarios de la Administración Civil del Estado (MUFACE)
Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS)
Mutualidad General Judicial (MUGEJU)

FUENTE: *Cuentas de las Administraciones Públicas,1994,* Intervención General de la Administración del Estado, Ministerio de Economía y Hacienda, 1997.

autónomas, por lo que cabe asimilarlos más a un impuesto propio de este nivel intermedio de gobierno que a un impuesto central. Por el mismo motivo se prescinde de los impuestos concertados y convenidos para el caso del País Vasco y de Navarra respectivamente, así como de los tributos de las corporaciones locales. Paralelamente se supone la internalización total del gasto realizado por los niveles de gobierno autonómico y local.

El segundo aspecto a considerar es la delimitación de los agentes públicos que consideramos incluidos en el presente estudio dentro de lo que genéricamente hemos denominado Administración Pública Central. Al respecto hemos optado por ocuparnos estrictamente de lo que la contabilidad nacional incluye bajo la denominación «Administraciones Públicas Centrales y de Seguridad Social», que comprende al subsector Administraciones Públicas Centrales (éste, a su vez, incluye dos agentes, el Estado y los Organismos de la Administración Central) y al subsector Administraciones de Seguridad Social.

Desde la óptica de la contabilidad nacional el agente Estado comprende todas las unidades institucionales de carácter administrativo que integran el Presupuesto del Estado.

El agente Organismos de la Administración Central está formado por los organismos autónomos y asimilados que efectúan funciones administrativas y dependen del Estado, a excepción de los organismos autónomos que gestionan prestaciones sociales que son incluidos en el subsector Administraciones de Seguridad Social. Los organismos autónomos considerados por la contabilidad nacional abarcan no sólo a los de carácter administrativo sino también a determinados organismos comerciales, industriales y financieros, así como a ciertos entes públicos. El criterio en el que se basa su inclusión es que, aunque jurídicamente no se cataloguen como administrativos, económicamente se aproximan mucho más a lo que se considera Administración Pública que al sector público empresarial, al destinarse sólo un escaso porcentaje de sus bienes o servicios producidos al mercado y consecuentemente tener

como principal fuente de financiación las transferencias del Estado. La relación concreta de estos organismos en el año 1994 se incluye en el cuadro 1.

Las Administraciones de Seguridad Social, tal como las consideramos en nuestro estudio, comprenden todas las unidades institucionales dependientes del Estado cuya actividad principal consiste en proporcionar prestaciones sociales y cuyos recursos provienen principalmente de cotizaciones sociales. Quedan excluidas, por tanto, las unidades institucionales que teniendo estas mismas características dependen de las comunidades autónomas o corporaciones locales, que en su conjunto constituyen la denominada Seguridad Social transferida. Las entidades que configuran este subsector en nuestro trabajo se recogen en el cuadro 2, también referido al año 1994.

Queda al margen del estudio el sector público empresarial, que por su actividad más cercana a los criterios de mercado requeriría otro tipo de análisis de incidencia distinto al de la balanza fiscal.

1.3.4. **Ingresos y gastos a imputar**

Los datos de base utilizados para la cuantificación de los flujos fiscales de la Administración Central con las distintas regiones son los que ofrece el Sistema de Contabilidad Nacional. La elección de dicho sistema como fuente estadística básica –frente a otras alternativas como la contabilidad pública– radica, entre otras razones, en que es el único sistema coherente que permite integrar las cuentas públicas en el marco general de la economía de un país así como consolidar las cuentas de los tres agentes considerados.

La fuente de información utilizada ha sido la publicación *Cuentas de las Administraciones Públicas* que elabora la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) con carácter anual, la cual nos ha permitido cubrir el período 1991-1994. Esta publicación presenta las cuentas económicas y financieras de las administraciones públicas y sus datos, expresados en términos de contabilidad nacional, se basan en la información procedente de la liquidación de los presupuestos públicos: derechos adquiridos para los recursos y obligaciones reconocidas para los empleos.

A partir de esta información, tanto en lo que se refiere a recursos como a empleos, se ha determinado cuáles son los ingresos y gastos públicos a imputar territorialmente y cuál su cuantía. Ello ha exigido someter a los datos a un proceso de depuración, que a continuación resumimos, consistente en prescindir de determinadas operaciones y en ajustar la cuantía de otras.

Sólo han sido tomadas en consideración las operaciones de ingreso y gasto que pueden considerarse típicas de las administraciones públicas, es decir, por el lado de los ingresos las que presentan un elevado carácter coactivo y se realizan sin contrapartida, y por el lado de los gastos las que van dirigidas a producir servicios no destinados a la venta y a efectuar operaciones de redistribución de la renta y la riqueza. Por tanto se han excluido todas aquellas operaciones que tienen carácter financiero o que tienen una base claramente financiera. Principalmente las siguientes:

- Los ingresos y gastos que integran la Cuenta Financiera, es decir, las operaciones originadas por la variación de activos y pasivos financieros, en las que se modifica la posición financiera, deudora o acreedora, de los agentes públicos considerados.
- Los ingresos patrimoniales, que en terminología de contabilidad nacional se corresponden con los conceptos de «intereses efectivos» y de «dividendos y otras rentas».
- Los gastos derivados del pago de intereses que el sector público abona por los préstamos de que disfruta.

Dado que el ámbito institucional del estudio está constituido por el Estado, los Organismos de la Administración Central y las Administraciones de Seguridad Social no transferida, ha sido necesario consolidar tanto los ingresos como los gastos de cada uno de estos agentes para evitar problemas de duplicación de las operaciones consideradas. Ello implica eliminar las operaciones siguientes:

- Las transferencias, tanto corrientes como de capital, que el Estado, los Organismos de la Administración Central y las Administraciones de Seguridad Social realizan entre sí.
- Las cotizaciones sociales reales del Estado, Organismos Autónomos y Seguridad Social en concepto de cuota de empleador por el personal a su servicio.
- Las cotizaciones sociales del INEM a la Seguridad Social en concepto de cuotas de los trabajadores desempleados.

Otros ajustes realizados son la supresión de aquellos flujos fiscales, tanto de ingreso como de gasto, que no tienen un carácter efectivo sino que constituyen artilugios meramente contables. Las operaciones afectadas han sido principalmente:

- Las «cotizaciones sociales ficticias», que se contabilizan simultáneamente como un ingreso y como un gasto.
- El consumo de capital fijo, ya que cada año imputamos la totalidad de los gastos realizados en concepto de formación bruta de capital.

También se ajustan los distintos conceptos de ingreso afectados por la «desgravación fiscal a la exportación» y por los «apremios e intereses de demora», presentándose netos de la desgravación e incorporando a cada figura impositiva los correspondientes apremios e intereses de demora.

Finalmente cabe destacar los ajustes derivados de las operaciones con el exterior, que afectan, sobre todo, a las relaciones financieras de España con la Unión Europea (UE). La opción adoptada consiste en cuantificar los flujos fiscales de la Administración Pública Central conjuntamente con los flujos de la Unión Europea que gestiona dicha administración (los fondos estructurales y el fondo de cohesión por el lado de los gastos, y los derechos aduaneros, las exacciones reguladoras agrarias, las cotizaciones sobre el azúcar y la isoglucosa y el recurso PNB por el de los ingresos), dada la dificultad de discernir qué parte del gasto está financiado por los fondos europeos y cómo se distribuye entre los distintos conceptos.

Así pues, el saldo fiscal de una región es el resultado de la acción de la Administración Pública Central y de las acciones comunitarias que se integran en su presupuesto. No obs-

Cuadro 3
INGRESOS Y GASTOS A IMPUTAR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL
(Millones de pesetas)

	1991	*1992*	*1993*	*1994*
Estado				
Ingresos	10.391.508	11.577.636	11.209.171	11.812.238
Gastos totales	7.319.122	7.717.452	8.495.111	8.503.854
Gastos en el interior	7.221.690	7.558.557	8.285.992	8.092.102
Organismos de la Administración Central				
Ingresos	817.370	895.526	943.853	998.568
Gastos totales	1.118.513	1.188.020	1.260.080	1.229.629
Gastos en el interior	1.103.303	1.175.471	1.246.807	1.217.931
Administraciones de la Seguridad Social				
Ingresos	6.069.848	6.662.583	7.008.185	7.813.088
Gastos totales	9.033.293	10.429.614	11.428.817	11.955.201
Gastos en el interior	9.032.975	10.429.084	11.415.553	11.954.543
Administración Pública Central				
Ingresos	17.278.726	19.135.745	19.161.209	20.623.894
Gastos totales	17.470.928	19.335.086	21.184.008	21.688.684
Gastos en el interior	17.357.968	19.163.112	20.948.352	21.264.576
Déficit no financiero	–192.202	–199.341	–2.022.799	–1.064.790

tante deben realizarse diversos ajustes dirigidos a evitar duplicidades en la contabilización de ingresos y gastos. En concreto se eliminan:

- Los recursos procedentes de la UE, tanto si provienen de los fondos estructurales y del fondo de cohesión como de otras fuentes diversas. Más en general se han eliminado también todos los ingresos provenientes del exterior, ya que su origen determina que no constituyan una carga para los residentes en España.
- Las partidas de gasto que son transferencia directa a la UE, en concreto la aportación por el recurso PNB y por los derechos compensatorios arancelarios, así como la aportación al Fondo Europeo de Desarrollo (FED).

La opción metodológica más correcta hubiera sido intentar separar los dos circuitos, es decir, el circuito estrictamente vinculado a la actividad presupuestaria de la Administración Pública Central del circuito comunitario, pero ello ha sido imposible dada la dificultad existente para diferenciar en las distintas partidas del gasto público la parte financiada por fondos comunitarios. Por el lado de los ingresos el problema es mucho menor ya que los ingresos cuyo destino es financiar el presupuesto comunitario están claramente delimitados.

En el cuadro 3 se ofrece el total de ingresos y gastos a imputar de la Administración Pública Central durante el período 1991-1994, una vez realizados los ajustes mencionados

anteriormente y algunos otros específicos de cada uno de los subsectores que no entramos a detallar. Distinguimos entre gastos totales y gastos en el interior ya que los gastos en el exterior de España sólo se imputan regionalmente en el enfoque del flujo de beneficio, en tanto que en el enfoque del flujo monetario se tratan del mismo modo que los gastos no imputables.

La diferencia entre los recursos y los gastos a imputar territorialmente proporciona el déficit no financiero de la Administración Pública Central para el conjunto de operaciones consideradas. La existencia de este déficit introduce una cuestión de índole metodológica no exenta de controversias. El problema reside en considerar si hay o no que imputar el déficit público y en caso afirmativo de qué manera hay que distribuirlo territorialmente.

En nuestro estudio hemos optado por ofrecer dos resultados del saldo de la balanza fiscal en función del tratamiento dado al déficit. Uno de ellos el que se deduce directamente de la distribución de los ingresos y gastos imputables, sin llevar a cabo ajuste alguno por el déficit. El otro el que se obtiene neutralizando el efecto del déficit de manera que la suma de los saldos fiscales sea nula. Para conseguir la neutralización se ha supuesto que este déficit se financiará en períodos posteriores de tiempo con ingresos impositivos, por lo que su cuantía se ha distribuido regionalmente en función de la pauta resultante de la distribución territorial de los ingresos públicos en cada año.

2. **Resultados**

En esta presentación de resultados nos proponemos ofrecer únicamente los datos agregados correspondientes al conjunto de la Administración Pública Central y de acuerdo con los valores medios del período 1991-1994. Estos resultados agregados, como puede deducirse de la metodología expuesta, se basan en las estimaciones que hemos hecho para cada uno de los subsectores, agentes y organismos incluidos en el ámbito de estudio y, dentro de los agentes que por su relevancia lo han requerido, para cada uno de los programas o grupos de programas presupuestarios que gestionan.

En concreto ofrecemos los resultados de la imputación por comunidades autónomas de los ingresos y gastos y de los correspondientes saldos fiscales, en este caso con cuatro versiones según se aplique el enfoque del flujo monetario o del flujo de beneficio para imputar los gastos y según se neutralice o no el déficit en el que incurre cada año la Administración Pública Central. Advertimos que las cifras son provisionales y pueden verse modificadas en la versión definitiva del estudio.

2.1. ***Resultados de la imputación territorial de los ingresos***

La imputación territorial de los ingresos de la Administración Pública Central para el período 1991-1994 pone de manifiesto que son las comunidades de Cataluña y Madrid las que aportan un mayor volumen de recursos en términos absolutos. En concreto Cataluña

Cuadro 4
RESULTADOS DE LA IMPUTACIÓN TERRITORIAL DE LOS INGRESOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL (Media del período 1991-1994)

% s/total		*Pesetas/habitante*		*% s/VAB*	
Cataluña	(19,7)	Madrid	(691.576)	Madrid	(39,8)
Madrid	(18,3)	Cataluña	(612.190)	Asturias	(39,5)
Andalucía	(13,6)	Baleares	(572.732)	Castilla y León	(36,6)
C. Valenciana	(9,9)	Aragón	(564.926)	Aragón	(36,0)
Castilla y León	(6,2)	La Rioja	(519.651)	Galicia	(35,5)
Galicia	(5,9)	Asturias	(499.122)	Cataluña	(35,3)
País Vasco	(4,1)	Cantabria	(484.340)	Cantabria	(35,3)
Aragón	(3,5)			Andalucía	(35,0)
Castilla-La Mancha	(3,4)			C. Valenciana	(34,2)
Asturias	(2,9)				
Canarias	(2,7)	**Media**	**(481.908)**	**Media**	**(33,9)**
Murcia	(2,3)				
Baleares	(2,2)	C. Valenciana	(480.758)	Baleares	(32,9)
Extremadura	(1,8)	Castilla y León	(458.317)	Extremadura	(32,7)
Cantabria	(1,4)	Murcia	(416.851)	Murcia	(31,4)
		Galicia	(403.474)	Ceuta y Melilla	(31,1)
		Castilla-La Mancha	(384.944)	Castilla-La Mancha	(31,0)
		Navarra	(379.797)	La Rioja	(28,0)
		País Vasco	(371.779)		
		Ceuta y Melilla	(371.055)		
Navarra	(1,0)	Andalucía	(365.672)	Canarias	(23,5)
La Rioja	(0,7)	Canarias	(326.625)	Navarra	(22,3)
Ceuta y Melilla	(0,3)	Extremadura	(321.853)	País Vasco	(21,1)

aporta el 19,7% del total de los ingresos y Madrid el 18,3%, calculados sobre la media del período. En sentido inverso se sitúan las comunidades de La Rioja (0,7%), Navarra (1,0%), Cantabria (1,4%) y Extremadura (1,8%) (cuadro 4). Cabe señalar que aunque estos porcentajes se refieren a la media del período analizado se mantienen más o menos constantes durante los cuatro años estudiados.

El comportamiento observado es bastante lógico si se tiene en cuenta que la mayor parte de los ingresos públicos son producto de los tributos y que la capacidad fiscal juega un papel relevante en la distribución de su carga. Se constata así una relación positiva entre las comunidades con mayor participación en el Valor Añadido Bruto a coste de factores (VABcf, al que por simplicidad nos referiremos como VAB) y las que aportan un mayor volumen de recursos. Esta relación se pone de manifiesto, también, en las regiones que se sitúan en la posición opuesta.

En términos per cápita son Madrid, Cataluña y Baleares, con 691.576 pesetas/habitante 612.190 pesetas/habitante y 572.732 pesetas/habitante, respectivamente, de aportación media en el período 1991-1994, las comunidades que presentan un mayor nivel de aportación. La media para el conjunto de España es de 481.908 pesetas/habitante. Las comunidades de Extremadura (321.853 pesetas/habitante), Canarias (326.625 pesetas/habitante) y Andalucía (365.672 pesetas/habitante) son las que aportan un menor nivel de recursos.

Es de destacar que en términos generales se observa una relación positiva entre el nivel de aportación per cápita y el nivel de capacidad fiscal de las regiones, en el sentido de que las regiones que más aportan son las que presentan un mayor VAB per cápita y viceversa. Esta relación tiene solamente cuatro excepciones. Son los casos de Asturias y Cantabria, que teniendo un VAB per cápita inferior a la media nacional presentan una aportación per cápita ligeramente superior a la media, y los casos de Navarra y el País Vasco, que responden al comportamiento inverso.

Otra constatación evidente es el elevado grado de dispersión existente en las aportaciones per cápita y también en términos de aportaciones respecto al VAB. En este último caso las comunidades que se sitúan con un índice más elevado son Madrid (39,8 %), Asturias (39,5 %) y Castilla y León (36,6 %). El resultado es llamativo para el caso de estas dos últimas comunidades, ya que si bien en términos de pesetas por habitante se sitúan en torno a la media, en términos de VAB su aportación es muy elevada. Otro caso significativo es el de Baleares, pues a pesar de que en pesetas por habitante su aportación es muy alta (572.732 pesetas/habitante), cuando ésta se relativiza respecto al VAB se sitúa ligeramente por debajo de la media (32,9 %). A similares resultados se llega en el caso de La Rioja.

Las comunidades que realizan un menor nivel de aportación en relación con el VAB son el País Vasco (21,1 %), Navarra (22,3 %) y Canarias (23,5 %), lo que parece razonable teniendo en cuenta las particularidades de sus sistemas de financiación.

En definitiva en términos de pesetas por habitante se observa una correlación entre los ingresos obtenidos por la Administración Pública Central y el nivel de riqueza relativa de cada región, salvo en pocas excepciones. En cambio, en términos de aportación respecto al VAB, el resultado obtenido no se adecua a ningún criterio normativo de distribución impositiva, ya que siguiendo un principio de proporcionalidad el grado de dispersión observado parece excesivo, y si el principio a seguir es el de progresividad algunos de los resultados obtenidos son contradictorios (éste es el caso de Asturias, Castilla y León y La Rioja entre otros).

2.2. *Resultados de la imputación territorial de los gastos*

El procedimiento seguido para regionalizar los gastos de la Administración Pública Central proporciona dos resultados distintos en función del enfoque utilizado. No obstante la distribución resultante de la imputación territorial del gasto, tanto según el enfoque del flujo monetario como según el del flujo de beneficio, se adapta en buena medida a la regla normativa de distribución del gasto público según criterios demográficos.

Según el enfoque del flujo monetario las comunidades que en términos absolutos reciben un mayor nivel de gasto son Madrid, con un 17,3 % del total; Andalucía, con un 17,1 %,

Cuadro 5
RESULTADOS DE LA IMPUTACIÓN TERRITORIAL DE LOS GASTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL SEGÚN EL ENFOQUE DEL FLUJO MONETARIO
(Media del período 1991-1994)

% s/total		*Pesetas/habitante*		*% s/VAB*	
Madrid	(17,3)	Ceuta y Melilla	(725.089)	Ceuta y Melilla	(60,8)
Andalucía	(17,1)	Madrid	(673.561)	Extremadura	(52,1)
Cataluña	(14,5)	Asturias	(643.249)	Asturias	(49,1)
C. Valenciana	(8,8)	Aragón	(532.579)	Andalucía	(45,5)
Galicia	(6,9)	Cantabria	(527.143)	Galicia	(45,3)
Castilla y León	(6,8)	Castilla y León	(525.555)	Castilla y León	(41,1)
Castilla-La Mancha	(4,2)	Extremadura	(515.846)	Castilla-La Mancha	(41,1)
País Vasco	(3,7)			Madrid	(38,9)
Asturias	(3,6)			Cantabria	(38,5)
Canarias	(3,3)			Murcia	(37,0)
Aragón	(3,2)				
Extremadura	(2,8)	**Media**	**(497.802)**	**Media**	**(35,7)**
Murcia	(2,5)				
Baleares	(1,6)	Galicia	(493.565)	Aragón	(33,6)
Cantabria	(1,4)	Castilla-La Mancha	(485.858)	C. Valenciana	(32,2)
		La Rioja	(482.314)	Canarias	(31,6)
		Andalucía	(475.994)	La Rioja	(30,6)
		Cataluña	(467.247)	Cataluña	(27,3)
		Murcia	(464.646)		
		C. Valenciana	(440.371)		
		Baleares	(427.630)		
Navarra	(0,9)	Canarias	(422.628)	Baleares	(24,7)
La Rioja	(0,6)	País Vasco	(345.418)	País Vasco	(20,9)
Ceuta y Melilla	(0,5)	Navarra	(320.339)	Navarra	(18,7)

y Cataluña, con un 14,5%, y las que menos son Ceuta y Melilla (0,5%), La Rioja (0,7%) y Navarra (0,9%) (cuadro 5).

Cabe mencionar el caso de Madrid, que participa de una mayor proporción del gasto de la que según su población cabría esperar. Ello se debe a la propia lógica del enfoque del flujo monetario consistente en atribuir el gasto donde éste se localiza, por lo que a dicha comunidad se imputan directamente todos los gastos vinculados a su condición de capitalidad, entre los que cabe destacar los gastos derivados de las altas instituciones del Estado y los servicios centrales de los ministerios del Gobierno de la nación.

En términos de gasto per cápita las posiciones de las distintas comunidades sufren importantes cambios. En este sentido son Ceuta y Melilla, con 725.089 pesetas/habitante; Madrid, con 673.561 pesetas/habitante, y Asturias, con 643.249 pesetas/habitante, las comunidades

Cuadro 6
RESULTADOS DE LA IMPUTACIÓN TERRITORIAL DE LOS GASTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL SEGÚN EL ENFOQUE DEL FLUJO DE BENEFICIO (Media del período 1991-1994)

% s/total		*Pesetas/habitante*		*% s/VAB*	
Andalucía	(17,5)	Asturias	(659.670)	Extremadura	(55,1)
Cataluña	(15,4)	Cantabria	(578.892)	Asturias	(50,4)
Madrid	(13,2)	Aragón	(567.145)	Galicia	(47,8)
C. Valenciana	(9,3)	Castilla y León	(546.226)	Andalucía	(47,0)
Galicia	(7,2)	La Rioja	(546.108)	Ceuta y Melilla	(45,3)
Castilla y León	(7,0)	Extremadura	(545.383)	Castilla-La Mancha	(44,1)
Castilla-La Mancha	(4,4)	Ceuta y Melilla	(540.261)	Castilla y León	(42,7)
País Vasco	(4,2)	Castilla-La Mancha	(521.024)	Cantabria	(42,4)
Asturias	(3,7)	Galicia	(519.945)	Murcia	(41,1)
Canarias	(3,5)	Madrid	(518.674)		
Aragón	(3,4)	Murcia	(515.847)		
Extremadura	(3,0)				
Murcia	(2,8)	**Media**	**(503.743)**	**Media**	**(36,1)**
Baleares	(1,7)				
Cantabria	(1,6)	Cataluña	(500.502)	Aragón	(35,8)
		Andalucía	(492.348)	La Rioja	(34,7)
		C. Valenciana	(472.708)	C. Valenciana	(34,5)
		Baleares	(466.604)	Canarias	(33,7)
				Madrid	(29,9)
				Cataluña	(29,3)
Navarra	(1,1)	Canarias	(450.753)	Baleares	(26,9)
La Rioja	(0,7)	Navarra	(400.995)	País Vasco	(23,8)
Ceuta y Melilla	(0,4)	País Vasco	(393.481)	Navarra	(23,4)

que absorben una mayor cuantía. En situación inversa se encuentran Navarra (320.339 pesetas/habitante), País Vasco (345.418 pesetas/habitante) y Canarias (422.628 pesetas/habitante).

Los resultados de la imputación territorial del gasto según este enfoque constatan un elevado grado de redistribución ya que las comunidades con un VAB per cápita superior a la media nacional son las que presentan una menor proporción de gasto público en relación al VAB y viceversa, con la única excepción de Madrid por las causas comentadas anteriormente.

La posición relativa de las distintas comunidades autónomas en relación al gasto de la Administración Pública Central varía si el análisis se realiza a partir del enfoque del flujo de beneficio. En este caso las comunidades que más beneficios obtienen del gasto son, en valores absolutos, Andalucía, que absorbe el 17,5 % del gasto; Cataluña, con el 15,4 %, y Madrid,

con el 13,2%. En la posición opuesta se encuentran Ceuta y Melilla (0,4%), La Rioja (0,7%) y Navarra (1,1%) (cuadro 6).

Tal y como puede observarse, con este enfoque los resultados obtenidos en términos de pesetas por habitante presentan un menor grado de dispersión que en el del flujo monetario. En concreto las comunidades que se sitúan con un nivel superior de gasto per cápita son Asturias, con 659.670 pesetas; Cantabria, con 578.892 pesetas, y Aragón, con 567.145 pesetas.

En este segundo enfoque la pauta redistributiva del gasto aún se hace más patente: las comunidades más ricas son, en general, las que reciben un gasto en relación al VAB inferior y viceversa.

2.3. *Resultados del saldo fiscal*

Los saldos fiscales regionales se obtienen como la diferencia, para cada región, entre los beneficios que recibe (medidos con arreglo a cada uno de los dos enfoques de la incidencia que aplicamos) por los gastos de la Administración Pública Central y el volumen de recursos con que contribuye a financiar el conjunto del gasto público de esta misma Administración. Cuando en una región los recursos detraídos superan a los beneficios que fluyen a sus ciudadanos el signo del saldo de su balanza fiscal es negativo, es decir, existe una salida neta de recursos fiscales. Por el contrario, cuando el volumen de recursos detraídos es inferior a los beneficios que recibe existe una entrada neta de recursos fiscales y, por tanto, el saldo de su balanza fiscal es positivo.

El cómputo del saldo fiscal comporta obtener dos resultados en función de los enfoques utilizados para regionalizar el gasto público. Así pues, se ofrece para cada comunidad autónoma un saldo fiscal derivado de la aplicación del enfoque del flujo monetario y otro derivado del enfoque del flujo de beneficio.

Además, dado que el déficit público tiene una influencia directa sobre la magnitud de dicho saldo, hemos creído oportuno ofrecer los resultados bajo un escenario en el que se neutraliza el citado déficit. Ya que la existencia de déficit podría suponer, en un caso extremo, que todas las regiones tuvieran un saldo positivo, mientras que si se neutraliza su efecto la suma de los saldos fiscales de todas las regiones es nulo. Por ejemplo analizando la evolución del saldo fiscal de Cataluña con la Administración Pública Central, que es permanentemente negativo, se constata que en los años 1991 y 1992, cuando el nivel de déficit público es relativamente bajo, está alrededor del 10% del VAB tanto si ese déficit se neutraliza como si no. En cambio en los años 1993 y 1994, en los que los niveles de déficit público alcanzan cotas muy altas, sin neutralizar su efecto el saldo final está en torno al 7% del VAB mientras que pasa a ser del 10% cuando se calcula con presupuesto equilibrado.

Los resultados del saldo fiscal de la Administración Pública Central según los dos enfoques adoptados, flujo monetario y flujo de beneficio, se presentan en los cuadros 7 y 8. Éstos son los verdaderos saldos resultantes de los flujos fiscales de la Administración Central con cada comunidad autónoma. No obstante a efectos de análisis hemos considerado más adecuado servirnos de los saldos calculados bajo el supuesto de presupuesto equili-

Cuadro 7
SALDO FISCAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL SEGÚN EL ENFOQUE DEL FLUJO MONETARIO (Media del período 1991-1994)

	Millones pesetas	*Pesetas/habitante*	*% Gastos/ingresos*	*% s/VAB*
Andalucía	783.845	110.321	130	10,5
Aragón	–38.580	–32.347	94	–2,1
Asturias	159.746	144.127	129	10,9
Baleares	–107.965	–145.103	75	–8,4
Canarias	148.778	96.002	129	7,1
Cantabria	22.964	42.803	109	3,0
Castilla y León	172.600	67.238	115	5,2
Castilla-La Mancha	170.242	100.914	126	8,6
Cataluña	–887.301	–144.943	76	–8,5
Com. Valenciana	–157.887	–40.387	92	–3,0
Extremadura	209.017	193.993	160	19,6
Galicia	250.158	90.092	122	8,2
Madrid	–92.207	–18.015	98	–1,0
Murcia	51.268	47.795	112	3,8
Navarra	–31.310	–59.458	84	–3,5
País Vasco	–55.748	–26.360	93	–1,6
Rioja, La	–9.880	–37.338	93	–2,4
Ceuta y Melilla	45.872	354.033	196	29,7
Total	633.611	15.894	103	1,1

brado, es decir, neutralizando el efecto del déficit (diferencia entre ingresos y gastos imputables) tal como se ha indicado en el apartado anterior.

Los resultados del saldo fiscal de la Administración Pública Central con presupuesto equilibrado y según el enfoque del flujo monetario se ofrecen en el cuadro 9. Tal y como puede observarse la ordenación resultante del porcentaje Gastos/(Ingresos+Déficit) guarda relación con la distribución regional del VAB per cápita, en el sentido de que las comunidades más ricas (que tienen un VAB per cápita superior a la media) son las que presentan una mayor salida neta de recursos (Baleares,72 %; Cataluña, 74 %, y Navarra, 82 %) y las comunidades menos ricas son las que registran una mayor entrada neta de recursos (Ceuta y Melilla, 190 %; Extremadura, 155 %, y Andalucía, 126 %). La ordenación de las comunidades autónomas dentro de cada uno de estos dos grupos (contribuyentes netas y beneficiarias netas) ya no sigue una pauta tan clara.

Los resultados tienen el mismo comportamiento global cuando el análisis se realiza en términos de saldo per cápita y de porcentaje respecto al VAB regional. En este caso las comunidades que se sitúan en posiciones más extremas por ser receptoras netas son Ceuta y Melilla (337.289 pesetas/habitante), Extremadura (179.405 pesetas/habitante)

Cuadro 8
SALDO FISCAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL SEGÚN EL ENFOQUE DEL FLUJO DE BENEFICIO (Media del período 1991-1994)

	Millones pesetas	*Pesetas/habitante*	*% Gastos/ingresos*	*% s/VAB*
Andalucía	900.001	126.675	135	12,1
Aragón	2.708	2.220	100	0,1
Asturias	177.868	160.548	132	12,2
Baleares	–78.877	–106.129	81	–6,1
Canarias	192.180	124.127	138	9,3
Cantabria	50.450	94.552	119	6,9
Castilla y León	225.589	87.910	119	6,8
Castilla-La Mancha	229.781	136.080	135	11,5
Cataluña	–683.451	–111.688	82	–6,6
Com. Valenciana	–31.075	–8.049	98	–0,6
Extremadura	240.827	223.529	170	22,6
Galicia	322.991	116.472	129	10,6
Madrid	–871.534	–172.903	75	–10,0
Murcia	106.241	98.996	124	7,9
Navarra	11.087	21.198	106	1,3
País Vasco	46.060	21.702	106	1,3
Rioja, La	7.028	26.457	105	1,7
Ceuta y Melilla	21.908	169.205	146	14,2
Total	869.783	21.835	104	1,5

y Asturias (121.618 pesetas/habitante) y por ser contribuyentes netas son Cataluña (–172.677 pesetas/habitante), Baleares (–170.649 pesetas/habitante) y Navarra (–77.136 pesetas/habitante).

El análisis del saldo fiscal de la Administración Pública Central con presupuesto equilibrado y según el enfoque del flujo de beneficio rompe la pauta que acabamos de mencionar al pasar a ser receptoras netas comunidades con un VAB per cápita superior a la media. Éste es el caso de País Vasco, Navarra y La Rioja (cuadro 10). Ello se debe, en gran medida, al particular sistema de financiación que tienen las comunidades forales, que recaudan los principales impuestos y aportan una transferencia (en función de su participación en la renta estatal) para sufragar los servicios prestados directamente por la Administración Central. Así pues, según el enfoque del flujo monetario sólo se imputan a estas regiones los gastos que la Administración Pública Central realiza directamente en el territorio foral, en cambio según el enfoque del flujo de beneficio se imputan a estas regiones gastos correspondientes a bienes y servicios públicos que no estando ubicados en estos territorios pueden beneficiar a sus ciudadanos (por ejemplo los gastos de los órganos de gobierno del Estado, los gastos militares o los de representación exterior).

Cuadro 9
SALDO FISCAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL CON PRESUPUESTO EQUILIBRADO SEGÚN EL ENFOQUE DEL FLUJO MONETARIO (Media del período 1991-1994)

% Gastos/(Ingresos + Déficit)		*Pesetas/habitante.*		*% s/VAB*	
Ceuta y Melilla	(190)	Ceuta y Melilla	(337.289)	Ceuta y Melilla	(28,3)
Extremadura	(155)	Extremadura	(179.405)	Extremadura	(18,2)
Andalucía	(126)	Asturias	(121.618)	Asturias	(9,2)
Canarias	(125)	Andalucía	(93.832)	Andalucía	(9,0)
Asturias	(125)	Castilla-La Mancha	(83.441)	Castilla-La Mancha	(7,1)
Castilla-La Mancha	(122)	Canarias	(81.204)	Galicia	(6,5)
Galicia	(118)	Galicia	(71.799)	Canarias	(6,1)
Castilla y León	(111)	Castilla y León	(46.386)	Castilla y León	(3,6)
Murcia	(108)	Murcia	(28.984)	Murcia	(2,3)
Cantabria	(105)	Cantabria	(20.921)	Cantabria	(1,5)
Media	**(100)**	**Media**	**(0)**	**Media**	**(0,0)**
Madrid	(95)	País Vasco	(–43.478)	País Vasco	(–2,6)
Aragón	(91)	Madrid	(–49.330)	Madrid	(–2,7)
La Rioja	(90)	Aragón	(–58.032)	Aragón	(–3,7)
País Vasco	(90)	La Rioja	(–61.016)	La Rioja	(–3,9)
C. Valenciana	(89)	C. Valenciana	(–62.183)	Navarra	(–4,5)
Navarra	(82)	Navarra	(–77.136)	C. Valenciana	(–4,6)
Cataluña	(74)	Baleares	(–170.649)	Baleares	(–9,8)
Baleares	(72)	Cataluña	(–172.677)	Cataluña	(–10,1)

Otra diferencia importante, pero coherente con los criterios adoptados, es el cambio de posición de la comunidad de Madrid, que según el enfoque del flujo de beneficio pasa a convertirse en la principal contribuyente neta con 204.217 pesetas/habitante y el 11,8% del VAB. Este cambio se explica por la condición de capitalidad que tiene esta Comunidad, de modo que en ella se ubican una gran proporción de servicios que tienen el carácter de bienes públicos puros y que según el enfoque del flujo monetario se imputan a esta Comunidad, pero según el enfoque del flujo de beneficio se reparten entre el conjunto de la población española.

Recapitulación

El estudio que hemos presentado aborda la problemática de los efectos de la actuación presupuestaria de la Administración Pública Central desde una perspectiva territorial. En concreto hemos elaborado una metodología para la estimación de las balanzas fiscales regio-

Cuadro 10
SALDO FISCAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL CON PRESUPUESTO EQUILIBRADO SEGÚN EL ENFOQUE DEL FLUJO DE BENEFICIO (Media del período 1991-1994)

% Gastos/(Ingresos + Déficit)		*Pesetas/habitante*		*% s/VAB*	
Extremadura	(162)	Extremadura	(208.941)	Extremadura	(21,1)
Ceuta y Melilla	(140)	Ceuta y Melilla	(152.461)	Ceuta y Melilla	(12,8)
Canarias	(132)	Asturias	(138.039)	Asturias	(10,7)
Castilla-La Mancha	(130)	Castilla-La Mancha	(118.607)	Andalucía	(10,5)
Andalucía	(129)	Andalucía	(110.186)	Castilla-La Mancha	(10,1)
Asturias	(126)	Canarias	(109.329)	Galicia	(9,0)
Galicia	(123)	Galicia	(98.178)	Canarias	(8,2)
Murcia	(118)	Murcia	(80.185)	Murcia	(6,4)
Cantabria	(114)	Cantabria	(72.670)	Cantabria	(5,3)
Castilla y León	(114)	Castilla y León	(67.058)	Castilla y León	(5,3)
Navarra	(101)	País Vasco	(4.585)	País Vasco	(0,3)
País Vasco	(101)	Navarra	(3.520)	Navarra	(0,3)
La Rioja	(101)	La Rioja	(2.778)	La Rioja	(0,2)
Media	**(100)**	**Media**	**(0)**	**Media**	**(0,0)**
Aragón	(96)	Aragón	(–23.465)	Aragón	(–1,5)
C. Valenciana	(94)	C. Valenciana	(–29.845)	C. Valenciana	(–2,2)
Cataluña	(78)	Baleares	(–131.675)	Baleares	(–7,6)
Baleares	(78)	Cataluña	(–139.422)	Cataluña	(–8,2)
Madrid	(72)	Madrid	(–204.217)	Madrid	(–11,8)

nales y la hemos aplicado a las relaciones fiscales de la Administración Central con todas y cada una de las comunidades autónomas españolas en el período 1991-1994.

Entre las características más destacadas de la metodología desarrollada se encuentran una fundamentación teórica rigurosa que proporciona consistencia global al estudio y un tratamiento muy cuidadoso de la información, tanto por lo que se refiere al proceso de localización de datos territorializados de la actuación de la Administración Central como por su posterior empleo, sujeto a un análisis detallado caso a caso.

Una de las principales aportaciones del trabajo ha sido llevar a cabo la imputación territorial del gasto público según dos enfoques alternativos pero a su vez complementarios, como son el del flujo monetario y el del flujo de beneficio. En el enfoque del flujo monetario hemos evitado caer en la tentación de convertirlo en un enfoque de flujo de caja, esforzándonos en identificar la región donde se materializa el gasto, o lo que es lo mismo, el lugar donde se producen los servicios públicos, donde se invierte y donde se perciben las transferencias públicas. En el enfoque del flujo de beneficio hemos conjurado el peligro de con-

fundir el beneficio obtenido en una región por los servicios de que disfrutan sus residentes, por una parte, con el beneficio del que de acuerdo a criterios normativos deberían disfrutar y, por otra, con el gasto realizado en la región.

De los resultados obtenidos se pueden identificar seis comportamientos regionales distintos. El primero es el experimentado por Baleares y Cataluña, comunidades que se sitúan en los niveles de déficit fiscal más elevados tanto en el enfoque del flujo monetario como en el del flujo de beneficio.

En posición inversa se sitúan Extremadura y Asturias (además de Ceuta y Melilla), que se caracterizan por ser las comunidades con un mayor nivel de superávit fiscal en los dos enfoques. Es de destacar el caso de Asturias, ya que dado su nivel económico relativo cabría esperar un superávit fiscal de menor cuantía.

En un tercer grupo se encuentran las comunidades del País Vasco, Navarra y La Rioja. Éstas cambian el signo de su saldo fiscal según el enfoque utilizado para imputar el gasto. Son contribuyentes netas cuando la imputación territorial del gasto se realiza a partir del enfoque del flujo monetario, y receptoras netas cuando dicha imputación se realiza bajo el enfoque del flujo de beneficio.

Madrid constituye un caso especial pues, aunque en los dos enfoques su saldo fiscal es negativo, en el enfoque del flujo monetario se sitúa muy próximo a la media por su condición de capitalidad, mientras que en el enfoque del flujo de beneficio se convierte en la comunidad cuyo saldo deficitario es más elevado.

En un quinto grupo de comunidades se encuentran Andalucía, Galicia, Castilla-La Mancha, Canarias, Castilla y León, Murcia y Cantabria. El saldo fiscal de estas comunidades muestra un comportamiento acorde con su nivel de riqueza, ya que son comunidades que en términos de capacidad económica se sitúan por debajo de la media, y en términos de saldo fiscal presentan un superávit claro, tanto en el enfoque del flujo monetario como en el del beneficio. Sin embargo no pueden dejarse de destacar las grandes diferencias que se producen entre ellas en la importancia relativa de sus saldos fiscales.

Y finalmente el sexto grupo está formado por la Comunidad Valenciana y Aragón, cuya capacidad económica se sitúa en torno a la media nacional y que presentan saldos fiscales deficitarios con arreglo a los dos enfoques de imputación del gasto considerados.

