

DIEZ AÑOS DE HACIENDA AUTONÓMICA EN ARAGÓN

Eduardo BANDRES

INTRODUCCION

EN vísperas de que la Comunidad Autónoma de Aragón amplíe el ámbito de sus competencias en materias tan importantes como la enseñanza o los servicios sociales de la seguridad social, y en momentos en los que se asiste también al nacimiento de un nuevo modelo de financiación que elevará los márgenes de corresponsabilidad fiscal, resulta doblemente oportuno plantearse una reflexión global sobre el alcance y las limitaciones de la Hacienda autonómica con la perspectiva que proporciona más de un decenio de actividad presupuestaria. Muchos han sido los cambios en el marco competencial desde el primer presupuesto aprobado por las Cortes de Aragón a finales de 1983, y muchos también los proyectos acometidos desde entonces por una nueva Administración que ha ido madurando entre cambios de gobierno, reformas en los sistemas de financiación y modificaciones de las prioridades de gasto. Relatar este proceso es el objeto de este trabajo, que se inicia con una visión de conjunto de las características definidoras de la Hacienda aragonesa, analiza seguidamente las etapas de su desarrollo, y realiza, finalmente, un estudio más detallado de los gastos y los ingresos públicos.

I. RASGOS BASICOS DE LA HACIENDA ARAGONESA

Tres son los rasgos estructurales que definen la naturaleza de la Hacienda autonómica en Aragón: se trata de una hacienda pequeña, que se financia mayoritariamente por transferencias del Estado, y orientada de modo principal a la inversión y al fomento de la actividad productiva. Aun existiendo cambios muy apreciables en la evolución del Presupuesto, que han afectado tanto al tamaño del gasto como a las fuentes de ingresos, los tres rasgos mencionados singularizan con bastante precisión un sector público autonómico subsidiario respecto a la Administración central, tanto por el lado del gasto como por el del ingreso, al igual que sucede en todas las comunidades llamadas de «vía lenta», que accedieron a la autonomía a través del artículo 143 de la Constitución.

En primer lugar, decíamos, se trata de *una hacienda pequeña*, tanto en relación con el volumen de actividad económica de la Región como en comparación con las demás administraciones públicas, y con las proporciones que éstas adquieren en Aragón y en el conjunto de España. Así, en 1993, el gasto público no financiero de la Comunidad Autónoma representaba el 4,43 por 100 del PIB, cifra bastante similar a la de los años 1991 (4,33 por 100) y 1992 (4,51 por 100), pero superior en más de dos tercios a

la media de los años 1986-1988, con un cuadro prácticamente igual de competencias asumidas. Ahora bien, para hacerse una idea del tamaño relativo de la Hacienda autonómica (cuadro n.º 1) es preciso recordar que el gasto directo realizado en la Región por el sector público central (Castells y Parellada, 1993) —sin adscribir, por tanto, los gastos indivisibles como defensa, justicia o administración general— fue, en 1991, 6,5 veces mayor que el de la Comunidad Autónoma, ascendiendo entonces al 27,95 por 100 del PIB, y que el gasto liquidado por las corporaciones locales también superó al autonómico en casi una tercera parte, con un 5,75 por 100 del PIB. En comparación con la situación existente en el conjunto de España, el grado de descentralización en Aragón confiere al sector público regional un peso que equivale a menos de la mitad de la media nacional, la cual sería aún mayor si se incluyesen en el cálculo Navarra y País Vasco, cuyos niveles de competencias se sitúan a la cabeza del país.

El segundo rasgo de la Hacienda regional hacía alusión al sistema de financiación, que ha configurado, hasta el momento, *una hacienda de transferencias* en todas las comunidades de régimen común, *con muy escaso margen de autonomía*, y cuya única vía de escape ha sido el recurso al endeudamiento. A la altura de 1987, una vez asumida la mayor parte del bloque central de competencias, y puesto en marcha el nuevo sistema de financiación autonómica 1987-1991, sólo el 29 por 100 de los ingresos de la Comunidad Autónoma podía conceptuarse como ingresos propios, correspondiendo el resto a transferencias del Estado (un 51 por 100) y

CUADRO N.º 1

PRINCIPALES MAGNITUDES DEL SECTOR PUBLICO EN ARAGON (1991)

	Gasto no financiero (en miles de millones)		Grado de descentralización		Porcentaje sobre el PIB	
	Aragón	España (b)	Aragón	España (b)	Aragón	España (b)
Administración central (a)	525,3	13.726,1	73,5	62,9	27,9	26,3
Comunidades autónomas	81,3	5.397,5	11,4	24,7	4,3	10,3
Corporaciones locales	108,0	2.707,5	15,1	12,4	5,8	5,2
TOTAL	714,6	21.831,1	100,0	100,0	38,0	41,8

(a) Incluye el gasto público directo y regionalizable.

