

ALGUNOS ASPECTOS DEL DEBATE ACTUAL SOBRE LA ECONOMIA PUBLICA ESPAÑOLA: UNA VISION DESDE ANDALUCIA.

**José Manuel Castillo López.
Universidad de Granada.**

0.-PRESENTACION.

En esta ponencia presento una visión general de algunos aspectos de un trabajo más amplio, provisionalmente finalizado, que, en síntesis, constituye un estudio institucional y económico de la creación, evolución, principales características financieras que presenta la situación actual del Sector Público Autonómico Andaluz y de los retos y alternativas que se le plantean ante las diversas, renovadas y recientes aspiraciones y sensibilidades territoriales en el Estado de las Autonomías, la ampliación de la Unión Europea y la creciente globalización económica.

El debate autonómico es uno de los temas al que más atención está prestando la clase política, los investigadores e intelectuales de este país, desde la aprobación de la Constitución española pero particularmente en las últimas fechas. En realidad, este debate tiene un contenido multifacético (político, histórico, cultural....y, sobre todo, económico) pero, por otro lado, el texto constitucional superó en este sentido con amplitud las perspectivas de algunas comunidades y, ahora, está resultando escaso para otras, pero, en todo caso, fue aprobado hace 25 años y en este periodo se han producido en el Estado importantes cambios sociales, económicos e institucionales, entre los que destacan los procedentes del desarrollo asimétrico del Estado de las Autonomías y de nuestra pertenencia a la Unión Europea.

La perspectiva histórica desvela la extraordinaria importancia que ha tenido Andalucía en el proceso autonómico del Estado español. En realidad, la singularidad seguida por esta Comunidad y, en particular, el Referéndum del 28 de febrero de 1980 significó un decisivo elemento perturbador respecto a las previsiones iniciales contenidas en la Constitución Española de 1978. De hecho, una parte significativa de la

doctrina¹ cuestiona claramente la constitucionalidad del proceso seguido por la región andaluza en tanto que otra recurre a la teoría jurídica de la “mutación constitucional”² para justificar esta aparente irregularidad. En definitiva, el modelo de organización territorial previsto en la Constitución entra en crisis. En parte por esta razón, a partir de aquí la mayor parte de las comunidades pretenden tener las instituciones y alcanzar las mismas cotas de autonomía que las previstas para las denominadas nacionalidades históricas

En este trabajo se abordan sintéticamente algunos aspectos del debate que actualmente que se está desarrollando en España acerca de la descentralización territorial, desde la perspectiva de Andalucía³, utilizando principalmente los instrumentos jurídico y económico, por tanto, apoyándonos principalmente en las cuentas públicas, en la legislaciones europea, española y autonómica más estrictamente financieras. Se enuncian las características generales del Sector Público en Andalucía, se plantean varios de los retos y se esbozan algunas de las opciones que se le presentan actualmente.

En particular, discuto brevemente sobre algunas cuestiones que son comunes al debate actual en Economía Pública en la mayor parte del Estado español

- La Balanza Fiscal de Andalucía con España y Europa.
- La Deuda Histórica.
- La Agencia Tributaria Autonómica
- Efectos y alternativas para Andalucía ante la globalización económica y la ampliación de la Unión Europea: Una nueva estrategia pública para Andalucía.

II.- ORIGEN DEL SECTOR PUBLICO ANDALUZ

Existe disponible una amplia relación de obras que abordan las causas más inmediatas de la situación económica de Andalucía. Una

¹ Vid. Entre otros, Bonachela, M. (1984)

² Esta teoría jurídica postula que los avatares sociales pueden provocar cambios en el significado de la constitución sin necesidad de alterar su redacción.

³ Esta perspectiva no se refiere necesariamente a la oficial de la Junta de Andalucía, si no a la del autor, tomando como base la información de que ha dispuesto y el enfoque económico.

apresurada síntesis de la misma puede realizarse entorno a dos autores que, junto a algunos de sus seguidores, representan las dos corrientes más solventes científicamente. Por un lado, se trata de Manuel Delgado Cabezas, cuyo libro *Dependencia y Marginación de la Economía Andaluza* (1981) es sobradamente ilustrativo de los postulados que lo sustentan y, por otro, Jordi Nadal con *Industrialización y desindustrialización del Sureste español* (1972), que desvela que Andalucía a mediados del siglo XIX se situaba a la cabeza de las regiones españolas en cuanto a renta *per cápita*.

En fin, las características que presentaba la economía andaluza a comienzos de la década de los ochenta denotaban la existencia de un notable atraso económico, que es explicado tanto por factores exógenos como endógenos, y que, además, adquieren una mayor influencia en el ambiente de crisis económica internacional pero, sobre todo, por razones estructurales que hunden sus raíces en épocas anteriores.