Fe de erratas:

El cuadro 7 de la página 174 del artículo de R. Barberán, N. Bosch, A. Castells, M. Espasa y F. Rodrigo, titulado «La actuación de la Administración Pública Central desde la perspectiva regional: Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas españolas», contiene datos erróneos en su última columna. Debe ser sustituido por el siguiente:

Cuadro 7
SALDO FISCAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL SEGÚN EL ENFOQUE DEL FLUJO MONETARIO
(Media del período 1991-1994)

	Millones pesetas	*Pesetas/habitante*	*% Gastos/ingresos*	*% s/VAB*
Andalucía	783.845	110.321	130	10,5
Aragón	–38.580	–32.347	94	–2,1
Asturias	159.746	144.127	129	10,9
Baleares	–107.965	–145.103	75	–8,4
Canarias	148.778	96.002	129	7,1
Cantabria	22.964	42.803	109	3,0
Castilla y León	172.600	67.238	115	5,2
Castilla-La Mancha	170.242	100.914	126	8,6
Cataluña	–887.301	–144.943	76	–8,5
Com. Valenciana	–157.887	–40.387	92	–3,0
Extremadura	209.017	193.993	160	19,6
Galicia	250.158	90.092	122	8,2
Madrid	–92.207	–18.015	98	–1,0
Murcia	51.268	47.795	112	3,8
Navarra	–31.310	–59.458	84	–3,5
País Vasco	–55.748	–26.360	93	–1,6
Rioja, La	–9.880	–37.338	93	–2,4
Ceuta y Melilla	45.872	354.033	196	29,7
Total	633.611	15.894	103	1,1

Anexo I

Criterios de imputación territorial de los ingresos

ESTADO

Concepto de ingreso	*Hipótesis de incidencia*	*Indicadores de imputación*
Impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF)	Perceptores de renta	Cuota líquida
Impuesto sobre sociedades	Consumidores Trabajadores Accionistas	1/3 Consumo final de los hogares 1/3 Remuneración asalariados 1/3 Renta bruta disponible
Impuesto sobre el patrimonio	Propietarios del patrimonio	Recaudación efectiva
Impuestos sobre sucesiones y donaciones	Sujetos pasivos legales	Recaudación efectiva
Impuesto sobre bienes inmuebles	Perceptores de renta	Renta bruta disponible
Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)	Consumidores	Consumo final de los hogares por grupos de productos según tipos impositivos
Impuesto sobre el alcohol y bebidas derivadas, cerveza y productos intermedios	Consumidores específicos	Gasto de las familias en bebidas alcohólicas
Impuesto sobre las labores del tabaco	Consumidores específicos	Gasto de las familias en tabaco
Impuesto sobre hidrocarburos	Consumidores específicos Consumidores	1/3 Gasto de las familias en hidrocarburos 2/3 Consumo final de los hogares
Impuesto sobre matriculación de medios de transporte	Compradores de vehículos nuevos o importados	Número de turismos matriculados
Tarifa exterior común y extinguidos aduanas	Consumidores	Consumo final de los hogares
Exacciones reguladoras agrícolas	Consumidores específicos	Gasto de las familias en productos OCM
Impuestos especiales ligados a la importación	Consumidores específicos	Gasto de familias en consumos específicos
Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales (ITP)	Adquirentes de bienes	Recaudación efectiva VAB
Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados (AJD)	Sujetos pasivos	Recaudación efectiva VAB
Cotización sobre el azúcar y la isoglucosa	Consumidores específicos	Gasto de las familias en azúcar
Impuesto sobre el Tráfico de Empresas (ITE)	Consumidores	Consumo final de los hogares
Cotizaciones sociales reales	Asalariados del Estado	Coste salarial de los empleados del Estado
Tasas de juego y combinaciones aleatorias	Consumidores específicos	Recaudación real
Tasas parafiscales		VAB
Ventas residuales	Adquirentes de servicios públicos	Recaudación de tasas
Transferencias corrientes entre AA.PP.	Región de procedencia	Imputación directa
Transferencias corrientes diversas		50% Población 50% Renta bruta disponible
Transferencia de capital entre AA.PP.	Región de procedencia	Imputación directa
Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital		50% Población 50% Renta bruta disponible

ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

Concepto de ingreso	*Hipótesis de incidencia*	*Indicadores de imputación*
Transferencias corrientes entre AA.PP.	Región de procedencia	De CC.AA.: Imputación directa De CC.LL.: 50% Población 50% Renta bruta disponible
Transferencias corrientes diversas-ONLAE	Jugadores de loterías y apuestas	Imputación directa
Transferencias corrientes diversas-Otras	Población	50% Población 50% Renta bruta disponible
Transferencias de capital entre AA.PP.	Región de procedencia	De CC.AA.: Imputación directa De CC.LL.: 50% Población 50% Renta bruta disponible
Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital	Población	50% Población 50% Renta bruta disponible
Ventas residuales y pagos parciales	Adquirentes de servicios públicos	Universidades: Recaudación por tasas Restantes OO.A.C.: 50% Población 50% Renta bruta disponible

ADMINISTRACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

Concepto de ingreso	*Hipótesis de incidencia*	*Indicadores de imputación*
Cotizaciones sociales reales a cargo de los empleadores	Propietarios Consumidores Trabajadores	1/3 Renta bruta disponible 1/3 Consumo final de los hogares 1/3 Remuneración de asalariados (excluidas AA.PP.CC.)
Cotizaciones sociales reales a cargo de los asalariados	Trabajadores	Remuneración de asalariados (excluidas AA.PP.CC.)
Cotizaciones sociales reales a cargo de los autónomos	Trabajadores autónomos Consumidores	Recaudación Régimen Especial Autónomos
Cotizaciones sociales reales a cargo de desempleados	Desempleados	Pagos del INEM por prestaciones contributivas de desempleo
Transferencias corrientes y de capital	Población	50% Población 50% Renta bruta disponible
Ventas residuales	Adquirentes de servicios públicos	50% Población 50% Renta bruta disponible

Anexo II

Criterios de imputación territorial de los gastos

II.1. **Criterios de imputación de los gastos del Estado**

ESTADO

Grupo 1. SERVICIOS GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

		FLUJO MONETARIO					
Cód.	*Programa*	*Territorializado*	*Varias comunidades*	*Servicios Centrales*	*Extranjero*	*No regionalizable*	*FUJO DE BENEFICIO*
111A	Jefatura del Estado			Madrid			Población
111B	Actividad Legislativa			Cap. I: N.º Dip.+Sen. Resto: Madrid			Población
111C	Control Externo del Sector Publico			Madrid			Población
111D	Control Constitucional			Madrid			Población
112A	Presidencia del Gobierno			Madrid			Población
112B	Alto Asesoramiento del Estado			Madrid			Población
112C	Rel. Cortes Grales., Sec. Gob. y Apoyo Alta Dir.			Madrid			Población
131A	Dir. y Servicios Grales. de Asuntos Exteriores	Imputación directa	Personal MAE	Madrid	No imputable		Población
131B	Formación Personal de Relaciones Exteriores			Madrid			Población
132A	Acción Diplomática Bilateral		Personal MAE	Madrid	No imputable		Población
132B	Acción Diplomática Multilateral		Personal MAE	Madrid	No imputable	No imputable	Población
132C	Acción Diplomática en Comunidades Europeas	Imputación directa	Personal MAE	Madrid	No imputable		Población
132D	Acción Consular		Personal MAE	Madrid	No imputable		Población
134B	Cooper., Promoc. Difusión Cultural en Exterior	Imputación directa	Personal MAE	Madrid	No imputable	Personal MAE	Población
141A	Gobierno del Poder Judicial			Madrid			Población
141B	Dirección y Servicios Generales de Justicia	Imputación directa	Personal MJ	Madrid	No imputable		Población
611A	Dir. y Servicios Grales. de Econ. y Hacienda	Imputación directa	Personal MEH	Madrid	No imputable		Población
611B	Formación del personal de Econ. y Hacienda		Pers. MEH en EHP	Madrid			Población
612A	Previsión y Política Económica		Personal MEH	Madrid			Población
612B	Planificación, Presupuestación y Política Fiscal		Personal MEH	Madrid			Población
612C	Control Interno y Contabilidad Pública		Personal MEH	Madrid			Población
612D	Gestión de la Deuda y Tesorería del Estado	Imputación directa	Personal MEH	Madrid			Población
613A	Gestión, Insp. y Recaudación Tributos Intern.		Personal MEH	Madrid			Población
613B	Gestión, Inspec. y Rec. Aduanas e Imptos. Esp.		Personal MEH	Madrid			Población
613C	Dir. Serv. Grales. Administ. Hacienda Pública		Personal MEH	Madrid			Población
613D	Gestión catastros inmobiliarios, rúst. y urb.	Imputación directa	50% Unid. catast 50% Valor catast.	Madrid			50% Unid y val. cat. 50% Población
613H	Resolución Reclamaciones Econ.-Administrat.	Imputación directa	N.º declar. IRPF	Madrid			50% N.º dec. IRPF 50% Población
134A	Cooperación para el Desarrollo	Imputación directa	Personal MAE	Madrid	No imputable	Personal MAE	Población
541A	Investigación Científica	Imputación directa	60% Ppto. Pr. Sec. 40% Alum. doctor.	Cap. I, II: Madrid 60% Ppto. Pr. Sec. 40% Al. doctor.	No imputable	60% Ppto. Pr. Sec. 40% Al. doctor.	75% Población 25% VAB
542A	Investigación Técnica	Imputación directa	Ppto. Proy. I+D	Cap. I, II: Madrid Ppto. Proy. I+D	No imputable	Ppto. Proy. I+D	75% Población 25% VAB

ESTADO

Grupo 1. SERVICIOS GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (continuación)

		FLUJO MONETARIO					
Cód.	*Programa*	*Territorializado*	*Varias comunidades*	*Servicios Centrales*	*Extranjero*	*No regionalizable*	*FLUJO DE BENEFICIO*
542E	Investigación y Desarrollo Tecnológico	Imputación directa	50% Ppto. I+D 50% VAB ind.	Madrid	No imputable	50% Ppto. I+D 50% VAB ind.	75% Población 75% VAB
121A	Dir. y Servicios Grales. de Admón. General	Imputación directa	Personal MAP	Madrid	No imputable	Personal MAP	Población
121B	Dir. y Organizacion de la Admón. Pública	Imputación directa	Personal MAP	Madrid	No imputable	Personal MAP	Población
121D	Apoyo Gestión Administ. de Jefatura Estado			Madrid		Personal MAP	Población
124A	Desar. Organiz. Territ. del Est. y Sist. de Colab.			Madrid		Población	Población
124D	Coord. y Relaciones Financ. con CC.AA.		N.º provincias	Madrid			Población
124E	Coord. y Relaciones Financ. con CC.LL.	Imputación directa	N.º provincias	Madrid			Población
126A	Infraest. para situaciones crisis y comun. espec.			Madrid			Población
126B	Cobertura Informativa			Madrid	No imputable		Población
126D	Asesoram. y Defensa de Intereses del Estado	Imputación directa	Población	Madrid	No imputable		Población
126F	Publicaciones	Imputación directa	Población	Madrid	No imputable	Población	Población
542I	Investig. y Estudios Estadísticos y Econom.	Imputación directa	Prof. Univ. CCEE	Madrid Prof. Univ. CCEE	No imputable	Prof. Univ. CCEE	Población
612F	Gestión del Patrimonio del Estado	Imputación directa	Gto. territor.	Madrid	No imputable	Gto. territor.	Población
633A	Imprevistos y funciones no clasificadas	Imputación directa	Población	Población		Población	Población

ESTADO

Grupo 2. ASUNTOS Y SERVICIOS DE DEFENSA

		FLUJO MONETARIO					
Cód.	*Programa*	*Territorializado*	*Varias comunidades*	*Servicios Centrales*	*Extranjero*	*No regionalizable*	*FLUJO DE BENEFICIO*
211A	Admón. y Servicios Generales de Defensa	Imputación directa	Personal MD	Madrid	No imputable		Población
212A	Gastos Operativos en las Fuerzas Armadas	Imputación directa	Personal militar	Madrid	No imputable	Personal militar	Población
212B	Personal en Reserva	Imputación directa		Personal militar			Población
213A	Modernización de las Fuerzas Armadas	Imputación directa	Personal militar	Madrid	No imputable	Personal militar	Población
214A	Apoyo Logístico	Imputación directa	Personal militar	Madrid	No imputable	Personal militar	Población
215A	Formación del Personal de las FF.AA.	Imputación directa	Alumnos en centros	Madrid	No imputable	Alum. en centros	Población
542C	Investigación y Estudios de las FF.AA.	Imputación directa	Ppto. Centros I+D	Madrid	No imputable		75% Población 25% VAB

ESTADO

Grupo 3. ASUNTOS DE ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD

		FLUJO MONETARIO					
Cód.	*Programa*	*Territorializado*	*Varias comunidades*	*Servicios Centrales*	*Extranjero*	*No regionalizable*	*FLUJO DE BENEFICIO*
221A	Dir. y Serv. Grales. Seguridad y Protec. Civil	Imputación directa	Personal MI	Madrid	No imputable		Población
221B	Formación F. y C. de Seguridad del Estado	Imputación directa	Alumnos en Centros	Madrid	No imputable		Población
222A	Seguridad Ciudadana	Imputación directa	Efectivos GC y Policía	Madrid	No imputable		Población
222B	Seguridad Vial	Imputación directa	Efectivos DGT	Madrid	No imputable		GT.: Imp. directa GNT.: Efectivos DGT
222C	Actuaciones Policiales en Materia de Droga	Imputación directa	Efectivos GC y Policía	Madrid	No imputable		Población
222D	Fuerzas y Cuerpos en Reserva		Efectivos GC y Policía	Madrid	No imputable		Población
142A	Tribunales de Justicia y Ministerio Fiscal	Imputación directa	Gto. territorializado	Madrid	No imputable		Población
142B	Serv. Especiales de Apoyo a Tribun. Justicia	Imputación directa	Gto. territor. (142A)	Madrid	No imputable		Población
144A	Centros e Instituciones Penitenciarias	Imputación directa	Gto. territorializado	Madrid	No imputable		Población
144B	Trabajos Penitenciarios	Imputación directa	Gto. territorializado				Población
146A	Registros vinculados con la Fe Pública	Imputación directa	Gto. territorializado	Madrid			Población
223A	Protección Civil	Imputación directa	Población	Transf.: Población Resto: Madrid	No imputable		Población

ESTADO

Grupo 4. ASUNTOS Y SERVICIOS DE EDUCACIÓN

		FLUJO MONETARIO				
Cód.	*Programa*	*Territorializado*	*Varias comunidades*	*Servicios Centrales*	*Extranjero*	*No regionalizable*
422A	Educación Infantil y Primaria	Imputación directa	Alumnos centros privados MEC	Madrid		Alumnos centros privados MEC
422C	Educ. Secundaria, F.P. y Escuelas Of. Idiom.	Imputación directa	Alumnos centros privados MEC	Madrid	No Imputable	Alumnos centros privados MEC
422I	Educación en el exterior			Madrid	No Imputable	
422D	Enseñanzas Universitarias	Imputación directa	50% Alumnos MEC 50% Total Alumnos	Madrid	No Imputable	50% Alumnos MEC 50% Total Alumnos
422M	Enseñanzas Náuticas y Aeronáuticas	Imputación directa	Escuelas Sup. Marina Civil	Madrid		
422N	Enseñanzas Especiales	Imputación directa		Madrid		
422F	Enseñanzas Artísticas	Imputación directa	Alumnos MEC	Madrid	No Imputable	
422J	Enseñanza Compensatoria	Imputación directa	Alumnos prim. y secund. MEC	Madrid	No Imputable	
422K	Educ. Permanente y a Distancia no Universit.	Imputación directa	Alumnos MEC	Madrid	No Imputable	
421A	Dir. y Serv. Grales. de la Educación	Imputación directa	Personal MEC	Madrid		
421B	Formación Permanente del Profesorado	Imputación directa	Alumnos prim. y secund. MEC	Madrid	No Imputable	
422O	Nuevas Tecnologías Aplicadas a la Educación	Imputación directa	Alumnos prim. y secund. MEC	Madrid	No Imputable	
423A	Becas y Ayudas a Estudiantes	Imputación directa	Cuantía Becas	Madrid	No Imputable	
423B	Servicios Complementarios a la Enseñanza	Imputación directa	Alumnos prim. y secund. MEC	Madrid	No Imputable	Alumnos primaria y secundaria
423C	Apoyo a Otras Actividades Escolares	Imputación directa	Alumnos primaria y secundaria	Madrid		
542G	Investigación Educativa	Imputación directa	Alumnos primaria y secundaria	Madrid		
422E	Educación Especial	Imputación directa	Alumnos MEC	Madrid		

ESTADO

Grupo 4. ASUNTOS Y SERVICIOS DE EDUCACIÓN

		FLUJO DE BENEFICO				
Cód.	*Programa*	*Territorializado*	*Varias comunidades*	*Servicios Centrales*	*Extranjero*	*No regionalizable*
422A	Educación Infantil y Primaria	90% Imp. priv. MEC 10% Población MEC	90% Alum. cent. priv. MEC 10% Población MEC	50% Alumnos MEC 50% Total alumnos		90% Alum. cent. priv. MEC 10% Población MEC
422C	Educ. Secundaria, F.P. y Escuelas Of. Idiom.	90% Imp. directa 10% Población MEC	90% Alum. cent. priv. MEC 10% Población MEC	50% Alumnos MEC 50% Total alumnos	90% Alumnos MEC 10% Población MEC	90% Alum. cent. priv. MEC 10% Población MEC
422I	Educación en el exterior			Alum. prim. y sec.	90% Alum. prim. y sec. 10% Población	
422D	Enseñanzas Universitarias	Imputación directa	50% Alumnos MEC 50% Total alumnos	50% Alumnos MEC 50% Total alumnos	50% Alumnos MEC 50% Total alumnos	50% Alumnos MEC 50% Total alumnos
422M	Enseñanzas Náuticas y Aeronáuticas	Imputación directa	Esc. Sup. Marina Civil	Esc. Sup. Marina Civil		
422N	Enseñanzas Especiales	Imputación directa		Alumnos (Madrid)		
422F	Enseñanzas Artísticas	90% Imp. directa 10% Población MEC	90% Alumnos MEC 10% Población MEC	Alumnos MEC	90% Alumnos MEC 10% Población MEC	
422J	Enseñanza Compensatoria	90% Imp. directa 10% Población MEC	90% Alum. prim. y sec. MEC 10% Población MEC	Alum. prim. y sec. MEC	90% Alum. prim. y sec. MEC 10% Población MEC	
422K	Educ. Permanente y a Distanc. no Univer.	90% Imp. directa 10% Población MEC	90% Alumnos MEC 10% Población MEC	Alumnos MEC	90% Alumnos MEC 10% Población MEC	90% Alumnos MEC 10% Población MEC
421A	Dir. y Serv. Grales. de la Educación	Imputación directa	50% Alumnos MEC 50% Total Alumos	50% Alumnos MEC 50% Total alumos		
421B	Formación Permanente del Profesorado	90% Imp. directa 10% Población MEC	90% Alum. prim. y sec. MEC 10% Población MEC	Alum. prim. y sec. MEC	90% Alum. prim. y sec. MEC 10% Población MEC	
422O	Nuevas Tecnologías Aplicadas a la Educ.	90% Imp. directa 10% Población MEC	90% Alum. prim. y sec. MEC 10% Población MEC	Alum. prim. y sec. MEC	90% Alum. prim. y sec. MEC 10% Población MEC	
423A	Becas y Ayudas a Estudiantes	90% Imp. directa 10% Población	90% Cuantía Becas 10% Población	Cuantía Becas	90% Cuantía Becas 10% Población	
423B	Servicios Complementarios a la Enseñanza	90% Imp. directa 10% Población MEC	90% Alum. prim. y sec. MEC 10% Población MEC	Alum. prim. y sec. MEC	90% Alum. prim. y sec. MEC 10% Población MEC	90% Alum. prim. y sec. MEC 10% Población MEC
423C	Apoyo a Otras Actividades Escolares	90% Imp. directa 10% Población	90% Alum. prim. y sec. 10% Población	Alumnos prim. y sec.		
542G	Investigación Educativa	90% Imp. directa 10% Población	90% Alum. prim. y sec. 10% Población	Alumnos prim. y sec.	90% Alumnos prim. y sec. 10% Población	
422E	Educación Especial	90% Imp. directa 10% Población MEC	90% Alumnos MEC 10% Población MEC	Alumnos MEC		

ESTADO

Grupo 5. ASUNTOS Y SERVICIOS DE SANIDAD

		FLUJO MONETARIO					
Cód.	*Programa*	*Territorializado*	*Varias comunidades*	*Servicios Centrales*	*Extranjero*	*No regionalizable*	*FLUJO DE BENEFICIO*
412B	Asistencia Hospitalaria en Fuerzas Armadas	Imputación directa	Gto. Hospit. Militares	Madrid	No imputable		Personal militar
313G	Plan Nacional sobre Drogas	Imputación directa	Gto. territorializado	Madrid			Internados toxicom.
413C	Sanidad Exterior	Imputación directa	Gto. territorializado	Madrid	No imputable		Población
413D	Higiene de Alimentos y Sanidad Ambiental	Imputación directa	Población	Madrid			Población
413F	Promoción y Protección de la Salud Pública	Imputación directa	Población	Madrid	No imputable		Población
413G	Coordinación General de la Salud	Imputación directa	Personal MSC	Madrid	No imputable	Personal MSC	Población
413H	Ordenación Profesional y de la Investigación	Imputación directa	Personal MSC	Madrid	No imputable	Personal MSC	Población
411A	Dirección y Servicios Grales. de Sanidad	Imputación directa	Personal MSC	Madrid	No imputable		Población
412F	Dir. y Coordin. de la Asistencia Sanitaria	Imputación directa	Personal MSC	Madrid			Población
413A	Planificación Sanitaria	Imputación directa	Personal MSC	Madrid			Población
412P	Planificación de la Asistencia Sanitaria	Imputación directa	Enfermos SIDA (transf. sangre)	Madrid		Enfer. SIDA (transf. sangre)	Enfer. SIDA (transf. sangre)
413B	Oferta y Uso Racional de Medicamentos	Imputación directa	Gto. fam. Medicam.	Madrid	No imputable	Gto. fam. Med.	Población

ESTADO

Grupo 6. ASUNTOS Y SERVICIOS DE SEGURIDAD SOCIAL Y ASISTENCIA SOCIAL

		FLUJO MONETARIO				
Cod.	*Programa SICOP*	*Territorializado*	*Varias comunidades*	*Servicios Centrales*	*Extranjero*	*No regionalizable*
314B	Pensiones de Clases Pasivas	Imputación directa	Gto. territorializado	Madrid	No imputable	Gto. territorializado
314C	Gestión de Pensiones de Clases Pasivas		Gto. territ. Prog. 314B	Madrid		
314H	Pensiones de Guerra	Imputación directa				
314I	Pens. No Contrib. y Prestac. Asistenciales	Imputación directa				
314J	Otras Pensiones y Prest. de Clases Pasivas	Imputación directa	Gto. territorializado		No imputable	
313C	Prestaciones Asistencia Social	Imputación directa	Afect. síndrome tóxico	Madrid	No imputable	Afect. síndrome tóxico
313F	Prest. Social Sustitut. Objetores Conciencia	Imputación directa	N.° objetores	Gtos. personal: Madrid Resto: N.° objetores	No imputable	N.° Objetores
313H	Acción en Favor de los Migrantes	Imputación directa	N.º migrantes	Madrid	No imputable	N.º migrantes
313L	Otros Servicios Sociales del Estado	Imputación directa	Gto. territorializado	Madrid	No imputable	Gto. territorializado
313O	Protección del Menor	Imputación directa	Menores Tutelados	Madrid	No imputable	
313E	Acción Social en Favor de Funcionarios	Imputación directa	Efectivos GC	Madrid	No imputable	Efectivos GC

ESTADO

Grupo 6. ASUNTOS Y SERVICIOS DE SEGURIDAD SOCIAL Y ASISTENCIA SOCIAL

		FLUJO DE BENEFICIO				
Cód.	*Programa*	*Territorializado*	*Varias comunidades*	*Servicios Centrales*	*Extranjero*	*No regionalizable*
314B	Pensiones de Clases Pasivas	Imputación directa	Gto. territorializado	Gto. territorializado	Gto. territorializado	Gto. territorializado
314C	Gestión de Pensiones de Clases Pasivas		Gto. territ. Prog. 314B	Gto. territ. Prog. 314B		
314H	Pensiones de Guerra	Imputación directa				
314I	Pens. No Contrib. y Prestac. Asistenciales	Imputación directa				
314J	Otras Pensiones y Prest. de Clases Pasivas	Imputación directa	Gto. territorializado		Gto. territorializado	
313C	Prestaciones Asistencia Social	Imputación directa	Afect. síndrome tóxico	Afect. síndrome tóxico	Afect. síndr. tóxico	Afect. síndr. tóxico
313F	Prest. Social Sustitut. Objetores Conciencia	Imputación directa	Objetores	Objetores	Objetores	Objetores
313H	Acción en Favor de los Migrantes	Imputación directa	N.º migrantes	N.º migrantes	N.º migrantes	N.º migrantes
313L	Otros Servicios Sociales del Estado	Imputación directa	Población	Población	Población	Población
313O	Protección del Menor	Imputación directa	Menores tutelados	Menores tutelados	Menores tutelados	
313E	Acción Social en Favor de Funcionarios	Imputación directa	Efectivos GC	Efectivos GC	Efectivos GC	Efectivos GC

ESTADO

Grupo 7. ASUNTOS Y SERVICIOS DE LA VIVIENDA Y ORDENACIÓN URBANA Y RURAL

FLUJO MONETARIO

Cód.	*Programa*	*Territorializado*	*Varias comunidades*	*Servicios Centrales*	*Extranjero*	*No regionalizable*
431A	Prom., Adm. y Ayudas Rehabil. y Acceso a Viv.	Imputación directa	Gto. territorializado	Madrid		Gto. territorializado
432A	Ordenación y Fomento de la Edificación	Imputación directa	Gto. territorializado	Madrid	No imputable	Gto. territorializado
432B	Fomento Activ. Urbanísticas y Territoriales		50% Superficie	Madrid		50% N.º municipios
441A	Infraest. Urbana de Saneam. y Calidad del Agua	Imputación directa	Gto. territorializado	Madrid	No imputable	Gto. territorializado
443D	Protección y Mejora del Medio Ambiente	Imputación directa	Gto. territorializado	Madrid	No imputable	Gto. territorializado

ESTADO

Grupo 7. ASUNTOS Y SERVICIOS DE LA VIVIENDA Y ORDENACIÓN URBANA Y RURAL

FLUJO DE BENEFICIO

Cód.	*Programa*	*Territorializado*	*Varias comunidades*	*Servicios Centrales*	*Extranjero*	*No regionalizable*
31A	Prom.,Adm. y Ayudas Rehabil. y Acceso a Viv.	Imputación directa	Gto. territorializado	Gto. territorializado		Gto. territorializado
432A	Ordenación y Fomento de la Edificación	80% Imp. directa 20% (50%) Pobl. (50%) Renta	80% Gto. territorializado 20% (50%) Pobl. (50%) Renta	Gasto Operativo	80% Gto. territorializado 20% (50%) Pob. (50%) Renta	
432B	Fomento Activ. Urbanísticas y Territoriales		50% Superficie 50% N.º municipios	50% Superficie 50% N.º municipios		
441A	Infraest. Urbana de Saneam. y Calidad del Agua	80% Imp. directa 20% Población	80% Gto. territorializado 20% Población	Gasto Operativo	80% Gto. territorializado 20% Población	80% Gto. territorializado 20% Población
443D	Protección y Mejora del Medio Ambiente	Población	Población	Población	Población	Población

ESTADO

Grupo 8. ASUNTOS Y SERVICIOS RECREATIVOS, CULTURALES Y RELIGIOSOS

		FLUJO MONETARIO				
Cód.	*Programa*	*Territorializado*	*Varias comunidades*	*Servicios Centrales*	*Extranjero*	*No regionalizable*
452A	Archivos	Imputación directa	Archivos estatales	Madrid	No imputable	
452B	Bibliotecas	Imputación directa	1/3 Bibliotecas 1/3 Visitantes 1/3 Volúmenes	Madrid	No imputable	
453A	Museos	Imputación directa	Museos estatales	Madrid	No imputable	Museos estatales
453B	Exposiciones	Imputación directa	Exposiciones CNE	Madrid	No imputable	
455C	Promoción y Cooperación Cultural	Imputación directa	Gto. territorializdo	Transf.: Personal RTVE Resto: Madrid	No imputable	
455D	Promoción del Libro y Publicac. Cultur.	Imputación directa	50% Títulos editados 50% Ejemplares editados	Madrid	No imputable	50% Títulos editados 50% Ejemplares editados
458C	Conservación y Restauración Bienes Cult.	Imputación directa	Gto. territorializado	Madrid	No imputable	
458D	Protección del Patrimonio Histórico	Imputación directa	Gto. territorializado	Madrid	No imputable	
461A	Cooperación con Confesiones Religiosas	Imputación directa		Madrid		
463B	Apoyo a la Comunicación Social	Imputación directa		Madrid		
463A	Elecciones y Partidos Políticos	Imputación directa	1/3 N.° repres. 1/3 N.° votos	Madrid	No imputable	1/3 N.° repres. 1/3 N.° votos
451A	Dirección y Servicios Grales. de Cultura	Imputación directa	Personal MC	Madrid	No imputable	Personal MC

ESTADO

Grupo 8. ASUNTOS Y SERVICIOS RECREATIVOS, CULTURALES Y RELIGIOSOS

		FLUJO DE BENEFICIO				
Cod.	*Programa SICOP*	*Territorializado*	*Varias comunidades*	*Servicios Centrales*	*Extranjero*	*No regionalizable*
452A	Archivos	80% Imp. directa 20% (50%) Pobl. (50%) Renta	80% Archivos estatales 20% (50%) Pobl. (50%) Renta	Gasto operativo	80% Archivos estatales 20% (50%) Pobl. (50%) Renta	
452B	Bibliotecas	80% Imp. directa 20% (50%) Pobl. (50%) Renta	80% Bibliot/visit/volúm. 20% (50%) Pobl. (50%) Renta	Gasto operativo	80% Bibliot/visit/volúm. 20% (50%) Pobl./ (50%) Renta	
453A	Museos	80% Imp. directa 20% (50%) Pobl. (50%) Renta	80% Museos estatales 20% (50%) Pobl. (50%) Renta	Gasto operativo	80% Museos estatales 20% (50%) Pobl. (50%) Renta	80% Museos estatales 20% (50%) Pobl. (50%) Renta
453B	Exposiciones	80% Imp. directa 20% (50%) Pobl. (50%) Renta	80% Exposicion. CNE 20% (50%) Pobl. (50%) Renta	Gasto operativo	80% Exposicion. CNE 20% (50%) Pobl. (50%) Renta	
455C	Promoción y Cooperación Cultural	80% Imp. directa 20% (50%) Pobl. (50%) Renta	80% Gto. territorializado 20% (50%) Pobl. (50%) Renta	Caps. I, II, VI: Gto. oper. Cap. IV: Población	80% Gto. territorializado 20% (50%) Pobl. (50%) Renta	
455D	Promoción del Libro y Publicac. Cultur.	80% Imp directa 20% (50%) Pobl. (50%) Renta	80% (50%) Títulos edit. (50%) Ejemplares edit. 20% (50%) Pobl. (50%) Renta	Gasto operativo	80% (50%) Títulos edit. (50%) Ejemplares edit. 20% (50%) Pobl. (50%) Renta	80% (50%) Títulos edit. (50%) Ejemplares edit. 20% (50%) Pobl. (50%) Renta
458C	Conservación y Restauración Bienes Cult.	80% Imp. directa 20% (50%) Pobl. (50%) Renta	80% Gto. territorializado 20% (50%) Pobl. (50%) Renta	Gasto operativo	80% Gto. territorializado 20% (50%) Pobl./ (50%) Renta	
458D	Protección del Patrimonio Histórico	80% Imp. directa 20% (50%) Pobl. (50%) Renta	80% Gto. territorializado 20% (50%) Pobl. (50%) Renta	Gasto operativo	80% Gto. territorializado 20% (50%) Pobl. (50%) Renta	
461A	Cooperación con Confesiones Religiosas	Población	Población	Población		
463B	Apoyo a la Comunicación Social	Población	Población	Población		
463A	Elecciones y Partidos Políticos	Población electoral	Población electoral	Población electoral	Población electoral	Población electoral
451A	Dirección y Servicios Grales. de Cultura	50% Población 50% Renta	50% Población 50% Renta	50% Población 50% Renta		50% Población 50% Renta

ESTADO

Grupo 9. ASUNTOS Y SERVICIOS DE LOS COMBUSTIBLES Y LA ENERGÍA

		FLUJO MONETARIO					
Cód.	*Programa*	*Territorializado*	*Varias comunidades*	*Servicios Centrales*	*Extranjero*	*No regionalizable*	*FLUJO DE BENEFICIO*
741F	Explotación Minera	Imputación directa	Gto. territorializado	Madrid	No imputable	Gto. territorializado	75% Gasto operativo 25% (50%) VAB (50%) Ocupados)
731F	Normativa y Desarrollo Energético	Imputación directa	Consumo energético	Madrid	No imputable	Consumo energético	50% Consumo energético 50% Población

ESTADO

Grupo 10. ASUNTOS Y SERVICIOS DE AGRICULTURA, SILVICULTURA, PESCA Y CAZA

		FLUJO MONETARIO					
Cód.	*Programa*	*Territorializado*	*Varias comunidades*	*Servicios Centrales*	*Extranjero*	*No regionalizable*	*FLUJO DE BENEFICIO*
531A	Mejora de la Infraestructura Agraria			Madrid			1/3 VAB agrario 1/3 N.º ocupados en agric. 1/3 Cons. prodtos. agrarios
712B	Sanidad Vegetal y Animal	Imputación directa	Cabezas ganado/ VAB agr.	Madrid	No imputable		75% Gasto operativo 25% (50%) Población (50%) Consumo
712C	Mejora de la Produc. y Mercados Agrar.	Imputación directa	50% VAB agrario 50% Pob. ocup. agr.	Madrid	No imputable	50% VAB agrario 50% Pob. ocup. agr.	75% Gasto operativo 25% Cons. prodtos. agrarios
712D	Mejora Estruct. Prod. y Des. Rural			Caps. I y II: Madrid Cap. VII: 50% VAB agr. 50% Pob. oc.			75% (50%) VAB agr. (50%) Pob. ocup.) 25% Cons. prodtos. agrarios
712E	Comercial., Industr. y Ordenac. Aliment.	Imputación directa	50% VAB ag. y ag-al. 50% Ocup. ag. y ag-al.	Madrid	No imputable		75% Gasto operativo 25% Cons. prodtos. agrarios
712F	Previsión Riesgos Sectores Ag. y Pesq.					VAB agr.-pes.	75% VAB agr.-pes. 25% Cons. ptos. agr.-pesq.
712H	Mejora Est. Prod. y Sist. Prod. Pesquero	Imputación directa	50 % VAB pesca 50 % Pob. ocup. pesca	Madrid	No imputable	50% VAB pesca 50% Pob. ocup. pesca	75% Gasto operativo 25% Cons. prodtos. pesq.
715A	Regulac. Produc. y Merc. Agrar. y Pesq.	Imputación directa	FEOGA-G	Madrid	No imputable	FEOGA-G	75% FEOGA-G 25% Cons. prodtos. agrarios
711A	Dirección y Servicios Grales. de Agric.	Imputación directa	Personal MAPA	Madrid	No imputable	Personal MAPA	50% VAB agric. y pesca 50% Pob. ocup. agr. y pesca

ESTADO

Grupo 11. ASUNTOS Y SERVICIOS DE MINERÍA Y RECURSOS MINERALES EXCEPTO COMBUSTIBLES, ASUNTOS Y SERVICIOS DE MANUFACTURAS Y ASUNTOS Y SERVICIOS DE CONSTRUCCIÓN

		FLUJO MONETARIO					
Cód.	*Programa*	*Territorializado*	*Varias comunidades*	*Servicios Centrales*	*Extranjero*	*No regionalizable*	*FLUJO DE BENEFICIO*
722C	Calidad y Seguridad Industrial	Imputación directa		Madrid		50% VAB indust. 50% Ocupados ind.	75% Gasto operativo 25% Consumo prodtos. ind.
722D	Competitividad de la Empresa Industrial	Imputación directa	50% VAB indust. 50% Ocupados ind.	Madrid	No imputable	50% VAB indust. 50% Ocupados ind.	75% Gasto operativo 25% Consumo prodtos. ind.
723B	Reconversión y Reindustrialización	Imputación directa	Po. Oc. Naval y Sid.	Madrid	No imputable	PO. Nav-Sid.	Gasto operativo
724A	Desarrollo Cooperativo	Imputación directa		Madrid			Gasto operativo
724B	Apoyo a Pequeña y Mediana Emp. Ind.	Imputación directa		Madrid	No imputable	PYMES	75% Gasto operativo 25% Consumo prodtos. ind.
724C	Incentivos Regionales Localización Ind.	Imputación directa	Gto. territorializado	Madrid	No imputable		Gasto operativo
721A	Dir. y Servicios Grales. de Industria	Imputación directa	Personal MINER	Madrid	No imputable	Personal MINER	50% VAB indust. 50% Ocupados ind.

