

LA ECONOMIA DE NAVARRA ANTE LA RECESION Y EL AJUSTE

Manuel RAPUN GARATE
Pedro PASCUAL ARZOZ

I. INTRODUCCION

ESTE trabajo tiene como objetivos básicos aportar al lector los elementos descriptivos y analíticos que permitan evaluar el comportamiento de la economía de Navarra durante la crisis de los años noventa.

De acuerdo con ello, su contenido se estructura en tres apartados. En primer término, se analiza el comportamiento de la economía regional a través de sus magnitudes más relevantes. En segundo lugar, se aborda una primera aproximación al impacto del Convenio Económico con el Estado que entró en vigor en 1990. En tercer lugar, llevaremos a cabo una breve incursión sobre las perspectivas de futuro en la economía de Navarra. En este apartado, de carácter cualitativo, tendremos presentes las consideraciones vertidas en trabajos precedentes. Por último, se recogen de forma sintética las conclusiones más relevantes de nuestro trabajo.

II. COMPORTAMIENTO DE LA ECONOMIA DE NAVARRA ENTRE 1990 Y 1993

La evolución de la economía de Navarra durante los años noventa refleja de nuevo su dependencia del entorno económico nacional y europeo. Así, de acuerdo con el documento que anual-

mente elabora la Fundación FIES (1), la crisis económica española es básicamente industrial y afecta a la totalidad de los sectores industriales españoles. Entre los sectores con mayores problemas, cabe destacar la fabricación de material de transporte y los productos metálicos, ramas industriales en las que Navarra tiene cierto grado de especialización productiva.

En estas circunstancias, el comportamiento de la economía de Navarra presenta un perfil claramente negativo, tal como muestran las principales macromagnitudes que a continuación se presentan.

1. Producción y renta

El cuadro n.º 1 evidencia la gravedad de la crisis tanto en España como en Navarra, ya que en ambos casos se observan descensos del PIB en términos reales. Navarra se encuentra en el grupo de comunidades autónomas que han mostrado un descenso de su producción menor que el nacional, junto con Castilla-La Mancha, Asturias y País Vasco. La tasa de crecimiento anual durante el trienio 1991-1993 es del 1 por 100, muy inferior a la registrada durante el periodo de expansión emprendido entre 1985-1989, que alcanzó el 5 por 100.

La evolución sectorial evidencia la crisis en los sectores in-

dustrial y de la construcción de Navarra, con tasas negativas inferiores a las registradas en el ámbito nacional. No obstante, dado el mayor peso relativo de la industria en la Región, el descenso de la producción industrial es particularmente grave, merced a su especialización antes citada.

La evolución positiva mostrada por la agricultura en el último año del periodo de estudio cabe atribuirle a las subvenciones de explotación procedentes de la Unión Europea, resultado de la reforma de la política agraria común (PAC). En todo caso, tanto a escala nacional como regional, la evolución de este sector es cada vez menos relevante para la economía general, a pesar de que la nueva PAC pretende atenuar tal proceso.

Por último, la evolución del sector servicios registra el mayor grado de paralelismo entre ambos espacios y, dado su peso relativo, supone la única contribución positiva y relevante al crecimiento de aquéllos.

Teniendo en cuenta los indicadores complementarios proporcionados por la Fundación FIES, los cambios registrados durante el periodo 1989-1993 han sido modestos. Así, el indicador de desarrollo —PIB por habitante— ha pasado de 117,8 a 116,4, debido sobre todo al menor crecimiento del PIB. La *ratio* renta regional por habitante ha evolucionado entre 111,5 y 112,9. Comparando con la *ratio* precedente, puede decirse que las salidas netas de renta de la Región han disminuido durante los años considerados. El índice de la renta familiar por habitante ha pasado de 105,6 a 107,1; expresados en términos de poder de compra descienden, respectivamente, a 104,9 y 103,8. De ello puede hacerse

CUADRO N.º 1
EVOLUCION DEL PRODUCTO INTERIOR BRUTO Y DE SUS COMPONENTES
EN NAVARRA Y ESPAÑA. 1990-1993 (*)

	1990	1991	1992	1993
NAVARRA				
Agricultura	-3,0	6,3	-2,2	1,5
Industria	2,3	1,7	1,6	-3,1
Construcción	13,4	6,1	-6,2	-1,0
Servicios	4,6	3,1	1,9	0,4
TOTAL	3,9	3,0	0,9	-0,9
ESPAÑA				
Agricultura	2,5	-0,2	-1,4	2,8
Industria	2,8	1,6	-0,3	-4,2
Construcción	8,9	4,5	-4,5	-5,8
Servicios	3,5	2,8	1,9	0,3
TOTAL	3,7	2,5	0,7	-1,1

(*) Tasas reales de variación anual.