Ahora bien, debe resultar conocido por esta y futuras generaciones que nuestro atraso económico no es consustancial a la identidad andaluza. No es necesario remitirse a brillantes pasajes de nuestra Historia en las que, por ejemplo, la Bética fue la más importante potencia cultural del ámbito civilizatorio romano occidental o que, con la dinastía andalusí de los Omeya, en Al-Andalus se alcanzan las más altas cotas en las ciencias, la filosofía, las artes y la técnica; y todo ello en total contraste con la oscuridad predominante en el resto de la Península y Europa, que esta aportación andaluza a la civilización en todas las materias antes citadas fue de tan extraordinario valor que determinaría su posterior desarrollo. Más allá, **en Al-Andalus, la convivencia, la interinfluencia, la solidaridad, etc, entre grupos étnicos, religiones, etc, que participaban de una estructura común de mediterraneidad** desvela que la sociedad *andalusi* conoció mayor esplendor que en épocas posteriores.

Andalucía, salvo reducidos episodios en su efímero proceso autonómico, no cuenta con tradición ni experiencias recientes en el autogobierno, ni siquiera con fuerzas políticas de corte regionalista o autonomista que, en su caso, hubiesen articulado esa aspiración

colectiva. Por tanto, del mismo modo que en otras CCAA, el proceso democratizador en España ha sido el catalizador del debate, el despertador, en unos casos, y el generador, en otros, de la conciencia autonómica andaluza, sin minusvalorar, por supuesto, el innegable valor cualitativo del sustento ideológico aportado por el Andalucismo histórico, para quien la reivindicación del autogobierno para Andalucía se basa en que esta Comunidad es una nacionalidad política de raíces históricas en pie de igualdad con otras.

Acertadamente, tal vez no existiera otra forma eficaz de hacerlo, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía en su art. 12.3 en vez de, como ocurre en otros ordenamientos jurídicos autonómicos, relacionar una serie de principios económicos que deben guiar la actuación de los poderes públicos económicos, aquí directamente se enumeran las actuaciones destinadas a solucionar precisamente los problemas económicos antes mencionados y, en consecuencia, al logro de estos objetivos han estado dirigida confesadamente la planificación económica andaluza.

En efecto, desde los inicios del proceso autonómico en Andalucía el Estatuto de Autonomía y el consiguiente margen de autogobierno se concibieron principalmente como un instrumento político para liberar a esta Comunidad de la marginación y del subdesarrollo económicos y sociales.

III.-ALGUNOS ASPECTOS DEL SECTOR PUBLICO ANDALUZ ACTUAL.

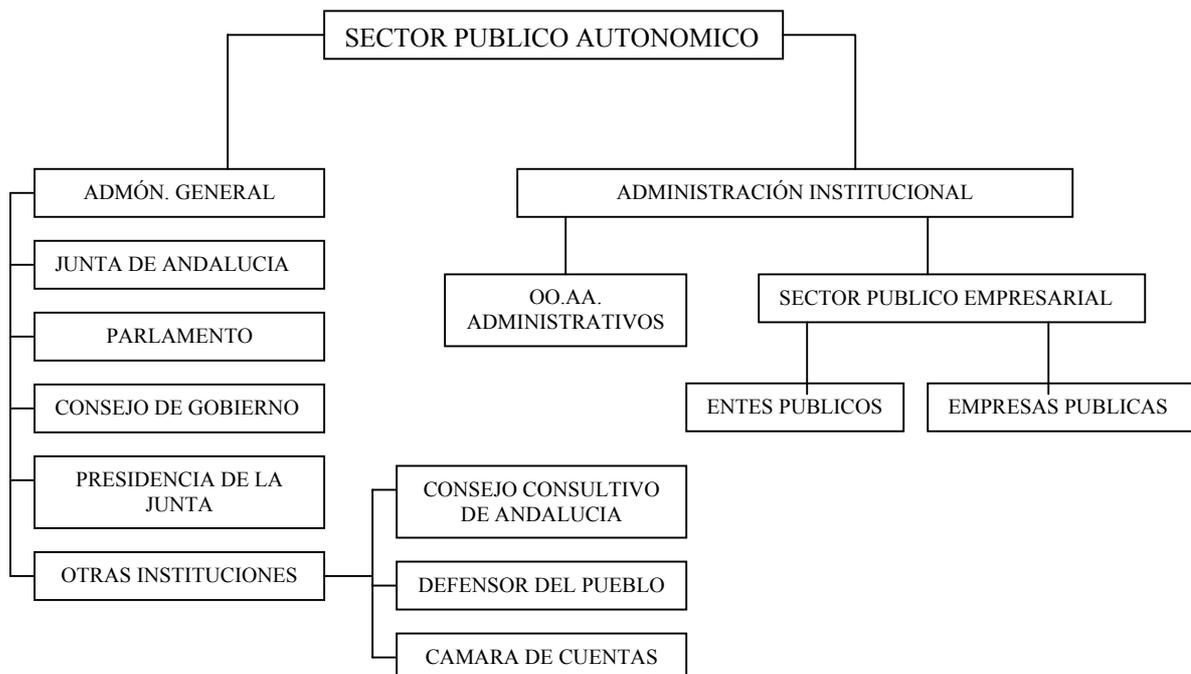
Obviamente, las dimensiones del sector público autonómico son multifacéticas, máxime en periodos, como el actual, en el que se están operando rápidos cambios. No obstante, los siguientes apartados servirán para obtener una idea de la evolución y situación actual de los principales aspectos más estrictamente financieros y organizativos.

A) Delimitación Institucional del Sector Público Autonómico Andaluz.