ESTADO

Grupo 12. ASUNTOS Y SERVICIOS DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

		FLUJO MONETARIO					
Cód.	*Programa*	*Territorializado*	*Varias comunidades*	*Servicios Centrales*	*Extranjero*	*No regionalizable*	*FLUJO DE BENEFICIO*
513C	Ordenación e Inspec. Transp. Terrestre	Imputación directa	N.º Vehículos pesados	Madrid Cap. VII: Vehíc. pes.	No imputable		75% Gasto operativo 25% Población
513D	Creación de Infraestructura de Carreteras	Imputación directa	Gto. territorializado	Madrid	No imputable	Gto. territorializado	80% (50%) km recor. (50%) Vehíc. 20% (80%) km carret. (20%) Pob.
513E	Conservación y Explotación de Carreteras	Imputación directa	Gto. territorializado	Madrid	No imputable	Gto. Terrirorializado	80% (50%) km recor. (50%) Vehíc. 20% (80%) km carret. (20%) Pob.
513F	Cobertura del Seguro de Cambio de Autopistas		Km de autopistas		Km de de autopistas	Km de autopistas	80% (50%) km recor. (50%) Vehíc. 20% (80%) km carret. (20%) Pob.
514A	Seguridad del Tráfico Marítimo y Vig. Cost.	Imputación directa	1/3 N.º buques 1/3 Tn mercancías 1/3 N.º pasajeros	Madrid	No imputable	1/3 N.º buques 1/3 Tn mercancías 1/3 N.º pasajeros	90% Gasto operativo 10% Población
514C	Actuación en la Costa	Imputación directa	Km costa	Madrid	No imputable	Km costa	90% Gasto operativo 10% Población
514D	Subvención y apoyo al Transporte Marítimo	Imputación directa	Transf. a Transmediterranea: Pasajeros Transf. a familias: Población residente en territorio no peninsular ponderada por la bonificación de billete Transf. a empresas privadas: 50% N.º buques 50% Tn de mercancías				Gasto operativo
513A	Infraestructura del Transporte Ferroviario	Imputación directa	Invers. RENFE/FEVE	Madrid	No imputable	Invers. RENFE/FEVE	80% (50%) Pasajeros (50%) Merc. 20% (80%) km vía (20%) Pob.
513B	Subvenciones y Apoyo al Transp. Terrestre	Imputación directa	1/3 Personal RENFE 1/3 Inversión RENFE 1/3 Km vía RENFE	Madrid	No imputable	1/3 Personal RENFE 1/3 Inversión RENFE 1/3 Km vía RENFE	80% (50%) Pasajeros (50%) Merc. 20% (80%) km vía (20%) Pob.
515B	Coordin. del Sistema de Circulación Aérea	Imputación directa	N.º Pasajeros	Madrid	No imputable	N.º Pasajeros	Gasto operativo
515D	Subvención y Apoyo al Transporte Aéreo	Imputación directa	Pob. no peninsular ponderada por bonific.	Pob. no peninsular		Pob. no peninsular ponderada por bonific.	Gasto operativo
511D	Dir. y Serv. Grales. Obras Públicas y Transp.	Imputación directa	Personal MOPT	Madrid	No imputable	Personal MOPT	Población
511E	Planific. y Concertación Territorial y Urbana	Imputación directa	Gto. territorializado	Madrid	No imputable	Gto. territorializado	Población
521B	Ordenación Com. y Gest. y Adm. Esp. Radio.	Imputación directa	Gto. territorializado	Madrid	No imputable	Gto. territorializado	Población

ESTADO

Grupo 13. ASUNTOS Y SERVICIOS ECONÓMICOS

		FLUJO MONETARIO					
Cód.	*Programa*	*Territorializado*	*Varias comunidades*	*Servicios Centrales*	*Extranjero*	*No regionalizable*	*FLUJO DE BENEFICIO*
751A	Coordinación y Promoción del Turismo			Madrid	No imputable		N.º turistas
512A	Gestión e Infraestruc. de Recursos Hidráulicos	Imputación directa	Gto. territorializado	Madrid	No imputable	Gto. territorializado	90% Gasto operativo 10% Población
134C	V Centenario del Descubrimiento de América			Madrid	No imputable		Población
134D	Exposición Universal Sevilla'92	Imputación directa		Madrid			70% Andalucía 30% Población
621A	Promoción Comerc. y Fomento Exportación			Madrid	No imputable	Exportaciones	Exportaciones
621B	Ordenación del Comercio Exterior	Imputación directa	Exportaciones	Madrid	No imputable	Exportaciones	Exportaciones
621C	Transacciones Corrientes e Invers. Exteriores		50% Invers. extranj. 50% Operac. Com. Ext.	Madrid	No imputable		50% Invers. extranj. 50% Operac. Com. Ext.
622A	Regulación y Promoción Comercio Interior	Imputación directa		Madrid		Cons. final hogares	Consumo final hogares
623A	Defensa de la Competencia		Madrid	Madrid			Consumo final hogares
624A	Direc. y Servicios Grales. Comer. y Turismo	Imputación directa	Personal MCT	Madrid		Personal MCT	1/3 Turistas 1/3 Operac. Com. Ext. 1/3 Cons. final hogares
311A	Direc. y Serv. Grales. de la Seg. Soc. y Prot. Social	Imputación directa	Personal MTSS	Madrid	No imputable	Personal MTSS	Población
311B	Inspec. y Control de Seguridad y Protec. Social	Imputación directa	Gto. territorializado	Madrid	No imputable		Gto ter.: Imput. directa Gto. no ter.: N.º empr.
315A	Adm. Relaciones Laborales y Cond. Trabajo	Imputación directa	Gto. territorializado	Madrid	No imputable	Gto. territorializado	Gto ter.: Imp. directa Gto. no ter.: N.º asalar.
322A	Fomento y Gestión del Empleo	Imputación directa	N.º parados	Madrid	No imputable	N.º parados	Gto ter.: Imp. directa Gto. no ter.: N.º parados
631A	Dirección, Control y Gestión de Seguros		Madrid	Madrid		Madrid	Renta bruta disponible
632B	Regulación de Mercados Financieros		Madrid	Madrid			Renta bruta disponible

ESTADO

Grupo 14. ASUNTOS Y SERVICIOS ECONÓMICOS

		FLUJO MONETARIO					
Cod.	*Programa SICOP*	*Territorializado*	*Varias comunidades*	*Servicios Centrales*	*Extranjero*	*No regionalizable*	*FLUJO DE BENEFICIO*
00X	Transferencias entre subsectores				No imputable	Personal Excepto: FORPA: 50% VAB ag. 50% ocupad. FROM: 50% VAB pes. 50% ocupad.	Población Excepto: FORPA: 75% (50%) VAB agr. (50%) Pob. ocup. 25% Cons. prod. agrar. FROM: 75% (50%) VAB pes. (50%) Pob. ocup. 25% Cons. prod. pesq. EOI: VAB industrial TURESPAÑA: N.° de turistas INAEM: 50% Población 50% Renta ICEX: Volumen de exportac.
911A	Transferencias a CC.AA. por costes asumidos	Imputación directa					Imputación directa
911B	Transferencias a CC.AA. por PIE	Imputación directa					Imputación directa
911C	Transferencias a CC.AA. por FCI	Imputación directa					Imputación directa
911D	Otras transferencias a CCAA	Imputación directa					Imputación directa
912A	Transferencias a CC.LL. por PIE	Imputación directa					Imputación directa
912B	Cooperación Econ. Local del Estado	Imputación directa	Gto. territorializado	Gto. territorializado			Gasto operativo
912C	Otras aportaciones a CC.LL.	Imputación directa	Municip.>50.000 hab.	Municip. >50.000 hab.			Gasto operativo
613F	Gestión de Loterías, Apuestas y Juegos Azar		Gasto en juego	Madrid			Gasto en juego

II.2. **Criterios de imputación de los gastos de los Organismos de la Administración Central**

ORGANISMOS AUTÓNOMOS ADMINISTRATIVOS

			FLUJO MONETARIO			
M.º	*Cód.*	*Organismo*	*Consumo intermedio y remuneración de asalariados*	*Transferencias corrientes y de capital*	*Inversiones reales*	*FLUJO DE BENEFICIO*
MAE	12.103	Agencia Española de Cooperación Internacional	Gasto exter.: imp. directa	Imputación directa	Imputación directa	Población
MJ	13.101	Centro de Estudios Judiciales	Personal		Imputación directa	Población
MD	14.101	Fondo Central de Atenciones Generales de Defensa	Madrid	Personal M.º Defensa	Imputación directa	Población
MD	14.104	Fondo de Explotación de Servicios de Cría Caballar y Remonta	Inversión 1991-1994	Censo ganado caballar	Imputación directa	Población
MD	14.106	Museo del Ejército	Sedes del Organismo		Imputación directa	80% Flujo monetario 20% (50%) Población (50%) Renta
MD	14.107	Gerencia de Infraestructuras de la Defensa	35% Personal 65% Inversión 1991-1994		Imputación directa	Población
MD	14.108	Fondo Atenciones Generales del Servicio Geográfico del Ejército	Madrid		Imputación directa	Población
MD	14.111	Canal de Experiencias Hidrodinámicas de El Pardo	Madrid	Imputación directa	Imputación directa	Población
MEH	15.101	Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria	Personal	Población	GT: Imputación directa GNT: 50% Unid. cat. 50% Val. cat.	Flujo monetario
MEH	15.102	Servicio de Vigilancia Aduanera	Recaudación imps. s/ el Tráfico exterior e IVA-Imp.		GT: Imputación directa GNT: Recaudación imps. s/ Tráfico exterior e IVA-Imp.	Población
MEH	15.103	Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas	Personal	Imputación directa	Imputación directa	50% Población 50% Renta
MEH	15.104	Escuela de Hacienda Pública	Personal		Imputación directa	Población
MEH	15.105	Instituto Nacional de Estadística	Personal	Imputación directa	GT: Imputación directa GNT: 50% Personal 50% (50%) Población (50%) Renta	75% Población 25% VAB
MI	16.101	Jefatura de Tráfico	Personal	GT: Imp. directa GNT: Población	GT: Imp. directa GNT: Personal	20% (50%) Población (50%) Renta 80% Flujo mon. neto de ss.cc.
MEC	18.101	Consejo Superior de Deportes	Personal	GT: Imp. directa GNT: 50% Población 50% Renta	Imputación directa	Gastos de func.: 50% Población 50% Renta Transf. e inver.: Flujo monetario
MEC	18.103	Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar	Personal	Alum. cent. públ. de Pr. y Secun. territ. MEC	GT: Imp. directa GNT: Personal	Gastos func. inv. NT: Alum. centros púb. de Prim. y Sec. MEC Transf. e inv. T: Flujo monetario

ORGANISMOS AUTÓNOMOS ADMINISTRATIVOS (continuación)

			FLUJO MONETARIO			
M.°	*Cód.*	*Organismo*	*Consumo intermedio y remuneración de asalariados*	*Transferencias corrientes y de capital*	*Inversiones reales*	*FLUJO DE BENEFICIO*
MEC	18.137	Universidad Internacional Menéndez Pelayo	Gasto de personal: Personal Gasto en bienes y ss.: Sedes	Alumnos universitarios	Imputación directa	Gastos func.: 1/3 Población/ 1/3 Renta 1/3 Flujo m. Transf. e inv.: Flujo monetario
MTSS	19.103	Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social	Personal	VAB	Imputación directa	VAB
MTSS	19.104	Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo	Personal	GT: Imp. directa. GNT: Población	GT: Imp. directa GNT: Personal	75% Población 25% Personal
MICT	20.102	Oficina Española de Patentes y Marcas	Personal	GT: Imp. directa GNT: VAB industrial	Imputación directa	VAB industrial
MICT	20.105	Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial	Personal	GT: Imp. directa GNT: VAB industrial	GT: Imp. directa GNT: VAB industrial	VAB industrial
MAPA	21.104	Instituto Nacional de Semillas y Plantas de Vivero	VAB agrario	GT: Imp. directa GNT: VAB agrario	Imputación directa	VAB agrario
MAPA	21.106	Servicio de Extensión Agraria	VAB agrario	Ayudas concedidas	Imputación directa	Gastos func. e inv.: VAB agrario Transferencias: Flujo monetario
MAPA	21.108	Instituto de Fomento Asociativo Agrario	Personal	VAB agrario	GT: Imp. directa GNT: Madrid	Gastos func. y transf.: Flujo m. Inversiones reales: VAB agrario
MAPA	21.109	Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario	Personal	Ayudas concedidas	GT: Imputación directa GNT: VAB agrario	Flujo monet. de transf. e inv.
MAPA	21.112	Agencia para el Aceite de Oliva	Personal		GT: Imputación directa GNT: Madrid	75% Producción aceite de oliva 25% Renta bruta disponible
MAP	22.101	Instituto Nacional de Administración Pública	Personal	GT: Imp. directa GNT: Población	Imputación directa	Población
MTTC	23.101	Escuela Oficial de Turismo	Madrid	Población	Imputación directa	VAB hostelería y restauración
MC	24.101	Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía	Personal		Imputación directa	80% Flujo monetario 20% (50%) Población (50%) Renta bruta disponible
MC	24.102	Biblioteca Nacional	Personal	GT: Imp. directa GNT: 50% Población 50% Renta br. disp.	Imputación directa	50% Flujo monetario 50% (50%) Población (50%) Renta bruta disponible
MC	24.108	Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales	Personal	GT: Imp. directa GNT: VAB	GT: Imp. directa GNT: Personal	50% Población 50% Renta bruta disponible
MC	24.109	Museo Nacional del Prado	Personal		Imputación directa	80% Flujo monetario 20% (50%) Población/ (50%) Renta bruta disponible
MP	25.101	Centro de Estudios Constitucionales	Personal		GT: Imputación directa GNT: Personal	Población
MP	25.102	Centro de Investigaciones Sociológicas	Personal		GT: Imputación directa GNT: Personal	Población
MSC	26.101	Escuela Nacional de Sanidad	Personal	GT: Imp. directa GNT: Población	Imputación directa	Población
MSC	26.102	Instituto Nacional del Consumo	Personal	Población	Imputación directa	Población
MAS	27.107	Instituto de la Mujer	Personal	GT: Imp. directa GNT: Población	Imputación directa	Población

ORGANISMOS AUTÓNOMOS COMERCIALES

			FLUJO MONETARIO			
M.°	*Cód.*	*Organismo*	*Consumo intermedio y remuneración de asalariados*	*Transferencias corrientes y de capital*	*Inversiones reales*	*FLUJO DE BENEFICIO*
MD	14.205	Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial	40% Personal 60% Inversión 1991-1994	GT: Imputación directa GNT: VAB industrial	GT: Imputación directa GNT: Inversión 1991-1993	75% Población 25% VAB
MEH	15.203	Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado	Gastos personal: Personal Comisiones: Ventas Otros gastos: Personal	Premios: Gasto en premios Transf. a CC.AA: Ventas apuest. deport. Transferencias: Flujo monetario	Personal	Transf. al exterior: Imp. directa Gastos func. e inv.: Ventas
MOPTMA	17.238	Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas	Personal		Imputación directa	75% Población 25% VAB
MEC	18.202	Consejo Superior de Investigaciones Científicas	Personal	GT: Imputación directa GNT: VAB (Transf. corr.) Becarios CSIC (Trans. cap.)	GT: Imputación directa GNT: Personal	Población
MIE	20.203	Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas	Personal	GT: Imputación directa GNT: Población	GT: Imputación directa GNT: Personal	75% Población 25% VAB
MIE	20.204	Instituto Tecnológico Geominero de España	Personal	Imputación directa	GT: Imputación directa GNT: VAB	75% Población 25% VAB
MAPA	21.207	Entidad Estatal de Seguros Agrarios	Personal	VAB agrario	GT: Imputación directa GNT: Personal	VAB agrario
MAPA	21.209	Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria	Personal	GT: Imputación directa GNT: Gasto en proyectos	GT: Imputación directa GNT: Personal	75% Población 25% VAB
MAPA	21.210	Instituto Español de Oceanografía	Personal	GT: Imputación directa GNT: Personal	GT: Imputación directa GNT: Personal	75% Población 25% VAB
MSC	26.203	Instituto de Salud Carlos III	Personal	GT: Imputación directa GNT: Población	GT: Imputación directa GNT: Personal	75% Población 25% VAB

ENTIDADES DE DERECHO PÚBLICO

			FLUJO MONETARIO			
M.°	*Cód.*	*Organismo*	*Consumo intermedio y remuneración de asalariados*	*Transferencias corrientes y de capital*	*Inversiones reales*	*FLUJO DE BENEFICIO*
MAE	12.301	Instituto Cervantes	50% Madrid 50% Extranjero	Imputación directa	GT: Imputación directa GNT: Inversión 1993-1994	Población
MJ	13.301	Agencia de Protección de Datos	Madrid		Inversión 1993-1994	Población
MEH	15.302	Agencia Estatal de Administración Tributaria	Personal		GT: Imputación directa GNT: Personal	Población
MTSS	19.301	Consejo Económico y Social	Madrid	Madrid	GT: Imputación directa GNT: Madrid	Población

OTROS ENTES PÚBLICOS

		FLUJO MONETARIO			
M.°	*Organismo*	*Consumo intermedio y remuneración de asalariados*	*Transferencias corrientes y de capital*	*Inversiones reales*	*FLUJO DE BENEFICIO*
MEC	Universidad de Alcalá de Henares	Madrid	Madrid	Madrid	80% Flujo monetario 20% Población territorio MEC
MEC	Universidad de Baleares	Baleares	Baleares	Baleares	80% Flujo monetario 20% Población territorio MEC
MEC	Universidad de Extremadura	Extremadura	Extremadura	Extremadura	80% Flujo monetario 20% Población territorio MEC
MEC	Universidad de León	Castilla y León	Castilla y León	Castilla y León	80% Flujo monetario 20% Población territorio MEC
MEC	Universidad Complutense de Madrid	Madrid	Madrid	Madrid	80% Flujo monetario 20% Población territorio MEC
MEC	Universidad Autónoma de Madrid	Madrid	Madrid	Madrid	80% Flujo monetario 20% Población territorio MEC
MEC	Universidad Politécnica de Madrid	Madrid	Madrid	Madrid	80% Flujo monetario 20% Población territorio MEC
MEC	Universidad Carlos III de Madrid	Madrid	Madrid	Madrid	80% Flujo monetario 20% Población territorio MEC
MEC	Universidad de Murcia	Murcia	Murcia	Murcia	80% Flujo monetario 20% Población territorio MEC
MEC	Universidad de Oviedo	Asturias	Asturias	Asturias	80% Flujo monetario 20% Población territorio MEC
MEC	Universidad de Salamanca	Castilla y León	Castilla y León	Castilla y León	80% Flujo monetario 20% Población territorio MEC
MEC	Universidad de Cantabria	Cantabria	Cantabria	Cantabria	80% Flujo monetario 20% Población territorio MEC
MEC	Universidad de Valladolid	Castilla y León	Castilla y León	Castilla y León	80% Flujo monetario 20% Población territorio MEC
MEC	Universidad de Zaragoza	Años 1991-1992: Aragón y La Rioja Años 1993-1994: Aragón	Años 1991-1992: Aragón y La Rioja Años 1993-1994: Aragón	Años 1991-1992: Aragón y La Rioja Años 1993-1994: Aragón	80% Flujo monetario 20% Población territorio MEC
MEC	Universidad Nacional de Educación a Distancia	Madrid	Alumnos Uned	Madrid	80% Alumnos UNED 20% Población
MEC	Universidad de Castilla-La Mancha	Castilla-La Mancha	Castilla-La Mancha	Castilla-La Mancha	80% Flujo monetario 20% Población territorio MEC
MEC	Universidad de La Rioja	La Rioja	La Rioja	La Rioja	80% Flujo monetario 20% Poblac. territorio MEC
MEC	Universidad de Burgos	Castilla y León		Castilla y León	80% Flujo monetario 20% Poblac. territorio MEC

II.3. **Criterios e imputación de los gastos de los Administraciones de Seguridad Social**

ADMINISTRACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

	FLUJO MONETARIO		
Entidades	*Consumo intermedio y remuneración de asalariados*	*Prestaciones Sociales* [3]	*Formación bruta del capital fijo*
Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la S.S. (S.S. no transferida)[1]	GT: Imputación directa SSCC: Imp. directa e indicad. diversos	GT: Imputación directa SSCC: Imp. directa e indicad. diversos	GT: Imputación directa SSCC: Imp, directa e indicadores diversos
Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la S.S.	Cuotas de AT y EP a las Mutuas	Cuotas de AT y EP a las Mutuas	Cuotas de AT y EP a las Mutuas
Instituto Nacional de Empleo (INEM) [2]	Personal	Imp. directa e indicadores diversos	GT: Imputación directa GNT: Personal
Fondo de Garantía Salarial (FOGASA)	Personal	Órdenes de pago	Imputación directa
Mutualidad de Funcionarios de la Administración Civil del Estado (MUFACE)	Gastos de funcionamiento	Farmacia, prótesis y prestaciones sanitarias directas: Imp. directa Asististencia médica: Colectivo protegido Prestaciones económicas: Imp. directa	Imputación directa
Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS)	Personal	Prest. farmacéuticas: Imputación directa Resto de prest.: Colectivo protegido	GT: Imputación directa GNT: Personal
Mutualidad General Judicial (MUGEJU)	Colectivo protegido	Prest. farmacéuticas: Imputación directa Resto de prest.: Colectivo protegido	GT: Personal GNT: Colectivo protegido
Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local (MUNPAL)	Personal	Población	Personal

[1] Ver cuadro correspondiente de indicadores específicos.

[2] Ver cuadro correspondiente de indicadores específicos para prestaciones sociales.

[3] Este concepto comprende, además de Prestaciones Sociales: Subvenciones de explotación, Transferencias corrientes y de capital entre AAPP, Cooperación internacional corriente, Transferencias corrientes diversas y Ayudas a la inversión.

ADMINISTRACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

	FLUJO DE BENEFICIO		
Entidades	*Consumo intermedio y remuneración de asalariados*	*Prestaciones Sociales* [2]	*Formación bruta del capital fijo*
Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la S.S. (S.S. no transferida) [1]	GT: Flujo monetario SSCC: Flujo monet. e indic. diversos	GT: Flujo monetario SSCC: Flujo monet. e indic. diversos	GT: Flujo monetario SSCC: Flujo monet. e indic. diversos
Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la S.S.	Flujo monetario	Flujo monetario	Flujo monetario
Instituto Nacional de Empleo (INEM)	SSTT: Flujo monetario SSCC: GT	Gasto interior: Flujo monetario Gasto extranjero: Población	SSTT: Flujo monetario SSCC: GT
Fondo de Garantía Salarial (FOGASA)	SSTT: Flujo monetario SSCC: Órdenes de pago	Flujo monetario	Órdenes de pago
Mutualidad de Funcionarios de la Administración Civil del Estado (MUFACE)	SSTT: Flujo monetario SSCC: Colectivo protegido	Flujo monetario	SSTT: Flujo monetario SSCC: Colectivo protegido
Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS)	SSTT: Flujo monetario SSCC: Colectivo protegido	Flujo monetario	Flujo monetario
Mutualidad General Judicial (MUGEJU)	Flujo monetario	Flujo monetario	Colectivo protegido
Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local (MUNPAL)	SSTT: Flujo monetario SSCC: Población	Flujo monetario	SSTT: Flujo monetario SSCC: Población

[1] Ver cuadro correspondiente de indicadores específicos.

[2] Este concepto comprende, además de Prestaciones Sociales: Subvenciones de explotación, Transferencias corrientes y de capital entre AAPP, Cooperación internacional corriente, Transferencias corrientes diversas y Ayudas a la inversión.

ENTIDADES GESTORAS Y SERVICIOS COMUNES DE LA SEGURIDAD SOCIAL
(Seguridad Social no transferida)

		FLUJO MONETARIO				
			Servicios centrales			
Cód	*Grupo de programas*	*Gasto territorializado*	*Gastos de personal*	*Gastos corrientes en bienes y servicios*	*Transferencias*	*Inversiones reales*
11	Pensiones	Imputación directa	Madrid		Transf. a CCAA: GT Grupo 35 Pensiones no contrib.: Imp. nóminas	
12	Subsidios de Incapacidad Temporal y Otras Prestaciones	Imputación directa	Madrid		Cuotas de AT y EP a la TGSS	
14	Administración y Servicios Generales de Prestaciones Económicas	Imputación directa	Madrid	Madrid		Madrid
21	Atención Primaria de Salud	Imputación directa	Madrid	GT Grupo 21		GT Grupo 21
22	Atención Especializada	Imputación directa	Madrid	GT Grupo 22		GT Grupo 22
23	Medicina Marítima	Imputación directa	Madrid	GT Grupo 23		
24	Investigación Sanitaria	Imputación directa	Madrid	VAB (según competencias)		
25	Administración y Servicios Generales de Asistencia Sanitaria	Imputación directa	Madrid	Madrid	Madrid	Madrid
26	Formación de Personal Sanitario	Imputación directa	GT Grupo 26	GT Grupo 26		
27	Transferencias a CC.AA. por Servicios Sanitarios Asumidos	Imputación directa		VAB (CC.AA. con competencias)	Imputación directa	
31	Atención a Minusválidos	Imputación directa	Madrid	Madrid	Transf. a CC.AA.: GT Grupo 35 Transf LISMI: Imp. directa Otras: Población	Inversión SSCC INSERSO (Grupos 31, 32 y 33)
32	Atención a la Tercera Edad	Imputación directa	Madrid	Vacaciones sociales: Plazas ocup. Otros gastos: 1/3 VAB 1/3 Superficie 1/3 Población	Población	Inversión SSCC INSERSO (Grupos 31, 32 y 33)
33	Otros Servicios Sociales	Imputación directa	Madrid	Población	Transf. a CC.AA.: GT Grupo 35 Transf. al exterior: Imp. directa Otras: Población	INSERSO: Inv. SSCC INSERSO (Grupos 31, 32 y 33) ISM: Inversión T ISM
34	Administración y Servicios Generales de Servicios Sociales	Imputación directa	Madrid	Madrid		Madrid
35	Transferencias a CC.AA. por Servicios Sociales Asumidos	Imputación directa			Imputación directa	
04	Tesorería e Informática	Imputación directa	Madrid	Madrid	Madrid	

ENTIDADES GESTORAS Y SERVICIOS COMUNES DE LA SEGURIDAD SOCIAL
(Seguridad Social no transferida)

		FLUJO DE BENEFICIO				
			Servicios centrales			
Cód	*Grupo de programas*	*Gasto territorializado*	*Gastos de personal*	*Gastos corrientes en bienes y servicios*	*Transferencias*	*Inversiones reales*
11	Pensiones	Flujo monetario	Flujo monet. resto Gr. 11		Flujo monetario	
12	Subsidios de Incapacidad Temporal y Otras Prestaciones	Flujo monetario	Flujo monet. resto Gr. 12		Flujo monetario	
14	Administración y Servicios Generales de Prestaciones Económicas	Flujo monetario	Flujo beneficio Grupo 11 (excluidas pens. no contr. y pens. ISM) y Grupo 12 y flujo monetario resto Grupo 14			
21	Atención Primaria de Salud	Flujo monetario	Flujo monet. resto Gr. 21	Flujo monetario		Flujo monetario
22	Atención Especializada	Flujo monetario ajustado por desplazados	Flujo benef. resto Gr. 22	Flujo monetario		Flujo monetario
23	Medicina Marítima	Flujo monetario	Flujo monet. resto Gr. 23	Flujo monetario		
24	Investigación Sanitaria	75% población 25% VAB	75% Población 25% VAB	75% Población 25% VAB		
25	Administración y Servicios Generales de Asistencia Sanitaria	Flujo monetario	Flujo de beneficio Grupos 21, 22, 24 y 26 y flujo monetario resto Grupo 25			
26	Formación de Personal Sanitario	80% Flujo monet. Gr. 26 20% Poblac. INSALUD	80% Flujo monet. Gr. 26 20% Poblac. INSALUD	80% Flujo monet. Gr. 26 20% Poblac. INSALUD		
27	Transferencias a CC.AA. por Servicios Sanitarios Asumidos	Flujo monetario		Flujo monetario	Flujo monetario	
31	Atención a Minusválidos	Flujo monetario	Flujo monet. resto Gr. 31	Flujo monet. resto Gr. 31	Flujo monetario	Flujo monetario
32	Atención a la Tercera Edad	Flujo monetario	Flujo benef. resto Gr. 32	Vacac. sociales: N.º de part. Otros gastos: Poblac.	Flujo monetario	Flujo monetario
33	Otros Servicios Sociales	Flujo monetario	Población	Flujo monetario	Transf. al exterior: Población Otras transf.: Flujo monetario	Flujo monetario
34	Administración y Servicios Generales de Servicios Sociales	Flujo monetario	Flujo de beneficio Grupos 31, 32 y 33, flujo monetario resto Grupo 34 y pensiones no contributivas Grupo 11			
35	Transferencias a CC.AA. por Servicios Sociales Asumidos	Flujo monetario			Flujo monetario	
04	Tesorería e Informática	TGSS: Flujo de beneficio de Entidades Gestoras de la SS (Funciones 1 y 3), Mutuas de AT y EP, INEM y FOGASA ISM: Flujo monetario ISM (Funciones 1, 2, 3, 4)				

INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO
(Prestaciones Sociales)

Programa	*FLUJO MONETARIO*
Prestaciones a desempleados	Imputación directa
Fomento y gestión de empleo	
Transferencias a empresas públicas y otros entes públicos	Imputación directa
Transferencias a CC.AA. por contratación de trabajadores desempleados	Número de contrataciones por convenios INEM-CC.AA.
Transferencias a CC.AA. por gestión transferida para apoyo de empleo	Imputación directa
Transferencias a CC.LL.	Número de contrataciones por convenios INEM-CC.LL.
Integración laboral de minusválidos en CEE	Imputación directa
ILE y ADL	Imputación directa
Transferencias a desempleados para convertirse en autónomos: renta subsistencia	Imputación directa
Transferencias a desempleados para convertirse en autónomos: subvención financiera	Número de ayudas de subvención financiera
Transferencias a empresas para la creación de empleo cofinanciadas por el FSE	Número de contrataciones subvencionadas
Transferencias a instituciones sin fines de lucro	Población
Subvención cuotas S.S. por capitalización de prestaciones por desempleo	Imputación directa
Financiación de bonificaciones en cuotas empresariales a la S.S.	Imputación directa
Formación profesional ocupacional	
CC.AA. con competencias asumidas en FPO	Imputación directa
Transferencias a FORCEM	Número de participantes en acciones FORCEM
Resto de transferencias para FPO	Número de alumnos formados en programas del INEM
Escuelas Taller y Casas de Oficios	Imputación directa

Las balanzas fiscales del sector público central

Por **Jesús Ruiz-Huerta Carbonell**
Catedrático de Economía Aplicada. Universidad Complutense de Madrid

El objetivo del trabajo que hoy se presenta es ofrecer una medición de los saldos fiscales entre las comunidades autónomas en relación con las asignaciones presupuestarias del sector público central. Se trata de conocer, como se expone en el documento resumen, cuánto aportan los diversos territorios españoles a la financiación de los servicios públicos suministrados por el sector público central y cuánto se benefician de tales servicios.

En el marco del debate político español se ha solicitado la elaboración de las balanzas fiscales territoriales como un modo de mejorar el conocimiento de lo que reciben y aportan las diversas instituciones del país y para intentar determinar cuál es el grado de solidaridad entre territorios en lo que respecta a los flujos de ingresos y gastos públicos. Clarificar las cifras en la dirección anterior es, a mi juicio, necesario y conveniente para ampliar el ámbito del consenso científico, reducir el campo de la demagogia y evitar la manipulación y el mal uso de los datos por parte de los creadores de opinión y de los políticos. Para algunos los desequilibrios existentes son excesivos y sería necesario buscar algún tipo de compensación; para otros los saldos son consecuencia de un conjunto de factores socioeconómicos e históricos y deben interpretarse como un factor de equilibrio ante los desajustes territoriales existentes.

La elaboración de la balanza cuyos resultados hoy se nos presentan, como nos recordaba el profesor Barberán en su exposición, consiste esencialmente en imputar territorialmente los ingresos que obtiene y los gastos que efectúa el sector público central no empresarial. No se trata de una tarea sencilla puesto que exige la búsqueda y utilización de un gran volumen de información y conlleva además la toma de un buen número de decisiones de tipo metodológico, no siempre pacíficas. Los resultados alcanzados por los diversos estudios existentes arrojan diferencias sustanciales y eso tiene mucho que ver con las decisiones metodológicas tomadas por los responsables de la investigación. Alguno de los problemas del trabajo que comentamos tiene por tanto que ver con las opciones metodológicas tomadas:

- Primero, respecto al ámbito de aplicación: ¿Por qué tener en cuenta sólo el sector público central? ¿Qué instituciones deben ser incluidas dentro de este agente público? ¿Por qué no incluir las comunidades autónomas? ¿Qué cambios se producirían en los resultados si tenemos en cuenta los flujos de ingresos y gastos de las comunidades? ¿Cómo incorporar los datos correspondientes a la Unión Europea? ¿Qué ocurre con las comunidades forales?
- En segundo lugar, en relación con los criterios de imputación a seguir: Hay que asumir una serie de hipótesis en lo que se refiere a la incidencia de los ingresos y el impacto de los gastos en cada territorio, cuantificando adecuadamente los efectos de traslación

de los ingresos y las externalidades de los servicios públicos, que tendrán una relevancia decisiva en los resultados obtenidos.

- Por último, en cuanto a los indicadores y fuentes de información disponibles: se trata de un elemento fundamental que cobra especial relevancia a la hora de decidir el tratamiento que se hace del déficit público entre otros elementos importantes. Cuando se trata de cifras de ingresos y gastos públicos de carácter general con mucha frecuencia es muy difícil obtener información territorializada, por lo que deben utilizarse diversos criterios de imputación que exigen a su vez de nuevas fuentes de información.

Como el trabajo pone de manifiesto las opciones metodológicas son claves: si no se hacen ajustes por déficit y éste se sitúa en niveles elevados el saldo financiero negativo de Cataluña es sustancialmente menor, mientras que si se atiende al criterio del beneficio en la imputación del gasto en lugar de utilizar el criterio de flujo monetario Madrid pasa a ser, sin duda, la Comunidad Autónoma más deficitaria, muy por encima de Cataluña aunque, obviamente, el caso de Madrid debe ser claramente diferenciado del resto de las comunidades autónomas por las circunstancias particulares que en este caso concurren.

Sólo una vez aclarado el panorama metodológico podremos intentar llegar a algún consenso sobre la entidad de las cifras y el alcance del efecto redistributivo interterritorial (de ahí la importancia de ese esfuerzo metodológico) y podremos intentar plantear la pregunta de si es o no excesivo. Para ello habrá que interpretar adecuadamente su alcance y procurar buscar algún factor de comparación objetivo.

El saldo fiscal de los territorios españoles es, por lo tanto, un dato de interés que debe servir para conocer el impacto redistributivo territorial del sistema de ingresos y gastos públicos. En el trabajo que hoy se presenta, sin embargo, únicamente se tienen en cuenta los flujos correspondientes a las administraciones centrales aunque, sin duda, sería conveniente ampliar el estudio en este aspecto e incorporar también los flujos correspondientes a las comunidades. En todo caso la imputación de ingresos y gastos da lugar a unos resultados que deben interpretarse cuidadosamente. ¿Que significado tiene un déficit fiscal elevado en el caso de una comunidad desarrollada? O en otros términos, ¿tiene sentido el mantenimiento de un sistema de nivelación progresivo en términos territoriales?

Para responder a la pregunta anterior hay que aludir, en primer lugar, a argumentos de equidad: la pertenencia a un país común exige la garantía de que en todos los territorios del mismo se produzca una prestación de servicios públicos a los ciudadanos similar para un esfuerzo fiscal semejante. Eso implica el trasvase de fondos desde las regiones ricas a las menos desarrolladas. Para justificar ese trasvase no debe olvidarse la historia y el proceso de crecimiento económico espacial. La acumulación de capital y factores productivos en las regiones ricas se hizo en España, en buena medida, a costa de masivos desplazamientos de habitantes y recursos desde las regiones menos desarrolladas actualmente. En este sentido habrá que tener en cuenta que buena parte de las transferencias del sistema de Seguridad Social o de otros servicios sociales sirven para garantizar el mantenimiento del principio de equidad en todo el territorio. En otros términos, se trata de asegurar la provisión de los servicios públicos (en sentido amplio) de la población envejecida

de algunos territorios, muchos de ellos padres de trabajadores integrados en las regiones más desarrolladas. Cambiar de manera significativa la financiación regional en función de los resultados de las balanzas fiscales puede suponer, en consecuencia, un cierto riesgo del modelo de solidaridad del país.

Por otra parte el saldo de las balanzas fiscales tiene que resultar necesariamente negativo en las comunidades ricas y positivo en las pobres porque es en las primeras donde se concentra la actividad económica y el mayor volumen de bases impositivas. En la misma dirección conviene tener en cuenta el resultado de las balanzas de pago regionales puesto que con toda probabilidad el signo de los saldos será ahora el opuesto: las regiones ricas, casi por definición, arrojarán resultados positivos (son los territorios con más capacidad de exportación), mientras que las más pobres obtendrán importantes déficit. Sin duda habría que valorar la magnitud de los respectivos déficit antes de calificar la importancia de los saldos y poner en marcha políticas correctoras. Como también se ha apuntado [1] hay argumentos de eficiencia para justificar la aplicación de sistemas de nivelación y el mantenimiento de saldos fiscales desequilibrados, como mecanismos para evitar la movilidad entre territorios por motivos fiscales y porque el objetivo de hacer máximo el bienestar social exigiría la igualación del coste marginal de obtención de fondos públicos entre los diversos territorios de un país, sólo alcanzable a través de sistemas de nivelación.

Un último argumento señalado para justificar el desequilibrio fiscal de las regiones más desarrolladas es que, de algún modo, de esa forma tales comunidades pagan un cierto tributo por el hecho de formar parte de un país y aprovechar las posibilidades del correspondiente mercado interno. Es el que ha sido llamado argumento «compensatorio» [2]: un sistema descentralizado implica un beneficio relativo respecto a la situación de centralización. Para que el sistema descentralizado sea atractivo para todos es necesario que existan transferencias entre las regiones ganadoras y las perdedoras. Eso garantiza el mantenimiento del Estado y el funcionamiento del sistema descentralizado.

En todo caso conviene no olvidar los problemas metodológicos antes apuntados a la hora de extraer conclusiones apresuradas sobre los resultados. Es necesario aún realizar un trabajo riguroso de desarrollo metodológico y clarificación antes de proceder a la aceptación de unos resultados concretos como definitivos. Desde otro punto de vista, es necesario contar con la anuencia de los políticos a la hora de plantear cualquier estrategia de cambio. Se trata de un tema especialmente sensible que, como ya se ha dicho, puede ser fácilmente manipulable y que exigiría soluciones o alternativas de amplio consenso. En esa dirección, como hemos señalado en otra parte [3], sería imprescindible que se llevaran a cabo con profundidad y continuidad trabajos de elaboración cuidadosa de las balanzas fiscales en el marco de una institución como el Senado de la Nación y que contaran con la progresiva aceptación por parte de los representantes de los grupos políticos.

Los políticos, en todo caso, deberán interpretar lo que piensan los ciudadanos en términos de flujos de solidaridad y en el caso de reformar el sistema decidir cómo efectuar tal reforma y con qué costes. No debemos olvidar, no obstante, que es probable que las políticas actuales de reducción de la progresividad del sistema tributario ya van a comenzar a

[1] Ver Dahlby y Wilson (1994).
[2] En Petchey, Shapiro y Walsh (1997).
[3] Ver *Informe sobre la creación…*

jugar el papel de reforma automática de los desequilibrios fiscales. Habrá que plantearse, en este sentido, si es conveniente modificar el sistema de financiación autonómica así como estudiar cómo pueden verse afectados los mecanismos básicos de solidaridad.

En relación con la valoración global del trabajo me gustaría, en primer lugar, resaltar que se trata de un espléndido trabajo, de carácter interuniversitario, con la participación de investigadores con experiencia en la materia como los profesores Castells y Bosch, de la Universidad de Barcelona, y Barberán, de la Universidad de Zaragoza. Es un trabajo muy claro, en el que se ha hecho un importante esfuerzo metodológico y un riguroso análisis empírico del que soy testigo privilegiado al haber colaborado en las primeras fases del mismo con la obtención de información de algunas instituciones con sede en Madrid. Por otro lado el análisis realizado ofrece una rica información a partir de la aplicación de opciones metodológicas alternativas (por ejemplo según el criterio del flujo monetario y según el criterio del beneficio, con y sin neutralización del déficit, etc.).

Por otra parte y en un intento de completar las consideraciones anteriores, me gustaría hacer una serie de preguntas y observaciones menores sobre el contenido del trabajo:

- Respecto a los criterios de incidencia impositiva empleados en el análisis, ¿por qué no se reconoce la existencia de traslación en el IRPF en el caso de profesionales y empresarios, de la misma manera que se hace al tratar de imputar territorialmente el impuesto de sociedades?, ¿tendría sentido incorporar alguna de las hipótesis planteadas en ese caso?
- ¿Qué resultados deberíamos esperar en el caso de incluir en el análisis a las comunidades autónomas? En algunos casos los efectos de traslación de la carga impositiva, de las externalidades o del impacto transfronterizo del gasto pueden ser importantes, por ejemplo en el caso de la sanidad. En mi opinión se trata de una cuestión importante que debería ser contemplada en estudios posteriores.
- Aunque creo que se trata de algo que se tiene en cuenta en el trabajo tal vez merecería la pena una mayor explicación en cada caso de la capacidad explicativa de los indicadores empleados, por ejemplo, en relación con la aplicación del criterio del flujo monetario o del beneficio.
- ¿Qué interpretación dan los autores al comportamiento de los indicadores en el caso del País Vasco y Navarra? A la vista de los datos el sistema parece resultar muy redistributivo pero no tanto en el caso de las comunidades forales. A mi juicio éste es un problema importante del trabajo que habría que intentar resolver incorporando la información autonómica.

En todo caso querría poner de manifiesto mi felicitación por la realización de este trabajo, por su calidad y por su oportunidad. Creo, como decía más arriba, que se trata de un campo importante que va a exigir esfuerzos compartidos en el futuro. En mi opinión el mejor procedimiento para evitar suspicacias y manipulaciones políticas en relación con los saldos fiscales es asegurar una información clara y continua a partir de la elaboración perió-

dica de balanzas fiscales que vayan perfeccionándose progresivamente y cuyos resultados sean aceptados por todos.

Referencias

DAHLBY, B. y WILSON, L., «Fiscal capacity, tax effort and optimal equalization grants», *Canadian Journal of Economics,* 27 (3), 1994, pp. 657-672.

PETCHEY, J., SHAPIRO, P. y WALSH, C., «Transfers in Federal Systems: A Critical Survey», en FISHER, R.C., ed., *Intergovernmental Fiscal Relations,* 24, Boston, Kluwer Academic Publishers, 1997, pp. 99-137.

RUIR-HUERTA, J., LÓPEZ LABORDA, J. y ALBERTÍ, E., *Consideraciones sobre la creación de una Oficina de Análisis Económico-Territorial al servicio del Senado,* Madrid, Mimeo, 1998.

