

Las inversiones públicas de la Junta de Andalucía para 1985: Estudio económico - financiero

Miguel Angel Cabello Jurado

Director General de la Oficina de Planificación

Enrique Hernández Pavón

Jefe de Servicio de Programación y Financiación de las Inversiones Públicas

1. INTRODUCCION.

El principal instrumento con que cuenta el Gobierno Andaluz, para articular la política económica, lo constituye las inversiones públicas de la Comunidad Autónoma. No queremos hacer con ello una «sacralización» de los gastos de funcionamiento, ya que la controversia suscitada entre los economistas, sobre la mayor o menor efectividad de uno u otro tipo de gasto, para incidir sobre la economía es muy amplia. Sí defendemos, sin embargo, que es el gasto de capital el que mejor puede favorecer, en estos momentos, la práctica de una estrategia para el desarrollo económico de Andalucía.

Para que las inversiones públicas jueguen ese importante papel que se le atribuya, a coadyuvar la política económica, es necesario que tanto su programación como su ejecución se adecúen a los objetivos de un Plan de acción económica. Por tanto, la racionalidad y la eficiencia de las inversiones hay que juzgarla sobre la base de su adaptación al Plan. La existencia de un Plan Económico

para Andalucía proyectado al horizonte 1984-1986, permite la orientación y contrastación de las inversiones contenidas en el Presupuesto de la Junta para 1985.

Podemos afirmar que el Programa de Inversiones Públicas para 1985 se adecúa básicamente a las previsiones del P.E.A., y ello, por razón de la metodología utilizada en la programación del gasto y el resultado obtenido de la misma.

La programación del conjunto de los proyectos de inversión recogidos en el Presupuesto de la Junta para 1985 se elaboró en el seno del Comité de Inversiones Públicas, creado en octubre de 1982, con la finalidad de proponer programas flexibles de carácter plurianual de inversiones públicas, de acuerdo con los principios de política económica fijados por el Consejo de Gobierno.

La programación de las inversiones se realizó por el Comité a partir de la distinción de aquéllas por fuentes financieras, en base a las cuales podemos establecer tres grupos:

Cuadro 1

PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE GASTOS DE LA JUNTA DE ANDALUCIA, O.O.A.A. Y SOPREA PARA 1985, EN TERMINOS DE CREDITOS INICIALES

(Cifras en millones de ptas.)

	1985	% s/total	1984	% s/total	Variación absoluta	Δ % 85/84
Naturaleza económica del gasto						
Total Operaciones Corrientes (+)	387.697'6	80'41	332.679'3	83'19	55.018'3	16'54
Capítulo 6.º-Inversiones reales	80.180'0	16'64	59.544'0	14'89	20.636'0	34'66
Capítulo 7.º-Transferencias de Capital	8.652'4	1'79	4.557'6	1'14	4.094'8	89'85
Total Operaciones de Capital	88.832'4	18'43	64.101'6	16'03	24.730'8	38'58
Operaciones Financieras	5.591'5	1'16	3.144'0	0'78	2.447'5	77'85
Total Inversiones (Caps. 6.º, 7.º, 8.º y 9.º)	94.423'9	19'59	67.245'6	16'81	27.178'3	40'42
TOTAL DE GASTOS	482.121'5	100'00	399.924'9	100'00	82.196'6	20'55

(+) Se incluye el capítulo 5.º, cuyo importe es de 1.693'6 y de 1.606'2 millones en los años 1985 y 1984 respectivamente.

- 1.-Programas de inversión nueva financiados con recursos transferidos a la Comunidad Autónoma a través del Fondo de Compensación Interterritorial.
- 2.-Programas de inversión nueva financiados con recursos propios de la Comunidad Autónoma, obtenidos mediante el ahorro y el endeudamiento.
- 3.-Programas de inversión, mayoritariamente de reposición, ligado al traspaso de los Servicios, cuya financiación se obtiene fundamentalmente mediante los recursos transferidos incluidos en el coste efectivo de los Servicios.

El Comité de Inversiones Públicas sólo se ocupó de los dos primeros conjuntos de programas, ya que el tercero está definido en el traspaso de los Servicios, definición que se realiza en las correspondientes disposiciones de transferencias.

La selección de proyectos para efectuar la programación se realizó en base a las prioridades establecidas en la Ley 7/1984, de 13 de junio, del Plan Económico para Andalucía 1984-1985:

- 1.-Realización de la Reforma Agraria y reestructuración del Sector Pesquero.
- 2.-Desarrollo industrial y fomento del turismo.
- 3.-Mejora de los transportes y comunicaciones.
- 4.-Provisión de equipamientos colectivos, atendiendo a la necesidad y al déficit relativo de los mismos, prestando una especial atención a la extensión de los servicios culturales.
- 5.-Favorecimiento de la actividad empresarial.