(b) Excluye las comunidades de régimen foral (Navarra y País Vasco).

Fuente: Para el gasto central, CASTELLS y PARELLADA (1993), para el autonómico y local, *Cuentas de las administraciones públicas* elaboradas por la IGAE. El PIB se ha tomado de las estimaciones realizadas por la Fundación FIES.

a la recaudación de los impuestos cedidos (20 por 100). El creciente recurso al endeudamiento en los primeros años noventa ha alterado de forma sustancial estas proporciones, situando el porcentaje de ingresos propios en el 43 por 100 durante 1993, merced al mayor peso relativo de la variación de pasivos financieros, con un 30 por 100 del total. Con independencia de la valoración que esta cifra global merezca, lo cierto es que la emisión de deuda pública es probablemente el único mecanismo con capacidad para aumentar el margen de actuación de un sector público pequeño, pero que, por tratarse de una administración joven, con un marco de competencias aún abierto, y que ha despertado grandes expectativas en el ciudadano, manifiesta de este modo su voluntad de alcanzar una mayor incidencia sobre su ámbito de actuación.

El tercero de los rasgos señalados es la marcada *orientación inversora y de fomento de la actividad económica* del gasto público autonómico (1), resultado, bien es cierto también, del hecho de que la Comunidad Autónoma no ha asumido, por el momento,

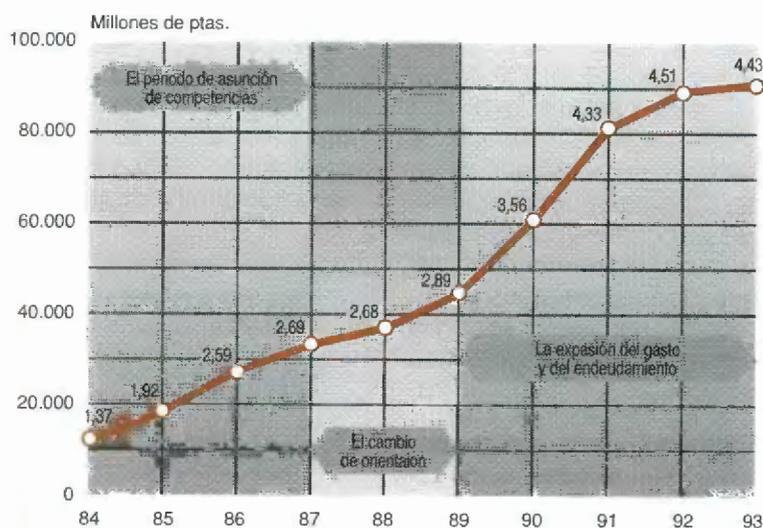
las competencias de educación y sanidad, que volcarían el peso del Presupuesto hacia los gastos sociales. Sin embargo, gracias en buena medida a la emisión de deuda pública, los gastos de capital de la Comunidad Autónoma, que desde 1990 absorben más de la mitad del gasto total no financiero, superan en más del doble a la inversión territorializada del sector público central. Programas como carreteras, infraestructuras agrarias, vivienda y urbanismo, y recursos hidráulicos concentraban en el Presupuesto de 1992 más de la tercera parte del gasto público total, en tanto que las actividades de promoción y fomento de la actividad económica alcanzaban cerca del 20 por 100 del Presupuesto.

En suma, una hacienda pequeña y dependiente de las transferencias de ingresos del Estado, pero con una relevante función en la dotación de bienes de capital público y en el estímulo directo de la producción regional.