Empresa y competitividad

Por **Vicente Salas Fumás**
Universidad de Zaragoza

Introducción

Los países desarrollados confían cada vez más su crecimiento y prosperidad a la vitalidad y fortaleza del sector privado de la economía y en particular a sus empresas y empresarios, en lo que se está convirtiendo rápidamente en un mercado global. Aunque el sector público de la economía continúa con un gran protagonismo en la provisión de bienes y servicios a los que se les atribuye notables externalidades, como la educación y la sanidad por ejemplo, el sector público empresarial se repliega de prácticamente todos los sectores de actividad a través de acelerados programas de privatizaciones.

Confiar a la empresa privada el motor del bienestar de una sociedad supone aceptar que cuando las empresas prosperan y mejoran sus resultados también mejora su nivel de vida el conjunto de la sociedad. Sin embargo la relación entre resultados de las empresas y bienestar de la sociedad no está, en nuestra opinión, suficientemente bien establecida. Recuérdese, por ejemplo, que la bolsa americana suele recibir con un descenso en las cotizaciones las noticias sobre la evolución positiva del empleo. Nuestro objetivo en este trabajo es avanzar en un esquema conceptual y metodológico que nos ayude a comprender mejor la relación entre actividad y resultados de las empresas y bienestar social, aportando al mismo tiempo algunas ilustraciones referidas a la economía española.

Quizá la manifestación más visible de la vinculación que se establece entre prosperidad de las empresas y prosperidad de las naciones es el haber adoptado un término como competitividad, de claras connotaciones empresariales, para referirnos a la capacidad de un país para mejorar el nivel de vida de sus ciudadanos. Atendiendo a esta circunstancia el trabajo se inicia con un apartado dedicado a explicar los principales rasgos de la aproximación al desarrollo económico centrada en la competitividad. En segundo lugar la exposición se refiere al modelo conceptual propuesto para resumir las relaciones entre comportamiento y resultados empresariales y resultados o indicadores de bienestar colectivo, como la inversión y la creación de empleo. El tercer apartado ilustra una parte del modelo conceptual con evidencias empíricas extraídas de la empresa española durante el período 1983-1997, años en que nuestra economía soporta un intenso proceso de apertura exterior. Las conclusiones sirven para reiterar las principales ideas vertidas en el trabajo y para valorar brevemente algunas de las cuestiones importantes ignoradas en el mismo.

Sobre la competitividad

En los últimos años el tema de la competitividad ocupa la atención creciente de los decisores, tanto en el ámbito público como en el ámbito privado de la economía. A pesar de la extensa literatura escrita sobre el tema y las innumerables reflexiones que ha merecido, la competitividad sigue siendo un término impreciso y con frecuencia controvertido.

La preocupación por la competitividad va unida a dos tendencias que se han manifestado en la economía mundial desde los años setenta [1]:

–el deterioro de los resultados económicos de los países industrializados, particularmente las bajas tasas de crecimiento de la productividad, en relación a las que se consiguieron en los años de postguerra (1950-1973).

–la presencia cada vez más marcada de los países en vías de desarrollo, en los mercados de exportación de los productos manufacturados (frente a las exportaciones de productos alimenticios y materias primas que dominaron en el pasado), en paralelo con sucesivas ampliaciones de la capacidad de producción instalada fuera de los países más industrializados.

Las dos tendencias se hacen visibles, primero en Estados Unidos, país cuyos resultados en términos de crecimiento de la productividad son particularmente pobres durante los años setenta. Este estancamiento coincide con la penetración en su mercado interior de un gran número de fabricantes no americanos por primera vez desde la segunda guerra mundial.

En Europa las preocupaciones en torno a la competitividad se hacen perceptibles, sobre todo, a mediados de los años ochenta, como consecuencia del aumento en el paro estructural. En Japón, donde los resultados tanto en lo que se refiera a productividad como a empleo han sido superiores a los del resto de países del mundo industrializado, la preocupación por la competitividad es un fenómeno relativamente reciente y emerge en los años noventa cuando la industria japonesa experimenta dificultades, a medida que los países industriales emergentes penetran con éxito en los sectores de tecnologías medias y Japón no consigue mejorar sus posiciones en los sectores de alta tecnología. Por último en España el debate sobre la competitividad surge principalmente a principios de los años noventa cuando, coincidiendo con la permanencia de la peseta en la banda estrecha del Sistema Monetario Europeo, se produce un marcado deterioro de la balanza comercial que lleva a un reajuste de la paridad central de la peseta con las monedas fuertes de dicho Sistema en 1993 y 1994. Como en el resto de Europa continental, la preocupación por la competitividad en nuestro país está estrechamente unida a las altas tasas de desempleo que se reproducen con la crisis industrial de 1992 y 1993 [2].

En la medida en que las cuestiones destapadas por el debate sobre la competitividad tienen una estrecha relación con los problemas a que se enfrentan los países industrializados desde los años setenta, no debe sorprendernos que ese concepto sea calificado generalmente como «complejo» y que no exista una definición unánime del mismo.

La dificultad del concepto se explica por los diferentes niveles a que puede estar referido. La competitividad tiene un significado más inmediato a nivel de empresa –una empresa es competitiva si está en condiciones de vender bienes y servicios a los precios de mercado, generando beneficios a medio y largo plazo. Sin embargo es la competitividad a nivel del conjunto de una economía-región, país o entidad supranacional– la que suscita el mayor interés entre la colectividad social. En este sentido los estudios que tratan de la competitividad nacional acostumbran a comenzar con una definición, como por ejemplo la que propone un informe de la OCDE (1996):

[1] Ver JACQUEMIN y PENCH (1997), p. 2.

[2] La posición gubernamental del entonces Gobierno socialista sobre la competitividad queda plasmada en el libro blanco sobre política industrial en España, MINER (1995).

> «La competitividad designa la capacidad de las empresas, industrias, regiones, naciones o conjuntos supranacionales, de generar de forma duradera unos ingresos y un nivel de utilización de los factores relativamente elevados, al mismo tiempo que permanecen expuestos a la competencia internacional».

En la base de ésta y otras definiciones similares [3] se encuentra el objetivo común de mantener y mejorar el nivel de vida de los ciudadanos. Este objetivo parece pertinente para una entidad territorial que, a diferencia de una empresa, no ha de preocuparse por su supervivencia (en términos económicos). El nivel de vida se encuentra, a su vez, estrechamente unido a la productividad. A pesar de que existen discrepancias en lo que se refiere a los conceptos y al procedimiento de cálculo utilizados, el crecimiento de la productividad del conjunto de factores productivos está ampliamente reconocido como un elemento clave para la elevación del nivel de vida.

La estrecha relación entre la competitividad y la productividad nacional constituye el núcleo de la crítica al concepto mismo de competitividad planteada por Krugman (1994). De acuerdo con dicha crítica la competitividad es, en el mejor de los casos, un concepto superfluo y en el peor contraproducente. Superfluo, porque el nivel de vida de un país crece básicamente al mismo ritmo que lo hace su productividad y la competitividad no añade nada nuevo. Contraproducente, porque puede llevar a la conclusión, negativa para la prosperidad económica, de que la concurrencia entre países sobre el mercado mundial es asimilable a la concurrencia entre empresas que se disputan un mercado. En efecto, la retórica de la competitividad puede llevar a exacerbar los conflictos comerciales y las llamadas al proteccionismo, pues a los responsables públicos se les induce a pensar, erróneamente, que los intercambios entre países constituyen un «juego de suma nula» en el que lo que beneficia a un país perjudica necesariamente a los demás.

Estas críticas, que denuncian las contradicciones teóricas sobre la noción de competitividad, no deben hacernos olvidar la importancia del debate que ella suscita, y la reorientación de las estrategias y los objetivos prioritarios de la política económica que ha desencadenado. La competitividad no es un concepto que abre nuevas perspectivas teóricas sobre el desarrollo económico sino un marco conceptual de análisis que pretende ser útil cuando se trata de diagnosticar problemas y proponer soluciones. Desde este punto de vista se trata de un **instrumento** que será eficaz mientras respete las siguientes condiciones.

Primero, la aproximación basada en la competitividad tiende a poner el acento sobre la importancia de la oferta (utilización eficaz y acumulación de los factores) para los resultados económicos a largo plazo. La elección misma del término lleva a considerar a la competitividad de las empresas como la llave de la prosperidad nacional o regional. Esto supone interesarnos por la estructura de incentivos que favorece la creación de empresas, el crecimiento de la producción y el nivel de empleo. Esta aproximación considera que los agentes del cambio económico están diseminados en la economía y que cada país es el principal responsable de sus resultados económicos.

Desde el punto de vista de las teorías dominantes para explicar los resultados económicos, la aproximación basada en la competitividad se sitúa en la confluencia entre dos escue-

[3] Por ejemplo la que propugna el Council on Competitiviness norteamericano. El Fórum Económico Mundial, organización privada localizada en Suiza, publica anualmente un índice de competitividad con el que se ordenan tanto países industrializados como países en vías de industrialización.

las de pensamiento [4]. La primera subraya la importancia de un mecanismo de precios eficaz que garantice que el ahorro se canaliza hacia la inversión y que el capital y el trabajo se utilizan de forma óptima. La segunda coloca el acento sobre la importancia de la incertidumbre en las decisiones económicas, en el papel de los emprendedores en cuanto materializadores de la innovación y en la función dinamizadora del mercado. De acuerdo con estas dos perspectivas las iniciativas gubernamentales tendentes a reforzar los resultados económicos deben preocuparse, esencialmente, de la creación y mantenimiento de un cuadro macroeconómico atractivo, propicio para la actividad de las empresas, y en particular de la provisión de determinados bienes públicos.

Segundo, la aproximación fundamentada en la competitividad insiste de modo especial en el papel que juega la dimensión internacional en los resultados económicos. De un lado se reconoce que la mundialización constituye un juego de suma positiva, pero por otro se considera que el reparto de los beneficios es desigual y fluctuante. Además los países compiten por un volumen limitado de inversiones extranjeras directas. En este contexto la competitividad de una región se traduce en su capacidad de desarrollar factores esenciales para un crecimiento económico a largo plazo en razón de su influencia sobre la productividad global del sistema económico. Factores como las capacidades de I+D, las competencias, las cualificaciones y las capacidades de organización, las infraestructuras de redes y los mecanismos de gestión, son relativamente inmóviles, en la medida en que están integrados con los habitantes y el territorio en un ámbito geográfico limitado. En base a ellos se consigue atraer y fijar actividades económicas, cada vez más móviles. De estos factores, así como de la acumulación de capital físico, de la integración de los mercados y de la interacción entre todos ellos, depende la prosperidad material.

La integración de los mercados permite extraer y repartir los beneficios del comercio y de la inversión directa. En efecto, el comercio posibilita que cada país-región se especializase en la producción de bienes y servicios para los que está mejor preparado y ayuda a superar las limitaciones de la falta de recursos naturales. Las inversiones internacionales son particularmente aptas para mejorar la tecnología y la organización.

Tercero, la aproximación fundamentada en la competitividad hace resurgir la importancia de la cohesión social. Los pilares de los regímenes de protección social de los países industrializados, sistemas de protección frente al desempleo, jubilación, salud, reglamentación del mercado de trabajo y régimen fiscal necesario para su financiación, fueron introducidos en gran parte en los años cincuenta y sesenta, coincidiendo con un alto crecimiento económico. En ese momento no se habla de «arbitraje» entre eficiencia económica y cohesión social sino que se presupone que el Estado benefactor mejora los resultados económicos porque estabiliza los ciclos económicos y facilita la adaptación de los trabajadores al cambio técnico y organizativo.

Actualmente, como consecuencia de los pobres resultados económicos de algunos países y de la internacionalización de la competencia entre empresas, se ha suscitado un posible «trade-off» entre eficiencia económica y justicia social. Fruto de ello al Estado benefactor se le atribuye, a veces, un efecto negativo sobre el bienestar económico. Pero el conflicto

[4] Nos referimos a la teoría económica neoclásica y a la escuela austríaca de pensamiento económico.

entre resultados económicos y cohesión social no está exento de controversias. De un lado, la competitividad se relaciona con mejoras en el nivel de vida y estas mejoras requieren no sólo que se cree riqueza sino que se haga accesible a la mayoría posible de ciudadanos. Segundo, la supuesta relación negativa entre Estado benefactor y resultados económicos no está contrastada empíricamente. Así por ejemplo, se reconoce que el «mercado» y la «autoridad» encuentran dificultades en muchas situaciones para estimular el espíritu de iniciativa y la motivación en los trabajadores directos e indirectos. Por el contrario, donde proliferan relaciones de confianza y compromiso se ahorran costes de transacción y se mejora la coordinación tanto dentro de la empresa como entre empresas diferentes. En la medida en que la cohesión social fomente una mayor confianza y cooperación tendrá consecuencias positivas sobre el bienestar [5].

Modelo sintético de referencia

La perspectiva «pragmática» sobre la competitividad proporciona elementos de referencia que ayudan a los decisores a identificar los factores que son realmente importantes para los resultados económicos y de este modo poder influir sobre ellos. Con este fin se elabora el diagrama de la figura 1, a través del cual se ponen en relación indicadores de «performance» de interés colectivo –inversión, empleo, crecimiento–, con variables de resultados empresariales, rentabilidad, cuota de mercado–, con decisiones de gestión –propiedad, gobierno, organización y estrategia– y con factores de carácter institucional, –política macroeconómica, mercados de factores, competencia, espíritu empresarial–…

El esquema propuesto contempla a la economía a partir de una empresa representativa que sostiene su crecimiento en la ocupación de factores, inversión y empleo, en sintonía con la perspectiva de oferta a que antes aludimos. La inversión depende, a su vez, de la relación entre la rentabilidad de los activos, tangibles e intangibles, y el coste de oportunidad de los fondos monetarios invertidos, de manera que sólo una rentabilidad mayor o igual al coste asegura el sostenimiento de la inversión y el crecimiento.

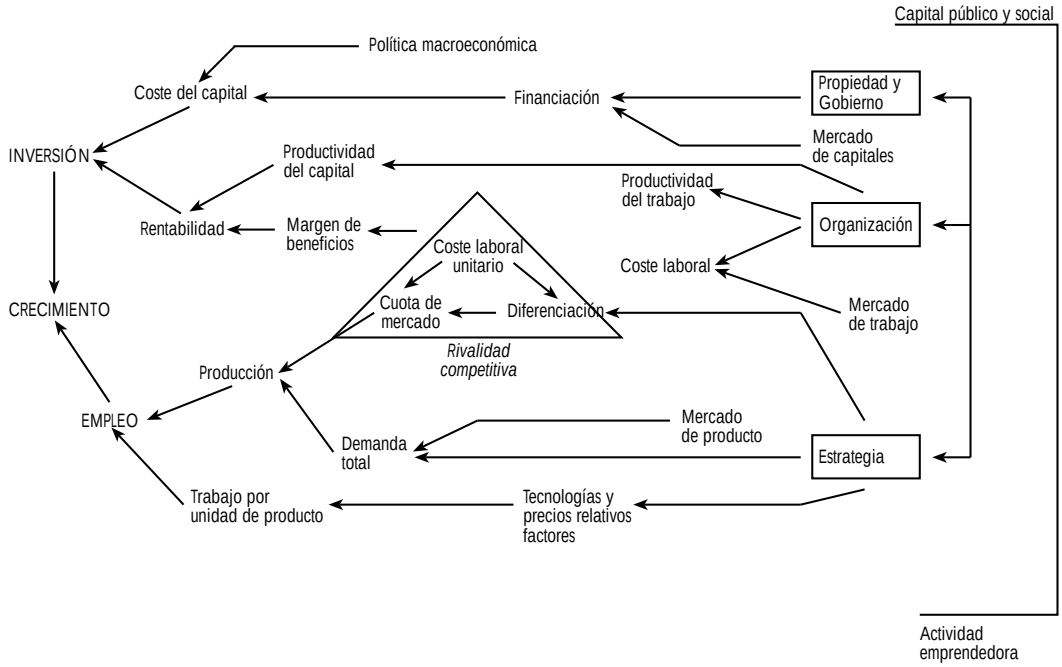
La rentabilidad de los activos es, a su vez, el resultado de la ganancia por peseta de valor añadido y de la productividad del capital, es decir, del valor añadido que se genera por peseta de capital invertido, para una proporción dada de capital y trabajo. El margen de beneficios está inversamente relacionado con el coste de otros inputs distintos del capital, sintetizados aquí en el coste laboral unitario por tratarse de la empresa representativa de la economía [6]. Este coste laboral unitario depende, a su vez, del coste salarial y de la productividad del trabajo. Detrás de las productividades y costes salariales colocamos a la «organización», como variable de gestión que influye en la eficacia con que se transforman recursos en productos.

El coste de oportunidad del capital recoge influencias de la política macroeconómica (tipos de interés básicos), de los mecanismos institucionales (mercados financieros y de control) que canalizan el ahorro hacia la inversión y aseguran un buen uso de los fondos monetarios disponibles y de modo especial de la «propiedad y el gobierno» empresarial.

[5] Kay (1993).

[6] Para una empresa en concreto, en sus costes intervienen también la calidad y precio de otros inputs intermedios comprados a otras empresas. A nivel de empresa representativa estas compras interempresariales se cancelan y nos quedamos sólo con los inputs primarios, capital financiero y trabajo. En cierto modo las mejoras de costes laborales unitarios en una empresa se trasladan al conjunto del sistema, generándose efectos externos que es necesario internalizar para que continúen produciéndose. La importación es un sustituto a las compras a otras empresas nacionales pero limitada por los necesarios equilibrios en la balanza comercial.

Figura 1
RESULTADOS Y DETERMINANTES DE LA COMPETITIVIDAD: APROXIMACIÓN DE OFERTA



El triángulo en el centro del diagrama delimita el espacio de competencia y rivalidad en que se desenvuelve la empresa, que al tratarse de una empresa representativa para un país y/o territorio tiene el carácter de competencia internacional. Los costes laborales unitarios (como proxy del coste marginal) y la diferenciación (valor y servicio proporcionado a los clientes), siempre en términos relativos a las empresas de otros países, determinan márgenes y cuotas de mercado. La «estrategia» de la empresa establece el peso relativo que se otorga a las variables competitivas de coste y valor, así como los mercados en los que se estará presente. La combinación de la demanda total del mercado con la cuota que asigna a la empresa el proceso competitivo determinan la producción absoluta de la empresa-economía[7]. Finalmente características de la tecnología de producción junto con los precios relativos de los factores capital y trabajo determinan la cantidad de trabajo, empleo, que se utiliza en la producción.

El diagrama de la figura 1 adopta una perspectiva neoclásica en la que precios y mercados dirigen la asignación de recursos entre empresas y entre empresas y consumidores, mientras que la propiedad, el gobierno y la organización resuelven las necesidades de coordinación intra-empresariales. Esta perspectiva es necesariamente parcial en cuanto que no contempla desequilibrios transitorios ni tiene en cuenta las complementariedades o elementos sistémicos del modelo[8]. Tampoco contempla las externalidades, ya sean de carácter

[7] Modelos convencionales de competencia oligopolística a la Cournot permiten derivar formalmente la relación inversa entre coste marginal y cuota de mercado en el equilibrio, TIROLE (1990), cap. 5.

[8] En SALAS (1996) se presenta un análisis más extenso de la lógica del cambio organizativo.

Cuadro 1
MERCADO, RED, ORGANIZACIÓN

Parámetros	*Formas de interacción económica*		
	Mercado	*Red*	*Organización*
BASE NORMATIVA	Contrato, derecho de propiedad	Contratos relacionales	Relaciones de autoridad bajo contrato de empleo
MEDIOS DE COMUNICACIÓN	Precio	Relaciones	Rutinas
MODOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS	Mercado, tribunales de Justicia	Reciprocidad y reputación	Órdenes y supervisión
GRADO DE FLEXIBILIDAD	Alto	Medio-alto	Bajo
GRADO DE COMPROMISO DE LAS PARTES	Débil	Medio-alto	Medio-alto
CLIMA DE TRABAJO	Precisión y/o sospecha	Abierto, ventajas recíprocas	Formal burocrático
RELACIONES ENTRE AGENTES ECONÓMICOS	Independencia	Interdependencia	Jerarquía

FUENTE: OCDE (1992).

tecnológico o de tipo social, como las que se derivan de una mayor o menor cohesión e igualdad. Los desequilibrios dan cabida en el sistema a la figura del empresario-emprendedor, que utiliza la innovación (de producto, proceso, organización…) para transitar desde unos equilibrios a otros. Las externalidades otorgan relevancia a las políticas públicas que sustentan la provisión de bienes de consumo colectivo (infraestructura física, educación, seguridad jurídica, capital social) y que tienen una influencia demostrada en la eficiencia de los procesos productivos.

El diagrama de la figura 1 permite distinguir, por último, entre competitividad «ex-post» (resultados) y competitividad «ex-ante» (factores determinantes). La evaluación de la competitividad acostumbra a hacerse atendiendo a resultados calculados a partir de variables como la productividad y la cuota de mercado. Pero estos resultados ignoran las condiciones iniciales y los mecanismos equilibradores que intervienen. Desde el punto de vista de los decisores es preferible concentrarse en la capacidad para conseguir los objetivos marcados (competitividad ex-ante) y ésta dependerá de los factores que determinan los resultados. A nivel de empresa estos factores se resumen principalmente en «gobierno», «estrategia» y «organización». A un nivel superior debemos incluir las políticas macroeconómicas, las políticas de la competencia (incluida apertura exterior), funcionamiento de los mercados, capital público, etc.

Organización

Una profundización en los distintos elementos e interrelaciones de la figura 1 está fuera de las posibilidades de este trabajo. Por ello hemos elegido una, la organización, para ser estudiada con cierto detenimiento.

Para unos productos-mercados dados (estrategia) la productividad de los factores capital y trabajo constituye la base principal de la competitividad, tal como se plantea en la figura 1. La productividad depende, a su vez, de decisiones de diseño organizativo, entre las que distinguimos aquéllas que tienen que ver con *a)* las relaciones interempresariales, y *b)* las que se refieren a la organización interna de la empresa.

a) Las relaciones de producción en una economía de mercado se han caracterizado tradicionalmente como **relaciones de mercado**, que intervienen entre agentes independientes, y como **relaciones jerárquicas**, que intervienen entre agentes en situación de dependencia funcional en el seno de una organización. Pero existe un tercer mecanismo, de gran importancia para los resultados económicos: **las relaciones de red**, que intervienen entre agentes económicos interdependientes, envueltos en actividades recíprocas preferenciales y basadas en la cooperación (cuadro 1).

Los acuerdos interempresariales, entre clientes y proveedores sobre todo, constituyen una de las manifestaciones más visibles de estas redes. Las empresas proveedoras tienen fuertes incentivos a formar parte de las redes con las empresas clientes e implicarse en algunos aspectos de su actividad debido a que los efectos del «aprendizaje por el uso» sólo pueden desembocar en mejoras de productos y procesos existentes y/o en la introducción de otros nuevos si los clientes y proveedores mantienen estrechas relaciones entre sí. Las ventajas de compartir conocimientos también son claras para las empresas clientes, pues el valor último de sus productos empieza con la calidad de los componentes que les suministran los proveedores.

Las fuertes complementariedades y las inversiones específicas en la cadena de valor añadido crean relaciones de monopolio bilateral entre las empresas a lo largo de la misma. Las redes proporcionan mecanismos de control que protegen las rentas de las inversiones específicas y estimulan la realización de las mismas.

La creación de redes resulta particularmente ventajosa en los procesos de innovación (idea, concepción y lanzamiento de nuevos productos y procesos). De un lado, la importancia de compartir «conocimientos tácitos» limita la utilización de relaciones anónimas de mercado basadas en contratos explícitos con cobertura legal; del otro, la incertidumbre sobre las condiciones de demanda y del cambio tecnológico hacen menos atrayente la solución de reunir todas las actividades complementarias en el seno de una misma organización.

Además de la colaboración explícita entre empresas la relación de red se manifiesta a través de los «clusters» o agrupamientos de empresas (Porter, 1990). Un cluster reagrupa una masa crítica de empresas pertenecientes a un sector de actividad y localizadas en un territorio delimitado: país, estado, región o ciudad. Según el grado de especialización y complejidad las agrupaciones revisten distintas formas. A menudo

coexisten con ellas industrias proveedoras, fabricantes de productos complementarios y proveedores de infraestructuras y servicios generales: universidades y centros de formación, agencias de normalización, asociaciones empresariales representativas…

Estas redes contribuyen al crecimiento de la productividad a través de las «economías externas» de que se benefician quienes las integran, en contraste con las economías internas o de escala, que se buscan con la integración vertical y con los mercados externos. Las economías externas surgen porque el cluster mejora el acceso a los inputs productivos, facilita las complementariedades entre los miembros, proporciona una mejor evaluación de los incentivos y de los resultados y un mejor acceso a la información especializada. Todo ello redunda en un mayor ritmo y calidad de la innovación y en un mayor dinamismo emprendedor.

La causa última de muchas agrupaciones de empresas ha sido, en el pasado, el abaratamiento de costes. La superioridad de los clusters radica, en cambio, en la información, los costes de transacción, las complementariedades, los incentivos y los bienes públicos que resultan de las inversiones públicas y privadas.

Los clusters, en competencia los unos con los otros en una misma región o territorio, constituyen una base sólida para asegurar el crecimiento sostenido de la riqueza a largo plazo. En una economía globalizada buena parte de las ventajas comparativas duraderas surgen, paradójicamente, del tejido local; ello es así porque resultan de una concentración de competencias y saber hacer altamente especializados, de instituciones, de rivalidades y de clientes exigentes en una región delimitada. La proximidad geográfica, cultural e institucional constituye la clave de una facilidad de acceso, de relaciones privilegiadas, de una mejor información, de fuertes estímulos..., todas ellas condiciones positivas para el crecimiento de la productividad y muy difíciles de conseguir a distancia.

b) Está ampliamente documentado que la productividad de las empresas depende de cómo se estructuren y organicen internamente así como de cómo actúen las personas dentro de dicha estructura. Durante los últimos años además del creciente protagonismo de las relaciones de red, a través de acuerdos de colaboración interempresarial y «clusters» territoriales, se ha constatado un amplio cambio organizativo en empresas de todo el mundo, impulsado por técnicas de gestión como la calidad total, la mejora continua, la producción a justo tiempo, la producción ligera…, inventadas por empresas japonesas que consiguieron, en su momento, una posición de liderazgo mundial en el mercado. Algunos (Ch. Oman, 1996) atribuyen más importancia a estas innovaciones organizativas que a la propia globalización cuando se trata de explicar la evolución de las economías más desarrolladas durante los últimos años.

La explicación del cambio organizativo se ha realizado advirtiendo cambios en las condiciones de demanda (más incierta y heterogénea) y de oferta (revolución en tecnologías de información que abaratan exponencialmente los costes de almacenar, transmitir y procesar información) que han desencadenado a su vez complejos procesos de reestructuración. Resultado de ello ha sido una transformación profunda de la empresa

Cuadro 2
COMPARACIÓN DEL MODELO DE EMPRESA TRADICIONAL Y EMPRESA FLEXIBLE

Empresa tradicional	*Empresa flexible*
Desarrollo de productos y organización de la producción	
Producto estandarizado	Variedad de productos
Cadena de montaje	Producción modular
Mecanización con objetivo único	Mecanización flexible
Estilo de gestión	
Jerarquía	Participación
División vertical del trabajo (separación entre planificación y puesta en práctica)	Integración vertical de puestos (enriquecimiento)
Control «externo»	Autorregulación interna
Organización del trabajo	
División horizontal del trabajo (parcelación máxima de tareas)	Integración horizonal de tareas (reingeniería procesos)
Trabajadores ligados a puesto de trabajo	Rotación
Trabajo individual	Trabajo en grupo
Horarios fijos	Gestión autónoma del tiempo
Competencia/Motivación/Relaciones profesionales	
Trabajadores no cualificados	Trabajadores cualificados
Baja motivación	Alta motivación
Relaciones laborales conflictivas	Relaciones laborales cooperativas

FUENTE: JACQUEMIN y PENCH (1977, p. 21).

que ha merecido el reconocimiento de un cambio total en la misma, desde el «modelo tradicional» al «modelo flexible» y en última instancia el fin del modelo Taylorista de producción. El cuadro 2 muestra los atributos de la empresa tradicional y de la empresa flexible, tal como han sido trazados por Jacquemin y Pench (1997).

La empresa tradicional tiene su origen en la producción en masa y busca mejorar la productividad a través de una alta división del trabajo y una estructura jerárquica compleja que distribuye de abajo a arriba autoridad e información. La empresa flexible promueve el trabajo en equipo, la descentralización, la autonomía individual, estructuras horizontales (planas) y puestos de trabajo enriquecidos. El cliente, la mejora permanente, el compromiso y motivación de los trabajadores, constituyen sus objetivos prioritarios.

Figura 2
COMPORTAMIENTO DEL EMPLEO Y LA INVERSIÓN

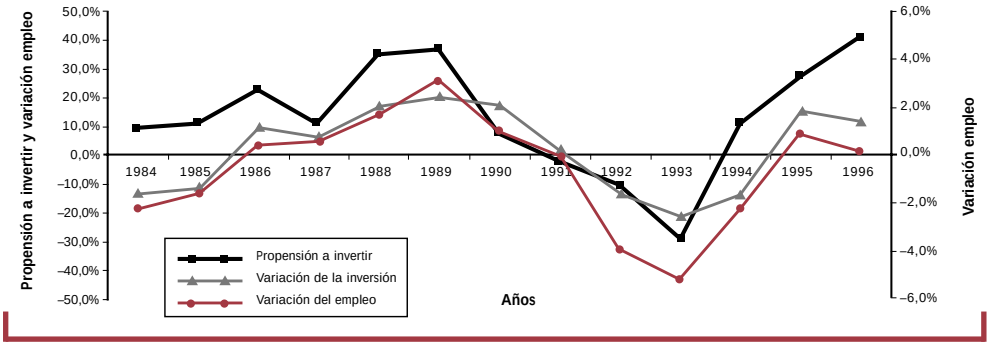
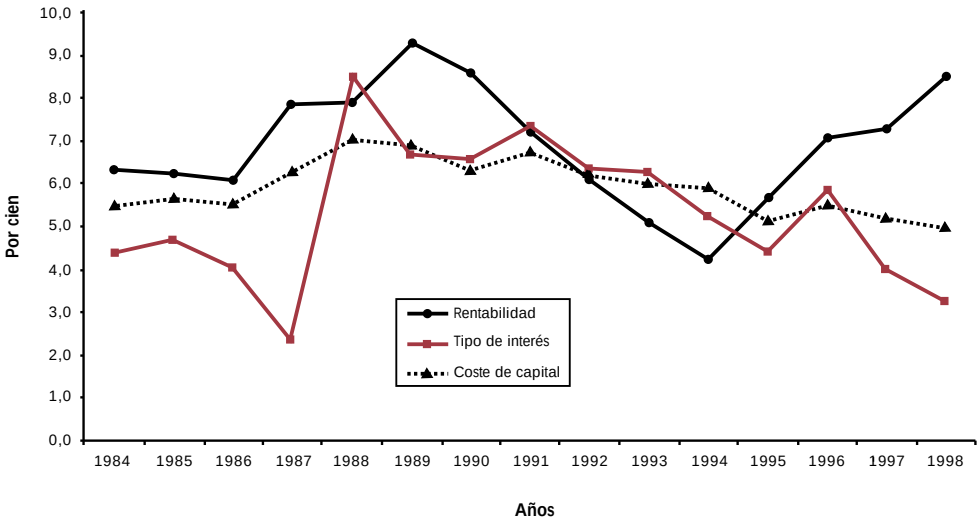


Figura 3
RENTABILIDAD, INTERÉS Y COSTE DEL CAPITAL



FUENTE: Central de Balances, Boletín Estadístico, Banco de España y elaboración propia.

La preocupación por la productividad, que debe conducir a un mayor bienestar, requiere tener en cuenta la capacidad de las empresas para incorporar las «mejores prácticas» tecnológicas y organizativas. Significa también tomar conciencia de la relevancia y protagonismo que adquieren los recursos humanos en el nuevo modelo organizativo junto con la necesidad de adaptar las prácticas de gestión de personas a la nueva realidad organizativa.

Cuadro 3
CONVERGENCIA TIPO DE INTERÉS REAL ESPAÑA-ALEMANIA

	*Tipos de interés real**		*Diferencial*
Años	*España %*	*Alemania %*	*España-Alemania %*
1987-1994	6,54	3,52	3,02
1995	5,87	3,65	2,22
1996	3,92	2,74	1,18
1997	3,20	2,80	0,40

* Bonos del Estado a tres años.

La perspectiva española

En este apartado se aplica el esquema conceptual y metodológico anterior al caso de la economía-empresa española en el período 1983-1997. La información referida a la empresa se extrae de la Central de Balances del Banco de España.

La figura 2 sintetiza la evolución, durante el período señalado, del crecimiento de la inversión y del empleo así como de una medida de propensión a invertir que relaciona la rentabilidad de los activos con el coste de oportunidad financiera del capital. Como puede comprobarse la evolución de la inversión y del empleo sigue un marcado paralelismo y responden a su vez a la evolución de los resultados económicos de la empresa expresados como cociente de la rentabilidad y el coste financiero.

Los ciclos expansivos y recesivos del conjunto de la economía española durante el período estudiado quedan perfectamente reflejados en la demanda de trabajo y capital que realizan las empresas de la muestra. Se constata además que son los resultados económicos de estas empresas y las expectativas sobre los mismos los que mueven las decisiones expansivas o contractivas de la demanda de inputs productivos y por tanto los que sustentan el crecimiento. Sólo unos resultados económicos positivos a nivel de empresa podrán asegurar un ritmo sostenido de ocupación de recursos y creación de riqueza.

La propensión a invertir depende de la rentabilidad de la inversión y del coste financiero, por lo que para explicar su evolución en el tiempo resulta de interés analizar por separado el comportamiento de cada uno de ellos. La figura 3 presenta la evolución de la rentabilidad y el coste a lo largo del período.

El coste de capital en términos reales, es decir descontando la inflación, alcanza su valor máximo en 1987-1988 cuando se sitúa por encima del 7 por 100 y después desciende tendencialmente hasta situarse en el 5 por 100 diez años más tarde. El cuadro 3 completa la información sobre el comportamiento temporal del coste financiero comparando la evolución del tipo de interés de referencia correspondiente a los bonos del Estado a tres años

entre España y Alemania. En 1995 el diferencial entre los tipos de los dos países es superior a los dos puntos porcentuales y en 1997 se acerca a cero. Por lo tanto la evolución del coste financiero para las empresas españolas está influcienciada, especialmente en los últimos años, por el proceso de convergencia nominal que ha permitido a España incorporarse a la Unión Monetaria. La contribución de la estabilidad macroeconómica (por la que ha luchado la economía española en los últimos años y se seguirá manteniendo en el futuro) a la competitividad de las empresas es clara y manifiesta.

La rentabilidad de los activos también alcanza su valor máximo a finales de los años ochenta con valores, en términos reales, superiores al 9 por 100. Después la rentabilidad desciende hasta el 4,2 por 100 en 1993 y se recupera de nuevo hasta valores estimados del 8,5 por 100 para 1997. Con la superposición de la rentabilidad y el coste financiero en la figura 3 se explica la intensa demanda de factores a finales de los años ochenta y principios de los noventa así como a partir de 1994, coincidiendo con un período donde la rentabilidad supera al coste del capital. Igualmente se explica la contratación de la demanda de esos mismos factores entre 1992 y 1994 coincidiendo con una situación de pérdidas económicas para las empresas pues la rentabilidad de sus activos no alcanza al coste financiero.

El paso siguiente en el ejercicio de descomposición de causas y efectos es conocer mejor los factores que explican la evolución de la rentabilidad. Para ello realizaremos un ejercicio de descomposición ex-post y un ejercicio de predicción ex-ante.

Ex-post, la rentabilidad de los activos puede explicarse a partir de la expresión,

$$\textit{Rentabilidad} = (1 - \textit{CLU}) \times \textit{Ocupación Capacidad} \times \textit{Eficiencia del Capital} - \textit{Tasa Amortización}$$

donde *CLU* es el coste laboral unitario, igual a su vez al cociente entre el coste laboral y la productividad del trabajo. El producto *Ocupación de la Capacidad* 3 *Eficiencia del Capital*, determina el valor añadido generado por peseta de inversión total. Al incorporar la ocupación de la capacidad en el análisis se tienen en cuenta desequilibrios transitorios.

El cuadro 4 muestra la evolución de las variables que determinan la rentabilidad y el cuadro 5 explica esa evolución en dos subperíodos concretos. Casi un 60 por 100 del descenso en la rentabilidad entre 1988 y 1993 es atribuible a la disminución en la productividad del capital, disminución causada a partes iguales por un descenso en la ocupación de la capacidad y por un descenso en la eficiencia del capital. El 40 por 100 restante debe atribuirse a una contratación de los márgenes consecuencia del crecimiento en el coste laboral por unidad de producto. Este crecimiento se explica porque entre 1988 y 1993 crece el salario real y disminuye la productividad del trabajo. A la recuperación de la rentabilidad después de 1993 contribuyen tanto la productividad del capital como los márgenes (éstos ahora en mayor medida). La recuperación del margen responde a su vez a una sensible disminución del coste laboral unitario, resultado de una ligera contracción de los salarios reales y un aumento muy significativo de la productividad del trabajo.

A posteriori, pues, la fuerte contracción de la rentabilidad de los activos a partir de 1988 obedece en gran medida a un estancamiento o incluso contracción en la evolu-

Cuadro 4
RENTABILIDAD DE LA EMPRESA ESPAÑOLA Y SUS DETERMINANTES

Año	Rentabilidad activo explotación a)	Coste financiero real a)	Rentabilidad/ Coste	Coste laboral unitario	Coste laboral por trabajador b)	Valor añadido por trabajador b)	Valor añadido/ activo de explotación	Utilización capacidad del activo	Productividad del activo	Amortización del activo a)
1983	6,3	5,5	1,14	0,606	1924,4	3174,7	0,301	0,834	0,360	0,052
1984	6,2	5,7	1,09	0,576	1895,1	3292,0	0,287	0,831	0,345	0,059
1985	6,1	5,5	1,11	0,570	1913,8	3357,0	0,286	0,828	0,345	0,062
1986	7,8	6,3	1,23	0,547	1895,0	3461,7	0,305	0,834	0,366	0,060
1987	7,9	7,1	1,11	0,567	1941,0	3421,6	0,321	0,822	0,390	0,060
1988	9,4	7,0	1,35	0,553	2005,4	3627,2	0,342	0,834	0,410	0,060
1989	8,6	6,3	1,37	0,575	2089,6	3633,9	0,343	0,841	0,408	0,060
1990	7,3	6,8	1,07	0,599	2143,0	3580,1	0,328	0,827	0,397	0,060
1991	6,1	6,2	0,98	0,599	2132,4	3557,4	0,308	0,801	0,384	0,062
1992	5,1	6,0	0,84	0,607	2164,0	3563,0	0,287	0,772	0,372	0,062
1993	4,2	6,0	0,71	0,609	2166,6	3560,3	0,272	0,747	0,361	0,065
1994	5,7	5,1	1,11	0,560	2123,9	3794,6	0,298	0,786	0,379	0,074
1995	7,1	5,5	1,28	0,537	2065,3	3849,2	0,310	0,811	0,383	0,073
1996	7,3	5,2	1,41	0,532	2115,9	3978,4	0,308	0,798	0,386	0,071
1997c)	8,5	5,0	1,70	0,515			0,324			0.072
Promedios										
1983-1986	6,6	5,8	1,14	0,575	1907,0	3321,4	0,295	0,832	0,354	0,058
1987-1991	7,9	6,6	1,18	0,579	2062,3	3570,1	0,328	0,825	0,398	0,060
1992-1997	6,3	5,5	1,18	0,560	2126,9	3749,0	0,300	0,783	0,376	0,069

a) En tanto por cien.
b) En miles de pesetas a precios constantes.
c) Valores previstos a partir de la Central de Balances Trimestral, con datos de los tres primeros trimestres.
FUENTE: Central de Balances del Banco de España (1996) y elaboración propia.

ción de la productividad de los factores capital y trabajo. La evolución positiva de la productividad explica también la evolución favorable de la rentabilidad en los últimos años. La explicación ex-ante de la rentabilidad se vincula con la situación de competencia exterior en que se desenvuelve la empresa española durante el período objeto de estudio.