Junto con las prioridades marcadas por el P.E.A. respecto a la política de inversiones públicas, se utilizaron los siguientes criterios técnicos y económicos de solución:

A) *Criterios económicos*

1. Creación de empleo.
2. Integración del tejido productivo.
3. Integración espacial.
4. Protección de la conservación de los recursos naturales y mejora del medio ambiente.
5. Ahorro energético.
6. Fomento de la exportación.

B) *Criterios técnicos-operativos.*

1. Finalización de los proyectos iniciados, en los casos que se considere conveniente su terminación.
2. Inversiones que no generen importantes gastos corrientes.

La programación de las inversiones no sólo ha tenido en cuenta las prioridades que establece el artículo 11 del P.E.A., sino también la distribución contenida en los anexos de la propia Ley del P.E.A., con las desviaciones que imponen las limitaciones financieras.

Los ajustes financieros más importantes, que han tenido que introducirse en la programación, están motivados por dos causas: la evolución del F.C.I. y la dinámica del proceso de transferencias, con la problemática de la valoración del coste efectivo de los Servicios que conlleva.

El F.C.I. ha sufrido un estancamiento en el ejercicio de 1985, disminuyendo en términos monetarios de 209.000 millones de pesetas en 1984 a 205.000 millones en el presente año -para todo el Estado-. Esta circunstancia, más el efecto que supone el no haber asumido la totalidad de las competencias, ha producido una desviación de unos 7.000 millones de pesetas respecto a las previsiones estimadas en el programa de inversiones del P.E.A. Esta desviación negativa se ha visto contrarrestada, en gran medida, por los recursos adicionales disponibles -sobre las previsiones del P.E.A.- de unos 3.000 millones procedentes de la inversión ligada a los Servicios transferidos.

La financiación obtenida con recursos propios de la Comunidad Autónoma es la que se ha acercado más a las previsiones, manteniéndose prácticamente en los términos estimados.

2. EL ANALISIS DE LAS INVERSIONES DESDE DISTINTOS ENFOQUES.

Las operaciones de capital de la Junta de Andalucía en 1985 ascienden a 88.832'4 millones de pesetas, conformando las mismas las inversiones reales directas y las transferencias de capital a otros organismos y entes, para la realización de las inversiones públicas. Esta inversión, comparada con la contenida en el Presupuesto inicial de 1984 supone un incremento del 38'58%. Sobre el total del Presupuesto estas inversiones han pasado de representar el 16'03% al 18'43%, lo que da idea del esfuerzo inversor de la Administración Autónoma.

Mayor relevancia adquiere ese esfuerzo si damos entrada en el estudio a las operaciones finan-

PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE GASTOS DE LA JUNTA DE ANDALUCIA, O.O.A.A. Y SOPREA PARA 1985
GASTOS DE INVERSION: OPERACIONES DE CAPITAL, EN TERMINOS DE CREDITOS INICIALES

(Cifras en millones de ptas.)

	1985	% s/total	1984	% s/total	Variación absoluta	Δ % 85/84
Capítulo 6.º-Inversiones Reales	80.180'0	90'26	59.544'0	92'89	20'636	34'66
- Nueva	55.930'4	62'96	43.358'5	67'64	12.571'9	29'00
- Reposición	24.249'6	27'30	16.185'5	25'25	8.064'1	49'82
Capítulo 7.º-Transferencias de Capital	8.652'4	9'74	4.557'6	7'11	4.094'8	89'85
- Nueva	7.390'6	8'32	3.592'4	5'60	3.798'2	105'73
- Reposición	1.261'8	1'42	965'2	1'51	296'6	30'73
TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL	88.832'4	100'00	64.101'6	100'00	24.730'8	38'58

PRESUPUESTO DE GASTOS DE LA JUNTA DE ANDALUCIA 1985
DISTRIBUCION POR SECCIONES DEL CAPITULO 6.º: INVERSIONES REALES

(En términos de créditos iniciales)

(Cifras en miles de ptas.)

SECCIONES	1985	% s/total	1984	% s/total	Δ % 85/84	Variación absoluta 1985-1984
01. Presidencia de la Junta	-	-	-	-	-	-
02. Parlamento de Andalucía	410.000	0'63	302.746	0'51	35'43	107'254
03. Deuda Pública	-	-	-	-	-	-
11. Consejería de Gobernación	742.468	1'14	430.353	0'72	72'53	312.115
12. Consejería de Presidencia	152.900	0'23	225.000	0'38	-32'04	-72.100
13. Consejería de Economía, Planificación, Industria y Energía	420.600	0'64	1.176.500	1'98	-64'25	-755.900
14. Consejería de Hacienda	130.000	0'20	100.000	0'17	30'00	30.000
15. Consejería de Política Territorial	30.552.700	46'75	24.072.600	40'45	26'92	6.480.100
16. Consejería de Agricultura y Pesca	2.754.946	4'21	5.342.161	8'98	-48'43	-2.587.215
17. Consejería de Turismo, Comercio y Transportes	1.889.220	2'89	1.822.531	3'06	3'66	66.689
18. Consejería de Trabajo y S. S.	1.740.165	2'66	1.286.765	2'16	35'24	453.400
19. Consejería de Salud y Consumo	8.599.046	13'16	7.506.896	12'62	14'55	1.092.150
20. Consejería de Educación y Ciencia	14.337.220	21'94	14.295.320	24'02	0'29	41.900
21. Consejería de Cultura	2.621.600	4'01	2.730.409	4'59	-3'99	-108.809
22. Diversas Consejerías	1.004.000	1'54	215.743	0'36	365'37	788.257
TOTAL	65.354.865	100'00	59.507.024	100'00	9'83	5.847.841