Junto a la Administración General referida a la Junta de Andalucía y que organiza políticamente el Gobierno de la Comunidad, se sitúa la Administración Institucional que se clasifica en Organismos Autónomos Administrativos y Sector Público Empresarial

Los organismos autónomos administrativos son entidades de Derecho Público a las que se les encomienda la organización y administración de algún servicio de esta naturaleza. Por su lado, el sector público empresarial está formado por dos tipos diferenciados de organismos, es decir, entes públicos o entidades de Derecho Público, con personalidad jurídica propia pero que han de someter su actividad al ordenamiento jurídico privado y empresas públicas o sociedades mercantiles, en cuyo capital participa de forma mayoritaria la Junta de Andalucía, directa o indirectamente.

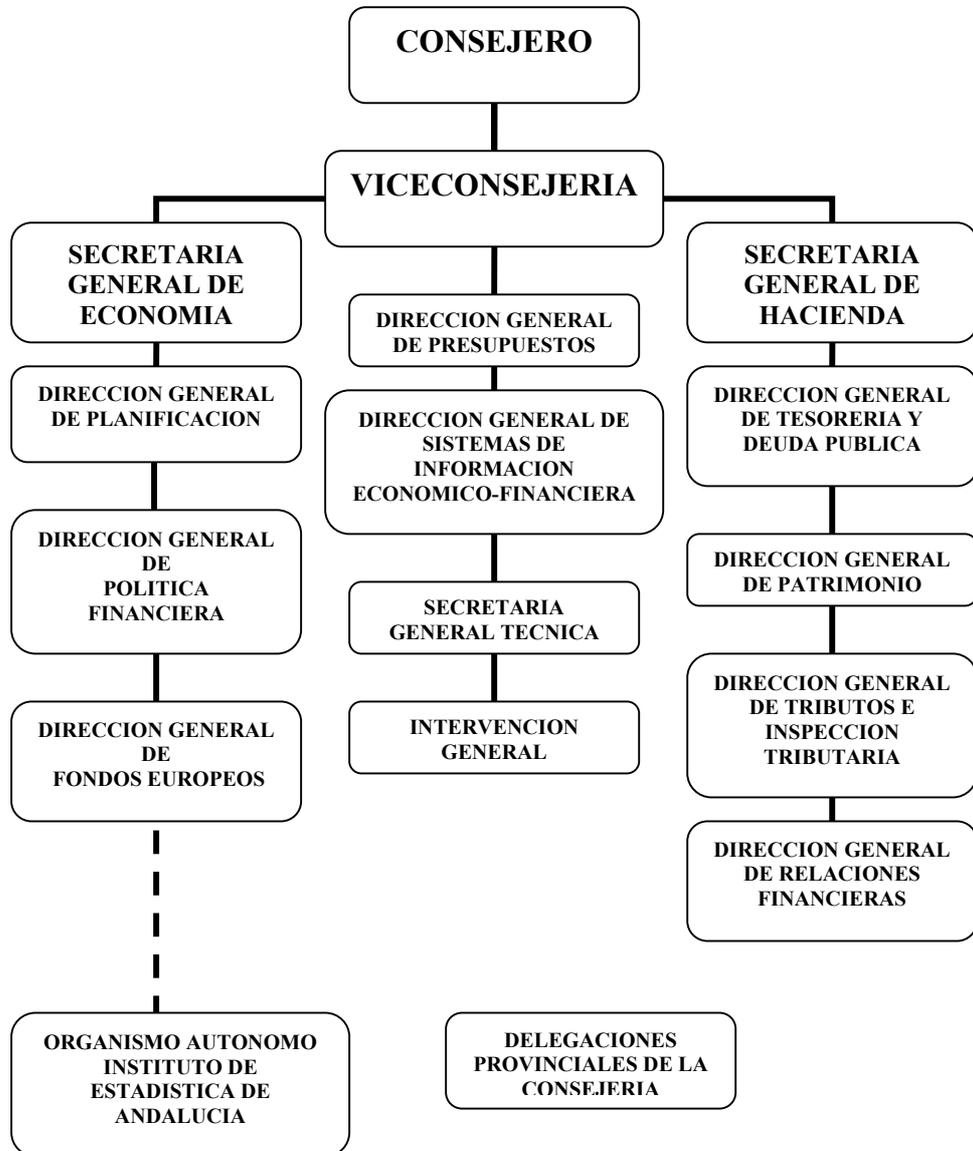
GRAFICO Nº 1. ORGANIZACIÓN DEL SECTOR PUBLICO AUTONOMICO EN ANDALUCIA.



Por su lado, los aspectos básicos de la Hacienda Autónoma de Andalucía vienen regulados en determinados artículos del Estatuto de Autonomía, que están desarrollados en la Ley General 5/1983, de 19 de julio de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en la que, particularmente, el art. 2 define a la Hacienda de la Comunidad Autónoma de Andalucía *como el conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico, cuya titularidad corresponde a la Junta de Andalucía y a sus órganos e instituciones*. Por su lado, el art. 30 determina que *el Presupuesto de la Comunidad Autónoma constituye la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la Junta y sus órganos e instituciones y de los derechos que prevé liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como de los programas de actuación, inversión y financiación de las empresas*.