Competitividad exterior

La medida de competitividad exterior utilizada en este trabajo es el tipo de cambio efectivo real de la peseta, obtenido a partir de los precios al consumo, los precios industriales y

Cuadro 5
DETERMINANTES DE LA EVOLUCIÓN DE LA RENTABILIDAD

			Explicada por				
Año	*Rentabilidad*	*Diferencia*	*Cto. salario real* Cto. productividad**	*CLU*	*Ocupación Capacidad*	*Eficiencia del capital*	*Amortización*
1988	9,4%						
		–5,2		–38%	–28%	–28%	–5%
			1,6%				
			–0,4%				
1993	4,2%						
		+3,1		+60%	+25%	+25%	–10%
			–0,4%				
			2,8%				
1995	7,3%						

* Tasas medias anuales.
FUENTE: Elaboración propia a partir del cuadro 4.

Cuadro 6
COMPETITIVIDAD EXTERIOR Y BALANZA CUENTA CORRIENTE

Año	*Tipo de cambio nominal*	*TCER IPI*	*TCER IPC*	*TCER CLU*	*Balanza cuenta corriente***
1983	100,00	100,00	100,00	100,00	-490,90
1984	99,90	106,65	104,38	103,73	179,20
1985	98,37	109,14	106,02	102,14	260,20
1986	95,26	110,78	108,76	100,13	692,20
1987	94,52	111,24	110,39	100,94	175,30
1988	97,75	115,29	115,90	107,50	–348,90
1989	102,35	120,21	123,91	115,91	–1.368,00
1990	105,89	124,07	130,23	126,71	–1.830,00
1991	106,02	123,76	132,05	126,39	–2.054,00
1992	103,70	121,67	131,96	129,71	–2.161,00
1993	91,68	109,40	118,25	113,98	–695,00
1994	85,62	105,25	112,68	106,75	–913,00
1995	85,00	106,33	113,95	100,77	158,00

Base 100, 1983.
** En miles de millones de pesetas.
FUENTE: Dirección General de Previsión y Coyuntura, Instituto Nacional de Estadística.

los costes laborales unitarios. Los tres tipos de cambio efectivo real, así como el tipo de cambio nominal, muestran una evolución desigual y no del todo paralela durante el período de tiempo estudiado, cuadro 6. Tomando como referencia el año 1983 el tipo de cambio nominal cae hasta un 5,5 por 100 en 1987 y vuelve a subir más de un 6 por 100 encima del valor de referencia en 1991; casi la mitad de esta subida se produce antes de 1989, año en que España entra en el Sistema Monetario Europeo.

El tipo de cambio nominal influye en la evolución de los tipos efectivos reales pero sólo en una parte. El resto, más sustancial, responde al comportamiento de los precios y costes españoles en relación a los precios y costes en los países desarrollados. Así por ejemplo, en 1991 España había perdido un 23,76 por 100 de competitividad en términos de precios industriales, un 32,05 por 100 en términos de precios al consumo y un 26,39 por 100 en costes laborales unitarios, con respecto a 1983. Nótese además que, en términos de precios industriales, la pérdida de competitividad se produce casi íntegramente hasta 1989, cuando entramos en el Sistema Monetario Europeo, mientras que en el resto de índices la pérdida de competitividad continúa en los años siguientes.

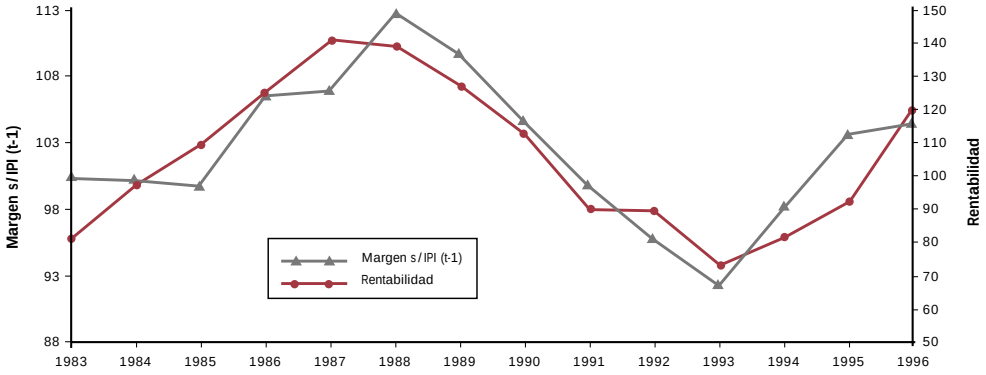
Esta evidencia pone al descubierto la inflación dual a que estuvo sometida la economía española a partir de 1989, de manera que los precios industriales, en cuanto que forman parte de los precios de los bienes comercializables, se mantienen a los mismos niveles que los precios en el resto de países desarrollados una vez los mercados están expuestos a la competencia exterior; los precios de los bienes no comercializables, en cambio, suben más que en otros países arrastrando al conjunto del IPC. La evolución de los precios interiores, sobre todo el IPC, también afecta a los costes laborales, sin duda porque los salarios tratan de recuperar la pérdida de poder adquisitivo que supone las tasas todavía importantes de inflación; el resultado fue una pérdida significativa de competitividad en términos de costes laborales unitarios hasta 1992.

Las sucesivas devaluaciones de la peseta a partir de 1993 permiten recuperar una parte significativa de la competitividad que se había perdido. Además en 1995 los costes laborales unitarios sufren un retroceso importante y la competitividad exterior en términos de costes laborales unitarios se encuentra ya prácticamente al nivel de 1987.

La competitividad exterior afecta a los resultados de las empresas porque la pérdida de competitividad influye negativamente en su cuota de mercado. Ello es evidente cuando observamos la evolución del saldo entre importaciones y exportaciones a lo largo del período estudiado y cómo este saldo se comporta de modo opuesto a como lo hace la competitividad (última columna del cuadro 6). Si la empresa no responde a esta pérdida de demanda y mercado disminuyendo los recursos empleados se produce una infrautilización de los mismos con la consiguiente pérdida de productividad que ya detectamos más arriba.

La diferente evolución de los precios y los costes que se desprende de las cifras de tipo de cambio efectivo real del cuadro 6, sugiere que la competitividad exterior ha afectado también el margen de beneficios de las empresas. Para comprobarlo construimos el denominado «margen exterior relativo», obtenido como cociente entre cada tipo de cambio efectivo real en precios y el tipo de cambio efectivo real en términos de costes laborales unita-

Figura 4
RENTABILIDAD DEL ACTIVO DE EXPLOTACIÓN Y MARGEN EXTERIOR RELATIVO (SOBRE IPI)



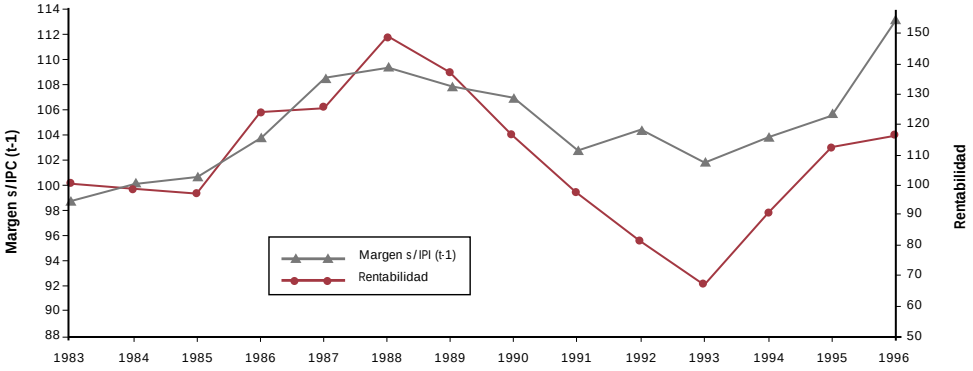
Base 100, 1983.
Rentabilidad 1996, previsión.
FUENTE: Figura 1, cuadro 1 y elaboración propia.

rios. El margen exterior relativo sintetiza la evolución relativa a nuestros precios en comparación con la evolución relativa de nuestros costes laborales unitarios, siempre con respecto al conjunto de países desarrollados.

La figura 4 muestra la superposición de las cifras de rentabilidad y el margen exterior relativo calculado a partir del índice de precios industriales; la figura 5 muestra una superposición similar pero sustituyendo precios industriales por precios al consumo. Hasta 1989 los márgenes relativos y la rentabilidad muestran una evolución muy similar, tanto si se utilizan precios industriales como si se utilizan precios al consumo. Sin duda la economía española está todavía protegida de la competencia exterior y las condiciones interiores de precios y costes son los máximos determinantes de la rentabilidad. La situación cambia a partir de 1990 y el margen exterior relativo calculado a partir de los precios industriales es el que mejor explica la rentabilidad de las empresas. Las condiciones de competencia exterior marcan ahora los resultados de las empresas, una vez la apertura que se inicia con la adhesión a la Comunidad Europea se ha consolidado y ha concluido el desarme arancelario.

La lectura de estas evidencias sugiere que hasta 1988 la apertura de la economía española sirve para que los precios españoles se vayan ajustando a los precios en los mercados internacionales lo cual, unido a que los costes laborales unitarios se mantienen estables en España, permite a las empresas mejorar sustancialmente la rentabilidad y ganar cuota de mercado. A partir de 1989 los precios de los bienes comercializables continúan marcados por la competencia exterior, pero los precios de los bienes no comercializables crecen más en España que en el resto de países desarrollados presionando sobre los índices de precios al

Figura 5
RENTABILIDAD DEL ACTIVO DE EXPLOTACIÓN Y MARGEN EXTERIOR RELATIVO (SOBRE IPC)



Base 100, 1983.
Rentabilidad 1996, previsión.
FUENTE: Figura 1, cuadro 1 y elaboración propia.

consumo y sobre los salarios, pues éstos tratan de ajustarse para mantener el poder adquisitivo de las rentas a los asalariados. El margen exterior relativo calculado a partir de precios de bienes comercializables (entre los que se incluyen los industriales) se deteriora y con ello la rentabilidad de las empresas que producen y venden estos bienes y servicios. La pérdida de competitividad en costes implícita en la evolución de este margen afecta, como ya dijimos, a las ventas y a la cuota de mercado, además de a la relación precios-costes, de ahí que la variable de margen exterior relativo sea suficiente para explicar la evolución de la rentabilidad, determinada tanto por el margen bruto como por la productividad del capital.

La figura 5 es ilustrativa de cuál hubiera podido ser la senda de evolución de rentabilidad de las empresas sin la inflación dual que afectó a la economía española a partir de 1989 y por tanto con una evolución de los costes laborales próxima a unos precios de consumo que no hubieran diferido tanto de los precios de los bienes comercializables. La senda marcada por el margen exterior relativo muestra un descenso entre 1988 y 1993 mucho más moderado que el retroceso en la rentabilidad que experimentan realmente las empresas, de manera que si la rentabilidad de las mismas hubiera seguido la senda marcada por el margen exterior relativo la crisis de resultados empresariales de los años 1992 y 1993 apenas se hubiese producido.

Organización

La exposición anterior pone claramente de manifiesto para el caso español la estrecha relación que existe entre productividad y competitividad (en términos de creación de

empleo, inversión y crecimiento), así como la necesidad de incorporar al análisis una perspectiva de economía abierta y competencia internacional (de manera que lo relevante no son los costes y/o calidades absolutos sino relativos a los de las empresas que operan en otros países).

El esquema metodológico de la figura 1 relaciona productividad con la dimensión organizativa de la empresa, incluida en ella la forma de gobernar las relaciones entre empresas clientes y proveedoras y la calidad de los recursos humanos. Para completar la aplicación del esquema metodológico a la realidad española deberíamos adentrarnos en el estado de la innovación organizativa en España, incluida la difusión del modelo de «empresa flexible». Desafortunadamente la información disponible sobre este tema es muy limitada.

Dentro del diagnóstico sobre la competitividad de la empresa industrial catalana, realizado por ESADE (1996), uno de los apartados se ocupa de la organización de la empresa y del trabajo. En él se afirma que las PYMES familiares acostumbran a responder a un patrón de **organización simple** en el que impera un paradigma de control centralizado en la figura del empresario. A las grandes empresas, sobre todo filiales de multinacionales, el estudio les atribuye un paradigma de **control burocrático** con un escaso grado de descentralización. Más adelante el mismo estudio, cuando se refiere a la difusión de los diferentes sistemas de organización del trabajo, concluye: «en general se constata que el paradigma de trabajo y liderazgo participativo, es decir, la concepción del trabajo autónomo en equipo no ha penetrado aún con fuerzas en el tejido industrial catalán. Muy pocas empresas reconocen la utilización de grupos de mejora o círculos de calidad. La cultura empresarial continúa, pues, centrada en el paradigma del control jerárquico» (pág. 362).

Un segundo estudio [9], centrado en los aspectos microorganizativos de la competitividad, destaca la difusión de las redes, como forma organizativa, entre las empresas españolas. El estudio aporta evidencias sobre la amplia participación de empresas españolas en alianzas y acuerdos de colaboración, sobre la emergencia de estructuras reticulares en sectores como la confección y sobre la organización jerárquica multinivel que se crea entre fabricantes de automóviles y sus proveedores, como consecuencia de la creciente externalización de actividades por parte de los principales fabricantes.

Ahora bien, el mismo estudio advierte que la participación de empresas españolas en alianzas, acuerdos y prácticas de subcontratación parece seguir pautas eminentemente defensivas, como corresponde a partícipes con escasa capacidad de liderazgo y una alta subordinación. Además las experiencias de flexibilización en sectores como el de la confección parecen dirigidas sobre todo a reducir costes, desde una posición media en la creación de valor para los clientes.

La innovación organizativa en España aparece especialmente limitada en todo lo que se refiere a facilitar la internalización por parte de las empresas, de los conocimientos generados por el esfuerzo de creación e innovación en los centros públicos de investigación. Esta laguna organizativa ocupa un lugar destacado en las reflexiones sobre la competitividad a escala europea y España sería así un ejemplo paradigmático del llamado «eslabón perdido» de la competitividad europea [10].

[9] Fundación Empresa y Ciencia (1996).
[10] Fundación COTEC (1998).

Conclusión

A pesar de las críticas recibidas el término competitividad continúa siendo útil cuando se trata de ordenar reflexiones colectivas sobre los medios para conseguir mejorar el bienestar de los ciudadanos en un territorio determinado. Con el fin de asegurar esa utilidad las referencias a la competitividad deben ser coherentes con: *a)* el reconocimiento de una relación estrecha entre productividad y competitividad; *b)* la dimensión internacional de la competencia; *c)* la compatibilidad con la cohesión social.

En cualquier caso la competitividad es un término de claro significado empresarial y por lo tanto resulta especialmente necesario, para un uso correcto del mismo a nivel de objetivos e intereses colectivos, definir con precisión el hilo conductor que une el significado de competitividad a nivel de empresa con su significado cuando se aplica al conjunto de una economía y/o sociedad. Establecer ese hilo conductor y aportar evidencias parciales sobre el mismo extraídas de la empresa y la economía española ha sido el objetivo principal de este trabajo.

Nuestro esquema metodológico desde la micro a la macro competitividad parte de la demanda de factores, empleo e inversión, por parte de las empresas, como indicadores válidos del «performance» económico a nivel social. La creación de riqueza y bienestar se vincula, pues, con el despliegue y utilización intensa de los recursos productivos disponibles por parte de las empresas privadas de la economía. Ocurre, no obstante, que estos indicadores macro no son contradictorios con los habituales indicadores micro de competitividad, como por ejemplo la rentabilidad de la inversión y el beneficio económico, pues la propensión a invertir y a crear empleo viene determinada por los resultados económicos de las empresas. Por lo tanto en condiciones de suficiente competencia en los mercado no deben existir contradicciones importantes entre la prosperidad de las empresas y la prosperidad de la sociedad, premisa que no contradice la experiencia reciente de la economía y la empresa españolas.

El carácter eminentemente metodológico del trabajo impide extraer recomendaciones de política económica, pero sí es posible y conveniente concluir con algunas valoraciones y extensiones:

a) Es necesario indagar con mayor rigor y profundidad sobre la innovación organizativa entre las empresas españolas con el fin de conocer con precisión hasta qué punto nuestras empresas evolucionan desde la forma tradicional a la forma flexible y cómo ello repercute en la productividad total de los factores. Muy probablemente existirán obstáculos a la difusión de «mejores prácticas» organizativas que habrá que detectar y procurar eliminar para que la difusión se complete y se incida con prontitud sobre la eficiencia productiva.

b) Aunque el principal mecanismo para lograr la cohesión social seguirá siendo la transferencia de rentas a través de una fiscalidad progresiva y el acceso generalizado a servicios básicos como la educación y la enseñanza, será necesario evaluar la contribución de las innovaciones organizativas a la distribución de la riqueza cuando ésta se

produce. Existen abundantes indicios [11] de que las innovaciones organizativas alrededor del modelo de empresa flexible están creando una dualización en el mercado de trabajo, con diferencias muy sustanciales en el nivel retributivo y seguridad laboral de los trabajadores considerados nucleares (portadores de las competencias esenciales de la organización) frente al de los trabajadores periféricos (que proporcionan la flexibilidad externa que demanda un entorno cambiante).

c) La relación entre diseño organizativo y competitividad debe completarse con la influencia de la **estrategia**, a la que apenas se ha aludido en el trabajo. La presencia en sectores y mercados emergentes con ampliar posibilidades de crecimiento proporciona oportunidades para la ocupación y el despliegue de recursos productivos muy distintos de los que ofrecen sectores maduros o en declive. La capacidad de innovación y el talento emprendedor que exige descubrir y penetrar en esos mercados serán recursos imprescindibles para el sostenimiento de la competitividad. Atendiendo a los recursos que se destinan a I+D la capacidad innovadora de la empresa española es claramente limitada y es, por tanto, necesario mejorarla. Algo similar puede decirse acerca del estudio de la **propiedad y el gobierno** de la empresa española.

d) La integración de España en la Unión Monetaria Europea culmina el proceso de internacionalización de nuestra economía y la hace parte de un mercado unificado de amplias dimensiones. Ello tiene ventajas, como aprovechar las oportunidades para mejorar la eficiencia productiva que ofrece un mercado más grande o ver reducida la prima de riesgo al consolidarse la estabilidad macroeconómica, pero también significa sacrificar una variable de ajuste macroeconómico ampliamente utilizada en el pasado, el tipo de cambio nominal con el resto de países de la Unión. Las pérdidas de competitividad relativa en términos de costes laborales unitarios no podrán ser ya contrarrestadas con devaluaciones de la moneda, por lo que será responsabilidad de empresarios y trabajadores evitarlas. Asegurado el control de la inflación (aunque los precios de los servicios continúan con diferenciales positivos en relación a los países de nuestro entorno y es prioritario anularlos para evitar que se reproduzcan las consecuencias negativas que tuvo la inflación dual en el pasado), la concertación salarial a nivel del conjunto de la economía dejará paso a una negociación colectiva más descentralizada a nivel de empresa y sensible a las condiciones particulares de cada centro de trabajo.

e) A pesar de la globalización de los mercados y la mundialización de las relaciones económicas existen elementos reconocidos de competitividad que tienen una dimensión espacial de alcance regional e incluso local. Se trata de los «clusters» empresariales a los que la Economía Regional deberá dedicar una atención creciente en el futuro. Estos clusters nutren el desarrollo endógeno y constituyen un ejemplo evidente del protagonismo que cada vez en mayor medida adquieran las estructuras de red (networks) en la generación y transmisión de conocimiento tácito y en el gobierno relacional de las transacciones económicas.

[11] Véase, por ejemplo, HARRISON (1997).

Bibliografía

BANCO DE ESPAÑA, *Central de Balances*, Madrid, Banco de España, 1997.

ESADE, *La Competitivitat de l'Empresa Industrial a Catalunya*, Barcelona, ESADE, 1996.

FUNDACIÓN COTEC, *El sistema español de innovación. Diagnóstico y recomendaciones*, Madrid, Fundación Cotec, 1998.

FUNDACIÓN EMPRESA y CIENCIA, *Competir en Europa*, Barcelona, Ariel, 1996.

HARRISON, B., *La Empresa que Viene*, Paidos, 1996.

JACQUEMIN, A. y PENCH, L. (eds.), *Pour une Competitivité Européenne*, Bruselas, De Boeck, 1997.

KAY, J., *Foundations of Corporate Success*, Oxford, Oxford University Press, 1993.

KRUGMAN, P., «Competitiviness: A Angerous Obsession», *Foreign Affairs*, 73, 1994.

MINISTERIO DE INDUSTRIA Y ENERGÍA, *Una política industrial para España: Una propuesta de debate*, Madrid, MINER, 1995.

OECD, *La Technologie et l'Economie. Les Relations Déterminantes*, París, OECD, 1992.

OMAN, Ch., «The Policy Challenges of Globalization and Regionalization», *OECD Policy Brief*, n.° 11, 1996.

PORTER, M., *The Competitive Advantage of Nations*, Londres, McMillan, 1990.

SALAS FUMÁS, V., «La empresa española en el umbral de la Unión Monetaria», *Cuadernos Económicos «Escuela y Despensa»*, Zaragoza, Universidad de Zaragoza, 1997.

SALAS FUMÁS, V., «La lógica de la producción ligera: Valoración e implicaciones», *Situación*, 3, 1996.

TIROLE, J., *The Theory of Industrial Organization*, Boston, MIT Press, 1990.

Empresa y competitividad

Por **José Luis Marqués**
Director de Manufactura, Opel España

Sobre la competitividad

La ponencia de Vicente Salas ofrece un interesante análisis sobre el concepto de competitividad, por un lado realiza un estudio desde el punto de vista de la empresa como unidad y por otro busca la posible correlación entre el universo empresarial y el de un país o región en torno a este complejo concepto.

Como punto de partida la ponencia recoge varias aproximaciones clásicas a la definición de competitividad. Estas aproximaciones, aplicadas a la empresa, están representadas por definiciones, generalmente orientadas a la resultante más que al origen, como la siguiente: «Competividad es la capacidad que tiene una empresa de vender bienes y servicios a los precios de mercado, generando beneficios a medios y largo plazo». Extrapolar este definición u otra similar a nivel de un país o una región presenta algunas complicaciones, pero a lo largo de la ponencia de Vicente Salas podemos ver que esta extrapolación es bastante coherente, haciendo intervenir conceptos en alguna medida equivalentes entre la micro y la macroeconomía.

Generalmente nos acercamos al concepto de competitividad con una visión finalista, de medida de un resultado. «Esta empresa es competitiva porque ha aumentado sus resultados…» o «Esta empresa no es competitiva porque ha perdido su…», etc. En definitiva estamos viendo los *resultados* de ser o no ser competitivos, estamos, pues, pensando en la *medida* de competitividad y no en su *esencia*.

Entonces, ¿cuál es la esencia de la competitividad?

Me gustaría concentrar mi contribución en una de las variables mencionadas en la ponencia de Vicente Salas y que para los que vivimos el día a día de la empresa, hoy más que nunca, se ha convertido en vital para alcanzar o mantener la añorada competitividad: el ser humano.

Entrar a analizar este tipo de variables tan difíciles de cuantificar supone siempre pisar un terreno muy resbaladizo y obliga a recurrir, con más frecuencia de la deseada, a ejemplos o simplificaciones que muchas veces no dan una imagen completa del concepto. No obstante, a pesar de ello, el papel desempeñado por el individuo merece ser analizado con tanta dedicación o más que cualquier otra magnitud por estar, a mi juicio, en el origen del concepto, desde donde puede y de hecho lo hace, contribuir de una forma decisiva al resultado.

Tal y como argumenta en su ponencia el profesor Salas, la competitividad, como todo concepto complejo, es la resultante de muchas variables que interrelacionando con el entorno aportan, en distinto grado, su contribución al resultado final. La mayoría de ellas, como el grado de desarrollo tecnológico, la estructura financiera, los sistemas de organización, la cualificación de los recursos humanos, etc., son teóricamente accesibles por igual a todos los participantes en la carrera de la competitividad. ¿Qué es lo que hace que este

conjunto de variables se organice de una manera diferente en unas empresas que en otras? Sólo hay una variable que influye en todas las demás y que es realmente la que marca la diferencia. Esa variable diferenciadora, potenciadora de todas las demás, es la ACTITUD, la actitud del individuo, la actitud de los recursos humanos de la empresa (no su aptitud o cualificación, que no pasa de ser una condición necesaria pero nunca suficiente).

En la empresa el hombre se enfrenta a dos conjuntos de intereses, los personales y los de la empresa. Estos intereses no siempre están claramente definidos y es muy difícil armonizarlos, no sólo por esa falta de definición sino porque frecuentemente van en direcciones opuestas. Sin embargo esa «armonía» es imprescindible para desarrollar la actitud que garantice que todos los recursos de la empresa van a trabajar al unísono para alcanzar la necesaria competividad.

La empresa que no se plantee como su primera y más importante tarea el conseguir esa «armonía» tendrá un futuro incierto y su nivel de competitividad estará regido por variables que a menudo escaparán a su control.

Armonizar los intereses personales con los de la empresa es una antigua aspiración que hasta ahora no nos hemos planteado con la necesaria ambición, sinceridad, generosidad y valentía. La historia y la educación de todos los agentes sociales hace difícil avanzar a la velocidad que los tiempos actuales demandan.

Los cambios espectaculares que se han producido en el mundo en la última década y que han dejado a muchos agentes sociales sin un claro referente, están influyendo de manera errática en su comportamiento dentro del marco del mundo occidental.

Antes de la caída del muro de Berlín y de la debacle de los llamados países socialistas, el sentido común empujaba implícitamente a los dos mundos hacia una tercera vía que permitiese conciliar prosperidad económica con solidaridad, felicidad individual y colectiva.

Deberemos esperar todavía un poco más y darle tiempo al tiempo para ver cómo se terminan asentando los ladrillos de este nuevo edificio originado tras «la caída», tan sólo así sabremos si esa vía es también deseada y buscada hoy.

Sin entrar a analizar las causas por las que los agentes sociales no están facilitando sinceramente esa amornización de intereses que daría paso a la imprescindible actitud que asegure un proceso sostenido en la carrera de la competitividad, creemos que es ahí, en el convencimiento de los agentes sociales y en su compromiso con el cambio, donde está realmente la clave de la competitividad de las empresas.

¿Podríamos extrapolar este análisis a un país o a una región? A mi juicio, sí. La competitividad de un país depende también de factores aparentemente objetivos, como infraestructuras, recursos naturales y tecnológicos, formación de sus ciudadanos y otros muchos que sería muy largo de enumerar. A todos ellos, a riesgo de ser excomulgado por los ortodoxos, yo les llamaría recursos externos, cuya influencia en la competitividad de un país es importante pero relativa ya que en cualquier caso serán potenciados o limitados por la ACTITUD del conjunto de los ciudadanos.

La historia reciente nos ha dado ejemplo de países con una gran limitación de recursos partiendo de situaciones dramáticas que han sabido situarse en los más altos niveles de com-

petitividad. La competitividad no puede imponerse por ley, debe ser fruto de un ejercicio voluntario por parte del individuo de contribuir a mejorar la situación actual en cualquier campo.

Eso tiene que ver con la ilusión por un proyecto, por un objetivo común, algo que el individuo considere que le hace mejor, algo que en definitiva le acerque a lo que en cada momento entiende por felicidad.

Sobre la actitud

Las empresas, también los países, pasan por diferentes «estados de forma» que se suceden cíclicamente. Siempre ha sido así y la influencia del entorno no es la menor de las causas que originan cambios en la frecuencia de esos ciclos.

Hoy en día las cosas ya no son y probablemente ya no volverán a ser, como eran. En la actualidad el entorno en el que tiene que desenvolverse o, mejor dicho, «sobrevivir» una empresa es tremendamente inestable y de una gran competitividad. Existen nuevos mercados y la aparición permanente de nuevos productos, la presión de la oferta es, en general, agobiante y, en definitiva, las empresas nos enfrentamos a un estado de «crisis permanente».

Un estado de crisis exige un compromiso muy profundo por parte de todos los componentes de la empresa mucho más allá de la simple relación contractual. Debe producirse un compromiso tácito de todos los protagonistas para salvar la crisis. De hecho cuando la crisis es evidente es posible llegar a esos compromisos. Quizá el mayor inconveniente en la situación actual es que no siempre es fácil reconocer ese estado de crisis ya que al ser permanente pierde su carácter de excepcionalidad y se convierte en costumbre. Todos nos hemos acostumbrado a vivir en ese estado que ya encontramos normal. Sin embargo esa normalidad, ese hábito, impide que actuemos como deberíamos hacer en una crisis reconocida como tal.

La actitud que requiere un estado de crisis es una actitud de cooperación entre todos los componentes de la empresa.

Será imprescindible la participación comprometida de los trabajadores, cualquiera que sea su nivel, con los objetivos de la empresa. La empresa deberá diseñar sus objetivos de manera que sean compatibles con los objetivos de los trabajadores y asimismo comprometerse con ellos. Y este mundo, aparentemente utópico, sólo puede se posible con el esfuerzo creativo de todos.

Integración monetaria y efectos espaciales: una aproximación a los desequilibrios regionales en España

Por **José Villaverde Castro**
Universidad de Cantabria

En España, al igual que en la inmensa mayoría de los países de nuestro entorno, la existencia de desequilibrios territoriales constituye una de las notas dominantes del panorama económico. Aunque es obvio que, según cual sea la variable objeto de atención, la magnitud de tales desequilibrios puede ser de mayor o menor envergadura, el hecho cierto es que los mismos tienen siempre una gran importancia y trascendencia, no sólo desde una perspectiva estrictamente económica sino también desde una óptica social y política.

El estudio de la evolución pasada y situación actual de las disparidades regionales en España, así como de los factores determinantes de las mismas, ha sido objeto de atención preferente de los investigadores en los últimos años; menos curiosidad ha despertado, sin embargo, su probable evolución futura, por lo que parece interesante –aunque ello implique moverse necesariamente en el terreno de las conjeturas– indagar sobre esta materia. Éste es, sin lugar a dudas, un campo de estudio muy vasto, por lo que para poder avanzar parece necesario acotarlo convenientemente y analizar sólo alguna de sus parcelas.

Siguiendo este consejo, la hipótesis de la que se parte en este ensayo es que, sin menoscabo de otros factores que se puedan considerar, uno de los que probablemente va a influir de forma más decisiva sobre la dinámica futura de las disparidades regionales en España es su pertenencia a la Unión Monetaria Europea (UME). En consecuencia, el objetivo de este ensayo no es otro que el de intentar ofrecer una primera aproximación al tratamiento de esta cuestión, para lo cual se organiza en cuatro apartados: en el primero se revisan de forma sucinta los efectos que, potencialmente, la UME puede ocasionar a la economía española en su conjunto; en el segundo se presenta, asimismo, una síntesis de la literatura económica sobre los efectos espaciales de la integración económica y monetaria; en el tercer apartado, que constituye el centro del ensayo, se trata de identificar algunos de los factores que –a la luz de la referida literatura teórica y de la evidencia empírica– afectarán, previsiblemente, de manera más notable a la distribución espacial (por comunidades autónomas) de los costes y beneficios asociados con nuestra integración en la UME; en el último apartado, como es tradicional, se sintetiza lo expuesto y se presentan las conclusiones más relevantes.

1. España en la UME: ventajas e inconvenientes

Con independencia de motivaciones políticas perfectamente legítimas, la participación española en un esquema de integración económica como el que supone la UME encuentra su justificación en la creencia de que, en términos netos, la misma será beneficiosa para el

país; expresado con otras palabras, lo que sucede es que se espera que los beneficios superen a los costes y que, en consecuencia, la UME redunde en ganancias de bienestar para España.

Aun cuando esta opinión está muy extendida (sobre todo en las esferas oficiales) y hay abundantes razones para pensar que puede ser así, es preciso recordar que nada está garantizado y que, además, el análisis económico sobre la materia no permite alcanzar resultados concluyentes. En efecto, teniendo en cuenta que una unión monetaria no es más que una manifestación específica de una amplia gama de posibles acuerdos de integración internacional y que éstos constituyen, en sí mismos, ejemplos de óptimos de segunda preferencia (**second best**), es imposible determinar *a priori* si la misma será beneficiosa o perjudicial para un país determinado como, por ejemplo, España. Pero es que, incluso si se desciende a la consideración de casos particulares como el que nos ocupa, no se puede olvidar que la propia naturaleza de los costes y beneficios generados por una unión monetaria es tal que no parece factible llevar a cabo estimaciones cuantitativas precisas sobre el particular, por lo que hay que limitarse, casi de forma necesaria, a realizar valoraciones en términos puramente cualitativos, que ayudan a entender las cosas pero que no las dilucidan completamente.

En este sentido y de acuerdo con la teoría de las áreas monetarias óptimas (AMO), tanto en su versión más tradicional (que subraya la vertiente de los costes) como en sus manifestaciones más modernas (que también prestan atención a la parte de los beneficios), se sostiene que las ventajas e inconvenientes que un país puede derivar de su participación en una unión monetaria están relacionadas, respectivamente, de forma inversa y directa con su grado de apertura exterior. Pues bien, aunque el comercio intracomunitario español no es de los más elevados de la Unión Europea (UE), el hecho cierto es que ha ido creciendo de forma prácticamente ininterrumpida (sobre todo a partir de 1986), por lo que habría que ser optimistas al respecto; pero es que, incluso si en el momento actual tal grado de apertura no proporcionara, desde el punto de vista de la UME, un saldo positivo, habría que convenir que –tanto en función de su evolución reciente como a tenor del argumento de Frankel y Rose (1996) de que los criterios de las áreas monetarias óptimas son endógenos [1]– no parece improbable que la integración española en la UME se salde, al menos a medio plazo (aunque previsiblemente también a corto), con un beneficio neto positivo.

Ahora bien, aun siendo esto así, no parece que la magnitud de tal beneficio neto vaya a ser particularmente relevante; en consecuencia, todo apunta a que los argumentos económicos esgrimidos en nuestro país para formar parte de la UME han tenido que ser de naturaleza diferente a los subrayados por el enfoque tradicional de las AMO. En concreto, tal motivación parece haber estado sustentada, por un lado, en la posibilidad de disfrutar de un marco de estabilidad macroeconómica (que a juzgar por nuestra experiencia es difícilmente imaginable en otras circunstancias) y, por otro, por las esperadas ganancias de credibilidad obtenidas en la gestión de la política macroeconómica. Naturalmente, ambos fenómenos, estabilidad y credibilidad, hacen que el sistema económico proceda a una mejor asignación de recursos y a un funcionamiento más eficiente de todo el entramado económico, favoreciendo la acumulación de capital y generando una senda de crecimiento más sólida [2], pro-

[1] Estos autores ponen de manifiesto que la integración económica y monetaria estimula, normalmente, el comercio entre los países miembros de la Unión, hecho que a su vez procura una mayor sincronización de los ciclos económicos.

[2] Además, algunos expertos consideran que la pertenencia española a la UME elevará la tasa media de crecimiento de la economía; en concreto, SEBASTIÁN (1998) estima que la reducción en la volatilidad de los tipos de interés españoles puede suponer un aumento de la tasa de crecimiento anual del PIB per cápita de la economía española de 0,5 puntos porcentuales. Otros expertos, sin embargo, mantienen un punto de vista menos esperanzado sobre el particular; véase, por ejemplo, BOYER (1998).

porcionando de esta manera ganancias de bienestar adicionales a las arriba consideradas y, probablemente, de mucha mayor entidad. Es más, que estos efectos están operando ya en el caso español parece bastante evidente, ya que los esfuerzos realizados para cumplir los criterios de convergencia nominal han producido, entre otros resultados, una notable caída de los tipos de interés que ha dado lugar a un saneamiento financiero muy importante de las economías domésticas, las empresas y los gobiernos (central, autonómicos y locales) que ha favorecido la acumulación de capital, el crecimiento de la producción y la generación de empleo.

En todo caso, debería ser obvio que los efectos que a corto, medio y largo plazo depare la UME a la economía española estarán relacionados directamente con su capacidad de respuesta ante los nuevos retos que la misma plantea, ejemplificados en una notable acentuación de la competencia. O, como apunta Alberola (1998), «el reto de la Unión Monetaria consiste en mejorar la capacidad de adaptación y la flexibilidad de la economía para que la integración sea lo más beneficiosa posible y, por tanto, confirme las buenas expectativas creadas en torno a ella». Perseverar en el cumplimiento de los criterios de convergencia nominal y seguir avanzando por la senda de las reformas estructurales (reduciendo rigideces en los mercados de bienes, servicios y factores) y del fortalecimiento de la base productiva (sobre todo en las vertientes del capital tecnológico, capital humano y capital público) parece la forma más segura de afrontar con garantías de éxito la integración española en la UME y progresar, por tanto, en la convergencia real con el resto de la UE.

2. Integración monetaria y convergencia espacial: aspectos generales

Una de las cuestiones más debatidas en los últimos tiempos, al menos en algunos países europeos, es la que se refiere a si el establecimiento de la UME favorecerá o perjudicará la convergencia real de las economías comunitarias. Aunque las discrepancias sobre el particular son notables –y buena prueba de ello es que algunos países son muy reticentes a formar parte de la misma, mientras que otros consideran su integración como un triunfo–, hay dos hechos que llaman poderosamente la atención y que dan pábulo a ciertas suspicacias. El primero de ellos es que, con motivo del lanzamiento del programa del Mercado Único, la UE decidió reforzar significativamente sus políticas estructurales como medio de lucha contra una temida ampliación de las disparidades territoriales. El segundo de estos hechos –que contrasta frontalmente con el anterior– es que, con motivo del lanzamiento de la UME (que en el fondo no constituye más que un paso adelante en el proceso de integración europea y puede considerarse como el colofón del Mercado Único), no sólo no se ha actuado de la misma forma sino que, además, parece hacerse esfuerzos en el sentido contrario[3]. Si esta nueva actitud es debida a la creencia de que la UME no puede contribuir, al menos potencialmente, a la ampliación de las disparidades, estimamos que es difícil entender (y asumir) el razonamiento comunitario; si tal postura es debida a la creencia de que los fondos estructurales tienen ya un papel relevante en la búsqueda de la cohesión económica y social, no

[3] Así parece indicarlo la lucha que se ha entablado acerca del futuro de los fondos de cohesión.

hace falta más que echar una mirada al entorno para convencerse, pese a todo, de su exigüidad; por último, si la misma es debida a la creencia de que la política de la avestruz (ignorar la realidad) es la más adecuada[4], sólo cabe esperar que nosotros estemos equivocados o que las instancias comunitarias rectifiquen cuanto antes.

De acuerdo con la literatura económica sobre el particular, que es bastante ambigua, dos son los principales enfoques que existen en lo que concierne a las implicaciones espaciales de los procesos de integración económica. El primero de ellos, el enfoque tradicional, que es una simbiosis del modelo de comercio HOS y de los modelos neoclásicos de crecimiento, adopta como supuestos básicos los de rendimientos constantes a escala, rendimientos decrecientes en los factores acumulables, exogeneidad del progreso técnico, competencia perfecta y plena movilidad factorial, alcanzando como conclusiones más significativas las siguientes:

1. El patrón del comercio internacional funciona de acuerdo con el principio de la ventaja comparativa.
2. La especialización productiva da lugar a un incremento de la producción en el área integrada.
3. La tasa de crecimiento de la economía sólo aumenta de forma transitoria.
4. Existe una tendencia hacia la igualación de los precios de los factores en los distintos países y, como consecuencia de ello, hacia la convergencia en renta per cápita. Si ésta no se logra en la realidad es porque la movilidad factorial no es perfecta y/o porque los ajustes no son automáticos sino que llevan tiempo.

A juzgar por lo señalado con anterioridad, todo apunta a que, de una u otra forma, las principales instancias comunitarias (sobre todo los países ricos y la Comisión Europea) parecen afiliarse a este punto de vista, según el cual la integración económica y monetaria favorece la convergencia espacial.

El segundo de los enfoques, cuyos orígenes se encuentran en los trabajos de Myrdal (1957) y Perroux (1955), combina aspectos de las nuevas teorías del comercio internacional y del crecimiento económico, llegando, sin embargo, a conclusiones más inciertas y, en algún sentido, menos esperanzadoras que las emanadas del planteamiento convencional. El punto de partida de este enfoque es claramente distinto del anterior, pues hunde sus raíces en supuestos tales como la competencia imperfecta, la posibilidad de rendimientos crecientes en el uso de algunos factores acumulables (el capital tecnológico), la endogeneidad del progreso técnico (dependiente de la inversión en capital humano y en investigación), la existencia de economías de escala crecientes y la presencia de economías externas, tanto de aprendizaje como de aglomeración.