Fuente: Fundación FIES.

una doble lectura. Por un lado, Navarra es una región con una aportación positiva a la solidaridad interregional en el contexto español. Por otro lado, el índice deflactado refleja una mayor inflación en la Región que en el conjunto nacional.

Comparando estos indicadores con la media comunitaria, todos ellos registran ligeros crecimientos. Cabe destacar el lento proceso de convergencia real que manifiesta el índice de PIB por habitante, al pasar de 91,7 a 92,7. El valor de los demás índices oscila en 1993 entre 83,5 la renta familiar disponible, según poder de compra, y 89,9 la renta regional por habitante.

2. Mercado de trabajo

Una manifestación evidente de la crisis de los años noventa es el aumento de los desequilibrios que se observan en el mercado

de trabajo, desequilibrios ya de por sí importantes durante la fase de expansión. En este aspecto, la información recogida en el cuadro n.º 2, es un claro ejemplo. Por un lado, la población de 16 años y más ha mostrado un crecimiento similar al del período precedente. Su crecimiento moderado obedece a razones demográficas, y constituye un indicador de oferta en el mercado de trabajo.

La evolución de la población activa ha sido divergente en ambos espacios, decreciente en Navarra y creciente en España. Entre otros aspectos, ello refleja una pirámide de población más envejecida en el ámbito regional que en el nacional. En consecuencia, se invierten los valores habituales de tasa de actividad, que ahora es significativamente menor en Navarra.

Una de las variables más relevantes del mercado de trabajo es,

sin duda, el nivel de ocupación. El número de ocupados ha descendido un 4 por 100 en Navarra y un 6 por 100 en España, lo que ha provocado un descenso en las tasas de ocupación, particularmente bajas en comparación con los países comunitarios. A este proceso cuantitativo de deterioro en el mercado de trabajo cabe añadir el problema de la precariedad en el empleo, asociado a los procesos de flexibilización del mercado de trabajo español, y a cuya situación ya nos hemos referido en artículos precedentes (Rapún, 1992 y 1993).

La manifestación más negativa de la crisis se refleja en el inusitado aumento del paro, que en tres años muestra un aumento de un millón de personas en España, un 40 por 100. La evolución en Navarra ha sido más moderada, un 15 por 100. Ello ha supuesto una diferenciación superior de la tasa de paro, que en el caso español alcanza el 22,4 por

CUADRO N.º 2

EVOLUCION DE LOS AGREGADOS BASICOS DEL MERCADO DE TRABAJO EN NAVARRA Y ESPAÑA. 1990-1993 (*)

	POBLACION DE 16 AÑOS Y MAS			ACTIVOS				
	1990	1993	I.V. (a)	1990		1993		I.V.
				Miles	T.A. (b)	Miles	T.A.	
Navarra	413,7	428,8	102	202,8	49,0	199,2	47,1	98
España	30.429,0	31.272,3	103	15.019,9	49,3	15.289,8	48,9	102

	OCUPADOS				I.V.	PARADOS				I.V.
	1990		1993			1990		1993		
	Miles	T.O. (c)	Miles	T.O.		Miles	T.P. (d)	Miles	T.P.	
Navarra	178,9	43,2	171,7	40,6	96	23,8	11,7	27,5	13,8	115
España	12.578,8	41,3	11.875,5	38,0	94	2.441,2	16,2	3.431,0	22,4	140

(*) Valores medios anuales expresados en miles de personas.

(a) Índice de variación (1990 = 100).

(b) Tasa de actividad.

(c) Tasa de ocupación.

(d) Tasa de paro.

Fuente: EPA, INE, y elaboración propia.

100, frente al 13,8 por 100 en Navarra, ambas expresadas como medias anuales, y referidas a 1993.

Los cuadros n.ºs 3 y 4 muestran la evolución de la ocupación y el paro por sectores (2). La evolución de estas variables en el *sector agrario* se debe a su propia dinámica de ajuste, y puede considerarse, en parte, independiente de la crisis. Las agriculturas española y navarra continúan reduciendo su nivel de efectivos, que pasan a engrosar las filas de la población no activa, tal como se desprende de los datos de su paro. Este proceso de ajuste debe continuar hasta conseguir una estructura agraria más acorde con las de los países de nuestro entorno económico.