Aunque obviamente las competencias económicas de la Junta de Andalucía son desarrolladas por todas las Consejerías y demás organismos que la componen, la elaboración de los Presupuestos de la Junta de Andalucía corresponde a la Consejería de Economía y Hacienda, por lo que dedicamos a ella una atención particular. No obstante, desde el punto de vista cuantitativo, para el Presupuesto del ejercicio del 2005 destacan las consejerías de Salud (6.629.836.269 euros) y Educación (3.948.951.732 euros) como los Departamentos que realizan la mayor parte del Gasto autonómico seguido a una considerable distancia de la Consejería de Innovación Ciencia y Empresa (1.377.503.787 euros). La Consejería de Economía y Hacienda únicamente tiene previsto gastar en el ejercicio 2005 la cantidad de 191.886.164 euros.

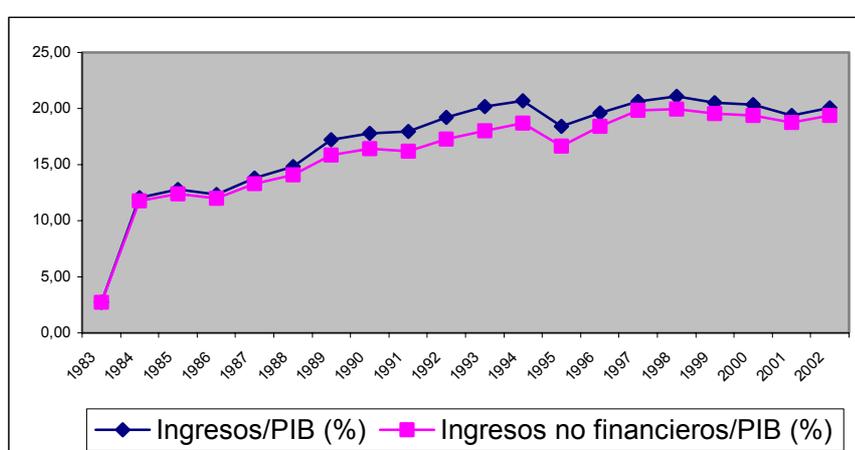
GRAFICO Nº 2: ORGANIZACIÓN DE LA CONSEJERIA DE ECONOMIA Y HACIENDA DE LA JUNTA DE ANDALUCIA.



B) Los Ingresos públicos y el Sistema de Financiación Autonómico.

La evolución de los ingresos públicos autonómicos refleja nítidamente tanto las alteraciones económicas fundamentales, señaladamente la crisis económica 93-95, como los institucionales, sobre todo, los relacionados con el Sistema de Financiación Autonómica.

GRAFICO Nº3. EVOLUCION DE LOS INGRESOS PRESUPUESTARIOS E INGRESOS NO FINANCIEROS DE LA C.A. ANDALUZA (% Ingresos/PIB)



FUENTE: Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía (varios años) y elaboración propia.

Del análisis de la evolución de la clasificación económica de los ingresos llama poderosamente la atención los cambios producidos con la entrada en vigor de último cambio en el Sistema de Financiación Autonómico, dirigido al incremento de la corresponsabilidad fiscal. En efecto, en tanto que en todos los periodos anteriores, las transferencias corrientes representaban la partida más importante del presupuesto, llegando en el año 2002 a situarse en el 80,5%, en el año 2003, opera una fuerte reducción hasta significar únicamente el 49% de los ingresos totales, colaborando a compensar esta reducción los correspondientes incrementos de los capítulos de impuestos directos e indirectos.

La Disciplina Presupuestaria en los ingresos corrientes es muy alta en todo el periodo de estudio, pero, además, opera una gran mejora en los últimos años. Es del 8,02% en el año 1994 llegando a alcanzar las modificaciones presupuestarias sólo el 3% de los créditos iniciales en el

año 2002. Hay que resaltar que este indicador está influenciado por la eficacia general de la Administración competente y, en particular de la calidad de las estimaciones de los correspondientes conceptos presupuestarios, sin olvidar, por supuesto los acontecimientos no previstos.

En el mismo sentido evoluciona la Eficacia Recaudatoria.

Junto, obviamente, a los cambios cualitativos y cuantitativos producidos en el Sistema de Financiación Autonómica, en el primer caso, las novedades más importantes en los ingresos de la Comunidad Andaluza es el reciente establecimiento de una serie de tributos ecológicos.

En efecto, en la Ley de Acompañamiento a los Presupuestos de 2004, LEY 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas se han creado los siguientes tributos:

-Tasa para la protección del Medio Ambiente, que somete a la denominada "autorización ambiental integrada a todas las actuaciones de construcción montaje, explotación, traslado, así como de modificación sustancial de instalaciones en las que se desarrollen actividades de especial incidencia en el medio ambiente.

-Impuesto sobre la Emisión de Gases a la Atmósfera, que grava la incidencia que nuestra Comunidad tiene la emisión de ciertas sustancias.

-Impuesto sobre la Contaminación Atmosférica.

-Impuesto sobre Vertidos a las Aguas litorales.

-Impuesto sobre Residuos Radiactivos.