Con unos supuestos tan radicalmente distintos a los empleados por el enfoque tradicional, las conclusiones han de diferir, casi necesariamente, de forma significativa. En principio, las más relevantes son las que se enumeran a continuación:

1. El comercio entre países sigue, fundamentalmente, un patrón de comercio intraindustrial.

[5] Ésta es la opinión que sostiene VELASCO (1997) cuando escribe que «a la hora de intentar medir las consecuencias regionales de la UME nos encontramos con que los datos disponibles son insuficientes, la metodología es incompleta y ni los países ricos de la UE ni la misma Comisión tienen interés en los resultados, porque sospechan su signo».

2. El aumento de la competencia que promueve la integración acentúa la eficiencia productiva, pudiendo generar no sólo un incremento en el nivel de la producción sino, también, un aumento permanente en la tasa de crecimiento de la economía.
3. En relación con la cuestión de la convergencia este enfoque no es concluyente, ya que mantiene que es posible tanto que ésta se produzca como que ocurra todo lo contrario. Ahora bien, en la medida que la integración acrecienta el atractivo de las zonas más desarrolladas para la localización de nuevas actividades, parece que las fuerzas divergentes pueden primar sobre las convergentes. En todo caso, hay que apuntar que a favor del aumento de las disparidades juega la existencia de rendimientos crecientes a escala, ya que la misma favorece la concentración de las actividades en los países más avanzados. En una situación menos definida se encuentra, sin embargo, la influencia ejercida por los procesos de difusión tecnológica, los cuales favorecen la convergencia si la brecha tecnológica y de capital humano entre países no es muy grande, pero actúan en sentido opuesto cuando tal brecha es significativa. Por último, la reducción de los costes de transporte puede dar lugar a una mayor concentración de la actividad en las áreas más ricas (Krugman y Venables, 1990), en cuyo caso la integración fomentaría la divergencia real, mientras que si primaran otros factores (como costes variables –sobre todo laborales– más bajos en las áreas periféricas) se podría producir una mayor dispersión de la actividad productiva, potenciando así la convergencia.

La evidencia empírica sobre estas cuestiones no ofrece, pese a los muchos estudios realizados, resultados definitivos. En consecuencia, tomando todos los elementos en consideración, la conclusión que se obtiene sobre la materia ha de ser necesariamente de tipo condicional: la integración económica y monetaria favorecerá la convergencia real tanto más cuanto menos importante sea la presencia de economías de escala, mayores sean los costes de transporte y menos móviles sean los sectores productivos; por el contrario, cuanto mayor sea la presencia de las economías de escala, menores los costes de transporte y más significativo el papel de los sectores móviles, más probable es que la integración favorezca la divergencia real entre territorios. A la luz de esta conclusión no parece exagerado sostener que la ampliación de las políticas estructurales comunitarias y, por lo tanto, del presupuesto europeo no debería descartarse de la agenda de la Comisión Europea.

3. Las regiones españolas ante la UME ¿aumentarán las disparidades?

En las dos secciones anteriores se han apuntado las ventajas netas que, en líneas generales, se espera que acarree nuestra pertenencia a la UME y se han reconocido las dificultades metodológicas existentes para calibrar la distribución espacial de las mismas; es el momento, por tanto, de intentar concretar los efectos de la UME sobre las distintas comunidades autónomas. Y esto es así porque, además de un interés puramente cognoscitivo

sobre el particular, hay otro más pragmático y relevante derivado de la existencia de un cierto temor, no exento de racionalidad, de que la integración española en la UME puede redundar en un aumento de las disparidades interregionales.

Si bien es cierto que, al igual que para la totalidad del país, en esta materia hay que moverse necesariamente en el terreno de las conjeturas, no lo es menos que existe un amplio conjunto de elementos que, al menos en términos cualitativos, permiten emitir un juicio razonado sobre el particular. Insistiendo, pues, en esta evaluación cualitativa, el objetivo de este apartado no es otro que el de proporcionar algunos indicadores representativos de la fortaleza (relativa) de los beneficios y costes que nuestra participación en la UME puede representar para cada comunidad autónoma.

3.1. *Los beneficios de la UME y su distribución regional*

Puesto que, previsiblemente, las ganancias de estabilidad y credibilidad macroeconómicas se distribuirán por igual entre todas las comunidades autónomas, parece que el análisis de las ventajas de la UME debe centrarse fundamentalmente en las de naturaleza microeconómica. Y aquí, tal y como nos enseña la teoría de las AMO, es preciso recordar que los beneficios de una unión monetaria se manifiestan, sobre todo, en forma de: *a*) supresión de algunos costes de transacción; *b*) reducción de las posibilidades de discriminación de precios, y *c*) reducción de la incertidumbre.

Teniendo en cuenta que los beneficios derivados de la eliminación de los costes de transacción serán tanto mayores cuanto más importantes sean las relaciones económicas entre el país (o región) considerado y el resto de los miembros de la Unión Monetaria, una forma de aproximar la intensidad de las mismas es a través del correspondiente grado de apertura exterior entre las partes involucradas. Asimismo, las ganancias derivadas de la mayor transparencia de los mercados están directamente relacionadas con el grado de competitividad, por lo que habría que medir éste para evaluar la magnitud de las mismas. Por último, no parece descabellado sostener que los beneficios procedentes de la reducción de la incertidumbre (por eliminación total de la incertidumbre cambiaria en las transacciones intra-unión monetaria) serán tanto más pronunciados cuanto más abierta y más competitiva sea la economía en cuestión. En definitiva, todo apunta a que los factores que pueden influir de forma más decisiva en la distribución, por comunidades autónomas, de los beneficios de la participación española en la UME son su grado de apertura exterior y su grado de competitividad.

La aplicación de este enfoque a las regiones españolas nos ha llevado a calcular tanto su grado de apertura exterior (frente al resto de la UE [5]) como su grado de competitividad. Para el primero hemos optado por hacer uso del indicador convencional (suma de las exportaciones e importaciones como porcentaje del PIB) referido al promedio del período 1988-1996; para el segundo, y dado que el concepto de competitividad es, en sí mismo, un tanto ambiguo (por lo que ningún indicador simple parece recogerlo adecuadamente), hemos preferido calcular, para un año concreto (1992), el promedio no ponderado de un conjunto de dieciséis indicadores parciales que recogen información sobre aspectos tales como cos-

[5] Aunque no todos los países de la UE formarán parte, al menos inicialmente, de la UME. Evidentemente, los beneficios derivados de la eliminación de los costes de transacción serán tanto mayores cuanto mayor sea el número de países que participen en la UME.

Cuadro 1
BENEFICIOS DE LA UME: ORDENACIÓN REGIONAL

Comunidades autónomas	*Apertura*	*Competitividad*	*Media*	*Orden*
Andalucía	13	16	14,5	15
Aragón	2	9	5,5	5
Asturias	14	11	12,5	13
Baleares	17	3	10,0	10
C. Valenciana	7	7	7,0	7
Canarias	15	15	15,0	16
Cantabria	9	10	9,5	9
Castilla y León	12	12	12,0	11
Castilla-La Mancha	5	8	6,5	6
Cataluña	3	2	2,5	1
Extremadura	16	14	15,0	17
Galicia	8	17	12,5	14
Madrid	6	4	5,0	4
Murcia	11	13	12,0	12
Navarra	1	5	3,0	3
País Vasco	4	1	2,5	2
Rioja (La)	10	6	8,0	8

FUENTE: Elaboración propia en base a VILLAVERDE (1997).

tes laborales, estructura productiva, capital humano, esfuerzo tecnológico, capital productivo, capital público y tamaño empresarial.

Los resultados obtenidos, que aparecen reflejados en las dos primeras columnas del cuadro 1, hacen referencia únicamente a la ordenación de las regiones, otorgándose la primera posición a la comunidad autónoma que se espera salga más beneficiada y la última (el puesto diecisiete) a la que se estima va a salir menos favorecida. Dado que la ordenación establecida difiere, en algunos casos, de forma apreciable en función del indicador utilizado, hemos obtenido también su media considerando que la misma, pese a los problemas que plantea, puede ser representativa de las regiones que potencialmente (y a juzgar por lo ocurrido en el pasado reciente) van a verse más y menos beneficiadas por la UME. El resultado así obtenido (última columna del cuadro 1) es suficientemente ilustrativo, ya que pone de relieve que las regiones potencialmente más beneficiadas serán las del Arco Mediterráneo y Valle del Ebro (con una extensión hacia el País Vasco), además de Madrid y Castilla-La Mancha. Puesto que, con la excepción de esta última, se trata de las regiones más desarrolladas del país, la conclusión obvia es que, desde el punto de vista de la distribución territorial de los beneficios, la UME es probable que contribuya a una ampliación de las disparidades regionales en España. Esta

conclusión, además, puede verse fortalecida por el hecho de que el primero de los criterios utilizados sesga en contra de comunidades autónomas como Baleares y Canarias, que pese a tener un reducido grado de apertura exterior en el frente comercial (que es el que aquí se ha considerado) lo tienen muy elevado en la prestación de servicios turísticos.

3.2. *Los costes de la UME y su distribución regional*

Tradicionalmente, los costes derivados del establecimiento de una unión monetaria se relacionan con la pérdida del tipo de cambio nominal y de la política monetaria como instrumentos de estabilización ante perturbaciones asimétricas nocivas. Siendo esto así, la pregunta que cabría formularse es que, puesto que en ningún caso estos instrumentos macroeconómicos están a disposición de las autoridades regionales, ¿significa esto que su desaparición no implica pérdida alguna para las regiones en cuestión?

Aunque es obvio que la respuesta a esta pregunta ha de ser necesariamente negativa (entre otras cosas porque el tipo de cambio que interesa es el real y no tanto el nominal), también lo es que una formulación más correcta y precisa de la misma debería indagar de qué manera la pertenencia a la UME puede modificar, por un lado, la probabilidad de que las regiones españolas sufran perturbaciones asimétricas y, por otro, puede alterar la operatividad de instrumentos de ajuste alternativos a las variaciones del tipo de cambio nominal. Naturalmente, una forma de abordar esta cuestión estriba en examinar la evidencia empírica y extraer las enseñanzas pertinentes.

3.2.1. **Perturbaciones asimétricas: factores determinantes**

En relación con la primera de las cuestiones mencionadas, los indicadores más comúnmente utilizados están relacionados con la estructura productiva y/o con el comportamiento de algunas magnitudes macroeconómicas, en especial el PIB. En concreto, tomando como referencia el análisis de Gros y Thygesen (1998), podemos considerar la posición de las regiones en relación con los indicadores siguientes:

1. Estructura de las exportaciones a la UE. El indicador aquí utilizado es el coeficiente de correlación entre el patrón de las exportaciones de cada comunidad autónoma y el del conjunto del país, siendo nuestra conjetura la de que cuanto mayor sea el valor del coeficiente para una región concreta menor será la probabilidad de que la misma sufra una perturbación diferenciada (del resto del país). Pues bien, calculado este coeficiente para el período 1988-1996, se aprecia en el cuadro 2 que, en promedio, las regiones que potencialmente se encuentran en una mejor situación son las de Navarra y Castilla y León, mientras que la que se enfrenta a una probabilidad más alta de sufrir una perturbación asimétrica es Baleares, seguida muy de cerca por Extremadura y Canarias. Además, y pese a que no es posible delimitar un umbral del coeficiente de correlación a partir del cual sea aceptable (o conveniente) participar en la UME, debe quedar claro que el de las regiones que ocupan los últimos puestos del *ranking* es

muy bajo, circunstancia que pudiera ser representativa de que la probabilidad mencionada es relativamente elevada.

2. Comercio intraindustrial con la UE. Tomado también como indicador representativo de la estructura productiva, la conjetura que se plantea en este caso es la misma que en el anterior: cuanto mayor sea el valor del indicador para una región menor será la probabilidad de sufrir una perturbación asimétrica. En concreto, la ordenación de las comunidades autónomas se ha realizado en este caso atendiendo simultáneamente a dos criterios: el promedio del índice de comercio intraindustrial (calculado mediante la fórmula de Grubel y Lloyd, 1975) del período considerado (1988-1996) y la variación de este mismo índice entre el año base y el año final, otorgándose al primer criterio una ponderación de 0,75 y al segundo una ponderación de 0,25. La conclusión que se obtiene ahora es que Cataluña, Galicia y País Vasco son las regiones que ocupan las primeras posiciones y, por lo tanto, las menos expuestas a sufrir una perturbación asimétrica; por el contrario, Canarias, Murcia y Asturias, al ocupar las últimas posiciones, son las comunidades más expuestas a sufrir este tipo de perturbaciones.
3. Reconociendo que los dos indicadores anteriores son representativos, en cierta medida, de la semejanza o disparidad existente entre la estructura productiva de una región y la del conjunto del país[6], parece apropiado señalar que, probablemente, el mejor indicador de esta relación sea el propio índice de especialización regional. Pues bien, calculado para una desagregación productiva en veinticuatro sectores de actividad, el promedio correspondiente a los años impares que van desde 1983 hasta 1993 ha dado lugar a una ordenación regional tal que las comunidades mejor situadas son Aragón, Andalucía y Murcia, mientras que las más comprometidas son Baleares, País Vasco y Galicia.
4. Atendiendo al comportamiento de algunas variables macroeconómicas (tasas de crecimiento del PIB, total e industrial, y tasa de paro) el indicador más utilizado es el coeficiente de correlación entre cada una de las regiones y el conjunto nacional, estableciéndose de nuevo la conjetura de que cuanto mayor sea el grado de correlación más reducida será la probabilidad de experimentar perturbaciones asimétricas.

Tomando como período de análisis el que va desde 1980 hasta 1995 para las magnitudes productivas, y el de 1980 a 1996 para el desempleo, los resultados obtenidos permiten efectuar la ordenación señalada en las columnas cuarta, quinta y sexta del cuadro 2, apreciándose que, tanto con relación al PIB total como al industrial, la ordenación regional es muy parecida, ocupando Cataluña y Andalucía las primeras posiciones y La Rioja y Extremadura las últimas. Por el contrario, cuando la variable considerada es la tasa de paro, la ordenación de las regiones muestra algunos cambios significativos, siendo ahora La Rioja la comunidad más próxima a la media nacional (y por lo tanto la menos expuesta a sufrir perturbaciones asimétricas) y Navarra y Cataluña las más alejadas. En todo caso, y sea cual sea el grado de correlación que existe entre la evolución económica de una comunidad autónoma y la del conjunto nacional, es preciso recordar que la evidencia empírica apunta a –y el mencionado trabajo de Frankel y Rose (1996) corrobora– que una mayor integración (y es indudable que

[6] Casi con toda seguridad estos indicadores sesgan a la baja la probabilidad de sufrir *shocks* asimétricos, ya que los sectores menos sometidos a la competencia (el de los bienes y servicios no comercializables) tienen un componente idiosincrático más acusado que el de los bienes comercializados, que es el recogido por ambos índices.

Cuadro 2
COSTES DE LA UME: ORDENACIÓN REGIONAL
(Probabilidad de sufrir perturbaciones asimétricas)

Comunidades autónomas	*X*	*CII*	*EP*	*VAB*	*VABI*	*Paro*	*Media*	*Orden*
Andalucía	9	10	2	2	2	3	4,7	1
Aragón	3	8	1	6	10	7	5,8	2
Asturias	14	15	12	15	14	10	13,3	14
Baleares	17	12	17	14	13	13	14,3	17
Canarias	15	17	10	13	15	15	14,2	16
Cantabria	10	6	4	7	11	12	8,3	9
Castilla y León	2	9	6	12	12	4	7,5	7
Castilla-La Mancha	12	4	8	3	6	6	6,5	5
Cataluña	4	1	13	1	1	16	6,0	3
C. Valenciana	7	7	5	8	8	2	6,2	4
Extremadura	16	13	11	16	17	11	14,0	15
Galicia	6	2	15	5	5	9	7,0	6
La Rioja	11	4	7	17	16	1	9,3	12
Madrid	5	11	14	4	3	14	8,5	11
Murcia	13	16	3	10	9	8	9,8	13
Navarra	1	5	9	9	4	17	7,5	8
País Vasco	8	3	16	11	7	5	8,3	10

NOTA: X= Exportaciones, CII = Comercio intraindustrial; EP =Estructura productiva; VABI= VAB industrial. En la ordenación establecida, las comunidades con el dígito menor (mayor) son las que teóricamente tienen una probabilidad menor (mayor) de verse afectadas por perturbaciones asimétricas.

FUENTE: Elaboración propia en base a VILLAVERDE (1997).

la UME es un gran paso adelante en esa dirección) llevará también a una mayor sincronización de los ciclos económicos, por lo que es previsible que las diferencias regionales al respecto tiendan a disminuir con el paso del tiempo y con ellas la probabilidad de sufrir perturbaciones asimétricas.

Para concluir, señalemos que, al igual que sucediera en el caso de los beneficios, el análisis efectuado en relación con la probabilidad de sufrir perturbaciones asimétricas ha puesto de relieve que la ordenación de las regiones difiere, a veces de manera significativa, en función del criterio considerado. En consecuencia y como quiera que ninguno de ellos es, *a priori*, más relevante que los demás, una forma sencilla (aunque de nuevo discutible) de resolver el problema de la ordenación regional consiste en calcular un promedio (otorgando una ponderación igual para todos los criterios[7]) de las anteriores. La nueva ordenación así obtenida (última columna del cuadro 2) muestra que las regiones más expuestas a sufrir perturbaciones asimétricas son Baleares, Canarias y Extremadura, mientras que las menos expuestas son Andalucía, Aragón, Cataluña y Comunidad Valenciana.

[7] Pese a que la robustez de los resultados puede ser sensible a los cambios en los criterios de ponderación, los obtenidos en nuestro caso parecen plausibles y coherentes con el conocimiento convencional.

3.2.2. **Mecanismos de ajuste**

Con independencia de que la probabilidad de verse sometidas a *shocks* asimétricos sea algo más elevada en unas comunidades autónomas que en otras y aun asumiendo que esta probabilidad es reducida, el hecho cierto es que no puede descartarse la aparición de tales choques asimétricos. Pues bien, suponiendo que esto suceda, la pregunta clave es si la economía española cuenta, o no, con los instrumentos necesarios para acomodar y/o ajustar los efectos negativos de estas perturbaciones. De acuerdo, una vez más, con la teoría de las AMO, tales instrumentos se refieren a la flexibilidad salarial, la movilidad factorial y las transferencias fiscales (federalismo fiscal) de manera tal que cuando la operatividad de tales instrumentos es reducida el peso del ajuste suele recaer sobre variables reales, tales como la producción y el empleo.

a) ***Flexibilidad salarial***

El análisis de la evidencia empírica disponible sobre la flexibilidad salarial en la esfera regional pone de relieve las carencias existentes al respecto debido, fundamentalmente, al hecho de que los incrementos salariales en España se pactan en convenios sectoriales que, pese a negociarse en muchos casos a escala provincial, siguen unas directrices marcadas a nivel nacional.

De acuerdo con algunos estudios sobre el particular y, en concreto, con algunas estimaciones propias (véase el Apéndice), las conclusiones más relevantes sobre esta materia son las siguientes:

1. Que el ritmo de variación de la tasa de desempleo regional y de la productividad regional afectan poco, aunque algo más de lo que apuntan otros estudios previos, a la dinámica de los salarios regionales, mientras que la variación en la tasa de paro nacional ejerce una influencia muy limitada, y
2. Que la tasa de variación del salario nacional sí ejerce, por el contrario, una gran influencia sobre la evolución de los salarios regionales, lo que nos lleva a concluir que la flexibilidad salarial de las regiones españolas es bastante reducida. Que la UME contribuya a elevar este grado de flexibilidad es posible, si bien es cierto que no parecen existir muchos motivos de optimismo al respecto[8].

b) ***Movilidad factorial (laboral y de capitales)***

Además de la flexibilidad salarial, otro clásico mecanismo de ajuste ante perturbaciones asimétricas es el suministrado por la movilidad factorial, tanto de la mano de obra (Mundell, 1961) como de capitales (Ingram, 1973). En relación con la movilidad espacial del factor trabajo, la evidencia empírica española (Villaverde, 1997) pone de relieve que, desde mediados de los años setenta, la misma ha disminuido de forma considerable, hasta el punto de que, en la actualidad, la tasa migratoria neta está próxima a cero en la mayoría de las comunidades autónomas. Naturalmente, esto supone que los factores tradicionales que inducían los movimientos migratorios (fundamentalmente las diferencias de renta o diferencias salariales y las diferencias en las tasas de paro) juegan ahora un papel mucho menos importante que en el pasado, habiendo ganado peso otros de naturaleza económica (la generalización

[8] Esta segunda influencia se percibe, sobre todo, a través de la incidencia que la variación de los salarios nacionales ejerce sobre la productividad nacional.

Cuadro 3
DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LA I.E.D.
(media 1986-1995)

Comunidades autónomas	*IED*	*PIB*	*IED/PIB*
Andalucía	6,56	13,49	1,47
Aragón	1,49	3,41	1,32
Asturias	0,59	2,57	0,69
Baleares	1,47	2,24	1,99
Canarias	1,12	3,72	0,91
Cantabria	0,35	1,35	0,79
Castilla y León	1,28	5,95	0,65
Castilla-La Mancha	0,64	3,74	0,52
Cataluña	29,27	18,77	4,73
C. Valenciana	3,56	9,86	1,10
Extremadura	0,25	1,86	0,41
Galicia	1,11	5,60	0,60
Madrid	40,77	15,20	8,14
Murcia	0,62	2,51	0,76
Navarra	2,42	1,65	4,45
País Vasco	3,03	6,81	1,35
La Rioja	0,39	0,90	1,31
España	100,00	100,00	3,03

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Economía Internacional y Transacciones Exteriores.

de las altas tasas de paro, la importancia de los subsidios de desempleo, el deficiente funcionamiento del mercado de la vivienda, etc.) y extraeconómica (características singulares de cada región, estructura familiar, etc.). Nuestro punto de vista es que, aunque la UME puede favorecer algo los movimientos migratorios, si tenemos en cuenta la situación actual y el carácter estructural de algunos de los factores antes citados, no parece razonable pensar que los flujos migratorios interregionales vayan a aumentar de forma significativa, por lo que no es previsible que puedan desempeñar un papel relevante en el caso de que alguna comunidad autónoma se vea afectada por una perturbación negativa.

Algunos autores, como el mencionado Ingram (1973), consideran que la movilidad de capitales puede actuar como sustituto de la movilidad de mano de obra. Aceptando que esto pueda ser así, al menos en parte, la evidencia empírica española acerca de la distribución regional de la inversión extranjera directa (IED) deja pocas dudas acerca de si la misma puede actuar o no como elemento compensador de los efectos perniciosos de las perturbaciones analizadas. En nuestra opinión, el elevado grado de concentración, absoluta y rela-

tiva, de la misma en las comunidades autónomas madrileña y catalana (cuadro 3)[9] pone de relieve que tal IED, de actuar en algún sentido, lo hará ampliando las disparidades regionales existentes en la actualidad.

c. ***Transferencias fiscales***

Tras la flexibilidad salarial y la movilidad geográfica, otro de los aspectos sobre los que más insiste la teoría de las AMO es el relativo a la necesidad de que una unión monetaria disponga, como tal, de un presupuesto centralizado relativamente importante, en atención, sobre todo, a su función estabilizadora. Aunque el informe Mac Dougall ya alertó sobre el particular en el caso europeo, el hecho cierto es que la creación de la UME no está siendo acompañada (ni previsiblemente lo estará en un futuro próximo) por medidas que se muevan en la dirección de fortalecer el presupuesto comunitario, de manera que se tienda a establecer un cierto sistema fiscal federal a escala europea. Siendo esto así, parece que únicamente los propios presupuestos nacionales estarán en disposición de poder jugar un papel amortiguador de los impactos negativos derivados de la existencia de perturbaciones asimétricas.

En el caso español el efecto redistributivo y estabilizador que el presupuesto nacional tiene sobre las distintas comunidades autónomas ha sido estimado recientemente por Castells (1998) en relación con datos del año 1993[10]. En concreto, los resultados obtenidos apuntan no sólo a la existencia de una relación inversa entre el saldo fiscal y la renta per cápita sino también a un papel redistribuidor-estabilizador bastante importante, ya que por cada aumento (disminución) del PIB per cápita[11] regional del 10% se produce un empeoramiento (mejora) del saldo fiscal del 4,2%. Naturalmente, de mantenerse esta situación en el futuro habría que concluir que la inexistencia a escala comunitaria de un sistema fiscal federal no es preocupante ya que su existencia en el caso español contribuirá a amortiguar considerablemente los efectos perniciosos de las perturbaciones asimétricas sobre alguna comunidad autónoma. Sin embargo hay, cuando menos, dos factores que levantan algunas dudas sobre la validez de esta conclusión: por un lado, la necesidad de cumplir con los compromisos del Plan de Estabilidad y Crecimiento y, por otro, el proceso de descentralización fiscal que, en alguna medida, se está produciendo en el país. En relación con el primero valga decir que el margen de maniobra que tiene la política presupuestaria española es bastante reducido, limitándose, en esencia, a su capacidad para mantener, a lo largo del ciclo, un presupuesto equilibrado, esto es, un déficit estructural muy reducido (no superior al 1%). En cuanto al segundo, las modificaciones impositivas introducidas a raíz de la aplicación del nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas podrían implicar una cierta descentralización fiscal y, en consecuencia, una menor capacidad del presupuesto nacional para ejercer funciones compensadoras desde una perspectiva territorial.

4. Síntesis y conclusiones

Tratándose de un ejercicio de prospectiva, el análisis de los efectos económicos de la UME, tanto en España como en cada una de las comunidades autónomas, constituye, en cierta medida, un ejercicio de adivinación más o menos fundamentado.

[9] Aunque el hecho de que la mayoría de las empresas que se benefician de la IED tenga su sede social en Madrid y Barcelona puede distorsionar un poco los datos anteriores (sobrevalorando los de estas dos comunidades y minusvalorando los de las demás), las diferencias a favor de las dos primeras parecen estar fuera de toda discusión.

[10] Castells manifiesta que la inexistencia de datos fiables y homogéneos le ha impedido efectuar la distinción entre la función redistributiva y la función estabilizadora del presupuesto. Por lo tanto, sus estimaciones se refieren conjuntamente a ambos efectos.

[11] Esto implica que, como norma, las regiones más pobres registran saldos fiscales positivos, mientras que las más ricas los registran negativos.

Para el conjunto del país existen un buen número de razones, en particular la ortodoxia importada, que permiten mantener un cauto optimismo sobre el impacto de la UME, todo ello, naturalmente, bajo el supuesto de que nuestros agentes sociales y el Gobierno extremen su autodisciplina, los primeros permitiendo que no surjan problemas de competitividad (lo que implica controlar la evolución de los precios y los costes laborales unitarios) y los segundos abordando las reformas estructurales pendientes y, dentro de su margen de maniobra, desarrollando una política (presupuestaria, salarial, etc.) acorde con la política monetaria de la UME.

Para las regiones españolas la UME se traducirá, previsiblemente, en ganancias de bienestar desigualmente distribuidas, lo que puede acarrear un aumento de las disparidades espaciales que existen en la actualidad. Esto es debido a la conjunción de dos resultados: por un lado, todo apunta a que, desde el punto de vista de los costes potenciales, es difícil establecer una conclusión significativa, ya que la probabilidad de sufrir perturbaciones asimétricas parece distribuirse de forma similar entre las regiones ricas y las regiones pobres; por otro lado y en sentido contrario al anterior, el análisis de los beneficios muestra con bastante claridad que potencialmente serán las regiones más ricas las que obtengan mayores ventajas de la UME. Esta conclusión, pese a ser discutible, concuerda en esencia con la obtenida en otros análisis (que nos hablan, por ejemplo, del agotamiento del proceso de convergencia regional), por lo que la política regional, entendida en un sentido muy amplio, es ahora, y probablemente lo será en un futuro, tan necesaria o más que lo fue en el pasado.

* * *

Deseo expresar mi agradecimiento a Adolfo Maza, Blanca Sánchez-Robles y Patricio Pérez por la ayuda prestada. Los errores que subsistan son, naturalmente, de mi responsabilidad.

Bibliografía

Abraham, F. y Van Rompuy, P., «Regional convergence in the European Monetary Union», *Papers in Regional Science*, n.° 2, 1995, pp. 125-142.

Alberola, E., *España en la Unión Monetaria. Una aproximación a sus costes y beneficios*, Banco de España, Estudios Económicos n.° 62, 1998.

Boyer, M., «Condiciones para el éxito de la Unión Monetaria Europea», *Perspectivas del Sistema Financiero*, n.° 61, 1998, pp. 45-54.

Carrera, G. y Villaverde, J., «Unión monetaria europea, comercio intraindustrial y regiones españolas: una primera aproximación», *Cuadernos de Información Económica*, n.° 131, 1998, pp. 50-56.

Castells, A., «Integració monetària i desequilibris territorials a la Unió Europea», Banca Catalana, *Revista Económica*, n.° 114, 1995, pp. 19-45.

Cuadradro, J.R. (dir.), *Convergencia regional en España. Hechos, tendencias y perspectivas*, Fundación Argentaria y Visor Dis, 1998.

De la Dehesa, G., «Las consecuencias regionales de la Unión Económica y Monetaria», *Información Comercial Española*, n.° 710, 1992, pp. 43-70.

De la Dehesa, G. y Krugman, P., «EMU and the Regions», Group of Thirty, *Occasional Paper*, n.° 39, Washington D.C., 1991.

EMERSON, M., GROS, D., ITALIANER, A., PISANI-FERRY, J. y REICHENBACH, H., *One market, one money*, OUP, 1992.
FRANKEL, J. y ROSE, A., *Economic structure and the decision to adopt a common currency*, IIES, Seminar Paper n.° 611, 1996.
GROS, D. y THYGESEN, N., *European Monetary Integration*, Longman, 1998.
GRUBEL, H.G. y LLOYD, P.J., *Intraindustry trade. The theory and measurement of international trade in differentiated products*, Macmillan, 1975.
INGRAM, J., *The case for European Monetary Integration*, Essays in International Finance, Princeton, 1973.
KRUGMAN, P. y VENABLES, A., «Integration and the competitiveness of peripheral industry», en BRAGA DE MACEDO y BLISS (eds.), *Unity and diversity within the European economy: the Commnunity's southern frontier*, Cambridge University Press, 1990.
MARTÍN, C., *España en la nueva Europa*, Alianza Editorial-FUNCAS, 1997.
MUNDELL, R., «A theory of optimal currency areas», *American Economic Review*, n.° 51, 1961, pp. 657-675.
MYRDAL, G., *Economic theory and underdevoloped regions*, Ducksorth, 1957.
PERROUX, F., «Note sur la notion de pôle de croissance», *Economie Appliquée*, n.° 7, 1955, 1998, pp. 812-831.
SEBASTIÁN, C., «España y la UEM: un reediseño de la política fiscal», en el curso dirigido por M. BOYER, *La política económica después del euro*, UIMP, Mimeo, 1998.
VELASCO, R., «Consecuencias regionales de la Unión Monetaria Europea», en *Las regiones españolas ante la Unión Monetaria Europea*, Fundación Argentaria, *Grandes cuestiones de Economía*, n.° 20, 1998.
VILLAVERDE, J., *Convergencia regional y Unión Monetaria. ¿Dónde estamos? ¿A dónde vamos?*, Universidad de Cantabria, Lecciones, 1997.

Apéndice

Siguiendo un enfoque analítico planteado inicialmente por Abraham y Van Rompuy (1995), abordamos en este Apéndice el estudio de la flexibilidad salarial de las regiones españolas, para lo que procedemos a la estimación de tres tipos diferentes de ecuaciones de salarios.

La primera ecuación considera que la tasa de variación de los salarios regionales ($\dot{w}_i$) viene determinada por la tasa de variación de los salarios nacionales ($\dot{w}$), la tasa de desempleo regional ($\dot{u}_i$) y la tasa de desempleo nacional ($\dot{u}$). Esta ecuación, cuya forma se puede expresar como

$$\dot{w}_i = b_1 \dot{w} + b_2 \dot{u}_i + b_3 \dot{u} + e_i \qquad \text{(ecuación 1)}$$

presenta algunos problemas de carácter econométrico (multicolinealidad entre las tasas de desempleo nacional y regional, y simultaneidad entre el salario y el desempleo regional), por lo que, para intentar soslayarlos, hemos ensayado otra ecuación en la que la variable representativa del ritmo de crecimiento de la tasa de desempleo regional ha sido sustituida por las tasas de variación en la productividad nacional ($\dot{l}$) y regional ($\dot{l}_i$). Esta ecuación, cuya especificación es

$$\dot{w}_i = b_1 \dot{w} + b_2 \dot{l}_i + b_3 \dot{l} + b_3 \dot{u} + e_i \qquad \text{(ecuación 2)}$$

presenta también algunos problemas econométricos (posible multicolinealidad entre la tasa de crecimiento del salario nacional y las tasas de variación de la productividad nacional y el paro nacional), por lo que, pese a perder potencia explicativa, hemos optado por especificar una nueva ecuación de regresión, que adopta la forma

$$\dot{w}_i = b_1 \dot{l}_i + b_2 \dot{l} + e_i \qquad \text{(ecuación 3)}$$

en la que el crecimiento de los salarios regionales depende únicamente de la evolución de la productividad, tanto de la regional como de la nacional.

Una característica fundamental de los datos con los que hemos trabajado (procedentes del INE) es que constituyen un panel, pues comprenden datos tanto de series temporales (el período analizado va de 1980 a 1995) como de corte transversal (17 comunidades autónomas)[12]. Teniendo en cuenta esto, la técnica de estimación utilizada es la de datos de panel, para lo que hemos aplicado dos aproximaciones econométricas distintas, en ambos casos representativas de un modelo con efectos fijos. En el primer caso, tal modelo viene caracterizado por la ecuación

$$y_{it} = a_i^* + \sum_{k=1}^{K} b_k x_{kit} + u_{it} \qquad \begin{matrix} y=1,\ldots,N \\ t=1,\ldots,T \end{matrix}$$

donde a_i^* representa el efecto fijo de cada una de las comunidades autónomas y donde los otros dos sumandos se corresponden, respectivamente, con los elementos del segundo miembro de las ecuaciones 1, 2 y 3 antes mencionadas.

Efectuadas las estimaciones pertinentes, cuyos resultados se muestran en el cuadro A.1, las conclusiones que se obtienen son las siguientes:

[12] Los salarios nominales, que se han aproximado mediante la relación «costes laborales/personas ocupadas», se han defractado utilizando como índice el IPRI.

Cuadro A.1

Variable dependiente: $\dot{w}_i$	*Ecuación 1*		*Ecuación 2*		*Ecuación 3*	
Variables explicativas:	*Coef.*	*Estadístico t-student*	*Coef.*	*Estadístico t-student*	*Coef.*	*Estadístico t-student*
$\dot{w}$	0.915*	17.54	0.933*	21.96		
$\dot{u}_i$	0.059*	2.11	–0.08	–0.39		
$\dot{u}$	–0.067	–1.79	–			
$\dot{l}_i$	–	–	0.483*	11.14	0.469*	5.94
$\dot{l}$	–	–	-0.571*	-3.52	0.215	0.80
Efectos fijos						
Andalucía	–0.001	–0.08	0.004	0.27	0.012	0.47
Aragón	0.003	0.17	0.003	0.19	0.011	0.42
Asturias	–0.003	–0.19	0.004	0.27	0.012	0.47
Baleares	0.004	0.23	0.010	0.66	0.018	0.68
Canarias	0.007	0.40	0.006	0.40	0.014	0.54
Cantabria	–0.004	–0.21	0.003	0.20	0.011	0.43
Castilla y León	0.004	0.23	0.010	0.65	0.018	0.68
Castilla-La Mancha	0.007	0.44	0.012	0.84	0.021	0.78
Cataluña	0.007	0.43	0.009	0.62	0.018	0.66
Comunidad Valenciana	0.003	0.17	0.004	0.28	0.013	0.47
Extremadura	–0.002	–0.09	–0.008	–0.54	0.001	0.03
Galicia	0.006	0.33	0.009	0.65	0.018	0.68
Madrid	0.013	0.75	0.011	0.77	0.020	0.75
Murcia	–0.007	–0.41	0.009	0.63	0.017	0.66
Navarra	0.003	0.19	0.005	0.38	0.014	0.53
País Vasco	0.001	0.05	–0.002	–0.11	0.007	0.26
Rioja (La)	0.006	0.35	0.005	0.36	0.014	0.52
Coeficiente de determinación	0.61		0.74		0.14	
Durbin-Watson	2.06		2.13		1.80	
N.º observaciones	255		255		255	

NOTA: Los coeficientes señalados con un asterisco resultan estadísticamente significativos a un nivel de significación del 95 %.

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del INE.

a) A diferencia de lo obtenido en otro tipo de análisis, la relación que existe entre las variables que introducimos en nuestro análisis a nivel regional y los salarios regionales es estadísticamente significativa. Esto sucede tanto con el desempleo regional (en la ecuación 1) como la productividad regional (en las ecuaciones 2 y 3), lo que parece indicar la existencia de un cierto grado de flexibilidad salarial de las regiones españolas.

b) El estimador asociado al salario nacional no difiere estadísticamente de uno, lo que refleja la alta incidencia de esta variable en la determinación de los salarios regionales. Esto muestra, desde una perspectiva distinta a la anterior, la falta de flexibilidad de los salarios en las regiones españolas.

c) El estimador asociado al paro nacional no difiere significativamente de cero, lo que puede indicar que la variable considerada posee una relevancia nula en nuestro análisis o que ésta incide sobre la variable endógena de forma indirecta, posiblemente a través del salario nacional.

d) En cuanto a la productividad nacional, cabe destacar su elevada influencia sobre la evolución de los salarios regionales. Sin embargo, dado que el coeficiente asociado a la productividad nacional es significativo en la ecuación (2) pero no en la (3) no se puede sostener que aquella ejerza su influencia a través del salario nacional.

La segunda de las aproximaciones que hemos escogido tiene como ecuación de referencia

$$y_{it} = a_i^* + \sum_{k=1}^{K} b_{ki}^* x_{kit} + u_{it} \qquad \begin{matrix} y=1,\ldots,N \\ t=1,\ldots,T \end{matrix}$$

que se diferencia de la anterior que antes imponíamos como restricción que el coeficiente asignado a cada variable explicativa fuera el mismo para todas las comunidades autónomas, mientras que ahora permitimos que dicho coeficiente varíe para cada una de ellas, lo que viene indicado por el parámetro b_{ki}^*. Con esto conseguimos detectar la sensibilidad del salario regional ante cambios en las variables regionales correspondientes, ya que en la estimación obtenemos un parámetro distinto para cada una de las referidas variables de carácter regional.

Procediendo, pues, igual que en el caso anterior, pero haciendo uso de la nueva ecuación de referencia, los resultados de las estimaciones efectuadas (cuadro A.2) permiten extraer las conclusiones siguientes:

a) El potencial explicativo de las variables nacionales no se ve modificado sustancialmente respecto al caso anterior, por lo que se mantienen las mismas conclusiones.

b) En relación con el desempleo regional, la ecuación (1) muestra que el coeficiente asociado es estadísticamente significativo en tres casos (Canarias, Madrid y La Rioja) y resulta mantener una relación positiva con la variable endógena, lo que parece contrario a lo estipulado por el análisis económico tradicional.

c) El comportamiento de la productividad regional es algo diferente al que tenía en el caso anterior porque, si bien en la ecuación (2) hay muchas regiones en las que esta variable es, tal y como era de esperar, estadísticamente significativa, también en la ecuación (3) hay un grupo de comunidades autónomas (Baleares, Canarias, Cantabria, Madrid y Murcia) en las que la productividad regional parece tener especial relevancia en la evolución de los salarios regionales.