El *sector industrial* español ha perdido en tres años más de 400.000 puestos de trabajo, lo que evidencia el carácter industrial de la crisis. En términos re-

lativos, la pérdida ha sido inferior en Navarra. Resulta preocupante que el nivel de empleo industrial de 1993 sea muy similar al registrado en 1985. Es decir, la crisis de los años noventa ha destruido todo el empleo creado como consecuencia de la brillante expansión económica de la segunda parte de los años ochenta. Esta circunstancia debe facilitar una seria reflexión sobre el papel de la industria española en el crecimiento del empleo y su situación en el contexto industrial comunitario. El corolario lógico de tal evolución es el espectacular crecimiento del paro industrial, que en sólo tres años ha crecido un 81 por 100 en España y un 33 por 100 en Navarra.

El descenso de la ocupación en la *construcción* a escala nacional es del 10 por 100, frente a un ligero aumento en Navarra. El paro, sin embargo, registra las mayores tasas de crecimiento en

ambos espacios, de tal modo que los parados en la construcción se han más que duplicado.

El *sector servicios* se caracteriza por la estabilidad en cuanto a su nivel de ocupación. Este sector, que en el pasado reciente absorbió gran cantidad de mano de obra, no ha contribuido durante la crisis a crear más empleo. Por el contrario, sí ha contribuido a generar más paro, ya que éste aumentó en el sector un 68 por 100 en España y un 42 por 100 en Navarra.

3. Evolución de la inflación

El cuadro n.º 5 pone de manifiesto la evolución de la inflación durante los años noventa. El aspecto más relevante a resaltar es el predominio de situaciones en las que Navarra tiene una inflación superior a la nacional. Circunstancia que ha sido recogida también en el indicador de renta

CUADRO N.º 3
EVOLUCION DE LA OCUPACION POR SECTORES DE ACTIVIDAD
EN NAVARRA Y ESPAÑA. 1990-1993 (*)

	NAVARRA			ESPAÑA		
	1990	1993	Indice de variación 1993 (1990=100)	1990	1993	Indice de variación 1993 (1990=100)
Agricultura	20,2	11,2	55	1.485,8	1.200,0	81
Industria	58,6	54,5	93	2.980,6	2.558,1	86
Construcción	15,7	16,2	103	1.221,5	1.104,5	90
Servicios	89,5	89,9	100	6.973,9	7.009,7	100
TOTAL	184,0	171,8	93	12.661,7	11.872,2	94

(*) Valores medios anuales expresados en miles de personas.
Fuente: EPA, INE, y elaboración propia.

CUADRO N.º 4
EVOLUCION DEL PARO POR SECTORES DE ACTIVIDAD
EN NAVARRA Y ESPAÑA. 1990-1993 (*)

	NAVARRA			ESPAÑA		
	1990	1993	Indice de variación 1993 (1990=100)	1990	1993	Indice de variación 1993 (1990=100)
Agricultura	0,5	0,2	40	200,6	212,5	106
Industria	6,4	8,5	133	287,5	520,3	181
Construcción	1,3	3,3	254	213,7	441,5	207
Servicios	6,0	8,5	142	658,0	1.107,0	168
No clasificable	9,5	7,1	75	1.084,2	1.198,8	111
TOTAL	23,7	27,6	116	2.444,0	3.481,5	142

(*) Valores medios anuales expresados en miles de personas.
Fuente: EPA, INE, y elaboración propia.

familiar disponible deflactada con el índice de precios al consumo.

4. Comercio exterior de bienes

El cuadro n.º 6 recoge los flujos de bienes con el exterior de Navarra y España durante el período de estudio. Los datos regionales relativos a 1993 deben tomarse con precaución, ya que la introducción del nuevo método de contabilización, derivado de

la puesta en marcha del mercado único, hace que tal información no sea comparable con la de años precedentes. El análisis del comercio exterior tiene interés, a escala regional, porque constituye un indicador del grado de dinamismo de las empresas ubicadas en la Región.

La evolución del comercio exterior regional durante el período 1990-1992 refleja un continuo deterioro del saldo, de tal forma que

se pasa de tener superávit a tener déficit en el último año. Las tasas de variación, tanto nominales como reales, de las importaciones son superiores a las que se reflejan en las exportaciones.

Por otra parte, este mayor dinamismo regional tiene como consecuencia un aumento de la participación del comercio regional en el nacional, al pasar del 2,4 por 100 de 1990 al 3,5 por 100 de 1992, proporción muy su-

CUADRO N.º 5

EVOLUCION DEL INDICE DE PRECIOS DE CONSUMO EN NAVARRA Y ESPAÑA. 1990-1993

AÑOS	NAVARRA			ESPAÑA	
	Tasa variación anual	Tasa variación media	Variación relativa Navarra/España	Tasa variación anual	Tasa variación media
1990	7,4	6,9	114	6,5	6,7
1991	6,2	6,5	113	5,5	5,9
1992	5,2	4,1	96	5,4	4,6
1993	6,4	5,0	128	5,0	4,6

Fuente: INE.