-Impuesto sobre Depósito de Residuos Peligrosos.

La mayor parte de estos tributos aún no tienen eficacia, ya que se carece de las oportunas normas de desarrollo pero, sobre todo, de una Administración adecuada. Esta ausencia se presenta como un elemento preocupante, ante la reiteradamente manifestada ausencia de poder taumatúrgico de las normas. En definitiva, existe el evidente peligro de, además de la aparición de las conocidas distorsiones sobre la eficiencia y la equidad que provoca el desigual incumplimiento tributario, que se malgaste el capital social que inspiró e impulsó políticamente el establecimiento de estas figuras tributarias.

C) Racionalidad musgraviana y el Gasto Público de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Globalmente, las operaciones corrientes en el año 2003 representan el 78%, las operaciones de capital el 17,2% y las operaciones no financieras el 4,8%, lo que permite calificar a este Presupuesto, tras **intermediador financiero**, como de **prestación de servicios**, aunque, sin duda, la intermediación financiera constituye, en realidad, una prestación de servicios.

CUADRO Nº 1: CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL PRESUPUESTO DE GASTOS.(%)

| CAPÍTULOS | 1984 | 1989 | 1993 | 1998 | 2003 |
|----------------------------|---------------|----------------|---------------|----------------|----------------|
| 1. Personal | 44,41 | 20,68 | 39,72 | 33,84 | 32,5 |
| 2. Bienes y serv. | 10,87 | 2,22 | 6,94 | 8,8 | 9,5 |
| 3. Inter. / Gast. Fin. | 0,27 | 1,22 | 4,06 | 3,56 | 2,4 |
| 4. Transf.corr. | 27,54 | 52,81 | 26,15 | 34,49 | 33,6 |
| 5. Amortizaciones. | 0,40 | | 0,18 | | |
| TOTAL OPER.COR. | 83,5 | 76,94 | 77,05 | 80,69 | 78 |
| 6. Inversiones | 14,93 | 12,32 | 13,85 | 6,97 | 7,2 |
| 7. Transf.... capital | 1,14 | 9,71 | 6,13 | 8,19 | 10 |
| TOTAL OPER. CAP. | 16,07 | 22,03 | 19,99 | 15,16 | 17,2 |
| 8. Activos financ. | 0,43 | 0,46 | 1,57 | 0,09 | 0,1 |
| 9. Pasivos financ. | | 0,57 | 1,39 | 4,06 | 4,7 |
| TOTAL OPER. FIN. | 0,43 | 1,03 | 2,96 | 4,15 | 4,8 |
| TOTAL GENERAL | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |
| Total mill. pesetas | 398398 | 1015435 | 643634 | 2464543 | 3445907 |

FUENTE: Presupuestos de la Junta de Andalucía.

Las funciones desarrolladas por la Comunidad Autónoma de Andalucía se van a agrupar en torno a “Políticas de Gasto” que, en realidad, no son sino otra forma de clasificar los diversos programas, en este caso y fundamentalmente, en torno a las funciones musgravianas del Sector Público. De este modo, analizaremos la racionalidad económica de las políticas llevadas a cabo por la Junta de Andalucía, desde la perspectiva de la adecuación existente entre el tamaño y nivel jurisdiccional de la Comunidad Autónoma de Andalucía y la naturaleza y dimensión de los asuntos que tiene encomendados gestionar.

En el Cuadro nº 2 se recogen los Presupuestos de Gastos de la Junta de Andalucía referidos a los años 1996 y 2003, clasificados por grupos de funciones musgravianas y otras no contempladas por este autor.

CUADRO Nº 2: RAMAS DE POLITICAS DE GASTO (% sobre total)

| | 1996 | 2003 |
|----------------------|-------------|-------------|
| Asignación (2,4,5) | 64,07 | 60,61 |
| Distribución (3) | 6,81 | 7,57 |
| Estabil. Y crec. (7) | 6,2 | 12,49 |
| Coste Admini. (1,6) | 5,74 | 3,2 |
| Relaciones inst. (9) | 10,8 | 9,18 |
| Deuda pública (0) | 6,4 | 6,95 |
| TOTAL | 100 | 100 |

FUENTE: Presupuestos de la Junta de Andalucía y elaboración propia.

Los números que indicamos en cada rama de política de gasto se refieren a las siguientes funciones:

- F1: Servicios de Carácter General**
- F2: Defensa, Protección Civil y Seguridad Ciudadana**
- F3: Seguridad, Protección y Promoción Social**
- F4: Producción de Bienes Sociales**
- F5: Producción de Bienes Económicos**
- F6: Regulación Económica General**
- F7: Regulación Económica Sectores Productivos**
- F9: Transferencias Administraciones Públicas**
- F0: Deuda Pública**

Como puede observarse claramente la Comunidad Autónoma de Andalucía destina más del 60% de su Presupuesto al desarrollo de la

función de asignación, por el contrario, 7,57% en distribución y 12,49% en estabilización y crecimiento, por lo que se produce una clara adecuación entre el nivel jurisdiccional de la Junta de Andalucía y la asignación ortodoxa de los recursos financieros a los asuntos que gestiona.

D.-La Cuenta Financiera de la Junta de Andalucía.