cieras, aun cuando estas operaciones tengan menos incidencia sobre la actividad económica y social. Pero hemos de tener en cuenta que en ellas se incluye la participación de la Junta en el capital social de SOPREA –Capítulo 8–, y en el Presupuesto consolidado se incluye también en este capítulo la inversión total de la sociedad, teniendo esta última inversión un efecto importante en la actividad económica.

El total de las inversiones de la Junta, los Organismos Autónomos y SOPREA, incluida las operaciones financieras, experimentan un incremento del 40'42%, respecto al ejercicio de 1984. En términos absolutos suponen una inversión adicional de 27.178'3 millones de pesetas. El cuadro 1 permite una visualización de la distribución económica de las inversiones, su comparación respecto a las operaciones corrientes y a las del ejercicio anterior.

En el cuadro 2 aparecen distinguidas las inversiones nuevas y las de reposición. Las primeras están destinadas a la ampliación del «stock» de capital público con el fin de modificar cuantitativamente las condiciones de prestación de los servi-

cios públicos. Las segundas están destinadas a la sustitución de los bienes afectos a un Servicio, que hayan devenido inútiles como consecuencia del uso, o bien a la conservación de bienes deteriorados, o a prorrogar su vida útil. Estas últimas inversiones aumentan un 48'74%, debido al avance en el proceso de transferencia de los Servicios experimentados durante el año 1984 –las inversiones de reposición se contemplan en el coste efectivo de los Servicios traspasados, obteniendo su financiación, fundamentalmente, por los recursos provenientes de los impuestos cedidos y la participación en impuestos no cedidos.

La inversión nueva experimenta un incremento del 34'86%, aumento que tiene su explicación igualmente en el progreso del traspaso de los Servicios, que han permitido pasar de un F.C.I., en materia de competencias asumidas, de 35.830'5 millones de pesetas en el ejercicio de 1984, a 51.901'4 millones de pesetas en el Presupuesto de 1985 –la principal fuente financiera para realizar las inversiones nuevas, la constituye el F.C.I.

En los cuadros 3 y 4 se recogen la distribución de los gastos de inversión (Capítulos 6 y 7) por

Cuadro 4

PRESUPUESTO DE GASTOS DE LA JUNTA DE ANDALUCIA 1985
DISTRIBUCION POR SECCIONES DEL CAPITULO 7.º: TRANSFERENCIAS DE CAPITAL
 (En términos de créditos iniciales)
 (Cifras en miles de ptas.)

SECCIONES	1985	% s/total	1984	% s/total	Δ % 85/84	Variación absoluta 1985-1984
01. Presidencia de la Junta	1.646.211	7'26	-	-	-	1.646.211
02. Parlamento de Andalucía.....	-	-	-	-	-	-
03. Deuda Pública	-	-	-	-	-	-
11. Consejería de Gobernación	549.027	2'40	944.100	20'71	-41'85	-395.073
12. Consejería de Presidencia.....	-	-	-	-	-	-
13. Consejería de Economía, Planificación, Industria y Energía	1.409.500	2'91	560.000	12'29	151'70	849.500
14. Consejería de Hacienda	-	-	-	-	-	-
15. Consejería de Política Territorial	1.113.500	4'91	-	-	-	1.113.500
16. Consejería de Agricultura y Pesca	15.359.449	67'73	1.251.100	27'45	1.127'68	14.108.349
17. Consejería de Turismo, Comercio y Transportes	749.681	3'31	514.988	11'30	45'57	234.693
18. Consejería de Trabajo y S. S.....	896.201	3'95	932.947	20'47	-3'94	-36.746
19. Consejería de Salud y Consumo	200.000	0'88	-	-	-	200.000
20. Consejería de Educación y Ciencia.....	998.937	4'40	326.696	7'17	205'77	672.241
21. Consejería de Cultura	510.000	2'25	27.700	0'61	1.741'16	482.300
22. Diversas Consejerías	-	-	-	-	-	-
TOTAL.....	23.432.506	100'00	4.557.531	100'00	397.61	18.874.975

PRESUPUESTO DE GASTOS DE LA JUNTA DE ANDALUCIA 1985
DISTRIBUCION POR SECCIONES DE LOS CAPITULOS 6.º Y 7.º: INVERSIONES REALES
Y TRANSFERENCIAS DE CAPITAL

(En términos de créditos iniciales)

(Cifras en miles de ptas.)