CUADRO N.º 6

EVOLUCION DEL COMERCIO EXTERIOR DE BIENES EN NAVARRA Y ESPAÑA. 1990-1993 (*)

	1990	1991	1992	1993	TVAAM (**) 1990-1992	
					Nominal	Real
NAVARRA						
Exportaciones	186,9	244,4	292,6	297,1	20,2	18,8
Importaciones	156,7	216,0	296,3	171,6	29,2	30,3
Saldo	32,9	28,4	-3,7	125,5	—	—
Tasa cobertura	121,0	113,2	98,7	173,1	—	—
ESPAÑA						
Exportaciones	5.642,6	6.225,7	6.605,7	7.982,7	7,9	6,6
Importaciones	8.914,6	9.672,1	10.205,0	10.482,7	6,4	7,3
Saldo	-3.272,0	-3.446,4	-3.599,3	-2.500,0	—	—
Tasa cobertura	63,3	64,4	64,7	76,2	—	—

(*) Valores expresados en miles de millones de pesetas corrientes.

(**) TVAAM: Tasa de variación acumulativa anual media. Las tasas reales se han calculado sobre magnitudes a las que se aplicó el deflactor de exportaciones e importaciones de bienes.

Fuente: Departamento de Economía y Hacienda, Gobierno de Navarra, *Boletín Mensual de Estadística*; INE, y elaboración propia.

perior al 1,5 por 100 que representa el PIB navarro en el contexto nacional.

Las características básicas del comercio exterior de Navarra en lo que se refiere a mercados, productos y empresas son las mismas que las reseñadas en Rapún (1993). Es decir, existe un elevado grado de concentración en cuanto a los socios comerciales, sobresaliendo el peso de Alema-

nia. También existe un alto grado de concentración en los productos comercializables internacionalmente. Así, los automóviles y sus piezas acaparan en torno al 60 por 100 de las exportaciones y al 40 por 100 de las importaciones. Por último, persiste un alto grado de concentración en las empresas que comercian con el exterior. Estas empresas son, en su mayor parte, multinacionales.

III. APROXIMACION AL IMPACTO DEL CONVENIO ECONOMICO CON EL ESTADO SOBRE LOS PRESUPUESTOS DEL GOBIERNO DE NAVARRA

En este apartado, pretendemos aportar algunos elementos de análisis sobre la actividad financiera del gobierno de Navarra

antes y después de la aplicación del nuevo Convenio Económico. El tiempo transcurrido desde su entrada en vigor nos permite llevar a cabo una primera aproximación a este tema. Sin embargo, no cabe duda de que todavía es prematuro llevar a cabo evaluaciones definitivas, máxime si se tiene en cuenta que la vigencia del Convenio ha coincidido con un proceso de recesión económica. Es preciso, por tanto, disponer de una evidencia más dilatada para pronunciarnos sobre un tema acerca del cual se vierten, con frecuencia, juicios de valor sin la justificación necesaria.

Entre los hechos más relevantes que han condicionado la evolución de la actividad presupuestaria del gobierno de Navarra en el período 1988-1994, señalaremos los siguientes:

En primer lugar, un hecho que afecta de manera directa a todas las economías de los países desarrollados es el agotamiento del ciclo expansivo. Tal como se acaba de poner de manifiesto, a partir de 1990 se inicia un proceso de desaceleración económica. En este contexto general, la economía navarra registra una significativa desaceleración económica en el período 1990-1992, y un crecimiento negativo en 1993. Ello incidirá negativamente sobre el perfil que presentan los ingresos impositivos y del endeudamiento autonómico.

En segundo término, cabe destacar la entrada en vigor del nuevo Convenio Económico con el Estado en julio de 1990, derivándose de él una serie de modificaciones que afectarán a las decisiones de gastos e ingresos públicos que los órganos competentes de la Comunidad Foral adopten a partir de ese momento.

Asimismo, aunque desde el punto de vista financiero pueda tener efectos neutrales, simultáneamente, se da en el año 1990 la asunción de las competencias en educación y del Insalud e In-serso; estas últimas con efecto a partir de enero de 1991.

Estos hechos van a modificar sustancialmente el marco de referencia de la política presupuestaria, y van a quedar reflejados en los Presupuestos del gobierno de Navarra.

En lo que se refiere a las posibilidades de endeudamiento de la Comunidad Foral, sin olvidar la regulación fijada en la LOFCA, están sujetas a las limitaciones específicas acordadas entre la Secretaría de Estado de Hacienda y el Departamento de Economía y Hacienda de la Comunidad Foral de Navarra, y recogidas en el Documento sobre «La unión económica y monetaria y el escenario de consolidación presupuestaria 1992-1996».