II. LA EVOLUCION DE LA HACIENDA ARAGONESA

Aunque la constitución de un órgano de gobierno regional, tras las primeras elecciones democráticas de junio de 1977, daría lugar, formalmente, a la aparición de un Presupuesto para atender las escasas transferencias recibidas del Estado, hasta 1984 no se puede hablar con propiedad de un presupuesto digno de tal nombre, pues el primero que elabora la Comunidad Autónoma —salvado, por tanto, el período pre-autonómico—, correspondiente a 1983, fue aprobado, por el Parlamento elegido ese mismo año, prácticamente a ejercicio vencido. Pues bien, en los diez años que median entre 1984 y 1993, el peso del gasto público autonómico en la economía aragonesa se triplica, pasando de un 1,37 a un 4,43 por 100 del PIB, y el volumen global del gasto realizado se multiplica por 4,4 en pesetas constantes. Sin embargo, la pauta de crecimiento no es uniforme a lo largo de esos diez años (2), por lo que resulta posible identificar tres etapas en la evolución del sector público regional: la primera, 1984-87, que

GRAFICO 1
GASTOS NO FINANCIEROS
Obligaciones reconocidas



NOTA: Los números corresponden al porcentaje del PIB.

Fuente: Elaboración propia con datos de Barberán y López Laborda (1993) y *Estados provisionales de ejecución del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón, 1993*.

llamaremos de asunción de competencias y conformación de la Comunidad Autónoma; la segunda, 1988-89, que marca el inicio de un cambio de orientación en la política presupuestaria, coincidiendo con la llegada de un nuevo gobierno; y la tercera, 1990-1993, cuya característica diferencial viene definida por el fuerte incremento de los gastos de capital financiados con un recurso creciente al endeudamiento (gráfico 1).

1. El período de asunción de competencias (1984-1987)

Entre 1984 y 1986, la Comunidad Autónoma de Aragón asume la mayor parte de las competencias que le corresponden con arreglo al artículo 148 de la Constitución, y que configuran, hasta

este momento, su marco de actuación. Las *transferencias* de carreteras, protección de la salud, centros de asistencia social del INAS, atención sanitaria de la antigua AISNA, pensiones asistenciales para ancianos e incapacitados, vivienda, conservación de la naturaleza, reforma y desarrollo agrario, industria, cultura, juventud, y otras de menor importancia cuantitativa, propiciaron una expansión del presupuesto de gastos de los 2.932 millones previstos para 1983 a los 33.172 de 1986. Esa es la razón primordial del crecimiento del gasto en esos años, en los que se llevan a cabo las *primeras emisiones de deuda pública* por un importe global que, en promedio, apenas supera el 6 por 100 de los ingresos financieros del trienio 1985-87. El cuadro presupuestario se completa, desde el lado del ingreso,

con la novedad que supone la cesión de determinados tributos por parte del Estado, a partir del año 1984, y la participación en los tributos no cedidos a través de un porcentaje con el que se trata de garantizar la cobertura del coste efectivo de los servicios transferidos. El período se cierra en 1987 con la aplicación de un nuevo sistema de financiación autonómica que potencia el margen de autonomía en el gasto y facilita un marco más estable para la elaboración de programas de inversión plurianuales. Puede, por tanto, hablarse de que el Presupuesto de 1987 culmina un *proceso de asunción de competencias* y de *organización institucional* de la Comunidad Autónoma, situando el peso del gasto público autonómico en un 2,69 por 100 del PIB, el doble del existente sólo tres años antes.

2. El cambio de orientación (1988-1989)

El cambio de gobierno de 1987 comienza a manifestar sus efectos sobre el Presupuesto en el ejercicio de 1988 y, más claramente, un año después. Sin embargo, no se puede hablar de una alteración sustancial de la política presupuestaria hasta 1990, por lo que cabe considerar el bienio 1988-89 como el inicio de un cambio de orientación que se traduce, primero, en el establecimiento de *nuevas prioridades de gasto* en un presupuesto que congela, de hecho, su participación sobre el PIB y, después, en un apreciable *aumento del endeudamiento*, que anticipa la más agresiva política de financiación que se llevaría a cabo en los años siguientes.