SECCIONES	1095	% s/total	1984	% s/total	Δ % 85/84	Variación absoluta 1985-1984
01. Presidencia del Gobierno.....	1.646.211	1'85	-	-	-	1.646.211
02. Parlamento de Andalucía.....	410.000	0'46	302.746	0'47	35'43	107.254
03. Deuda Pública.....	-	-	-	-	-	-
11. Consejería de Gobernación.....	1.291.495	1'46	1.374.453	2'15	-6'04	-82.958
12. Consejería de Presidencia.....	152.900	0'17	225.000	0'35	-32'04	-72.100
13. Consejería de Economía, Planificación, Indus- tria y Energía.....	1.830.100	2'06	1.736.500	2'71	5'39	93.600
14. Consejería de Hacienda.....	130.000	0'15	100.000	0'16	0'30	30.000
15. Consejería de Política Territorial.....	31.666.200	35'67	24.072.600	37'58	31'54	7.593.600
16. Consejería de Agricultura y Pesca.....	18.114.395	20'40	6.593.261	10'29	174'74	11.521.134
17. Consejería de Turismo, Comercio y Transportes	2.638.901	2'97	2.337.519	3'65	12'89	301.382
18. Consejería de Trabajo y S. S.....	2.636.366	2'97	2.219.712	3'46	18'77	416.654
19. Consejería de Salud y Consumo.....	8.799.046	9'91	7.506.896	11'72	17'21	1.292.150
20. Consejería de Educación y Ciencia.....	15.336.157	17'27	14.622.016	22'82	4'88	714.141
21. Consejería de Cultura.....	3.131.600	3'53	2.758.109	4'30	13'54	373.491
22. Diversas Consejerías.....	1.004.000	1'13	215.743	0'34	365'37	788.257
TOTAL.....	88.787.371	100'00	64.064.555	100'00	38'59	24.722.816

secciones, y los incrementos que experimentan cada una de ellas, debiéndose tener en cuenta el ya repetido proceso de transferencias a la hora de comparar las tasas de crecimiento de 1985 con respecto a 1984.

Tratando conjuntamente el capítulo 6 y 7 –operaciones de capital–, pues sus diferenciación es más instrumental que finalista, se observan como variaciones más importantes, por departamentos, las siguientes:

- La Presidencia de la Junta, con un incremento de 1.646'2 millones de pesetas, que en 1984 no realizó inversión alguna. Esta circunstancia se explica porque en esta Sección se incluyen las transferencias de capital a la Agencia del Medio Ambiente, organismo dotado con unos medios físicos importantes –500.000 Ha de espacios naturales–, que vienen acompañados de un amplio volumen de fondos para financiar inversiones dirigidas a los fines que les son propios a la

Agencia. Estos recursos físicos y financieros le han sido transferidos en su mayor parte del ICONA –los primeros en su totalidad.

- El 31'54% de aumento que se produce en la Consejería de Política Territorial tiene su explicación en el traspaso del importante Servicio de Obras Hidráulicas.
- La Consejería de Agricultura y Pesca, con un 174'74%, es el departamento que revela una tasa de crecimiento más alta y ello en consecuencia con las transferencias de IRY-DA e ICONA, y con el establecimiento en el Programa de Inversiones Públicas de los recursos dirigidos a la realización de la Reforma Agraria.
- La Sección 22 –Diversas Consejerías– se ve fuertemente dotada en este ejercicio para atender los gastos del Programa de Informática de la Junta y la compra de varios edificios por la Dirección General de Patrimonio.

PRESUPUESTO DE GASTOS DE LA JUNTA DE ANDALUCIA PARA 1985
DISTRIBUCION DE LAS TRANSFERENCIAS DE CAPITAL, EN TERMINO DE CREDITOS INICIALES
(Cifras en miles de ptas.)

AGENTES	1985	% s/total	1984	% s/total	Variación absoluta 85-84	Δ % 85/84
- A Organismos Autónomos:						
- Agencia de Medio Ambiente.....	1.646.211	7'03	-	-	1.646.211	-
- I.A.R.A.	13.853.879	59'12	-	-	13.853.879	
- Centros Científicos, C.S.I.C. y Universidades	328.394	1'40	247.682	5'44	80.712	32'59
- Inst. Español Oceanografía	5.000	0'02	-	-	5.000	-
Total Organismos Autónomos	15.833.484	67'57	247.682	5'44	15.585.802	6.292'67
- A Corporaciones Locales.....	4.272.774	18'24	2.265.747	49'71	2.007.027	88'58
- A otros Entes Públicos.....	528.254	2'25	375.000	8'23	153.254	40'87
- A Empresas Privadas	2.723.597	11'62	1.523.777	33'43	1.199.820	78'74
- A Familias e Instituciones sin fines de lucro	74.397	0'32	145.325	3'19	-70.928	-48'81
TOTAL CAPITULO 7.º.....	23.432.506	100'00	4.557.531	100'00	18.874.975	414'15

PRESUPUESTO DE GASTOS DE LA JUNTA DE ANDALUCIA PARA 1985
DISTRIBUCION DE LAS OPERACIONES FINANCIERAS, EN TERMINOS DE CREDITOS INICIALES
(Cifras en miles de ptas.)