La evolución de la Cuenta Financiera de la Junta de Andalucía y Organismos autónomos desvela que en el año 2003 los ingresos corrientes son superiores a los gastos corrientes, de lo que se obtiene un ahorro positivo que resulta suficiente para financiar la Formación Bruta de Capital (Enajenación de inversiones reales- inversiones reales más el saldo de las Transferencias de Capital) de lo que resulta nula la Necesidad de Financiación, cumpliendo con el objetivo de déficit cero del Plan de Estabilización Presupuestario.

Por su lado, también resulta nula la necesidad de endeudamiento neto, en tanto que las fuentes de recursos por activos financieros y depósitos y fianzas equilibran a las necesidades y, finalmente, las amortizaciones de deuda se igualan al endeudamiento bruto.

Pero el análisis de la evolución de la Cuenta Financiera de la Junta de Andalucía y organismos autónomos desvela que el Ahorro Presupuestario (ingresos corrientes-menos gastos corrientes) alcanzó un media del 10% del Presupuesto entre los años 1988 y 1990, con la que ha colaborado a financiar la Formación Bruta de Capital de la economía andaluza, sin embargo, a partir de esta última fecha presenta un cambio de tendencia, comenzando a descender progresivamente y, en consecuencia, no mostrándose suficiente en la mayor parte de los años para financiar a la Formación Bruta de Capital, de lo que ha resultado un déficit creciente que alcanzó en el año 1992 la cifra de 125640,2 mill. de ptas. Sin embargo, desde este año el déficit presupuestario ha operado un gran descenso continuado, particularmente, desde el año 1997, que ha permitido cumplir con el objetivo de estabilidad en el año 2003.

CUÀDRO Nº 3: SALDO PRESUPUESTARIO DE LA JUNTA DE ANDALUCIA (1996 y 2002)

FUENTE: Presupuestos de la Junta de Andalucía y elaboración propia.

| Millones de Pesetas. | 1996 | | 2002 | |
|-----------------------------|-----------|--------------|-------------|--------------|
| | *Derechos | Obligaciones | Derechos | Obligaciones |
| Total operac.Corr. | 1771973 | 1704092 | 2863006 | 2576480 |
| Ahorro | 67880 | | 286527 | |
| Total Opera. Capital | 172597 | 301948 | 183374 | 512680 |
| Capac. Neces. Fina. | -61470 | | -42779 | |
| Activos financieros | 2903 | 2572 | 1512 | 3474 |
| Restdo Presup. | -61139 | | -44741 | |
| Pasivos financieros | 119444 | 52858 | 107948 | 104799 |
| Varia.Neta Pas Fin | 66586 | | 3149 | |
| Sdo Presupuestario | | | 5447 | 41593 |

E.- El sector publico empresarial autonómico.

Las principales características que definen al Sector Público Empresarial de la Comunidad Autónoma de Andalucía son las siguientes:

- Es un conjunto muy heterogéneo de entes en cuanto a su forma jurídica, actividades que desempeñan y marco competitivo en la que desarrollan sus funciones.

-Las unidades que integran el Sector Público Empresarial de la Comunidad Autónoma de Andalucía se clasifican atendiendo a su naturaleza jurídica en dos grupos: Entidades de Derecho Público y Entidades Mercantiles (Art. 6 de Ley General 5/1983, de 19 de julio de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía).

-Contrariamente a los procesos de desregularización y privatización llevados a cabo por el Sector Público Estatal, la Junta de Andalucía ha desarrollado una tendencia de signo contrario, por tanto, creando empresas públicas con estructuras económicas jurídicas y económicas muy diversas, que desarrollan actividades también muy variadas, si bien prevalecen las que realizan actividades de servicios vinculadas a la propia Administración.

-En el año 2000 los Presupuestos de las empresas públicas, representan el 4,34% de los Presupuestos de la Administración y OOAA de la Junta de Andalucía, recibiendo de ésta subvenciones por importe de 3.240.275.000.

-El Sector Público Empresarial de la Junta de Andalucía tiene una escasa incidencia en la producción (0,52%) y en empleo regional (0,49%). Además, presenta unos costes medios 15% superiores a la media regional y a la de la correspondiente rama de actividad y, por tanto, unas productividades aparentes inferiores al 19%.

-Las relaciones de las empresas públicas con el exterior son muy intensas, superiores a la media regional, sin embargo muestran un elevado grado de integración en la economía regional, aunque no se encuentran presentes en los sectores claves de la economía andaluza.

-La mayor parte de estas empresas públicas se financian con recursos no exigibles pero, además, bastantes de estas empresas reciben de la Administración activos en adscripción.

-La rentabilidad financiera del grupo de empresas de la Junta de Andalucía es negativa a lo largo del periodo de estudio, si bien se observa una leve mejoría. En todo caso, este análisis es preciso realizarlo empresa por empresa para dotarlo de auténtica significación económica.

-La Comunidad Autónoma de Andalucía del mismo modo que la mayor parte de las otras Comunidades carece de un régimen jurídico completo y específico de la empresa pública, pese a que son numerosas las referencias que al respecto contiene el Estatuto de Autonomía y, más específicamente, las normativas hacendística y patrimonial autonómicas.