En ese escenario de consolidación presupuestaria, se prevé para el ejercicio de 1996 un superávit presupuestario en torno a los 8.000 millones de pesetas.

En consecuencia, resulta interesante analizar el perfil que presenta la senda real de la actividad financiera del gobierno de Navarra. Esto es, el conjunto de decisiones adoptadas, a través del instrumento presupuestario, sobre la realización de gastos y la obtención de ingresos públicos.

Dentro de este apartado, no consideraremos la actividad financiera de la Administración local de Navarra. Sin embargo, recientemente, la Cámara de Comptos de Navarra ha señalado su alto nivel de endeudamiento, con una deuda viva, a 31 de diciembre de 1992, de 21.976 millones de pe-

setas. El citado organismo recomienda la contención de gastos y/o el incremento de ingresos, al objeto de evitar una posible paralización de la actividad local como consecuencia de su incapacidad financiera. Por ello, considera prioritaria la definición del modelo de financiación de las entidades locales de Navarra.

El cuadro n.º 7 recoge la evolución de algunos indicadores de la actividad presupuestaria del gobierno de Navarra. En lo referente al gasto público corriente, se observa un crecimiento espectacular entre el año 1989, último año del convenio anterior, y 1991, el primer ejercicio completo de aplicación del nuevo convenio, en el que se han asumido las competencias de los servicios señalados anteriormente: los gastos no financieros crecen un 131 por 100.

Entre los gastos corrientes, destaca la importancia relativa de los gastos de funcionamiento y, en especial, los de personal, cuyo crecimiento, en el período 1989-1991, se eleva al 154,3 por 100. En el período 1992-1994, se han incrementado en un 27,05 por 100. Sin embargo, su importancia relativa crece tanto en relación a los gastos no financieros (que pasan del 23,13 por 100 en 1989 al 30,57 por 100 en 1994) como respecto al PIB a coste de los factores (al pasar del 2,93 por 100 al 7,04 por 100 en 1993).

Los gastos de capital han adquirido una importancia innegable a lo largo de todo el período analizado. En particular, las inversiones reales han crecido un 98,3 por 100 entre 1989 y 1991, alcanzando en este último año el 4,6 por 100 del PIB. Sin embargo, a partir de ese ejercicio, en el período 1992-1994, su importancia relativa pierde peso, representando en 1993 el 3,55 por 100.

CUADRO N.º 7

**MAGNITUDES PRESUPUESTARIAS BASICAS DEL GOBIERNO DE NAVARRA.
EVOLUCION 1988-1994 (*)**

CONCEPTO	1988	1989	1990	1991	1992	1993 (a)	1994 (b)
1. INGRESOS CORRIENTES	82.465,1	93.315,1	146.875,3 (c)	159.360,3 (d)	173.067,2	189.074,9	185.748,0
2. GASTOS CORRIENTES	45.088,0	53.972,2	92.026,8	148.137,2	161.238,8	174.679,3	167.759,0
3. AHORRO BRUTO (1 - 2)	37.377,1	39.342,9	54.848,5	11.223,1	11.828,4	14.395,6	17.989,0
Porcentaje s/1	45,3	42,2	37,3	7,0	6,8	7,6	9,7
Porcentaje s/PIB c.f.	6,1	5,4	6,8	1,3	1,3	1,5	—
4. INGRESOS DE CAPITAL	1.969,9	2.199,6	4.549,4	5.225,0	4.503,0	5.787,8	4.273,1
5. GASTOS DE CAPITAL	29.402,4	38.437,6	53.880,6	65.301,0	62.223,8	56.292,2	58.191,2
6. NECESIDAD DE FINANCIACION.	9.944,6	3.104,9	5.517,3	-48.853,0	-45.892,4	-36.108,8	-35.929,1
Porcentaje s/(1 + 4)	11,8	3,2	3,6	29,7	25,8	18,5	18,9
Porcentaje s/PIB	1,6	0,4	0,7	5,5	4,9	3,7	—
7. DEUDA (e)	1.395,6	501,5	0,0	483,5	36.933,7	72.933,7	—
Porcentaje s/(1 + 4)	1,6	0,5	0,0	0,3	20,8	37,4	—
Porcentaje s/PIB	0,2	0,1	0,0	0,1	3,9	7,5	—
8. APORTACION CONVENIO	230,6	230,6	26.175,9	30.940,2	27.374,0	28.319,0	18.872,2
Porcentaje s/(1 + 4)	0,3	0,2	17,3	18,8	15,4	14,5	9,9

(*) Magnitudes expresadas en millones de pesetas. (a): cuentas provisionales; (b): datos presupuestados; (c): se han descontado 35.099 millones procedentes de la compensación de impuestos indirectos; (d): se han descontado 38.832 millones por el concepto anterior; (e): saldo de deuda viva al final de cada ejercicio. Este concepto representa, en el año 1993, el 95 por 100 del endeudamiento total.