DESTINO	1985	% s/total	1984	% s/total	Variación absoluta	Δ % 85/84
Capítulo 8.º						
Variación de Activos Financieros:						
1. Participación en el capital social de SOPREA	1.500.000	39'74	1.600.000	93'02	-100.000	6'25
2. Adquisición de obligaciones de Sociedades de Garantía Recíproca.....	-	-	30.000	1'74	-30.000	-100'00
3. Participación en Sociedades de Garantía Recíproca	25.000	0'66	-	-	25.000	-
4. Variación de activos financieros de empresas.....	-	-	40.000	2'33	-40.000	-100'00
5. Concesión de préstamos a largo plazo	100.000	2'65	50.000	2'91	50.000	100'00
6. Concesión de préstamos a largo plazo	150.000	3'97	-	-	150.000	-
TOTAL CAPITULO 8.º.....	1.775.000	47'02	1.720.000	100'00	55.000	3'20
Capítulo 9.º						
Variación de Pasivos Financieros:						
1. Deuda Pública (Amortización)	2.000.000	52'98	-	-	2.000.000	-
TOTAL CAPITULO 9.º.....	2.000.000	52'98	-	-	2.000.000	-
TOTAL INVERSIONES FINANCIERAS	3.775.000	100'00	1.720.000	100'00	2.055.000	119'48

Desde el punto de vista del agente receptor de las transferencias, en el cuadro 6 se aprecia, en términos de créditos iniciales, cuál ha sido su distribución entre Organismos y demás Entes beneficiarios de las mismas.

Los Organismos Autónomos de la Junta son los principales agentes receptores, absorbiendo el 67'57% de las transferencias, frente a un 5'44% del ejercicio anterior. La Agencia del Medio Ambiente y el Instituto Andaluz para la Reforma Agraria canalizan el 97'89% de los fondos dirigidos a sus Organismos, ambos de nueva creación durante 1984, al objeto de instrumentar la política agraria y la conservación de espacios naturales, puesta en marcha por el Gobierno Andaluz. Esos recursos tienen su origen, en gran parte, en las transferencias de IRYDA e ICONA.

Los otros agentes receptores de importancia son las Corporaciones Locales y las Empresas Privadas, la primera con una participación del 18'24%, y las segundas con un 11'62%. Aunque ambos agentes experimenten un retroceso en su participación de las transferencias de capital, sin embargo, se produce un incremento notable de la inversión respecto a 1984. Las Corporaciones Locales ven aumentados los fondos transferidos por la Junta en un 88'58%, y las Empresas Privadas en un 78'74%, que significan la disposición de 2.000 millones más para las primeras y 1.200 millones adicionales para las segundas.

El cuadro 7 refleja la distribución de las operaciones financieras, donde se destaca especialmente la contribución de la Junta en el capital social de SOPREA, sociedad a través de la que se instrumenta una parte considerable de las actividades de promoción económica de la Administración Autónoma. La amortización de la Deuda Públi-

ca constituye el otro gran concepto de la inversión financiera.

Debido a la importancia que tiene SOPREA como instrumento utilizado por la Junta, para desarrollar su política económica, hemos elaborado el cuadro 8, donde se detalla las inversiones de esta Empresa. De él se desprende que el 99'46% de la inversión se dirige a otras empresas, configurándose la sociedad, como una institución financiera que permite la potenciación de las inversiones de la Junta dirigidas hacia determinados sectores productivos deprimidos o en declive. Esta potenciación puede alcanzarse de forma más eficaz mediante la constitución de una sociedad anónima, donde conjuntamente con los fondos públicos de la Junta, pueden concurrir fondos de otras instituciones y/o entidades públicas o privadas.

En el cuadro 9 se realiza una clasificación funcional de la inversión, de la que extraemos los siguientes comentarios:

- El 80'55% de la inversión se dirige hacia: bienes públicos de carácter social (47'25) y bienes públicos de carácter económico -infraestructura fundamentalmente- (33'30). Situación que se explica por las limitaciones que impone la principal fuente financiera de las inversiones, el F.C.I La Ley 7/1984 del F.C.I constriñe el destino de los recursos de Fondo básicamente a infraestructura y equipamiento. Junto con ese fuerte condicionante financiero se presenta el de la inversión ligada a los Servicios transferidos, cuya finalidad está definida de antemano.
- Las actividades de promoción económica alcanzan un escaso 11'4% -si agregamos las funciones 6, 7 y 8-, que es consecuencia del reducido margen de maniobra que le permi-

Cuadro 8

PRESUPUESTO DE GASTOS DE LA JUNTA DE ANDALUCIA PARA 1985
DISTRIBUCION DE LAS INVERSIONES DE SOPREA EN TERMINOS DE CREDITOS INICIALES
(Cifras en miles de ptas.)