En las recomendaciones del Defensor del Pueblo andaluz, entre otros, en su informe de 1999, a los efectos de la presente investigación, se desvela la insuficiencia de una Ley de Hacienda para regular a un sector público empresarial que cuantitativamente se sitúa en el tercer lugar entre las CCAA.

En fin, éstos y otros argumentos fundamentan la necesidad de una Ley de Estatuto de Empresa Pública para Andalucía.

F.-Incidencia del Sector Publico en Andalucía. Desde la perspectiva de la demanda, el Consumo Público representa en el año 2000 el 9,72% del VAB c.f. regional estimado, que más las transferencias corrientes la incidencia total presupuestaria es del 17,71%. Las operaciones de capital representan el 3,77% del VAB c.f., que delata el enorme esfuerzo destinados a la mejora de la capacidad productiva de la Región.

Por el lado de la oferta, la producción generada por el presupuesto en el año 2000 es del 11,32% del VAB c.f. andaluz, que más las transferencias significan un total de 19,31% del VAB c.f. andaluz.

Y si añadimos la producción de las empresas públicas (sin subvenciones) se obtiene una cifra próxima al 23% Del VAB c.f. Por consiguiente, desde que la Junta de Andalucía asumió el bloque fundamental de las competencias, el Presupuesto de la Comunidad desarrolla un papel esencial en la economía andaluza, siendo determinante, por tanto, en el desarrollo regional y en el bienestar de los ciudadanos.

CUADRO Nº4. LOS PRESUPUESTOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y SUS OOA Y LA ECONOMIA REGIONAL (Millones de pesetas)

| MAGNITUDES Y RELACIONES | PRESUPUESTO 2000 | |
|--|-------------------------|--------|
| RELACIÓN CON LA DEMANDA AGREGADA Y EL VAB cf REGIONAL | | |
| Consumo público | 1.158.107 | |
| Transferencias corrientes | 952.531 | |
| Formación Bruta de Capital | 204.604 | |
| Transferencias de Capital | 244.493 | |
| VAB c.f. Regional (estimación) | 11.914.648 | |
| Consumo Púb./VAB regional. | | 9,72% |
| Cons.Púb.+Transf.Corrientes/VAB reg. | | 17,71% |
| FBC/VAB regional | | 1,72% |
| FBC+Transf.Capital/VAB regional | | 3,77% |
| Aportación a la producción regional | | |
| Remuneraciones salariales | 913.771 | |
| Consumos intermedios (*) | 434.890 | |
| Total VAB c.f.(Presupuesto autonómico) | 1.348.661 | |
| VAB(Presupuestos)/VAB regional | | 11,32% |
| VAB+Transfer.(Presupuesto)/VAB reg | | 19,31% |

FUENTE: Presupuestos de la Junta de Andalucía y elaboración propia.

IV- ALGUNOS ASPECTOS DEL DEBATE ACTUAL EN ESPAÑA SOBRE LA ECONOMIA PUBLICA.

A continuación se discute brevemente sobre algunos de los debates que se están produciendo actualmente en España, señalando la situación o perspectiva de la Junta de Andalucía.

A) La Agencia Tributaria Autonómica.

El fundamento socioeconómico de la descentralización del sector público es que las administraciones locales o regionales, en determinadas condiciones, pueden gastar mejor que los gobiernos centrales, sobre todo, por causa de la ventaja que le supone el mejor conocimiento de las necesidades y preferencias de los ciudadanos que la proximidad les

aporta. Ahora bien, el corolario lógico de la descentralización del gasto es la descentralización del ingreso, puesto que un gobierno no puede decidir racionalmente cuánto gasta si no tiene capacidad de influir en su nivel de ingresos.

El proceso de descentralización de las competencias del Sector Público Estatal en beneficio de las Comunidades Autónomas, pese al indudable incremento de la corresponsabilidad fiscal aportado señaladamente por las últimas variaciones legislativas en materia de financiación autonómica, se ha desarrollado de forma asimétrica y aún no es absolutamente equilibrado. Ha sido general la utilización del argumento del coste político que conlleva para las CCAA el establecimiento y gestión tributarias como la variable más significativa que explica el modo en que se ha llevado a cabo el anterior proceso de descentralización.

Sin embargo, a diferencia de lo que puede ocurrir en la descentralización del gasto, que genera ganancias de eficiencia, equidad y de gestión, *per se*, en el caso de los ingresos puede provocar efectos contrarios e, incluso, perversos (fraude fiscal, incremento de los costes de gestión, competencia fiscal entre CCAA, etc). En todo caso, a la hora de tomar la decisión de descentralizar los ingresos hay que comparar los beneficios derivados de la posibilidad de que los gobiernos regionales y locales decidan su nivel de ingresos con los posibles costes significativos en la eficiencia y en la equidad.

Las formas de descentralización denominadas puras son variadas y lo son aún más si consideramos las modalidades mixtas: La decisión sobre el sistema de descentralización de impuestos ha de considerar, cuando menos, las siguientes posibilidades.