Fuente: Elaboración propia a partir de Cuentas Generales de Navarra 1982-1992, Cierre Provisional de Cuentas de 1993, Presupuestos Generales de Navarra para 1994, del Departamento de Economía y Hacienda del gobierno de Navarra. Las estimaciones del PIB proceden de la Fundación FIES.

La aportación económica al Estado representa en 1990 el 17,3 por 100 de los ingresos no financieros, si bien su peso relativo es decreciente a partir de 1991. Durante los cinco primeros años de vigencia del Convenio, la aportación media ha representado el 15 por 100 de los ingresos no financieros. Se trata de una magnitud muy relevante, cuya evolución es paralela al grado de endeudamiento. Ello no significa que deba establecerse una relación causa-efecto entre ambas, sino que constituye un compromiso de gasto a tener muy en cuenta.

Por otro lado, tal como se desprende de un trabajo publicado por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, Navarra ocupa

el primer lugar en el indicador de gasto consolidado total por habitante referido a los ejercicios de 1990 y 1991. Así, asignando el valor 100 a la media de las comunidades autónomas, el índice de Navarra en el año 1990 alcanza 192, y en 1991 toma el valor de 287 (Ministerio de Economía y Hacienda, 1992).

En cuanto a la evolución de los ingresos del gobierno de Navarra, los no financieros crecen un 72,3 por 100 durante el primer periodo de análisis. Por contra, su incremento es del 18,4 por 100 entre 1991 y 1993, consecuencia del estancamiento económico registrado durante dicho periodo. Estas tasas de crecimiento contrastan claramente con las referidas a los gastos.

Si tenemos en cuenta la estructura de los ingresos presupuestarios según su origen, el conjunto de impuestos directos e indirectos representan más del 75 por 100 de los ingresos no financieros. La tasa de variación anual de la recaudación pasa del 10 por 100 en 1989 al 0,9 por 100 en 1993. Esta caída queda reflejada en la tendencia decreciente de la elasticidad de recaudación impositiva, que pasa de 0,8 en 1991 a 0,2 tres años más tarde. El valor medio de este indicador es de 0,84 para el subperiodo 1991-1993.

En lo referente al grado de ejecución de los ingresos impositivos, se observa un crecimiento inferior al de las previsiones del «Escenario de consolidación presupuestaria». De hecho, para el

año 1993, las previsiones de ingresos por este concepto eran de 16,54 por 100 respecto al PIB; sin embargo, según las cifras de ejecución provisional, éstos solamente han alcanzado el 14,84 por 100.

En este contexto, dado que no es previsible un crecimiento muy elevado de la economía navarra en los próximos años, y sin modificar la presión fiscal, las vías para aumentar los ingresos tributarios serían la mejora de la eficiencia en la gestión de la recaudación y la reducción de los gastos fiscales.

La capacidad o necesidad de financiación resulta de la diferencia, positiva o negativa, entre recursos y empleos no financieros. El cuadro n.º 7 muestra su evolución en Navarra entre 1988 y 1993. Es en el año 1991 cuando, por vez primera, aparece un saldo de necesidad de financiación, que, en relación a los ingresos no financieros y al PIB, asciende al 30 y 5,5 por 100, respectivamente. Ello va a provocar, a partir de la citada fecha, una necesidad de endeudamiento considerable.

Comparando estos datos de endeudamiento con los de otras comunidades autónomas, a falta de datos del País Vasco, y según las cifras de endeudamiento y déficit de las comunidades autónomas en 1993 recogidas en Alcaide (1994), y completadas por nosotros para el caso de Navarra, las comunidades autónomas más endeudadas, en relación a su PIB, son Navarra (7,47 por 100 deuda, 7,84 por 100 endeudamiento) y Galicia (6,04 por 100 endeudamiento). Asimismo, Andalucía, Murcia y Cantabria superaron el 5 por 100 del PIB. Por contra, el menor nivel de endeudamiento relativo corresponde a Castilla-La Mancha, Castilla y

León, Madrid y Baleares, cuya deuda es inferior al 2,5 por 100 del PIB respectivo. Esta situación contrasta con el casi nulo nivel de endeudamiento que Navarra tenía en la segunda mitad de los años ochenta, tal como puso de manifiesto el Banco de España (3).