	1985	% s/total	1984	% s/total	Variación absoluta	Δ % 85/84
Inmovilizado Material	17.000	0'54	37.000	1'21	-20.000	-54'05
Gastos Amortizables	-	-	64.000	2'09	-64.000	-100'00
Inversiones Financieras en Empresas fuera del Grupo.	3.110.000	99'46	2.877.000	93'99	233.000	8'10
Otras Inversiones Financieras (Avaless)	-	-	70.000	2'29	-70.000	-100'00
Variaciones Activos y Pasivos del Circulante	-	-	13.000	0'42	-13.000	-100'00
TOTAL.....	3.127.000	100'00	3.061.000	100'00	66.000	2'16

**CLASIFICACION FUNCIONAL DE LAS INVERSIONES INCLUIDAS EN EL PRESUPUESTO
CONSOLIDADO DE LA JUNTA DE ANDALUCIA PARA 1985**

(Cifras en millones de ptas.)

FUNCIONES	1985	% s/total	1984	% s/total	Variación absoluta	% 85/84
1. Servicios de Carácter General	2.206'9	2'34	961'4	1'43	1.245'5	129'55
1.1. Alta Dirección	410'0	0'43	302'7	0'45	107'3	35'45
1.2. Administración General	1.536'9	1'63	644'7	0'96	892'2	138'39
1.3. Justicia	260'0	0'28	14'0	0'02	246'0	1.757'14
2. Defensa, Protección Civil y Seguridad Ciudadana .	197'2	0'21	461'5	0'69	-264'3	-57'27
3. Seguridad, Protección y Promoción Social	2.636'4	2'79	2.219'8	3'30	416'6	18'77
4. Producción de Bienes Públicos de Carácter Social	44.611'7	47'25	41.190'2	61'25	3.421'5	8'31
4.1. Sanidad	8.767'0	9'28	7.506'9	11'16	1.260'1	16'79
4.2. Educación	15.336'1	16'24	14.622'0	21'75	714'1	4'88
4.3. Vivienda	15.062'7	15'95	15.292'0	22'74	-229'3	-1'50
4.4. Bienestar Comunitario	1.646'2	1'75	61'2	0'09	1.585'0	2.589'87
4.5. Cultura	3.131'6	3'32	2.758'1	4'10	373'5	13'54
4.6. Otros Servicios Comunitarios y Sociales.	668'1	0'71	950'0	1'41	-281'9	-29'67
5. Producción de Bienes Públicos de Carácter Económico	31.448'1	33'30	12.560'6	18'68	18.887'5	150'37
5.1. Infraestructura Básica y del Transporte	17.260'7	18'28	8.915'6	13'26	8.345'1	93'60
5.2. Infraestructura Agraria	14.088'4	14'92	3.525'0	5'24	10.563'4	299'67
5.3. Investigación Científica, Técnica y Aplicada.	19'0	0'02	30'0	0'05	-11'0	-36'67
5.4. Información Estadística Básica	80'0	0'08	90'0	0'13	-10'0	-11'11
6. Regulación Económica de Carácter General	865'0	0'92	726'5	1'08	138'5	19'06
6.1. Comercio	760'0	0'81	662'5	0'99	97'5	14'72
6.2. Actividades financieras	105'0	0'11	64'0	0'09	41'0	64'06
7. Regulación Económica de Sectores Productivos ...	6.951'9	7'36	7.007'8	10'42	-55'9	0'80
7.1. Agricultura, Ganadería y Pesca	2.044'4	2'17	1.926'3	2'86	118'1	6'13
7.2. Industria	3.564'6	3'78	3.760'0	5'59	-195'4	-5'20
7.3. Energía	127'0	0'13	150'0	0'22	-23'0	-15'33
7.4. Minería	134'0	0'14	166'5	0'25	-32'5	-19'52
7.5. Turismo	1.081'9	1'14	1.005'0	1'50	76'9	7'65
8. Reconversión, Reindustrialización y Desarrollo Empresarial	2.947'2	3'12	1.172'0	1'74	1.775'2	151'47
8.1. Reconversión Industrial y Reindust.	750'0	0'79	-	-	750'0	-
8.2. Desarrollo Empresarial	2.197'2	2'33	1.172'0	1'74	1.025'2	87'47
9. Transferencias a Corporaciones Locales	309'5	0'33	895'8	1'33	-586'3	-65'45
10. Otras sin asignación de Programas	250'0	0'26	50'0	0'08	200'0	400'00
11. Deuda Pública	2.000'0	2'12	-	-	2.000'0	-
TOTAL	94.423'4	100'0	67.245'6	100'00	27.178'3	40'42