Las cifras de gasto de 1988 y 1989 arrojan un crecimiento muy

notable de los gastos de personal, consecuencia de la implantación y consolidación de un nuevo sistema retributivo, y de las transferencias corrientes y de capital, mientras se advierte, por el contrario, un estancamiento de las inversiones reales. La política de gasto público opta por un mayor énfasis en el apoyo directo a la iniciativa privada mediante la dotación de recursos para pequeñas empresas, promoción económica, mejora de la producción agraria o fomento del turismo. Como resultado, las transferencias de capital duplican su participación en el conjunto del gasto no financiero entre 1988 y 1990, pasando de un 10 a un 20 por 100, porcentaje que aún se vería aumentado en los ejercicios siguientes. A su vez, el ejercicio de 1989 inicia una etapa de endeudamiento creciente, multiplicando las cifras de ingresos correspondientes a la variación de pasivos financieros, que hasta entonces se habían movido en unos márgenes de notoria moderación.

3. Expansión del gasto y del endeudamiento (1990-1993)

Los años noventa abren paso a una nueva estrategia presupuestaria de *crecimiento del gasto*, financiado principalmente por el *endeudamiento* y, más adelante, también por los *remanentes acumulados de tesorería*. La participación del gasto realizado en el PIB, que en el bienio precedente había evolucionado del 2,69 al 2,89 por 100, crece espectacularmente hasta el 4,51 por 100 en 1992, merced a un incremento de los gastos no financieros a una tasa media anual acumulativa del 19 por 100, en pesetas constantes, entre 1989 y 1992. La expansiva política de gasto se en-

camina a la inversión en infraestructuras, primero, y a las transferencias —corrientes y, sobre todo, de capital—, después, destinadas al apoyo de la actividad económica en buena parte de los sectores productivos: un promedio superior al 20 por 100 de los gastos no financieros del trienio 1990-92 tuvo como finalidad la realización de transferencias de capital, cuyas principales beneficiarias fueron las empresas privadas y, en menor medida, las corporaciones locales; en este último caso, para la dotación de infraestructuras y equipamientos colectivos.

El último ejercicio, correspondiente a 1993, presenta unos resultados atípicos en su ejecución, como consecuencia de las modificaciones presupuestarias introducidas por el nuevo ejecutivo que asume el gobierno en el mes de septiembre. La comparación de los créditos previstos en el presupuesto inicial con los créditos finales pone de relieve cambios sustanciales en las prioridades de los gastos de capital —en los que adquieren un peso sustancial las transferencias a las corporaciones locales— y en la gestión misma de aquéllos, integrando de nuevo en el Presupuesto dotaciones inicialmente consignadas en empresas públicas, como las creadas para la implantación de infraestructuras y para la promoción del suelo y la vivienda, que, en conjunto, contaban con una dotación de 15.889,5 millones de pesetas. Así, el presupuesto inicial, que formalmente reducía el volumen de gastos en cerca de un 9 por 100 sobre 1992, en virtud de la salida del Presupuesto de las actividades mencionadas, se vio incrementado en un 42 por 100 a través de las oportunas modificaciones de crédito, pero sólo pudo ejecutarse en un 70 por

100, lo que supuso una caída del gasto total en términos reales y una reducción de su participación en el PIB. En suma, un ejercicio que, por su singularidad, exigiría un análisis más detallado del que en esta primera aproximación estamos realizando, pero que en lo financiero sigue apostando por el endeudamiento y la utilización de una parte del remanente acumulado de tesorería.

III. LOS GASTOS PUBLICOS

Ya hemos señalado con anterioridad cómo la evolución del gasto público autonómico conoce dos etapas en las que crece con especial intensidad: el período 1984-86, marcado por el proceso de asunción de competencias, y el trienio 1990-1992, caracterizado por un aumento espectacular de los gastos de capital financiados a través del endeudamiento. No tiene sentido, por tanto, establecer comparaciones en la composición del gasto tomando como referencia ejercicios presupuestarios con diferencias sustanciales en el nivel de competencias asumidas. Esta es la razón por la que adoptamos el Presupuesto de 1987 como representativo de un primer estilo de política de gasto público, coincidente con las prioridades del gobierno socialista de la época, comparándolo con el Presupuesto de 1992, que refleja una orientación diferente en las prioridades de la coalición regionalista-conservadora.