En cuanto al déficit contraído por las comunidades autónomas en 1993, giraría en torno al 0,9 por 100 del PIB, dato aproximado a la previsión oficial, que se estimó en torno al 1 por 100. Como se observa en el cuadro n.º 7, la necesidad de financiación supone un 18,5 por 100 de los ingresos no financieros y un 3,7 por 100 del PIB. Comparando estas cifras con los datos de Alcaide (1994), se observa que el mayor porcentaje corresponde a Navarra, seguida de Canarias, con el 2,35 por 100; Galicia, con el 1,6 por 100, y siendo menores los niveles de endeudamiento del resto de comunidades.

IV. PERSPECTIVAS DE FUTURO

Llegados a este punto, podemos señalar que las perspectivas de futuro de la economía de Navarra dependen, en gran parte, de la evolución de su entorno económico, debido a su elevado y creciente nivel de integración. No obstante, ello no significa que los agentes económicos de la Región no tengan resortes con los que influir en su futuro, si bien el margen de maniobra es relativamente reducido.

Después de estudiar el comportamiento de la economía regional durante una década, podemos resaltar algunos ámbitos donde existen posibilidades de incidir por parte de los diversos agentes.

Los problemas regionales más acuciantes que hemos venido reiterando en trabajos precedentes hacen referencia al nivel de desempleo, el déficit de infraestructuras, la reconversión del sector agrario, la escasa diversificación del sector industrial y el grado de desarrollo del sector servicios. El cómo se han abordado estos problemas puede consultarse en el trabajo referenciado anteriormente, cuyas consideraciones no creemos necesario repetir de nuevo. Ahora bien, nos gustaría destacar los aspectos novedosos presentes actualmente en el tratamiento de tales problemas.

La acción de las autoridades regionales para resolver el déficit de infraestructuras y los problemas sectoriales planteados tiene un alto componente presupuestario. Es decir, los recursos necesarios proceden de sus presupuestos, de tal manera que éstos se constituyen en uno de los escasos instrumentos disponibles de política regional.

La puesta en práctica de la política presupuestaria, desde una perspectiva regional, tiene planteada en estos momentos dos serias limitaciones. Por un lado, cada vez son más ineficaces los instrumentos tradicionales de política regional; entre otras razones, porque son neutralizados por el comportamiento de regiones competidoras. Por otra parte, la política presupuestaria tiene planteado, en estos momentos, un problema de insuficiencia de recursos para hacer frente a las tareas pendientes.

En el apartado precedente, hemos puesto en evidencia una primera aproximación al impacto del Convenio Económico de 1990 sobre el Presupuesto de la Hacienda Foral. Bien es cierto que los déficit registrados son el re-

sultado de un complejo conjunto de factores, entre los que no cabe olvidar la crisis económica.

Durante los años de expansión económica, los presupuestos del gobierno de Navarra se han cerrado con superávit. Asimismo, se ha llevado a cabo un esfuerzo inversor en infraestructuras que ha supuesto un notable aumento de las dotaciones de capital público ligado al desarrollo económico. Este escenario se modifica a partir de julio de 1990, con la entrada en vigor del Convenio Económico con el Estado.

Entre las consecuencias del Convenio, cabe citar la asunción de transferencias en educación y salud que triplican el número de funcionarios de la Región. También se establece el mecanismo de cálculo de la adaptación de Navarra a las cargas generales del Estado que ya describimos en Rapún (1992). En medio de este escenario, se registra la crisis económica, agudizada en 1993 con un descenso del PIB regional después de varios años de tasas positivas.

En lo que respecta a la situación financiera de Navarra, las previsiones sobre endeudamiento, contenidas en el «Escenario de consolidación presupuestaria 1992-1996», hasta el año 1993 se han cumplido de manera estricta. Sin embargo, dado el crecimiento real de los ingresos no financieros hasta el momento presente, no parece probable que en el año 1996 se cumplan las previsiones del citado documento, consistentes en un superávit en torno a los 8.000 millones.

En este sentido, desde el punto de vista económico, la actual dinámica de endeudamiento de la Comunidad Foral de Navarra puede resultar, si no alarmante,

sí preocupante. El coste de la deuda acumulada hasta el año 1994 representa el 15,7 por 100 del déficit de ejecución presupuestaria previsto para dicho año. Asimismo, en este año 1994, el porcentaje de deuda, en términos de ingresos no financieros, puede alcanzar el 57,85 por 100, lo que, sin duda, va a consolidar a Navarra en el primer lugar de las comunidades autónomas en cuanto al nivel de endeudamiento.