Cuadro A.2

Variable dependiente: $\dot{w}_i$	*Ecuación 1*		*Ecuación 2*		*Ecuación 3*	
Variables explicativas:	*Coef.*	*Estadístico t-student*	*Coef.*	*Estadístico t-student*	*Coef.*	*Estadístico t-student*
$\dot{w}$	0.919*	18.01	0.943*	22.74		
$\dot{u}$	–0.082*	–2.11	–0.010	–0.48		
$\dot{l}$	–		–0.501*	–3.00	0.229	0.78
x (Andalucía)	0.143	1.12	0.407	1.76	0.744	1.67
x (Aragón)	0.018	0.27	0.421*	2.31	0.331	0.95
x (Asturias)	0.020	0.31	0.161	0.68	0.600	1.32
x (Baleares)	–0.009	–0.15	1.189*	7.79	0.875*	2.98
x (Canarias)	0.313*	4.17	0.660*	6.25	0.837*	4.13
x (Cantabria)	0.057	0.94	0.398	1.72	0.943*	2.11
x (Castilla y León)	0.086	0.97	0.592	1.73	0.564	0.85
x (Castilla-La Mancha)	0.199	1.77	0.649*	2.83*	0.543	1.23
x (Cataluña)	0.093	1.26	0.711*	2.41*	0.699	1.22
x (Com. Valenciana)	0.065	0.74	0.629*	2.34*	0.642	0.66
x (Extremadura)	0.048	0.46	0.257*	3.40*	0.124	0.85
x (Galicia)	–0.075	–1.02	0.518	1.65	0.749	1.24
x (Madrid)	0.236*	2.94	0.942*	4.51*	0.861*	2.13
x (Murcia)	–0.120	–0.99	0.392*	2.73*	0.559*	1.02
x (Navarra)	0.047	0.68	0.417	1.53	0.535	1.02
x (País Vasco)	0.009	0.11	0.251	0.84	0.328	0.57
x (Rioja (La))	0.112*	2.00	0.308*	2.36	0.102	0.41
Efectos fijos						
Andalucía	–0.004	–0.25	0.003	0.23	0.004	0.14
Aragón	0.005	0.28	0.002	0.15	0.016	0.54
Asturias	–0.001	–0.04	0.010	0.65	0.008	0.29
Baleares	0.009	0.55	–0.016	–1.03	0.005	0.16
Canarias	–0.002	–0.15	–0.004	–0.28	–0.001	–0.04
Cantabria	–0.003	–0.18	0.003	0.17	–0.002	–0.07
Castilla y León	0.003	0.19	0.004	0.23	0.015	0.46
Castilla-La Mancha	0.001	0.03	0.004	0.28	0.018	0.60
Cataluña	0.007	0.41	–0.001	–0.09	0.009	0.28
Com. Valenciana	0.003	0.19	–0.004	–0.24	0.017	0.52
Extremadura	–0.001	–0.06	0.001	0.04	0.017	0.63
Galicia	0.017	0.98	0.005	0.31	0.007	0.21
Madrid	0.008	0.47	–0.010	–0.64	0.003	0.10
Murcia	0.005	0.27	0.007	0.52	0.016	0.60
Navarra	0.004	0.24	0.005	0.30	0.011	0.35
País Vasco	0.003	0.18	0.006	0.32	0.013	0.36
Rioja (La)	0.002	0.11	0.011	0.70	0.030	1.05
Coeficiente de determinación	0.66		0.79		0.20	
Durbin-Watson	2.13		2.11		1.83	
N.º observaciones	255		255		255	

NOTA: En la primera ecuación x se refiere a la variable $\dot{u}_i$ y en las restantes a la variable $\dot{l}_i$. Los coeficientes señalados con un asterisco resultan estadísticamente significativos a un nivel de significación del 95%.

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del INE.

Desequilibrios regionales e integración económica: algunas consideraciones para el caso español

Por **Tomás Mancha Navarro**
Universidad de Alcalá

La tarea de realizar un comentario a una ponencia dentro de un Congreso se ha convertido en una práctica habitual que puede entenderse como enriquecedora en la medida que posibilita contrastar lo que el ponente ha planteado con una segunda opinión de alguien a quien se le supone conocedor de la materia tratada y que, de alguna manera, pueda acabar suscitando un debate de interés general. Vaya, pues, por delante mi agradecimiento a los organizadores por haberse acordado de mí al encomendarme este papel. Sin embargo el mismo resulta particularmente complicado por varios motivos.

Primero, sin ningún género de dudas, porque el tema, aun siendo de gran trascendencia, ha tenido hasta el momento un tratamiento más especulativo que analítico. En España y también en todo el contexto de la UE, las repercusiones espaciales del proceso de integración, constitución de un Mercado Único e instauración de una moneda única, han sido objeto de una relativamente escasa atención y cuando se ha prestado ha sido casi siempre muy genérica, asumiendo la mayoría de las veces que los efectos de la integración son en términos netos positivos.

Tampoco debe olvidarse, en segundo lugar, que la información precisa para realizar un estudio empírico sobre esta cuestión no es fácil de encontrar, no es normalmente homogénea y tampoco está totalmente claro cuál debe ser el enfoque metodológico que debe adoptarse para poder evaluar adecuadamente las repercusiones espaciales del mencionado proceso de integración.

En tercera instancia, aun bajo el supuesto de que contáramos con unos buenos datos, la tarea de realizar predicciones dentro del terreno económico no está exenta de incertidumbres, que se agravan más en la medida que ampliamos el horizonte temporal del pronóstico. Todo ello sin olvidar además que estando en el núcleo central del análisis un tema monetario hay que poner de manifiesto la casi nula atención que la economía regional ha dedicado al tema del dinero.

De acuerdo, pues, con el estado de la cuestión, lo primero que debe hacer este comentarista es agradecer el intento serio y analítico del profesor Villaverde de realizar una aproximación a los posibles costes y beneficios del proceso de integración monetaria desde la óptica regional y en el caso particular de España. En este sentido resulta además reconfortante el que en buena medida la mayor parte de sus conclusiones sean coincidentes con la prospección que en trabajos anteriores (Mancha y Cuadrado, 1994, y Cuadrado, Mancha y Garrido, 1998) señalábamos acerca de los posibles efectos que la UEM puede tener sobre el mapa y la dinámica regional española y que incluso su aproximación metodológica para el análisis de los costes sea similar a la que en su día (Cuadrado, Mancha y otros, 1990) realizamos para evaluar prospectivamente los efectos de la entonces incipiente integración española en la Comunidad Económica Europea.

Lo anterior no significa, sin embargo, que no existan algunos aspectos sobre los que puedan ejercerse puntualizaciones y matizaciones. Al contrario, considero que es conveniente dejar en claro una serie de cuestiones que entiendo no quedan suficientemente explicitadas en el texto que nos ocupa, comenzando por un hecho que desde la óptica regional parece probar la experiencia del pasado: **la intensificación de los procesos de integración económica no garantiza en ningún caso que las desigualdades regionales tengan que disminuir ni que tampoco vaya a producirse necesariamente una convergencia real entre regiones.**

Bajo este argumento principal mi intervención va a estructurarse en los siguientes puntos. Primero, realizaré unos comentarios generales acerca de los procesos de integración con particular referencia al caso de la Unión Monetaria Europea (UME). En segundo término entraré en el detalle de algunas pautas generales bajo las que se han desenvuelto las regiones españolas a lo largo de los últimos quince años. Y finalmente, a modo de conclusiones finales, trataré de conectar algunas de las cuestiones señaladas en los dos apartados anteriores con el análisis concreto que se realiza en la ponencia objeto de comentario, remarcando algunos aspectos que pueden resultar interesantes aunque no tengan fácil respuesta, pero sobre los que debe dirigirse nuestra atención.

1. Las ventajas y los inconvenientes de la integración monetaria: una visión crítica

No voy a entrar a discutir, dejando a un lado las consideraciones de tipo político, que la UME desde una dimensión estrictamente económica implica dos grandes ventajas. En primer término, los beneficios macroeconómicos derivados de unos tipos de interés estructuralmente bajos. En segundo lugar, la ventaja microeconómica del perfeccionamiento del Mercado Único, con la consiguiente reducción de los costes de transacción, la desaparición de la incertidumbre derivada de las fluctuaciones del tipo de cambio, la mejora en la transparencia de precios y la plena integración de los mercados, con la consecuente libertad para el movimiento de bienes, capital y trabajo.

Bajo estas condiciones la posición competitiva global de la economía europea puede verse reforzada, pero surge inmediatamente la cuestión de **¿cuál es el orden de magnitud de estos beneficios y cómo se distribuyen entre sectores, países y regiones?** La respuesta, de acuerdo con la evidencia empírica existente, no es claramente satisfactoria como para dar por cerrado el tema, dado que a diferencia de lo sucedido con la implantación del Mercado Único no existen trabajos con los fundamentos cuantitativos adecuados acerca de los beneficios y costes de la UME, particularmente desde la óptica regional, ni tampoco se han potenciado desde las propias instituciones comunitarias –léase Comisión– la realización de los mismos.

Lo anterior no significa, sin embargo, que no hayan proliferado estudios[1] en los que a nivel de países se hayan analizado algunos de los problemas que se derivan de un proceso de integración monetaria, todos apoyados en la teoría de las denominadas *áreas monetarias óptimas* (AMOs) –Mundell (1961)–.

[1] Entre otros pueden citarse Bayoumi y Eichengreen (1991, 1992 y 1994), Frankel y Rose (1996), Canzoneri, Vallés y Viñals (1996), Mélitz y Weber (1996), Mélitz (1997) y Erkel y Mélitz (1997).

Esta teoría sostiene que una unión monetaria entre diferentes países puede ser eficiente si el resultado de una moneda única en todo el área es más o menos equitativo. El supuesto de este argumento se basa en que la libertad de movimiento para bienes, capital y trabajo generará ganancias comerciales y mejorará los resultados económicos (en términos de menores tasas de inflación, mayor empleo, más crecimiento, etc.) debido a la eliminación de las fluctuaciones internas del tipo de cambio y de los tipos de interés. Incluso para países caracterizados por importantes diferencias macroeconómicas en producción o empleo pueden darse estos beneficios si existe completa movilidad del factor trabajo. En definitiva, una adecuada combinación de países puede producir significativos beneficios macroeconómicos para todos los actores implicados motivada por una reducción en los costes de transacción, información y de intercambio.

Mucho se ha enfatizado, sobre todo por los detractores de la UME, acerca de lo lejos que está la misma de ser un *área monetaria óptima*, básicamente porque el modelo consagrado en el Tratado de Maastricht adolece de graves defectos que la hacen vulnerable frente a *perturbaciones asimétricas* (crisis que no afecten por igual a todos los miembros). Dos razones básicas se han argumentado. La primera tiene que ver con la reducida movilidad de la mano de obra en Europa por razones de tipo cultural, históricas o lingüísticas. La segunda se relaciona con la inexistencia de mecanismos centralizados de ingresos y gastos públicos a nivel supranacional, no previstos en el Tratado, que puedan actuar como *estabilizadores automáticos* para los países afectados por crisis temporales.

Desde mi punto de vista está claro que la UME no constituye un *área monetaria óptima* porque en la situación actual las condiciones exigibles de homogeneidad entre países están lejos de producirse y no existen mecanismos para compensar la aparición de las antes mencionadas *perturbaciones asimétricas*. Por consiguiente a corto y medio plazo nunca podrá producirse un *óptimo de Pareto* y necesariamente tendrá que haber **ganadores y perdedores.**

Éste debería ser, a mi juicio, el marco conceptual en el que tendríamos que centrar el análisis de los costes y beneficios de la UME: ¿qué países ganarán y cuáles perderán?, ¿qué actividades económicas se verán favorecidas y cuáles perjudicadas? y, sobre todo, ¿qué regiones resultarán ganadoras y qué regiones perdedoras?

2. La dinámica regional española desde 1980: rasgos estilizados útiles para el análisis prospectivo de regiones ganadoras y perdedoras

De acuerdo con los análisis que hemos llevado a efecto acerca de la dinámica regional española en los últimos quince años el rasgo más sobresaliente es sin duda la presencia de un notable grado de heterogeneidad regional en el comportamiento de la mayoría de las variables estudiadas (Cuadrado, Mancha y Garrido, 1998). En un espacio limitado como el presente no puede entrarse con exhaustividad en el tema, por lo que voy a concentrarme exclusivamente en aquellas pautas que considero más significativas para los propósitos fijados anteriormente.

Cuadro 1
PESO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS POR VAB TOTAL

Comunidades Autónomas	*1980* *A*	*1995* *B*	*Variación* *En puntos* *C=B–A*	*Variación* *En porcentajes* *C/A*
Andalucía	13,59	13,41	–0,18	–1,33
Aragón	3,26	3,42	0,16	4,83
Asturias	3,09	2,46	–0,63	–20,32
Baleares	2,16	2,29	0,12	5,77
Canarias	3,05	3,74	0,69	22,56
Cantabria	1,41	1,35	–0,06	–4,05
Castilla y León	6,48	5,75	–0,74	–11,36
Castilla-La Mancha	3,79	3,61	–0,17	–4,58
Cataluña	18,62	19,13	0,51	2,74
Com. Valenciana	9,75	9,96	0,21	2,15
Extremadura	1,72	1,82	0,10	6,02
Galicia	6,52	5,46	–1,06	–16,22
Madrid	14,02	15,28	1,26	8,99
Murcia	2,48	2,47	–0,01	–0,47
Navarra	1,61	1,64	0,03	1,69
País Vasco	7,30	6,86	–0,44	–6,05
La Rioja	0,89	0,97	0,08	8,73
Ceuta y Melilla	0,21	0,27	0,06	29,34
España	100	100		

FUENTE: CUADRADO, MANCHA y GARRIDO (1998).

Desde la perspectiva del crecimiento regional los datos existentes muestran cómo desde 1980 a 1995 el mismo se ha concentrado básicamente en el denominado *eje del Ebro, eje Mediterráneo*, Madrid y los archipiélagos. Es decir, las regiones que tradicionalmente calificamos como menos desarrolladas –excepción hecha de Extremadura– sólo consiguieron tasas de crecimiento por debajo de la media nacional. Ello ha conducido no sólo a que estas regiones pierdan posibilidades de dar alcance a las del primer grupo, sino además a que el peso relativo que cada comunidad autónoma tenía y tiene en el conjunto nacional haya cambiado de forma significativa, con una tendencia a la concentración antes mencionada del dinamismo en el nordeste peninsular, Madrid y los territorios insulares (ver cuadro 1).

Desde la perspectiva demográfica dos pautas importantes deben reseñarse. La primera tiene que ver con la casi práctica paralización de las migraciones interregionales; la segunda con la existencia de acusadas diferencias regionales en la evolución de la tasa de natalidad, con comunidades autónomas donde esta variable ha tenido un comportamiento muy posi-

Cuadro 2
PESO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS POR POBLACIÓN TOTAL

Comunidades Autónomas	*1980* *A*	*1995* *B*	*Variación* *En puntos* *C=B–A*	*Variación* *En porcentajes* *C/A*
Andalucía	17,02	18,09	1,07	6,30
Aragón	3,19	3,02	–0,17	–5,45
Asturias	3,01	2,75	–0,26	–8,70
Baleares	1,74	1,86	0,12	7,07
Canarias	3,61	3,94	0,34	9,38
Cantabria	1,36	1,34	–0,02	–1,50
Castilla y León	6,87	6,40	–0,48	–6,92
Castilla-La Mancha	4,38	4,28	–0,10	–2,22
Cataluña	15,84	15,49	–0,35	–2,19
Com. Valenciana	9,67	9,96	0,29	2,98
Extremadura	2,83	2,72	–0,11	–3,83
Galicia	7,47	6,95	–0,52	–6,96
Madrid	12,44	12,81	0,37	3,00
Murcia	2,53	2,75	0,22	8,83
Navarra	1,35	1,34	–0,01	–0,97
País Vasco	5,70	5,29	–0,41	–7,19
La Rioja	0,67	0,67	–0,01	–1,30
Ceuta y Melilla	0,32	0,33	0,02	5,37
España	100	100		

FUENTE: CUADRADO, MANCHA y GARRIDO (1998).

tivo, casos de Andalucía, Murcia y Canarias, mientras que otras, Galicia, Asturias y País Vasco, han acentuado su bajo nivel. La unión de ambos hechos ha determinado que sólo unas pocas regiones, con Andalucía a la cabeza, hayan ganado peso relativo dentro del conjunto demográfico nacional (ver cuadro 2).

Dentro de una tendencia generalizada de elevada tasa de desempleo, las regiones españolas muestran notables diferencias en su participación dentro del empleo total, lo que sin duda está muy relacionado con la evolución de la productividad aparente del trabajo. De hecho son muy significativos los incrementos de Baleares, Madrid y Canarias (ver cuadro 3), aunque también registraron ganancias positivas otras cuatro comunidades autónomas: Andalucía, Murcia, Comunidad Valenciana y Cataluña.

Las variaciones del VAB por habitante, en esta presentación descriptiva de rasgos básicos, demuestran claramente cómo algunas de las regiones menos desarrolladas (Andalucía, las dos Castillas y Galicia) han perdido posiciones relativas, en tanto que otras de mayor nivel

Cuadro 3
PESO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS POR EMPLEO TOTAL

Comunidades Autónomas	*1980* *A*	*1995* *B*	*Variación* *En puntos* *C=B–A*	*Variación* *En porcentajes* *C/A*
Andalucía	13,67	14,34	0,67	4,88
Aragón	3,45	3,31	–0,14	–3,93
Asturias	3,45	2,75	–0,70	–20,19
Baleares	1,88	2,26	0,38	20,27
Canarias	3,31	3,71	0,40	12,22
Cantabria	1,59	1,30	–0,29	–18,07
Castilla y León	7,27	6,32	–0,95	–13,03
Castilla-La Mancha	4,04	3,78	–0,25	–6,30
Cataluña	17,04	17,26	0,22	1,31
Com. Valenciana	9,66	10,27	0,60	6,25
Extremadura	2,39	2,23	–0,17	–6,96
Galicia	9,11	7,89	–1,22	–13,39
Madrid	11,95	13,74	1,78	14,92
Murcia	2,35	2,67	0,32	13,44
Navarra	1,56	1,48	–0,08	–5,29
País Vasco	6,21	5,59	–0,62	–10,02
La Rioja	0,79	0,75	–0,04	–4,72
Ceuta y Melilla	0,24	0,29	0,05	22,21
España	100	100		

FUENTE: CUADRADO, MANCHA y GARRIDO (1998).

de desarrollo registran notables mejoras relativas, Cataluña, Madrid, Navarra, La Rioja y País Vasco (ver cuadro 4).

Este breve análisis descriptivo de las pautas seguidas por variables como el VAB, población y empleo puede servir como un excelente marco de referencia a la presentación de dos cuestiones básicas dentro del contexto de estos comentarios: **¿cuál ha sido la evolución de la convergencia interregional en España? y ¿cuáles son los factores que explican dicha evolución?**

En relación con la primera de las interrogantes, la información disponible permite afirmar que el grado de desigualdad existente entre las regiones españolas no ha sufrido –en su conjunto– a lo largo de los últimos tres lustros variaciones significativas. En otros términos la convergencia *sigma* se ha mantenido prácticamente estabilizada, si bien desde 1988 parece apuntarse una leve, pero clara, tendencia a empeorar (ver figura 1).

Obviamente, dentro de esta visión general, es posible diferenciar tres tipos de comportamientos particulares:

Cuadro 4
VARIACIÓN EN EL VAB PER CÁPITA
POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS 1980-1995
(España = 100)

CC.AA.	*1980 A*	*1995 B*	*Tasa media de crecimiento anual 1980-1995*	*Variación sobre tasa media española*
Andalucía	79,86	74,13	1,60	–0,50
Aragón	102,29	113,42	2,81	0,71
Asturias	102,58	89,52	1,18	–0,92
Baleares	124,63	123,13	2,02	–0,08
Canarias	84,71	94,91	2,88	0,78
Cantabria	103,26	100,59	1,92	–0,18
Castilla y León	94,30	89,80	1,77	–0,33
Castilla-La Mancha	86,51	84,43	1,94	–0,16
Cataluña	117,55	123,48	2,44	0,34
Com. Valenciana	100,77	99,96	2,05	–0,05
Extremadura	60,81	67,03	2,77	0,67
Galicia	87,28	78,60	1,39	–0,71
Madrid	112,70	119,25	2,49	0,39
Murcia	98,20	89,81	1,50	–0,60
Navarra	118,92	122,12	2,28	0,18
País Vasco	128,08	129,66	2,19	0,09
La Rioja	131,73	145,13	2,76	0,66
Ceuta y Melilla	66,72	81,90	3,51	1,41
España	100	100	2,10	0

FUENTE: CUADRADO, MANCHA y GARRIDO (1998).

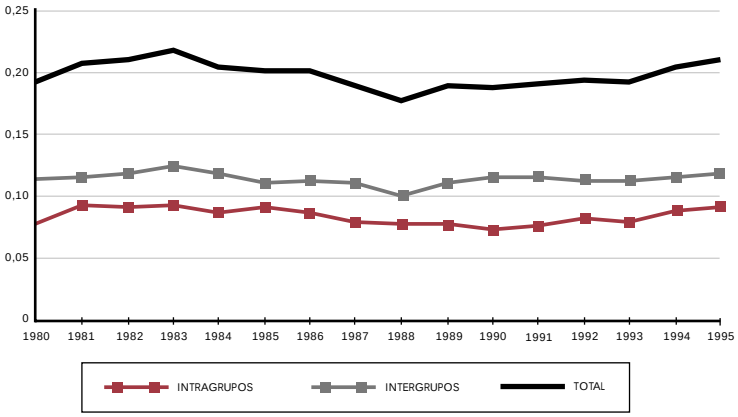
a) El de regiones que han mostrado una tendencia significativa a la *divergencia* respecto a la media; unas porque mejoran (Aragón, Cataluña, Madrid y Navarra) y otras porque empeoran (Andalucía, Asturias, Castilla y León, Galicia y Murcia).

b) El de regiones que observan un comportamiento sensiblemente *convergente* aproximándose a la media, tales como Baleares, Canarias, Comunidad Valenciana y Extremadura.

c) El resto de regiones mantiene un comportamiento *neutro* en el sentido de que no han contribuido de manera significativa ni a la convergencia ni a la divergencia. Se encuentran en esta situación Cantabria, Castilla-La Mancha, País Vasco y La Rioja.

Una importante característica quisiera destacar de estos resultados: **el comportamiento *convergente* o *divergente* de las regiones españolas no guarda ninguna relación con el nivel de partida de su respectivo VAB por habitante**. De hecho cuando se comprueba la evolución de la convergencia *sigma* agrupando a las regiones en tres categorías

Figura 1
LA CONVERGENCIA σ EN VABpc.
CONVERGENCIA INTRAGRUPOS Y CONVERGENCIA ENTRE GRUPOS



FUENTE: CUADRADO, MANCHA y GARRIDO (1998).

según su nivel de VAB per cápita en 1980, se observa que la dispersión es más elevada entre las regiones que partían de posiciones de mayor retraso relativo y que las que muestran una tendencia más desfavorable son las del grupo intermedio (empeoramiento de la dispersión). Esta evolución determina que la convergencia *intragrupos* sea mayor que la *intergrupos* (ver figura 1), apuntando además que, dentro de ciertos límites, la convergencia es un fenómeno *condicionado*.

En efecto, el análisis de la denominada convergencia *beta* utilizando datos de panel demuestra claramente que no se ha dado en nuestro país una convergencia absoluta sino que la misma aparece *condicionada* por la existencia de unos factores que en unos casos *impulsan* (coeficientes regionales o efectos fijos positivos) mientras que en otros *retardan* (coeficientes regionales o efectos fijos positivos) el crecimiento del VAB por habitante o por ocupado (ver cuadros 5 y 6). En otros términos, aunque algunas regiones posean la aparente ventaja de ser atrasadas y por ello poder crecer más rápidamente y acortar diferencias frente a las más desarrolladas, que deberían crecer menos, no lo hacen ya que tienden a distintos valores de renta de equilibrio a largo plazo.

En el caso español regiones atrasadas como Andalucía, Extremadura o Galicia son claros ejemplos de presencia de factores *retardadores*, mientras que comunidades autónomas desarrolladas como Cataluña, Madrid o Baleares muestran la existencia de factores *impulsores*. En definitiva puede predecirse que, salvo un cambio de tendencia muy significativo en relación con lo que ha venido sucediendo, las diferencias existentes tenderán a mantenerse o, en el mejor de los casos, a reducirse con gran lentitud.

Llegados a este punto e intentando responder a la cuestión de qué factores hay detrás de esta tendencia al estancamiento de la convergencia económica interregional, la primera

Cuadro 5
CONVERGENCIA β REGIONAL EN VAB PER CÁPITA. 1980-1995

	Modelo 1		*Modelo 2*	
Variables explicativas	*Coeficiente*	*Estadístico t*	*Coeficiente*	*Estadístico t*
Parámetro β	0,0011	0,1422	0,2723	6,7430
Andalucía	–	–	–0,0787	–6,3562
Aragón	–	–	0,0306	4,5119
Asturias	–	–	–0,0219	–3,5857
Baleares	–	–	0,0640	5,6984
Canarias	–	–	–0,0089	–1,4171
Cantabria	–	–	0,0002	0,0410
Castilla y León	–	–	–0,0262	–3,8979
Castilla-La Mancha	–	–	–0,0424	–5,0593
Cataluña	–	–	0,0500	5,5295
Com. Valenciana	–	–	0,0019	0,3202
Extremadura	–	–	–0,1093	–6,0295
Galicia	–	–	–0,0631	–6,2193
Madrid	–	–	0,0489	5,5205
Murcia	–	–	–0,0214	–3,4334
Navarra	–	–	0,0565	5,6615
País Vasco	–	–	0,0656	5,8441
La Rioja	–	–	0,0884	6,5636
Coeficiente de determinación	0,00894		0,44371	
Error estándar	0,02429		0,02249	
N.° observaciones	255		255	

Modelo 1: Beta absoluta. Modelo 2: Beta condicionada (modelo de Efectos Fijos).

FUENTE: CUADRADO, MANCHA y GARRIDO (1998).

puntualización que tiene que realizarse es que no es fácil ofrecer una respuesta simple. Cada uno de los antes mencionados *efectos fijos* es el resultado de la agregación de unos elementos positivos y negativos que no es sencillo cuantificar. De acuerdo con los resultados alcanzados en varios trabajos[2] puede concluirse, de manera muy sintética, que entre otros los factores que *condicionan* la evolución económica de las regiones y más concretamente la de su VAB y su productividad son:

a) la estructura productiva;
b) la especialización productiva;
c) la dotación de capital público;
d) la dotación y composición del capital humano;
e) la tasa de paro.

[2] Entre otros deben reseñarse los siguientes: MAS, MAUDÓS y otros (1994), DOLADO y otros (1994), CUADRADO (1994), RAYMOND y GARCÍA GRECIANO (1994), CUADRADO y GARCÍA GRECIANO (1995), DE LA FUENTE (1996), CUADRADO, MANCHA y GARRIDO (1998), GARRIDO (1998) y MAUDÓS, PASTOR y SERRANO (1998).

Cuadro 6
CONVERGENCIA β REGIONAL EN VAB POR OCUPADO. 1980-1995

	Modelo 1		*Modelo 2*	
Variables explicativas	*Coeficiente*	*Estadístico t*	*Coeficiente*	*Estadístico t*
Parámetro β	0,0190	1,6036	0,2946	6,4067
Andalucía	–	–	–0,0175	–2,4250
Aragón	–	–	0,0051	0,7380
Asturias	–	–	–0,0345	–3,9491
Baleares	–	–	0,0296	3,2509
Canarias	–	–	0,0206	2,8350
Cantabria	–	–	–0,0020	–0,2855
Castilla y León	–	–	–0,0369	–4,0480
Castilla-La Mancha	–	–	–0,0218	–2,8007
Cataluña	–	–	0,0311	3,7252
Com. Valenciana	–	–	–0,0039	–0,5600
Extremadura	–	–	–0,0678	–4,9160
Galicia	–	–	–0,1165	–6,0917
Madrid	–	–	0,0381	4,0216
Murcia	–	–	–0,0103	–1,4944
Navarra	–	–	0,0234	3,1260
País Vasco	–	–	0,0540	5,1204
La Rioja	–	–	0,0526	5,4181
Coeficiente de determinación	0,10031		0,42492	
Error estándar	0,02841		0,02671	
N.° observaciones	255		255	

Modelo 1: Beta absoluta. Modelo 2: Beta condicionada (modelo de Efectos Fijos).

FUENTE: CUADRADO, MANCHA y GARRIDO (1998).

3. **Algunas cuestiones de interés**

Teniendo en cuenta que el trabajo del profesor Villaverde se plantea como una aproximación al tema de los efectos espaciales de la UME para el caso de España hay que reiterar las felicitaciones que inicialmente realizamos, máxime cuando el mismo cubre sobradamente los objetivos que se plantea. De una forma particular hay que animar a nuestra comunidad científica para que esto constituya una primera piedra sobre la que asentar nuevos estudios en la misma dirección.

Cumplido este obligado trámite, al hilo de lo apuntado en los dos apartados anteriores, me gustaría realizar una serie de puntualizaciones que nunca deben entenderse como críticas a la ponencia presentada sino como un estímulo para futuras investigaciones dentro de este mismo terreno.

La primera puntualización tiene que ver con el marco general del análisis y puede plantearse en los siguientes términos: **¿tiene la teoría de las AMOs la suficiente validez teórica y empírica?** Una respuesta simple tendría que ser necesariamente negativa, pero puede argumentarse sobre el hecho de que una condición necesaria para la existencia de una AMO es que las ganancias derivadas de la misma sean mayores que los costes, pero mientras que los beneficios son básicamente *mesoeconómicos* los costes son de naturaleza macroeconómica (Nijkamp y Wang, 1998), dependiendo en última instancia que los resultados netos sean positivos de la existencia de una alta movilidad de los factores productivos, lo que es difícil se produzca para la mano de obra, planteándose, pues, un claro riesgo de aparición de *perturbaciones asimétricas* (Eichengreen, 1993). Otros factores han sido señalados en la literatura sobre el tema como problemáticos para la existencia de una AMO, tales como el diferente grado de apertura de los países constituyentes de la misma (Mc Kinnon 1994) o el grado de homogeneidad económica entre los países (Masson y Taylor, 1993).

En definitiva, los resultados derivados del debate acerca de la teoría de las AMOs no conducen a conclusiones definitivas, muy particularmente porque las especificidades de cada país en relación con los beneficios de la integración monetaria hacen de esta teoría una teoría condicional del crecimiento, donde las ganancias dependen claramente de las propias posibilidades de desarrollo, que vienen determinadas, de manera importante, entre otros por factores históricos, geográficos y culturales de los países participantes.

Si existen, pues, dudas acerca de la validez de la teoría de las AMOs y como ya hemos referido anteriormente la UME ni siquiera llega a constituir una verdadera AMO, **¿es posible pensar que los países pertenecientes a la UME puedan aprovechar esa supuesta mayor credibilidad y estabilidad para ser más competitivos?** La respuesta a esta cuestión constituye un aspecto crucial de cualquier análisis, pero no es fácil de ofrecer sin entrar en un terreno especulativo. Con independencia de la respuesta, de lo que cabe ninguna duda es de que el aumento de la competitividad depende de dos factores básicos: los costes reales de producción y la calidad de los productos.

Siguiendo esta línea argumental, sin abandonar el marco conceptual de las AMOs, está claro que en el caso de las regiones europeas no todas se sitúan en la misma posición, por lo que convendría tener en cuenta estos dos factores a la hora de evaluar los costes y beneficios de la UME, o mejor cuáles van a ser ganadoras y cuáles perdedoras en este exigente proceso de integración que constituyen la existencia de un Mercado y una Moneda Únicos.

Una posible alternativa de análisis sería, a la vista de las incertidumbres existentes sobre la validez de la teoría de las AMOs, plantear no un marco de competencia entre los países y/o regiones europeos sino otro de cooperación en el que todos los participantes ganen algo, aunque sea poco. La teoría de juegos y sus aplicaciones, no exentas de dificultades, podrían constituir un marco de análisis que no tendría necesariamente que ser excluyente del anterior.

En lo que se refiere al caso español, si algo resulta evidente es que la **heterogeneidad** es un rasgo presente en la dinámica de las regiones hasta el punto de que aunque la evidencia empírica no confirma de una manera absoluta la existencia de *clubes de regiones*, sí que es detectable una marcada polarización regional que, a mi juicio, conlleva un rechazo del modelo centro-periferia. La implicación de este hecho hace que puedan plantearse

dudas de aplicar métodos de análisis que asumen implícitamente, como sucede en la ponencia que comentamos, la homogeneidad de las regiones españolas.

Este supuesto de homogeneidad puede sesgar los resultados si lo que se pretende es conocer qué impacto previsible puede producir la UME en las regiones españolas, que evidentemente no parten todas de igual situación, sobre todo en lo que se refiere a su posición competitiva. Bajo esta perspectiva está claro que aquellos territorios que estén en un estado precario para desarrollar su competitividad, o ya la tengan reducida, van a verse afectados de manera negativa por este proceso de integración monetaria. Podría, pues, resultar conveniente utilizar algún coeficiente de ponderación a la hora de manejar indicadores, aun en el caso de que los resultados finales obtenidos, como se hace en la ponencia, no se utilicen de una manera absoluta sino de forma cualitativa.

No obstante un análisis prospectivo como el realizado por el profesor Villaverde arroja una válida aproximación inicial al tema, porque algunos de los indicadores que utiliza permiten detectar la posición actual de las regiones españolas, pero podría complementarse –ofreciendo mucha mayor luz al tema– con un estudio de los efectos previsibles sobre los sectores o actividades económicas y encajando después estos resultados con el conocimiento que tenemos acerca de la especialización productiva de cada región.

En cualquier caso la información disponible en la actualidad no permite aventurar grandes avances ni tampoco que los mismos se alejen demasiado de las dos principales ideas que se desprenden del estudio del profesor Villaverde. La primera, que hay que ser cautos en relación con los tan referidos efectos positivos de la UME desde una óptica regional. La segunda, que aun aceptando que habrá beneficios, en forma de ganancias de bienestar, los mismos estarán desigualmente distribuidos; siendo además previsible, a la vista de la dinámica regional seguida en nuestro país, un incremento de las desigualdades regionales, o lo que es igual, un aumento de la divergencia. Este resultado puede llevar, sobre todo a la vista de los *efectos fijos* antes comentados, a que las regiones más ricas puedan aprovechar el *impulso* de determinados factores favorables mientras que las menos desarrolladas pueden verse *retardadas* por la actuación de dichos factores.

Si se confirma finalmente lo que acabamos de señalar debe quedar claro que, frente a los planteamientos neoclásicos, la política regional sigue llamada a desempeñar un papel importante en la atenuación de las desigualdades interregionales dentro de este marco de una unión monetaria y de un mercado único. No es el lugar para entrar a formular qué directrices debe tener esta política regional, pero si no existen transferencias compensadoras las regiones menos desarrolladas, que en términos de intercambio sólo podrán importar mercancías y servicios hasta el límite del valor de los bienes que exportan, se ven enfrentadas al problema crucial de la baja productividad y de las bajas rentas vinculadas con los servicios que producen para los mercados locales y al escaso valor de sus exportaciones de bienes y servicios con los que pagan sus importaciones. Es decir, se van a enfrentar a un doble reto: el riesgo de una cada vez mayor penetración de las importaciones de territorios más desarrollados y, en segundo término, a una competencia cada vez más fuerte que puede hacerles perder capacidad exportadora y conducirles a ser las **perdedoras** en este proceso de integración económica.

Bibliografía

BAYOUMI, T. y EICHENGREEN, B., «Is there a Conflict Between Enlargement and European Monetary Unification?», *NBER Working Paper*, n.° 3.950, 1991.

—, «Shocking Aspects of European Monetary Unification», *CEPR Discussion Paper,* n.° 643, London, Centre for Economic Policy Research (CEPR), 1992.

—, «One Money or Many? Analyzing the Prospects for Monetary Unification in Various Parts of the World», *Princeton Studies in International Finance*, 76, septiembre 1994.

CANZONERI, M.B., VALLÉS, J. y VIÑALS, J., «Do Exchange Rates Move to Address International Macroeconomic Imbalances?», *CEPR Discussion Paper,* n.° 1.498, London, Centre for Economic Policy Research (CEPR), 1996.

CUADRADO ROURA, J.R., MANCHA, T. y otros, *El crecimiento regional español ante la integración europea*, Madrid, Instituto de Estudios de Prospectiva, n.° 6, MEH, 1990.

CUADRADO ROURA, J.R. y GARCÍA GRECIANO, B., «Las diferencias interregionales en España. Evolución y perspectivas», en VV.AA., *La Economía española en un escenario abierto*, Madrid, Fundación Argentaria y Visor Distribuciones, 1995.

CUADRADO ROURA, J.R., MANCHA, T. y GARRIDO, R., *Convergencia regional en España. Hechos, tendencias y perspectivas*, Madrid, Fundación Argentaria-Visor Distribuciones, 1998.

DE LA FUENTE, A., «On the sources of convergence: A close look at the Spanish regions», *CEPR Discussion Paper,* n.° 1.543, London, Centre for Economic Policy Research (CEPR), 1996.

DOLADO, J.J., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. y ROLDÁN, J.M., «Convergencia económica entre las provincias españolas: Evidencia empírica (1955-1989)», *Moneda y Crédito*, 1994, pp. 81-119.

EICHENGREEN, B., «Labor markets and the European Monetary Unification», en Masson y Taylor, 1993.

ERKEL-ROUSSE, H. y MÉLITZ, J., «New Empirical Evidence on the Costs of European Monetary Union», en S. EIJFFINGER and H. HUIZINGS (eds.), *Positive Political Economy: Theory and Evidence*, Cambridge University Press, 1997.

GARRIDO, R., *De especialización, crecimiento y convergencia regional en España, 1980-1995*, trabajo de investigación final del Programa de Doctorado, Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Alcalá, 1998.

MAS, M., MAUDÓS, J., PÉREZ, F. y URIEL, E., «Disparidades regionales y convergencia en las comunidades autónomas», *Revista de Economía Aplicada*, n.° 4, vol. II, 1994, pp. 129-148.

MASSON, P.R. y TAYLOR, M.P. (eds.), *Policy Issues in the Operation of Currency Unions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.

MAUDÓS, J., PASTOR, J.M. y SERRANO, L., «Convergencia en las regiones españolas: campo técnico, eficiencia y productividad», *Documento de trabajo* del IVIE (mimeo), 1998.

MCKINNON, R.L., «A Common Monetary Standard or a Common Currency for Europe?», *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 41, n.° 4, 1994, pp. 337-357.

MÉLITZ, J., «The evidence about the costs and benefits of the EMU», *Swedish Economic Policy Review*, 4, 1997, pp. 369-410.

MÉLITZ, J. y WEBER, A.A., «The Costs/Benefits of a Common Monetary Policy in France and Germany and Possible Lessons for Monetary Union. Centre for Economic Policy Research (CEPR)», *Discussion Paper*, n.° 1.374, London, CEPR, 1996.

MUNDELL, R., «A Theory of Optimum Currency Areas», *American Economic Review*, 51, 1961, pp. 657-664.

NIJKAMP, P. y WANG, S., «Winners and losers in the European Monetary Union», *Paper presentado al 38 Congreso de la ERSA*, Viena, 1998.

RAYMOND, J.L. y GARCÍA GRECIANO, B., «Las disparidades en el PIBpc entre las comunidades autónomas y la hipótesis de convergencia», *Papeles de Economía Española*, n.° 59, 1994, pp. 37-58.

Punto de mira de la economía aragonesa

Por **José Carlos Arnal**
Redactor jefe de Heraldo de Aragón

IV trimestre de 1998

Cuando en diciembre de 1991, bien entrada la noche en Maastricht, los doce miembros del Consejo Europeo dieron por fin luz verde al Tratado de la Unión Económica y Monetaria, el euro nos parecía todavía una especie de bello *desiderátum*, un objetivo tan a largo plazo que ni siquiera nos detuvimos a considerar toda su trascendencia. Incluso ahora, en los primeros días de enero de 1999, cuando el euro ya es una realidad recién estrenada, cuesta comprender en toda su dimensión el verdadero alcance del fenómeno en que nos hemos embarcado. Para quienes nos dedicamos a la información económica en los medios de comunicación dar la noticia del nacimiento del euro constituye un privilegio histórico. Pero también representa una nueva referencia ineludible para situar e interpretar los hechos económicos. A pesar de que hay muchas personas que, debido a que los billetes y las monedas del euro tardarán aún tres años en llegar, creen que la moneda única no es de momento más que una especie de realidad virtual, basta repasar el panorama económico de nuestra Comunidad para comprender todo lo que el euro manda ya en nuestras vidas.