En ambos casos, es bien patente la vocación inversora del gasto autonómico: el 45,7 por 100 del gasto presupuestado en 1987, exceptuando la carga de la deuda, se concentraba en *programas claramente inversores*, como los de infraestructuras agrarias, ca-

CUADRO N.º 2

PRINCIPALES PROGRAMAS DE GASTO

(En porcentaje sobre el gasto total) (*)

	1987	1992
PROGRAMAS INVERSORES		
Infraestructuras agrarias	19,1	11,3
Carreteras y transportes	13,0	11,7
Vivienda y urbanismo	11,6	9,0
Recursos hidráulicos	2,0	2,7
Fondo Intraterritorial de Solidaridad	—	2,3
SUMA	45,7	37,0
PROGRAMAS SOCIALES		
Prestaciones asistenciales y servicios sociales.	9,8	9,5
Sanidad	11,4	9,3
Cultura y deporte	5,5	6,0
SUMA	26,6	24,8
FOMENTO DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA		
Fomento del empleo	2,6	3,4
Promoción y fomento del sector agroalimentario.	8,7	6,4
Comercio y turismo	1,1	2,8
Apoyo a la PYME	—	2,3
Promoción económica (IAF)	—	2,1
I + D	1,5	2,3
SUMA	13,9	19,3

(*) Excluidas las cargas de la deuda pública.

Fuente: Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón, 1987 y 1992.

reteras, viviendas y recursos hidráulicos (cuadro n.º 2). El esfuerzo presupuestario en este tipo de funciones ha ido cayendo, sin embargo, suavemente a lo largo del tiempo, en parte por la finalización de las obras de regadíos acometidas en los años ochenta, y en parte también por la pérdida de pulso inversor en el sector de la vivienda; aun incluyendo un nuevo programa vinculado al Fondo Intraterritorial de Solidaridad, las cantidades destinadas a las mencionadas dotaciones de capital redujeron su peso relativo en el Presupuesto en 8,7 puntos, alcanzando así una cifra del 37 por 100 del total en 1992. Un segundo bloque de programas es el formado por las

actividades de carácter social, entre las que destacan las de sanidad, prestaciones asistenciales y, en menor medida, cultura. Alrededor de la cuarta parte del gasto se destina a estas finalidades, que, en líneas generales, han venido manteniendo su peso en el Presupuesto. Por último, el tercer grupo de gastos que completa las principales funciones del gobierno regional es el de *promoción y fomento de la actividad económica*, cuyo protagonismo se ha visto incrementado durante los últimos años por la adopción de una política más activa en materia de subvenciones y ayudas directas al sector privado, en programas de fomento del empleo, desarrollo agroalimentario, pe-

queña y mediana empresa, I + D, empresas turísticas o comerciales y promoción económica; esta última a través del Instituto Aragonés de Fomento (IAF). Un 19,3 por 100 del gasto total se destinaba en 1992 a estas actividades, sumando así 5,4 puntos más que en 1987.

En conjunto, pues, los tres bloques de programas mencionados alcanzaban en 1992 el 81,1 por 100 del gasto público autonómico, excluida la carga de intereses y amortización de la deuda pública. Las modificaciones en el esquema de prioridades del gasto entre 1987 y 1992, con un marco competencial similar, confirman, además de un mayor gasto en los *servicios de carácter general*, la ganancia de importancia relativa de los *programas de apoyo directo a la actividad productiva*, en detrimento de la dotación de bienes de capital asociada a los programas de contenido inversor. La reorientación del gasto es aún mucho más clara si se analiza a través de la clasificación económica (cuadro número 3). Lo más significativo es el mayor peso de las *operaciones de capital*, en virtud del creciente recurso al endeudamiento, y, sobre todo, el espectacular aumento de las *transferencias de capital*, que pasan del 7,6 por 100 del total al 24 por 100. Dichas transferencias tienen como principal destinatario las empresas privadas, que absorben casi la mitad del presupuesto destinado a tal fin, figurando a continuación las corporaciones locales, con cerca de una tercera parte, y repartiéndose el resto entre las familias y el Instituto Aragonés de Fomento.