**TERRITORIALIZACION DE LA INVERSION RECOGIDA EN EL PRESUPUESTO
CONSOLIDADO DE LA JUNTA DE ANDALUCIA. AÑO 1985**

(Cifras en millones de pesetas)

Unidad de gasto	Parlamento	Gobernación	Presidencia	Economía P.I.E.	Hacienda	Política Territor.	Agricult. y Pesca	Turismo Com., Tr.	Trabajo y S.S.	Salud y Consumo	Educación y Ciencia	Cultura	Diversas Consejer.	SOPREA	A.M.A.	I.A.R.A.	TOTAL	% TOTAL	
Almería.....	-	97'1	-	-	5'8	2.951'7	62'2	119'8	149'4	125'0	1.072'8	5'0	-	-	167'3	991'1	5.747'2	6'22	
Cádiz.....	-	295'8	-	750'0	8'4	4.123'7	272'5	149'8	141'2	185'0	2.349'1	36'7	-	-	145'5	1.433'8	9.891'5	10'70	
Córdoba.....	-	111'2	-	-	8'4	2.884'2	112'0	80'0	58'5	190'0	1.274'3	-	-	-	41'6	1.704'3	6.464'5	6'99	
Granada.....	-	111'1	-	-	8'4	2.366'3	18'2	329'8	99'0	224'0	1.708'7	108'2	-	-	246'2	1.213'5	6.433'4	6'96	
Huelva.....	-	103'7	-	-	5'8	2.828'6	250'5	114'7	107'3	135'0	1.072'8	50'0	-	-	57'2	1.656'2	6.381'8	6'91	
Jaén.....	-	98'1	-	-	5'8	2.353'5	7'0	26'4	84'9	179'0	1.014'8	5'6	-	-	464'1	1.572'6	5.811'8	6'29	
Málaga.....	-	98'8	-	-	11'2	3.073'6	98'2	299'7	32'5	271'0	2.305'8	11'5	-	-	84'5	1.858'8	8.145'6	8'81	
Sevilla.....	410'0	354'9	31'0	-	11'2	4.286'7	107'6	221'4	317'8	443'0	2.885'4	3'0	-	-	166'4	3.129'3	12.366'7	13'38	
Diversas provincias.....	-	20'8	121'9	1.105'1	65'0	6.798'9	3.332'4	1.297'3	1.645'8	7.047'0	1.652'5	2.911'6	1.254'0	3.127'0	273'4	528'7	31.181'4	33'74	
TOTAL.....	410'0	1.291'5	152'9	1.855'1	130'0	31.666'2	4.280'6	2.638'9	2.636'4	8.799'0	15.336'2	3.131'6	1.254'0	3.127'0	1.646'2	14.088'3	92.423'9	100'00	
DEUDA PUBLICA.....																		2.000'0	
TOTAL.....																		94.423'9	

te a la Junta la financiación propia destinada a la inversión.

- La Reconversión Industrial y Reindustrialización aparece dotada por primera vez en este ejercicio con 750 millones, motivado por la declaración de una Zona de Urgente Reindustrialización en Andalucía (Cádiz).
- Se observa un cambio de sentido, respecto a 1984, entre las funciones 4 y 5. En el Presupuesto de 1985, contrariamente a lo acontecido en el anterior, se destina más inversión a infraestructura que a inversiones sociales. La explicación se encuentra más en causas condicionantes que voluntaristas, porque la inversión ligada a la transferencia de los Servicios, que tienen fuerte peso, dirigen el empleo de los recursos -sobre todo los nuevos Servicios transferidos- con mayor intensidad hacia infraestructura que al equipamiento social.

Pocas consideraciones pueden hacerse sobre la distribución espacial de la inversión, ya que el 33'74% de la misma está sin territorializar en el Presupuesto inicial. La ubicación a lo largo del ejercicio de esa inversión no territorializada no dudamos que ha de alterar sustancialmente esta primera participación de las provincias en el gasto. No obstante, en el cuadro 10 hemos recogido la distribución provincial de las inversiones, para información del lector.

3. EL ESTUDIO FINANCIERO.

Las fuentes de financiación para sufragar los gastos de inversión pueden agruparse en dos categorías: los recursos transferidos y los recursos tributarios y propios. Las primeras obtienen sus fondos por las transferencias que la Administración Central envía a la Comunidad. Estas transferencias van ligadas a distintos orígenes que trataremos posteriormente. La segunda categoría engloba los fondos que la Junta obtiene por la vía del endeudamiento y/o el ahorro y los que proceden de los tributos cedidos por el Estado, conjuntamente con la participación en los impuestos no cedidos, para financiar el coste efectivo de los Servicios traspasados, estos fondos deben cubrir también los gastos corrientes de dichos Servicios, de ahí que algunos autores hablen de ahorro, término que no apoyamos, pues en la valoración de los Servicios contemplan también las inversiones, sobre las que existe un compromiso de ejecución.