Entrar en el euro con buen pie

La rigidez de la disciplina monetaria con que el holandés Wim Duisenberg parece dispuesto a dirigir el Banco Central Europeo convierte en un requerimiento esencial para todas las economías de la zona euro el mejor desempeño posible en relación con los objetivos de estabilidad planteados desde Francfort. En este sentido Aragón parece entrar con buen pie en esta nueva etapa.

Los últimos datos de inflación disponibles en el momento de redactar este artículo dan un IPC interanual del 1,2 % (noviembre de 1998), cifra inferior en dos décimas a la media nacional y por tanto más cercana a la media de Eurolandia. Tenemos unos precios «más europeos» y además las últimas estadísticas señalan unas subidas salariales mucho más moderadas que en el resto de España (0,9 % frente al 2,1 %, datos de incremento interanual en el tercer trimestre de 1998 según la Encuesta de Salarios en la Industria y los Servicios del INE).

Las cifras de paro también siguen situando a Aragón en una posición relativa más cercana a los estándares europeos, aunque no se debe ocultar que una parte significativa de esa ventaja obedece a razones demográficas que presentan de cara al futuro más riesgos que beneficios para la Comunidad. Según los datos de la Encuesta de Población Activa del tercer trimestre de 1998, la tasa de paro en Aragón era del 10,83 %, casi ocho puntos por debajo de la media nacional. Durante los doce meses anteriores el número de parados se había redu-

cido en un vertiginoso 24,4%, triplicando la media española. Los datos son excelentes, pero debe tenerse en cuenta que el crecimiento en el número de personas ocupadas fue mucho más modesto que en el resto del país y que la bajada espectacular del desempleo se debió sobre todo al estancamiento en el crecimiento de la población y a la reducción del número de activos en 6.100 personas.

La actividad económica en general mantiene el vigoroso ritmo de crecimiento que registra la economía española durante los últimos trimestres. Aunque algunos indicios hacen sospechar que ha habido un cierto relajamiento en la intensidad del crecimiento en la parte final del 98 frente a tasas superiores al 4% al inicio del año, las previsiones para el conjunto del ejercicio se sitúan cercanas a la media nacional, cifrada en el 3,7%. Una de las vertientes más positivas de esta coyuntura es que la contribución principal a la pujanza económica de la región proviene del sector industrial, que en la primera parte del 98 ha estado creciendo a tasas del 6-7%.

Las preocupaciones y alegrías que nos trae el euro han hecho que desaparezcan del mapa las espesas incertidumbres que provocó la crisis financiera internacional del pasado verano. Cuando se iniciaba el cuarto trimestre que ahora repasamos existían numerosas incógnitas sobre la profundidad de la crisis, su duración, su repercusión sobre el crecimiento y el número de quebrantos financieros que habrían de aflorar en las siguientes semanas. Tres meses después las bolsas han recuperado prácticamente la «exuberante irracionalidad», en la famosa expresión de Alan Greenspan, que habían exhibido en las fechas inmediatamente anteriores al «crash» de agosto, pero eso no quiere decir que el peligro haya pasado. Los organismos internacionales han revisado a la baja sucesivas veces sus previsiones de crecimiento en todas las áreas del mundo y en tanto Japón y el sudeste asiático no den muestras de una recuperación, que por ahora se vislumbra lejana, no se puede descartar que el empeoramiento se acentúe. La zona euro es la menos afectada por esta coyuntura y dentro de ella España disfruta de un momento especialmente dulce. La crisis asiática sólo nos ha costado una décima de crecimiento del PIB y el Gobierno insiste en mantener unas optimistas previsiones para 1999. Una mínima prudencia aconseja observar con precaución el escenario de este año que acaba de comenzar en lo que se refiere a Aragón. Con una producción industrial que tiene como prioritarios destinos los países principales de la UE (Francia, Alemania…) no se puede descartar por completo una incidencia mayor de la crisis si la recuperación de estos países se retrasa.

Sin embargo en materia de finanzas públicas el panorama regional es menos alentador. La insuficiencia estructural de nuestro sistema autonómico de financiación hace que el endeudamiento siga aumentando incluso en ejercicios como el de 1998, en los que el crecimiento de la economía, la bajada de los tipos de interés y la política de rigor en la gestión presupuestaria impuesta por el consejero de Economía, José María Rodríguez Jordá, ha favorecido el ahorro en las cuentas públicas aragonesas. Pese a ello la Comunidad Autonóma terminó el año con una deuda por habitante próxima a las 115.000 pesetas, la cifra más alta de todas las autonomías del artículo 143 de la Constitución. Según los datos dados a conocer recientemente por Rodríguez Jordá, el endeudamiento total asciende a 149.800 millones de pesetas, con un aumento de 4.000 millones respecto a 1997.

El Gobierno aragonés ha trabajado intensamente durante este año para reestructurar su carga financiera aprovechando la bajada de los tipos de interés. Una de las medidas más novedosas ha sido la emisión de obligaciones por importe de 11.000 millones de pesetas, que ha sido colocada con éxito en el mercado. Tras una larga etapa en la que el endeudamiento de la Comunidad se ha hecho mediante el recurso al crédito bancario, la utilización de nuevo del instrumento de la deuda pública sugiere una mejora en la calidad de la situación presupuestaria de la región. La Diputación General de Aragón planea conseguir un «rating» de solvencia por parte de alguna agencia internacional para insistir en esa vía de financiación.

La llegada de las transferencias de la educación no universitaria ha elevado el presupuesto aragonés de 1999 –una de las pocas ocasiones en la historia de nuestra autonomía en que el presupuesto ha entrado en vigor con el año correspondiente– a la considerable cifra de 332.000 millones de pesetas, lo que ya supone un peso significativo del 11,5% sobre el PIB regional. Este importante aumento ha diluido el lastre de la carga financiera, rebajándola a un 9,25% de los ingresos corrientes, pero esta variación contable no puede hacer olvidar que Aragón sigue al límite de endeudamiento fijado para las comunidades autónomas en el Pacto de Estabilidad para la moneda única. Desde este año la DGA gestionará el 30% de la recaudación del IRPF en Aragón; esto, unido a la mejora de recaudación por la buena marcha de la economía y el ahorro corriente generado, permitirá que a final de año el endeudamiento se reduzca en 5.000 millones y que, sin embargo, las inversiones crezcan un 12%.

Pero la situación de las finanzas aragonesas continúa alejada de una situación estable de suficiencia presupuestaria, lo que resulta preocupante si se considera que el signo de los tiempos venideros apunta antes hacia más restricciones que hacia ningún tipo de expansión del gasto público. El euro manda y Duisenberg vigila.

Seamos realistas: pidamos lo imposible

Esa inquietud explica la intensidad del debate suscitado en los últimos meses en la región a propósito de las posibilidades de que Aragón sea incluido por fin en el Objetivo 1 de los fondos estructurales europeos, que es el que cuenta con mayores dotaciones para inversión en infraestructuras. Hace más de una década nuestra Comunidad quedó fuera de la lista de las regiones beneficiarias debido a que su renta por habitante superaba el 75% de la media comunitaria. El enorme desequilibrio interno de la región –la riqueza de Zaragoza y unos pocos núcleos más desfigura el escaso desarrollo de la mayor parte del territorio– y el hecho de que pujantes regiones como la Comunidad Valenciana sí hayan obtenido fondos del Objetivo 1 gracias a su alto nivel de economía sumergida han sido permanente causa de desazón desde entonces.

Aparte de la batalla emprendida desde Teruel para conseguir que Bruselas reconoza su delicada y muy específica situación, las nuevas expectativas han surgido de quienes han creído ver una posible puerta de entrada en el Objetivo 1 por la vía del criterio de la despoblación. Cuando la Comisión Europea planteó la reforma de los fondos estructurales en la Agenda 2000 propuso que el llamado Objetivo 6 –una figura singular creada para las gran-

des regiones despobladas de Suecia y de Finlandia– se integrara en el Objetivo 1. El PSOE fue el primero que entrevió la hipotética oportunidad que esa reforma daba a Aragón y después toda la oposición se ha sumado a la iniciativa; incluso el PAR se ha desmarcado de su socio en el Gobierno y votó contra el PP en las Cortes de Aragón, cuyo pleno aprobó a principios de diciembre una proposición no de ley instando a la DGA a comprometer al Gobierno de la nación en favor de la inclusión de Aragón en el nuevo Objetivo 1 por motivos demográficos.

El presidente Lanzuela no ha ocultado nunca su escepticismo ante esta iniciativa. Ningún otro de los expertos comunitarios consultados a lo largo de estos meses ha considerado que exista una posibilidad real de conseguirlo y una resolución con ese propósito fue rechazada ya en el Parlamento Europeo. Incluso hay quienes sostienen que Aragón debería concentrar todas sus fuerzas en intentar situarse lo mejor posible en el Objetivo 2 –el otro gran capítulo que va a concentrar los fondos estructurales tras la reforma–, porque tampoco las perspectivas son muy favorables en este momento.

La Unión Europea está enfrascada en una dura batalla interna a propósito de su financiación. Los países más ricos, encabezados por el nuevo gobierno alemán del socialdemócrata Gerhard Schröder, han emprendido una cruzada para reducir su aportación al presupuesto comunitario, lo que significaría, entre otras cosas, la exclusión de España del fondo de cohesión por haber cumplido los criterios de convergencia para acceder al euro. Madrid, por su parte, lidera la oposición a estos planes e intenta desviar la ofensiva alemana hacia la alternativa de que sean otros países ricos que hasta ahora han contribuido proporcionalmente menos que Alemania –Holanda, por ejemplo– los que tomen el relevo y alivien algo las finanzas germanas. La batalla presupuestaria es un asunto esencial al producirse justo en pleno lanzamiento del euro. Sometidos todos al rigor monetario y al objetivo de déficits nacionales próximos a cero, el único instrumento de envergadura para favorecer la cohesión interna de Eurolandia y la convergencia real de las economías menos desarrolladas son los fondos estructurales que administra la Comisión Europea.

La solución definitiva debe producirse en el Consejo Europeo extraordinario previsto en Berlín para el próximo mes de marzo. En este contexto las aspiraciones aragonesas parecen menos viables que nunca. Y sin embargo resultan de lo más justificadas. No es casual que durante el decenio en que Aragón ha estado fuera del Objetivo 1, y también del Fondo de Compensación Interterritorial, la deuda regional se haya multiplicado por diez sin que ni siquiera eso haya sido suficiente para compensar de manera notable las grandes carencias en infraestructuras públicas que la región padece.

Disgustos agrarios

Se logre o no ese difícil objetivo lo cierto es que la reforma de la financiación comunitaria, como ya se preveía, va a traer numerosos problemas y de forma muy específica para la actividad agraria. La temida Agenda 2000 puede saldarse con una severa reducción de las ayudas que reciben los agricultores aragoneses desde Bruselas y que vienen oscilando entre

los 43.000 y los 51.000 millones de pesetas anuales, de los que se benefician alrededor de 37.000 agricultores. Más de un 40 % de la renta agraria aragonesa depende de estas subvenciones directas.

Enunciada en sus criterios generales en julio de 1997, la Agenda 2000 se vio materializada en una primera propuesta para el sector agrario en los primeros días del pasado mes de octubre, cuando la Comisión Europea sugirió la puesta en práctica de un nuevo sistema por el que se reducirían las ayudas directas de Bruselas en alrededor de un 25 %. Consciente del grave perjuicio que semejante recorte produciría en las economías agrarias, desde la Comisión se insinuó que podrían ser los gobiernos nacionales quienes se hiciesen cargo del tramo de ayudas eliminado. La propuesta suscitó un vivo rechazo tanto del sector como del Gobierno español; unos y otros son conscientes de que el Ministerio de Agricultura difícilmente podría asumir los 170.000 millones anuales que le supondría esa carga inesperada. Ahora el campo ha quedado a la espera de conocer la segunda andanada de la Comisión pero todos son conscientes de que, por una vía o por otra, llegará la rebaja. Y como a perro flaco todo son pulgas, el nacimiento del euro le ha costado al campo aragonés alrededor de 1.000 millones de pesetas, cifra resultante del menor valor con que ha nacido la moneda única (166,386 pesetas) respecto a la cotización del llamado «ecu verde» que servía de divisa para pagar las ayudas agrarias.

Ha sido el colofón casi inevitable después de un año duro para el sector, en particular por la aguda crisis sufrida por el porcino. Después de un primer semestre salpicado de brotes aislados de peste porcina clásica que ocasionaron sacrificios masivos, aislamientos y cuarentenas de vigilancia (la Comisión Europea ha levantado recientemente todas las restricciones), los precios de la carne de cerdo se hundieron en el último trimestre del año ocasionando un auténtico colapso.

No se debe olvidar que el porcino es una de las áreas de actividad más importantes de la economía aragonesa; incluso hay quien le llama la «segunda industria de la región» debido a los 100.000 millones de pesetas que alcanza el valor de su producción o las 15.000 personas a las que da trabajo en la Comunidad. Desde luego no cabe duda de que se trata de uno de los elementos decisivos de las economías de muchos pueblos aragoneses.

La sobreproducción alentada por los buenos precios alcanzados los dos años anteriores y el hundimiento a partir de agosto de los mercados del Este de Europa, que son grandes consumidores de este tipo de carne, desencadenó una espiral bajista que llevó los precios en matadero hasta un cincuenta por debajo de los valores normales. Esta crisis puso en evidencia, por otra parte, la debilidad del sector en nuestra región, especializado en albergar las granjas integradas en el ciclo de producción pero con pocos instrumentos para quedarse con el valor añadido. De los cinco millones de cerdos que se crían cada año en Aragón sólo una quinta parte se sacrifican en mataderos de la región y el sesenta por ciento del total de la carne producida es propiedad de empresas foráneas, catalanas y navarras fundamentalmente.

Esta situación llevó a miles de porcicultores aragoneses y del resto de España a manifestarse por las calles de Madrid a mediados de noviembre para protestar por la falta de ayu-

das. Hasta esa fecha las pérdidas contabilizadas en el sector en Aragón alcanzaban los 2.100 millones de pesetas de acuerdo con los cálculos de la organización ASAJA. El envío masivo de carne de cerdo a Rusia aprobado por la Comisión Europea a finales de año como ayuda humanitaria urgente ante el agravamiento de la crisis económica de aquel país sirvió para relajar algo las tensiones en el sector al eliminar parte de los excedentes de producción.

Autovía, al fin

El debate público aragonés está dominado por unas cuantas obsesiones que ocupan de forma recurrente el primer plano de la actualidad. El propio repaso a esta sección desde el nacimiento de «Economía aragonesa» da fe del arraigo social de esas preocupaciones. Con todo conviene no dejarse atrapar por la inercia de esas inquietudes permanentes; transmitir la idea del estancamiento o de que nada cambia sería faltar a la realidad y un serio error de percepción. Incluso en el siempre controvertido capítulo de las infraestructuras, el cuarto trimestre de 1998, además de la presentación del Libro Blanco del Agua reabriendo el viejo debate sobre los trasvases, ofreció importantes noticias alentadoras: desde la finalización de los últimos tramos de la autovía entre Zaragoza y Huesca, hasta el inicio simbólico de los dos primeros (los 36,5 kilómetros de Santa Eulalia a Calamocha) entre Zaragoza y Teruel. La apertura del trayecto hasta la capital oscense constituye un argumento ambivalente de esperanza y de inquietud. La lentitud con que se han desarrollado las obras previene sobre lo que puede costar culminar el complicado itinerario entre Teruel y Zaragoza. Pero al mismo tiempo pone en evidencia que no son inútiles los esfuerzos sostenidos en pos de las infraestructuras que Aragón considera fundamentales para su desarrollo. Esta reflexión debería servir para el eterno problema de la comunicación ferroviaria con Francia. La reivindicación del Canfranc sigue viva –y la prensa de este trimestre lo refleja–, pero mientras Fomento sigue echando jarros de agua fría sobre el asunto se va incrementando la masa crítica de respaldo al proyecto alternativo del túnel de baja cota por el Vignemale, que cuenta con el apoyo del primer ministro francés, Lionel Jospin, según se publicó el pasado mes de diciembre.

Si es cierto que los problemas vinculados con el territorio siguen vigentes y que los avances hacia fórmulas de desarrollo autosostenido y ambientalmente sostenibles son lentos (salvo en el caso de la nieve, que constituye un negocio bien orientado y en plena expansión, el desarrollo turístico global del Pirineo presenta desequilibrios e indefiniciones que podrían lastrar sus extraordinarias posibilidades; mientras en las sierras turolenses empiezan a cuajar múltiples pequeñas iniciativas de puesta en valor de sus grandes recursos naturales y brillan proyectos integrales como el de Albarracín), las expectativas en torno a Zaragoza y su área de influencia están cobrando un alto grado de intensidad.

Zaragoza en la «liga» europea de ciudades

A mediados de octubre se presentó la publicación oficial del Plan Estratégico de Zaragoza, elaborado tras cuatro años de trabajos en los que ha participado un muy amplio y

representativo panel de expertos de todas las áreas. Aunque existe en la región un justificado escepticismo hacia la utilidad de este tipo de documentos –no por su valor intrínseco sino por su escasa capacidad de penetración en los programas de los partidos y, sobre todo, en las prioridades de gestión de los gobiernos de las distintas instituciones–, el Plan Estratégico de Zaragoza debe ser valorado en toda su importancia, especialmente por la selección que hace de los objetivos que la capital aragonesa debe marcarse a medio plazo para proyectarse con fuerza en el nuevo escenario de la Unión Europea de la moneda única. La integración económica y monetaria de la UE trae como consecuencia que la competencia territorial principal ya no se establece entre Estados, ni siquiera entre regiones: los protagonistas naturales van a ser las ciudades, incluso se podría decir que más específicamente lo van a ser las áreas metropolitanas. Y salvo las grandes capitales europeas, como Londres, París o Berlín, el resto va a encontrar sus ventajas competitivas no en su mayor o menor tamaño sino en su especialización.

Así pues, Zaragoza necesita especializarse. Si ahora ya lo está en el subsector del automóvil –siguen produciéndose nuevas localizaciones de industrias proveedoras de Opel y es previsible que en los próximos meses haya más incorporaciones hasta completar un auténtico parque de suministros alrededor de Figueruelas de cara a la puesta en producción de la tercera generación del Corsa–, los expertos sugieren la necesidad de explotar las posibilidades como centro ferial internacional, la puesta en valor de los enormes recursos culturales que la milenaria historia de la ciudad aporta (la reapertura de la catedral de la Seo en el mes de noviembre tras su restauración ha constituido un acontecimiento cultural y turístico de gran impacto) y, de forma muy destacada, la creación de una plataforma logística de transporte intermodal.

La llegada del AVE y las transformaciones urbanísticas que va a desencadenar (sus obras van a un ritmo impresionante, como se ha podido comprobar en estos tres últimos meses), las nuevas rondas ferroviarias, las gestiones culminadas por la DGA para disponer de suelo para instalaciones de carga dentro del aeropuerto y en sus inmediaciones, el progreso en diferentes tramos de la autovía del Eje Norte-Sur y la posibilidad de contar con un enlace ferroviario transfronterizo por el Pirineo central a medio plazo, forman un escenario de posibilidades objetivas para que Zaragoza dé un salto adelante que lleva necesitando desde su anterior época de intenso crecimiento en los años sesenta. Si desde la capital aragonesa se sabe aprovechar este conjunto de oportunidades se tendrán más y mejores instrumentos para intentar un política posibilista de reequilibrio sobre el resto del territorio aragonés.

Por otra parte, con algo más de dificultad que otras preocupaciones, se va abriendo camino también en la conciencia aragonesa la necesidad de aumentar la formación de nuestro capital humano, la cultura empresarial emprendedora e innovadora y el esfuerzo científico y de la empresa en materia de investigación y desarrollo (I+D). Durante su intervención a finales de octubre en la clausura de la XXIV Reunión de Estudios Regionales celebrada en Zaragoza, el propio presidente del Banco Bilbao Vizcaya, Emilio Ybarra, llamaba la atención sobre la necesidad de que la empresa aragonesa incremente su esfuerzo en materia de I+D, ya que en la actualidad dedica a esa tarea sólo el 0,5 % de su valor añadido, lo que representa

un tercio de la media española. Por su parte el presidente del Gobierno, José María Aznar, aprovechó su participación en el I Encuentro Internacional de Experiencias Emprendedoras que organizó en octubre en Zaragoza el Instituto Aragonés de Fomento (IAF), para resaltar el protagonismo que deben tener el esfuerzo emprendedor e innovador en el necesario aumento de la competitividad de la economía española.

Un clima laboral de concertación

Quizá uno de los valores más positivos del clima socioeconómico aragonés sea el de la baja conflictividad laboral, fruto no de una falta de movilización sino de una acción sindical orientada a la concertación y que ha encontrado la actitud adecuada por parte tanto de las organizaciones empresariales como de la administración regional desde hace bastantes años. Dadas las escasas dimensiones de la economía aragonesa en el conjunto español y europeo resulta aún más valiosa esta ventaja competitiva, que aún lo puede ser más si esa predisposición al diálogo social se aprovecha para mejorar la eficiencia de nuestro sistema productivo y hacer la región más atractiva tanto para las inversiones como para los profesionales que deben llevarlas a la práctica.

La firma, a mediados de noviembre pasado, del Acuerdo para el Fomento del Empleo en la Comunidad Autónoma de Aragón para 1999, avala lo dicho anteriormente por cuanto a aquel solemne acto fue posible llegar tras unas larguísimas negociaciones que habían empezado en el mes de julio y después de superar una ruptura que parecía definitiva y que sólo la voluntad de mantener el clima de concertación pudo superar en el último instante, gracias también a la labor de mediación y convicción del consejero de Economía. La Diputación General de Aragón, UGT, Comisiones Obreras, Confederación Regional de Empresarios de Aragón y CEPYME firmaron un acuerdo de once puntos que pretende incentivar la creación de empleo estable, mejorar la cualificación profesional de la mano de obra disponible y favorecer la inserción laboral de los jóvenes, especialmente de los colectivos con más dificultades para acceder al mercado de trabajo por razones sociales o educativas. El acuerdo deja abierta la discusión sobre la reorganización del tiempo del trabajo, uno de los puntos que casi hizo naufragar la negociación y que obedece al objetivo de los sindicatos de reducir la jornada laboral a 35 horas semanales; una de las posibilidades que se contempla es que sea la propia DGA la que incentive a las empresas que acometan esa reducción de jornada.

A efectos del significado de este pacto social regional vale la pena recordar lo que en aquellos días escribía el presidente de la patronal aragonesa, Miguel Ángel Hidalgo: «Aragón, tierra especialmente dura y bronca para la apuesta colectiva, como evidencia la realidad cotidiana, se distingue paradójicamente por haber sabido preservar un clima de relaciones laborales excelente. Es un activo importante que habla bien en nombre de todos. Un activo decisorio en muchas apuestas empresariales que hay que valorar muy alto, y que por encima de cualquier coyuntura o circunstancia hay que esforzarse en mantener».

No debe caerse, sin embargo, en el error de creer que ese clima general de concertación elimina los conflictos, ni sería realista esperarlo. Por el contrario, en el mismo trimestre en

que los agentes sociales daban ese ejemplo de capacidad de negociación no han faltado los focos de tensión laboral, centrados de forma muy notable en Tarazona y Sabiñánigo, dos clásicos polos industriales de la región que llevan tiempo sufriendo los rigores de una larga y costosa reconversión. En el caso de la ciudad del Moncayo la coincidencia en el tiempo de las crisis de Textil Tarazona y de Manufacturas Vallejo movilizó a toda la población, además de a los trabajadores implicados directamente, en defensa del empleo industrial de la localidad. Las amarguras de estos conflictos se vieron un poco mitigadas con el anuncio por parte del Gobierno regional de que la compañía vasca Gamesa invertirá en Tarazona 1.800 millones para crear una planta de fabricación de grandes piezas mecanizadas destinadas a la industria aeronáutica.

En el caso de Sabiñánigo en las últimas semanas se han confirmado los temores que los sindicatos expresaron ya antes del verano sobre las intenciones de Alcoa –la multinacional que adquirió las fábricas de Inespal– de reducir algunas de sus actividades productivas en la villa serrablesa, proceso que se ha iniciado con la venta de la línea de aluminio doméstico. Al igual que en Tarazona, la población de Sabiñánigo salió a la calle para apoyar a los más de 350 trabajadores de Inespal, cuyas mujeres se sumaron a las protestas protagonizando un encierro. Se trata de un caso paradigmático de cómo las fórmulas válidas para otros territorios no son adecuadas aquí. Mientras Alcoa ofrece conservar los empleos a los trabajadores afectados mediante su traslado a otras factorías de España, el problema de Sabiñánigo es no perder ni uno más de sus empleos industriales. Hay un problema social y hay un problema territorial y ninguno de ellos puede ser desatendido sin graves consecuencias.

También se mezclaban los intereses económicos y sociales e incluso los urbanísticos, en la nueva campaña de protesta protagonizada en diciembre por los pequeños comerciantes zaragozanos. La luz verde dada por el Ayuntamiento a un nuevo hipermercado en la antigua estación de Utrillas sacó de nuevo a la calle a los comerciantes, igual que ocurrió hace un lustro. Aparte de los motivos jurídicos concretos que se alegan para rechazar la decisión municipal, en el malestar del pequeño comercio subyace una cierta sensación de abandono por parte de las instituciones frente a la imparable competencia de las grandes superficies. Nadie puede plantear sensatamente a estas alturas ningún tipo de guerra contra estas nuevas fórmulas comerciales, cuya penetración social y económica es ya irreversible a todos los efectos. Pero al menos debería reconocérsele al pequeño comercio que tiene razón cuando señala que su supervivencia está ligada a la del centro histórico de las ciudades, si es que realmente se quiere mantenerlos con vida y no como recintos museísticos despoblados.

Cambios en el sector energético aragonés

Menos conflictivo se presenta en principio el proceso de absorción por Endesa de todas sus filiales, anunciada por sorpresa a comienzos del pasado mes de noviembre. La compañía presidida por Rodolfo Martín Villa poseía el 61,2 % de Eléctricas Reunidas de Zaragoza (ERZ) y una vez que sea aprobado esta primavera por las correspondientes juntas de accionistas pasará a disponer del cien por cien del capital, al igual que en el resto de sus filiales.

Según los responsables de la compañía aragonesa, la operación es positiva para los accionistas, para los empleados y para la región, ya que salvaguarda la existencia de una empresa eléctrica aragonesa que mantendrá su marca y su personalidad diferenciada. Según señaló el presidente de ERZ y director general de Ibercaja, Amado Franco, «existía un cierto riesgo de que ERZ desapareciera y se integrara en Endesa. La operación diseñada garantiza la permanencia de tres sociedades de ERZ en la comunidad aragonesa con grandes posibilidades de desarrollo y expansión».

Esta reestructuración del grupo Endesa no va a significar la ruptura de la presencia estratégica de Ibercaja en el negocio eléctrico. La caja aragonesa va a canjear sus acciones de ERZ por las correspondientes del grupo matriz y además pretende incrementar su participación en el mismo hasta un 1%. El presidente de Ibercaja, Manuel Pizarro –quien por cierto fue nombrado recientemente en Bangkok presidente del Instituto Mundial de Cajas de Ahorros–, es vicepresidente de Endesa y pertenece a su reducido comité ejecutivo, junto con el también aragonés Sebastián Martín Retortillo. Ambas entidades están aliadas también en el sector del cable, donde han conseguido varias concesiones de explotación, entre ellas las de Madrid y Aragón; esta última va a suponer uno de los capítulos de inversión privada más importantes en la región para este año que acaba de comenzar.

La «movida» del sector energético, si se permite la expresión, no ha concluido y es sólo un episodio más de una larga y disputada partida en la que se mezclan los intereses empresariales, políticos y territoriales. Hace cinco trimestres comentábamos en esta misma sección los primeros escarceos de esa «guerra», en la que el presidente aragonés comenzó jugando fuerte con su propuesta de crear una gran empresa eléctrica aragonesa que absorbiera las centrales hidroeléctricas situadas en Aragón pero que son explotadas por las filiales catalanas de Endesa. La decisión tomada por la compañía privatizada totalmente en 1998 supone un giro sobre los planteamientos iniciales y trata de eliminar las distorsiones que para una gestión puramente empresarial suponía la presencia de pequeños pero significativos grupos de accionistas regionales. Eso no quiere decir, sin embargo, que el proyecto de Lanzuela haya sido desechado por completo, ya que podría tomar cuerpo aunque con una forma diferente a la planteada en su día.

De momento lo que sí ha quedado ralentizado es el ambicioso proyecto de Endesa Gas. Las restricciones a la planeada liberalización del mercado gasístico español benefician de tal manera a Gas Natural que Endesa ha optado por llegar a un acuerdo estratégico con la empresa catalana en lugar de intentar competir abiertamente con ella. Este pacto limita enormemente las posibilidades de expansión a corto y medio plazo de Endesa Gas, pero a cambio ha fortalecido a Gas Aragón, que ha asumido los activos de distribución que Gas Natural tenía en nuestro territorio y le consolida como una de las empresas regionales punteras en el mercado del gas.

Mariano Navarro Rubio



(Burbáguena, Teruel, 1913). Licenciado en Derecho en Zaragoza, tras la guerra civil (herido tres veces, dos propuesto para la medalla militar individual y una para la medalla de la Cruzada) se doctora e ingresa en el Cuerpo Jurídico Militar, en el que llegará a general. Del Consejo Superior de Acción Católica con Ruiz Giménez y Ullastres, por éste conoce en 1939 al padre Escrivá e ingresa en el Opus Dei, al que pertenece fiel toda su vida.

Tras larga carrera en la Administración y el mundo sindical (secretario técnico, director de la Escuela Sindical y del Centro de Estudios Sindicales, procurador sindical en Cortes, letrado del Consejo de Estado, consejero-delegado del Banco Popular Español, vicepresidente del Instituto de Estudios Agro-Sociales, subsecretario de Obras Públicas (1955)), llega a ministro de Hacienda (1957-1965), donde se rodea de los Ortiz, Espinosa, Coronel de Palma, Sampedro, Fuentes, Solchaga, Boyer, etc.

Reforma el sistema tributario y el financiero: leyes de Régimen de las Entidades Estatales Autónomas y Cajas especiales y de Ordenación de las Tasas y Exacciones Parafiscales, de Sociedades de Cartera y de Entidades Oficiales de Crédito; de Patrimonio del Estado, Contabilidad Nacional (tablas «input-output»), Clases Pasivas (actualización de pensiones); incorpora las Cajas de Ahorros a Hacienda, controla los presupuestos de los grandes organismos oficiales y haciendas locales, etc. También establece la supresión del sistema de cambios múltiples, eleva el tipo de descuento, reorganiza el mercado de crédito, y promueve el ingreso en 1958 de España a la OECE, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

Pero, sin duda, ha pasado a la Historia por el Plan de Estabilización (urgentes medidas económicas de devaluación, estabilización y convertibilidad de la peseta), principal acontecimiento económico de la época de Franco, cuyos efectos, según Juan Sardá, «operaron como un shock psicológico sobre el país, de forma que sus efectos fueron inmediatos y espectaculares» y en muy pocos años «la economía española había subido un importante escalón, reflejado en un más alto nivel de vida de los españoles, al tiempo que se integraba mayormente en el mundo exterior».

Preocupado por las consecuencias sociales del Plan impulsa la célebre Ley de Creación de Fondos Nacionales (PIO, Protección al trabajo, Asistencia Social, Acceso a la propiedad) y presenta una ley de Previsión Social combatida enérgicamente por Solís y Rubio, que fomentan las reticencias de Franco. Una vez culminadas las grandes reformas pasa al cargo de gobernador del Banco de España (1965-1970), desde donde impulsa en 1962 la Ley de Bases de Ordenación del Crédito y de la Banca y el Decreto-Ley sobre Nacionalización y reorganización del Banco de España.

Víctima de un pulso de gran envergadura política en el régimen, el famoso «Caso Matesa» (1970-1971), responsable último, por su cargo, de un importante descubierto de 8.000 millones de pesetas, «en realidad perfectamente cubierto *con créditos de la empresa y reasegurado a Crédito y Caución por una compañía suiza», será procesado sin acusación y sólo tras numerosos recursos y acciones y el apoyo de sus amigos extranjeros (Giscard, Erhard y otros) llegará el indulto.*

*Amargado por hechos y defecciones, vive su madurez reflexivo, como académico de la R.A. de CC.MM. y PP. (desde 1969), colaborador de «ABC», presidente del Servicio de Estudios de la Confederación Española de Cajas de Ahorros..., publica importantes libros (*El caso Matesa, *1979, y* Mis Memorias, *1991) y crea la Fundación Navarro Rubio, que dirige su hija, en Daroca.*

Eloy Fernández Clemente

Las Reales Fábricas de Cristal y Acero de Utrillas



Esta interesante y apenas conocida compañía privilegiada (uno de los raros casos en Aragón) tuvo su historia entre 1796 y 1821. La Corona, deseosa de impulsar aquellas actividades que se consideran provechosas para el país pero no tienen impulso privado, protege a ciertos empresarios innovadores mediante la exclusividad, libertad de fabricación, exenciones fiscales, arancelarias, privilegios laborales, facilidad de contrato a técnicos extranjeros, de comercio, etc.

En el caso que nos ocupa había una cierta tradición en la provincia de Teruel en cuanto a la fabricación del hierro y el vidrio. La relativa proximidad de las minas de hierro de la zona de Ojos Negros y de las de carbón de piedra de la de Utrillas, había hecho pensar en promover una gran factoría en esta última siguiendo las reglas habituales –salvo excepciones como la vasca del siglo XIX– del sector siderometalúrgico (el carbón, mucho más voluminoso, obliga a viajar al hierro). La Real Sociedad Económica Aragonesa de Amigos del País da cuenta, en 1785, de que ya hay una fábrica de acero en Utrillas y propone concentrar allí las ferrerías de Cuenca y Teruel.

Una década más tarde, en 1796, tras una serie de dificultades, la empresa es adquirida por una nueva compañía, presidida por el célebre economista Lorenzo Normante e integrada por una serie de personas ligadas directa o indirectamente a cuerpos oficiales. No conocen las técnicas pero sí el modo de obtener apoyos de la Administración. En efecto, en 1798 llega la Real Cédula de Carlos IV concediendo «diversas gracias y extensiones y el carácter de Reales Fábricas». Obtiene, así, libre acceso a los Reales Estancos de salitre, sosa, barrilla y arena; exención aduanera para sus cristales y vidrios, compra sin cargas de todo tipo de material extranjero, especial consideración a sus empleados, directamente dependientes en caso de delito del intendente de Aragón y libres de milicias, cargas, etc.

Además en 1799 se le concede una gran ayuda de 400.000 reales a devolver en ocho años y con un rédito del 3 por 100 anual, que acaba siendo, en la práctica, a fondo perdido. Quizá esa «regalía», la falta de competencia, de control, llevaron precisamente a lo contrario de lo deseado: la marcha irregular de la empresa, y ni siquiera el paso a manos de Manuel Coleta, regidor del Hospital Real de Zaragoza y máximo acreedor, logra sanearla. En cualquier caso la producción de acero es de poca importancia, pero la de vidrio fue mayor y de mejor presencia en el mercado. En 1822 deja de fabricar y tras la muerte de Coleta en 1825 todo serán inculpaciones, luchas con acreedores y accionistas, etc. Un triste final.

En Historia Económica es, con frecuencia, tan interesante el estudio de un éxito como el de un fracaso, que explica muchas cuestiones. Así se ha culpado a los fabricantes privilegiados porque «además de matar la industria libre, se mataban a sí mismos con sus prolijos reglamentos, la mala versación de los fondos, los asientos con el gobierno, los privilegios exclusivos, la desacertada elección de oficiales, la falta de cumplimiento de las escrituras...» (Colmeiro), y también porque «no consiguen abaratar los precios, ni mejorar la calidad, ni introducir nuevas técnicas productivas, ni crear una red estable y segura de comercialización» (Matilla). Pero a ello añadiríamos, como más profunda explicación, que a pesar de las ventajas naturales (disponibilidad de materias primas) no se concentró la producción, hubo muy escasa capitalización, escaso consumo y pobres relaciones con otros sectores; falló la estructura de los precios y dificultó todo mucho el difícil transporte, que impedía la articulación comarcal, regional, nacional y superar las fuertes competencias de Cataluña y Valencia.

Eloy Fernández Clemente

Economía Aragonesa

6-7

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

iberCaja

Servicio de Estudios

INDICADORES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN RESIDENTE 1995-1997

Comunidades	*1995*	*1996*	*1997*
Andalucía	7.195.749	7.234.873	7.271.771
Aragón	1.190.402	1.187.546	1.184.221
Asturias	1.091.408	1.087.885	1.083.969
Baleares	752.917	760.379	767.907
Canarias	1.588.578	1.606.534	1.624.045
Cantabria	528.569	527.437	526.118
Castilla-La Mancha	1.705.495	1.712.529	1.719.037
Castilla y León	2.520.951	2.508.496	2.495.201
Cataluña	6.105.697	6.090.040	6.074.687
C. Valenciana	3.989.287	4.009.329	4.026.569
Extremadura	1.070.819	1.070.244	1.069.495
Galicia	2.746.607	2.742.622	2.737.960
Madrid	5.026.695	5.022.289	5.022.794
Murcia	1.089.983	1.097.249	1.104.381
Navarra	521.643	520.574	519.429
País Vasco	2.103.361	2.098.055	2.091.971
La Rioja	265.246	264.941	264.544
Ceuta	68.732	68.796	68.851
Melilla	59.159	59.576	59.892
España	39.621.298	39.669.394	39.712.842

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

PRODUCTO INTERIOR BRUTO 1995-1997
Millones de pesetas corrientes

Comunidades	*1995*	*1996*	*1997*
Andalucía	9.188.638	9.866.854	10.436.274
Aragón	2.322.911	2.442.288	2.582.751
Asturias	1.752.678	1.807.766	1.891.543
Baleares	2.046.907	2.176.613	2.338.134
Canarias	2.910.391	3.107.124	3.304.310
Cantabria	891.330	927.277	977.874
Castilla-La Mancha	2.455.850	2.632.192	2.759.182
Castilla y León	4.066.848	4.324.659	4.521.840
Cataluña	13.648.442	14.327.635	15.170.575
C. Valenciana	7.197.176	7.573.033	7.998.310
Extremadura	1.340.703	1.459.072	1.545.654
Galicia	4.092.490	4.289.925	4.519.676
Madrid	11.520.533	12.122.754	12.822.147
Murcia	1.600.521	1.690.462	1.786.031
Navarra	1.107.179	1.170.768	1.236.547
País Vasco	4.204.586	4.408.365	4.679.467
La Rioja	569.438	600.697	631.268
Ceuta	98.917	103.625	108.301
Melilla	79.395	83.279	86.975
España	71.094.933	75.114.388	79.396.859

FUENTE: FUNCAS.

PRODUCTO INTERIOR BRUTO 1995-1997
Media española por 100

Comunidades	*1995*	*1996*	*1997*
Andalucía	71,16	72,02	71,78
Aragón	108,75	108,61	109,09
Asturias	89,50	87,76	87,28
Baleares	151,51	151,18	152,30
Canarias	102,10	102,14	101,77
Cantabria	93,98	92,85	92,97
Castilla-La Mancha	80,25	81,17	80,28
Castilla y León	89,90	91,05	90,64
Cataluña	124,58	124,25	124,91
C. Valenciana	100,54	99,75	99,36
Extremadura	69,78	72,00	72,29
Galicia	83,04	82,61	82,57
Madrid	127,73	127,48	127,69
Murcia	81,83	81,36	80,89
Navarra	118,29	118,77	119,07
País Vasco	111,40	110,97	111,88
La Rioja	119,64	119,74	119,36
Ceuta	80,21	79,55	78,68
Melilla	74,79	73,82	72,64
España	100,00	100,00	100,00

FUENTE: FUNCAS.

iberCaja