Conocidas las grandes magnitudes del gasto autonómico y las principales transformaciones que han afectado a su composi-

CUADRO N.º 3

CLASIFICACION ECONOMICA DEL GASTO PUBLICO, 1987-1992 (*)
(En porcentaje)

	1987	1992
Personal	34,0	26,1
Bienes corrientes y servicios	9,2	7,0
Gastos financieros	1,7	3,9
Transferencias corrientes	8,2	9,2
OPERACIONES CORRIENTES	53,1	46,2
Inversiones reales	39,3	29,8
Transferencias de capital	7,6	24,0
OPERACIONES DE CAPITAL	46,9	53,8
TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS.	100,0	100,0

(*) Gasto no financiero. Obligaciones reconocidas.

Fuente: Liquidación del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón, 1987 y 1992. Tomado de BARBERÁN y LÓPEZ LABORDA (1993).

ción desde que culminó el anterior proceso de transferencias, conviene asimismo recordar que las peculiaridades del sistema de financiación autonómica, al contar con un tramo de financiación condicionada, limitan, de hecho, el margen de maniobra de la política presupuestaria; margen que, sin embargo, ha aumentado progresivamente a través del endeudamiento. En todo caso, las *transferencias condicionadas*, un 13,4 por 100 de los ingresos de 1993, se destinan básicamente al pago de las pensiones asistenciales para ancianos e incapacitados y a la cofinanciación de programas en los que participa la Comunidad Europea a través del FSE, del FEOGA y del FEDER.

IV. LOS INGRESOS PUBLICOS

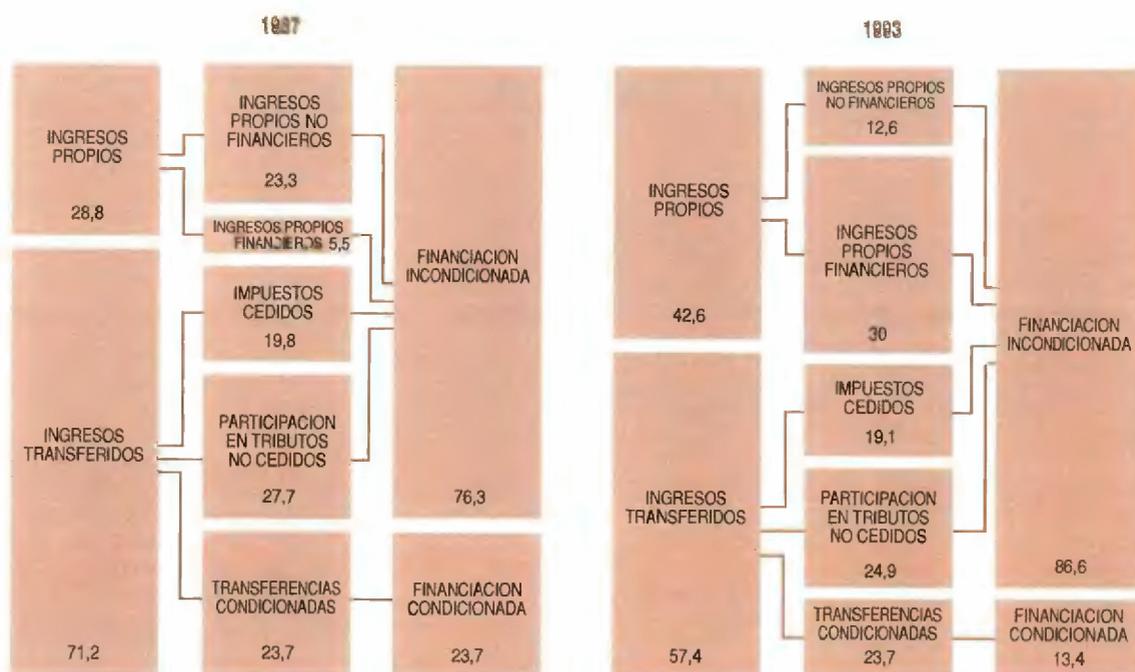
La característica más notable de la estructura de ingresos del sector público aragonés es, al igual que en las restantes comunidades de régimen común, el