La distinción de esas categorías tal vez no sea la más relevante para analizar la financiación de las inversiones, aunque resulte de interés. Preferimos otra clasificación, donde se resalte de forma más clara la naturaleza misma de la fuente financiera, más que procedencia, a tal efecto distinguiremos: el F.C.I., los recursos propios de la Comunidad Autónoma -ahorro y/o endeudamiento- y los recursos directamente ligados a la transfe-

Cuadro 11

FINANCIACION DE LOS GASTOS DE INVERSION DEL PRESUPUESTO DE LA JUNTA DE ANDALUCIA PARA 1985

(Cifras en millones de ptas.)

FUENTES FINANCIERAS	1985	% s/total	1984	% s/total	Variación absoluta	% 85/84
Recursos Transferidos	60.350'5	65'20	44.707'4	67'96	15.643'1	34'99
- Transferencias vía F.C.I.	51.901'4	56'07	35.830'5	54'47	16.070'9	44'85
- Transferencias ligadas a Servicios (Coste efectivo) ..	7.666'3	8'28	5.814'0	8'84	1.852'3	31'86
- INSERSO	(450'0)	(0'49)	-	-	(450'0)	-
- INSALUD	(6.742'0)	(7'28)	(5.814'0)	(8'84)	(928'0)	(15'96)
- IRESCO	(474'3)	(0'51)	-	-	(474'3)	-
- Otras Transferencias	782'8	0'85	3.062'9	4'65	-2.280'1	-74'44
Recursos Tributarios y Propios	32.211'9	34'80	21.077'2	32'04	11.134'7	52'83
- Emisión Deuda Pública	12.750'0	13'77	10.400'0	15'81	2.350'0	22'60
- Reintegro préstamo	250'0	0'27	50'0	0'08	200'0	400'00
- Tributos Cedidos y participación en impuestos no cedidos	19.211'9	20'76	10'627'2	16'15	8.584'7	80'78
TOTAL FINANCIACION	92.562'4	100'00	65.784'6	100'00	26.777'8	40'70

cia de los Servicios—, prescindiremos de los reintegros de préstamos por su cuantía y por la atipicidad de la fuente para financiar inversiones. Esta última clasificación de las fuentes financieras es la que nos servirá de base para nuestros comentarios.

El F.C.I se muestra como la principal fuente de financiación de las inversiones, proporcionando el 56'07% de los recursos y experimentando un considerable incremento, 44'85%, respecto al ejercicio anterior. Circunstancia que tiene su origen en el notable avance que se transmitió al proceso de transferencia de los servicios durante 1984, que situó éste en un 92% de las competencias. Los recursos del F.C.I. deben aplicarse a financiar inversión nueva, con las limitaciones que a su destino impone la propia Ley del Fondo, donde teóricamente no caben las inversiones de promoción económica, condicionante que obstaculiza considerablemente la operatividad del mismo para instrumentar una política económica propia de la Comunidad. Asimismo se le ha encomendado la financiación exclusiva de la inversión nueva que corresponde a los servicios transferidos, mostrándose insuficiente para esta finalidad.

Para soslayar los inconvenientes del F.C.I la Comunidad Autónoma recurre a la obtención de fondos con medios propios, a los que sólo puede acceder mediante financiación externa, ya que el ahorro en sentido estricto no existe en el Presupuesto. Los recursos de esta fuente se destinan también a financiar inversión nueva, cubriendo las insuficiencias del Fondo y los obstáculos que el mismo presenta en su aplicación. Estos recursos

se configuran como los más importantes con que cuenta la Junta para articular su política económica. Suponen el 13'77% de la financiación disponible para amparar las inversiones, experimentando el importante aumento del 22'6%, respecto a 1984, que pone de manifiesto el esfuerzo financiero que la propia Comunidad Autónoma dirige hacia la inversión.

Por último nos referiremos a los recursos que vienen ligados directamente al traspaso de los Servicios, y que se destinan fundamentalmente a financiar las inversiones de reposición. Parte de estos recursos llegan mediante transferencias con la finalidad explícita de financiar determinadas inversiones, tal es el caso de las transferencias del INSALUD, INSERSO y otras. Pero la cuantía más importante de esta fuente financiera se obtiene de los tributos cedidos por el Estado a la Comunidad Autónoma y de la participación de ésta en los tributos no cedidos. Considerando que los recursos allegados por este conducto han de destinarse a sufragar, no solamente las inversiones, sino también los gastos corrientes, que asimismo ocasiona el traspaso de los Servicios, esta fuente financiera se constituye en una fuente de financiación conjunta para inversiones y gastos corrientes.

En el Presupuesto de 1985, y debido al importante avance del proceso de transferencias, que hemos resaltado anteriormente, los recursos provenientes de este tipo de financiación han experimentado un notable aumento respecto al ejercicio de 1984, cifrado éste en un 41'82%, que ha permitido pasar de 19.504'1 millones de pesetas en 1984, a 27.661 millones de pesetas en 1985.