La conclusión de lo anterior no resulta difícil de extraer. Dada la elasticidad impositiva calculada, dada la presión fiscal y dados los gastos de personal y los gastos financieros, la única manera de combatir el déficit es propiciar un crecimiento notable del PIB y mejorar la eficiencia del sistema tributario. Si se considera como hipótesis razonable el mantenimiento de la presión fiscal de los años noventa, el margen de maniobra disponible para las autoridades regionales es el ajuste del gasto, sobre todo del gasto corriente. La Administración Foral puede y debe racionalizar sus presupuestos de gasto, y en ello debe consistir su contribución a mejorar las perspectivas de futuro de la Región.

Al resto de agentes económicos corresponde propiciar un entorno económico competitivo basado en la mejora de las ventajas comparativas que la economía de Navarra tiene en relación con otras regiones. En este contexto cabe situar el «Acuerdo para el desarrollo industrial y el empleo en Navarra» firmado por los agentes sociales y el Gobierno de Navarra. En dicho acuerdo, los firmantes se comprometen a poner cada uno de su parte la máxima colaboración tendente al aumento del empleo y al crecimiento económico (4).

En síntesis, no se debe ocultar que en los próximos años la economía de Navarra, al igual que la española, se encontrará con un cierto estancamiento económico, cuyo negativo impacto en sus presupuestos es evidente. En la medida en que los agentes implicados sean conscientes de este hecho y ajusten sus comportamientos, la economía regional volverá de nuevo a situarse en los primeros lugares de las regiones españolas. Si ello no es así, y los comportamientos no se ajustan a la nueva situación, cabe esperar una pérdida de dinamismo de la economía de Navarra y un descenso de su destacada situación en el contexto español.

V. CONCLUSIONES

De las consideraciones y análisis precedentes, cabe destacar los siguientes aspectos:

1. Los primeros años noventa se están saldando con una seria recesión económica en Navarra, muy paralela a la registrada a escala nacional. La crisis está afectando de forma particular al sector industrial, actividad en la que Navarra tiene un cierto grado de especialización. En síntesis, todas las magnitudes analizadas reflejan el nivel de recesión y el freno al proceso de convergencia real con los países de la Unión Europea.
2. El elevado desequilibrio entre ingresos y gastos no financieros requiere la adopción de una política presupuestaria de ajuste, que cierre esta brecha actuando por ambos lados, ingresos y gastos.
3. En el caso de Navarra, el problema del endeudamiento no parece tener rasgos del típico problema de *moral hazard*, puesto

que el modelo de financiación de Navarra tiene incorporados casi todos los elementos de responsabilidad fiscal. Es decir, la capacidad financiera de Navarra, según el modelo definido en el Convenio Económico, se hace depender del esfuerzo fiscal que Navarra realice y de la eficacia en la gestión de las cargas asumidas, entre otros aspectos. Ello implica la existencia de un incentivo a la buena gestión fiscal, lo que, a su vez, incide en la capacidad financiera de Navarra.

4. Las perspectivas de futuro de la Región pasan por la necesaria contribución de todos los agentes a propiciar un entorno económico favorable. Para ello, todos deben ajustar sus comportamientos y revisar sus expectativas; el primero, el gobierno con su política presupuestaria. Si ello no es así, cabe esperar un descenso de Navarra de su privilegiada posición en el contexto regional español. Los próximos años van a ser decisivos, puesto que Navarra se encuentra, desde hace muchos años, ante una nueva situación con un alto grado de autonomía en sus decisiones. Si éstas se toman de forma errónea, tendrán graves repercusiones sobre el futuro económico de la Región.

NOTAS

(1) «Estimación de la evolución económica en 1993, por comunidades autónomas», mimeo, Fundación FIES, marzo 1993.

(2) La no coincidencia de los totales de estos cuadros con el cuadro n.º 2 se debe a errores de muestreo. Los totales resultan de sumar los datos medios de la ocupación y el paro por sectores.

(3) Véase «El endeudamiento de las comunidades autónomas», en Banco de España (1991).

(4) Véase *Boletín de Economía de Navarra*, 2.ª época, n.º 5, 1993.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ALCAIDE, J. (1994), «Déficit y endeudamiento de las comunidades autónomas», *Cuader-*

nos de Información Económica, n.º 84, marzo.

BANCO DE ESPAÑA (1991), «Endeudamiento de las administraciones territoriales», *Boletín Económico*, julio-agosto.

— (1994), «Endeudamiento de las administraciones territoriales», *Boletín Económico*, enero.

CÁMARA DE COMPTOS (1994), «Informe sobre el sector público local de Navarra. Ejercicio 1992», mimeo, marzo 1994.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1992), «Las comunidades autónomas en cifras. Ejercicios 1990 y 1991», Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

RAPÚN, M. (1992), «La economía de Navarra a comienzos de los años 90», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 51, Madrid.

— (1993), «Expansión y crisis de la economía de Navarra», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, número 55, Madrid.