escaso peso específico de la que constituye la principal fuente de recursos en los niveles de gobierno equivalentes de los países con sistemas federales: los *ingresos propios no financieros* (ver esquema 1). Sólo el 12,6 por 100 de los ingresos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón durante 1993 provenían de dicha fuente, en tanto que los *ingresos transferidos* sumaban un 57,4 por 100, provenientes de la participación en tributos no cedidos (24,9 por 100), impuestos cedidos (19,1 por 100) y transferencias condicionadas (13,4 por 100); cifras que ilustran con rotundidad la muy reducida autonomía real del sistema de financiación autonómica. De ahí que el recurso al *endeudamiento* haya constituido una pauta de conducta generalizada de las haciendas regionales, como medio de atender las necesidades financieras ocasionadas por el aumento de la inversión nueva. Todo ello, en un contexto de asimetría en la percepción de los costes de los impuestos y los beneficios

de los gastos, que se ha visto estimulado por la ilusión fiscal asociada a la emisión de deuda (3). Así, en los cuatro ejercicios liquidados de 1990 a 1993, la variación de pasivos financieros se ha situado, en promedio, en torno al 30 por 100 del total de ingresos, proyectando a la comunidad aragonesa hacia las primeras posiciones por grado de endeudamiento entre las autonomías de régimen común. Sin tratar de restar importancia a los problemas que tal circunstancia puede ocasionar (4), debe recordarse, sin embargo, que de haber asumido Aragón el mismo nivel competencial que las comunidades de «vía rápida», dichas cifras se verían reducidas a menos de la mitad.

Más llamativo que el propio endeudamiento resulta el hecho de que éste se haya producido en un contexto de capacidad de financiación positiva hasta el ejercicio de 1990. La aparente paradoja que supone recurrir a la emisión de deuda cuando el Presupuesto se liquida con superávit se explica por la distancia que media entre las cifras de los créditos finales del presupuesto de gastos y las obligaciones reconocidas en cada ejercicio. Como ponen de manifiesto Barberán y López Laborda (1993), el porcentaje de realización, medido sobre los créditos finales, ha sido especialmente bajo entre 1988 y 1991 —entre un 59,3 y un 66,3 por 100—, circunstancia que resulta tanto más preocupante por cuanto ya no tenían virtualidad los problemas iniciales de asunción de competencias y puesta en marcha de la Administración que afectaron a los presupuestos del período 1984-1987. La acumulación de remanentes de tesorería ha sido, pues, la tónica general hasta 1992, ejercicio en

ESQUEMA 1
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS PUBLICOS
(En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Liquidación Definitiva de Presupuestos de 1987 y Estado provisional de ejecución del Presupuesto de 1993.

el que mejora el grado de ejecución (73,3 por 100) y se reduce apreciablemente el peso de la variación de pasivos financieros en el cuadro de derechos contraídos (gráfico 2). El ya señalado carácter atípico del ejercicio de 1993, con un cambio de gobierno en la segunda mitad del año, hace que las cifras de ejecución se sitúen en un 70 por 100 del total, pero con un notable descenso en las transferencias de capital, motivado por la imposibilidad de llevar adelante las modificaciones de crédito aprobadas por el nuevo ejecutivo.

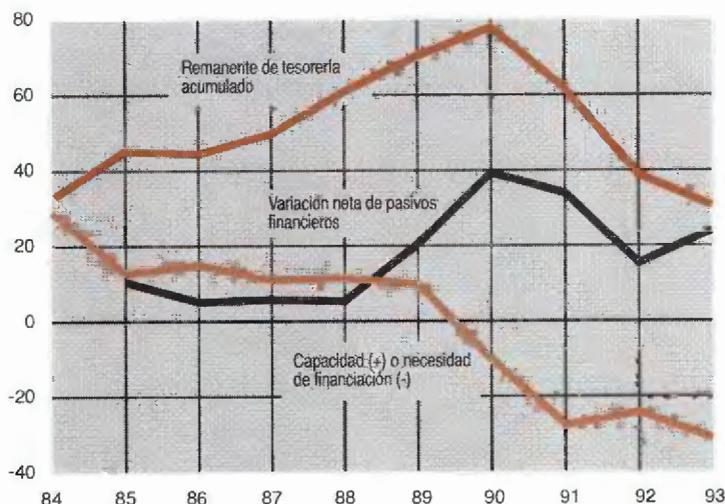
Aunque la escasa capacidad de realización del Presupuesto

—entre las más bajas del país— puede interpretarse como una muestra de falta de realismo en la confección del proyecto anual de gastos, la sucesión sistemática de tan bajos porcentajes, sin que medien actuaciones correctoras hasta fechas bien recientes, se ha debido, principalmente, a las dificultades para gestionar el volumen acumulado de operaciones de capital que sucesivamente quedaba pendiente de ejercicios anteriores. El voluntarismo no ha estado, pues, en las previsiones contenidas en el presupuesto inicial de cada año, sino en la pretensión de acometer además los proyectos atrasados de ejercicios anteriores.

CONCLUSION

El anunciado desarrollo del marco competencial de las comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, y los cambios previstos en el sistema de financiación, alterarán con seguridad el tamaño y la estructura del sector público regional, abriendo así una nueva etapa en el proceso de descentralización política y administrativa. Desde su constitución como Comunidad Autónoma, Aragón ha ido completando un sector público autonómico que, en los últimos diez años, ha multiplicado por cuatro su incidencia en la reali-

GRAFICO 2
SALDOS Y FINANCIACION
DEL SECTOR PUBLICO AUTONOMICO
(En porcentaje del gasto total)



Fuente: Barberán y López Laborda (1993) y Estados provisionales de ejecución del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón, 1993.

dad económica regional. La asunción de las competencias transferidas por el Estado, primero, y la adopción de una política de gasto claramente expansiva, después, delimitan con claridad las dos etapas básicas por las que ha discurrido la actividad presupuestaria del gobierno de Aragón, con un bienio de transición, a modo de interludio, que sirvió para consolidar el ejercicio efectivo de la recién obtenida autonomía.

Diez años después de las primeras elecciones regionales, la Hacienda aragonesa sigue siendo pequeña y dependiente, mayoritariamente, de las transferencias del Estado; pero su peculiar estructura de gasto —en consonancia con las competencias asumidas— hace de ella un instrumento de gran relevancia en la

dotación de bienes de capital público y en el fomento de la actividad económica. La principal de sus limitaciones, el escaso margen de autonomía en sus ingresos públicos, la ha empujado a la utilización creciente del endeudamiento, superando, posiblemente, los márgenes de lo razonable. Con todo, la indudable responsabilidad de los gobiernos autonómicos en el permanente recurso a la emisión de deuda pública queda atenuada por los defectos de un sistema de financiación que desvinculaba, de modo tan peligroso, los costes políticos de la imposición con los beneficios percibidos del gasto público. El diseño de instituciones de financiación autonómica que eviten los desequilibrios aludidos, y faciliten un marco de mayor autonomía real en los ingresos, es la única guía aceptable

para evitar los problemas del presente y garantizar un futuro solvente al modelo de descentralización política.

NOTAS

(1) Un excelente análisis de la capacidad de intervención económica de las comunidades autónomas, en SERRANO SANZ (1993).

(2) Para un análisis detallado de la evolución de la Hacienda aragonesa, son imprescindibles los trabajos de BARBERÁN y LÓPEZ LABORDA (1991 y 1993), que proporcionan información exhaustiva sobre las principales magnitudes de la actividad financiera autonómica.

(3) Sobre este punto, véase MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO (1993).

(4) Véase BIESCAS (1992) para un tratamiento reciente del tema.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BARBERÁN, R., y LÓPEZ LABORDA, J. (1991), «El sector público autonómico», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, Economía de las Comunidades Autónomas*, n.º 10, págs. 134-169.
- (1993), «El sector público autonómico de Aragón en 1992», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 2, págs. 11-49.
- BIESCAS, J. A. (1992), «Aspectos económicos de la Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 1, págs. 11-58.
- CASTELLS, A., y PARELLADA, M. (1993), «Los desequilibrios territoriales en España», *I Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza*, vol. IX, Desequilibrios interregionales, Madrid, Fundación Argentaria, páginas 17-54.
- MONASTERIO, C., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1993), *El endeudamiento autonómico. Teoría y evidencia empírica*, Bilbao, Fundación BBV.
- SERRANO SANZ, J. M. (1993), «La intervención económica en el Estado de las autonomías», en J. L. García Delgado (dir.), *España, economía*, edición aumentada y actualizada, Madrid, Espasa-Calpe, págs. 641-665.