Un tributo **compartido**, a diferencia de los **exclusivos**, es aquella figura que es utilizada por más de un nivel de gobierno. Independientemente, de que el tributo sea compartido o no, si el gobierno central decide sobre su regulación pero el subcentral lo recauda estamos ante un impuesto **cedido**. En último lugar, si además de recaudarlo el gobierno subcentral lo regula, estamos en presencia de un tributo **propio**. En síntesis, la cesión de un tributo produce únicamente efectos similares

a la descentralización de la recaudación, en tanto que un impuesto propio reporta además la descentralización de la capacidad de regular.

Una de las numerosas formas mixtas es la **participación** en los impuestos del gobierno central que se produce cuando éste regula y recauda un impuesto pero debe a transferir una parte de lo recaudado a los gobiernos subcentrales. La facultad asignada a los gobiernos subcentrales de influir en la presión fiscal que recae sobre sus residentes puede generar competencia fiscal entre ellas, estableciendo niveles de fiscalidad ineficientemente bajos, con la finalidad de atraer a su jurisdicción a los factores productivos.

Estos principios expresados en apresurado resumen, junto a la simplicidad, orilla un de los elementos que más influyen en la tributación y recaudación efectiva, este es, la Administración tributaria o, dicho de otro modo, la ausencia de poder taumatúrgico de las normas. Por tanto, en paralelo a la discusión en torno a la equidad y eficiencia de la descentralización impositiva hay que realizar la correspondiente al nivel de la administración que es conveniente que gestione y recaude cada figura tributaria, así como, en su caso, los mecanismos de coordinación entre ellas.

La literatura hacendística está plagada de reformas tributarias justificadas por la necesidad de dotarse una Administración Tributaria más eficaz y eficiente e, incluso, son numerosas las referencias a fracasos de sistemas tributarios explicados por el denominado *fraude organizado por ley*, es decir, incumplimientos fiscales de los ciudadanos basados en que en la norma es de difícil cumplimiento o que no ha dispuesto de medios técnicos humanos adecuados para controlarlo.⁴

Desde el punto de vista de la Administración tributaria, las posibilidades teóricas más importantes serían las siguientes:

-Sistema actual, según el cual el Estado, en la mayor parte de las CCAA, gestiona los impuestos vigentes en todo su territorio y las CCAA gestionan los propios y los cedidos.

⁴ Una revisión de esta literatura puede verse en Castillo, J.M (1995)

-Agencia tributaria única en todo el estado, constituida por un consorcio Estado y CCAA con sedes regionales en todas las autonomías y que gestionarían todo el sistema tributario, tanto el estatal como los autonómicos.

-Agencias tributarias autonómicas, que se ocuparían de la gestión y recaudación de todos los tributos en su ámbito, tanto los impuestos estatales como los autonómicos, que establecerían los imprescindibles acuerdos de coordinación.⁵

Obviamente, existirían otras posibilidades dentro de un Estado de las autonomías asimétrico, esto es el de agencias tributarias autonómicas, similar al vigente en los regímenes forales o el reclamado por otras comunidades históricas y el actual o el consorcio aplicable a las otras CCAA.

La cuestión básica en este momento se resume en la siguiente: ¿Cuál es el tamaño óptimo de la Administración tributaria, es decir, a qué nivel de gobierno corresponde esta función y, por otro, que competencias debe asumir?

Resulta obvio que cada Administración debe de gestionar los tributos que afectan a sus ciudadanos, pero dado que la actividad de los anteriores, en general, y de las empresas, especialmente, se desarrolla

⁵ Según el sistema de Concierto o Convenio Económico del País Vasco o Navarra, respectivamente, con orígenes en el siglo XIX y ratificado en la Constitución española de 1978, los Territorios Históricos disponen tanto de capacidad normativa para regular los impuestos, dentro de la estructura general impositiva del Estado, como de autonomía para la respectiva Diputación Foral para la gestión y recaudación de los mismos, salvo las Rentas de Aduanas y los que se recaudan a través de los Monopolios Fiscales, sin perjuicio de la colaboración con el Estado y la Inspección.

El País Vasco y Navarra transfieren parte de los recursos recaudados a la Administración Española para que haga frente a las cargas generales que son competencia exclusiva del Estado (Relaciones internacionales, defensa, regímenes aduaneros y arancelarios, etc). A esta contribución se le denomina Cupo.

Por lo que se refiere al País Vasco, para el ejercicio y financiación de sus competencias se dispone su propia Hacienda Autónoma, que se articula en torno a una Hacienda General, correspondiente a las instituciones comunes de la Comunidad, y Hacienda Foral, que corresponde a los Órganos Forales de los Territorios Históricos (Diputaciones Forales de Alava, Guipuzcoa y Vizcaya) y, finalmente, las haciendas locales.

La Comisión Mixta del Cupo constituida por doce miembros (tres por las diputaciones forales, tres por el Gobierno Vasco y otros seis por la Administración del Estado) es el órgano básico en el que se producen los pactos y acuerdos relacionados con el Concierto Económico.

actualmente con frecuencia en varias jurisdicciones, la existencia de libertad de movimientos de los factores y la conveniencia de aprovechar las economías de escala, las administraciones tributarias deben tener competencias territoriales lo más amplias posibles y, en todo caso, resultaría imprescindible el establecimiento de los oportunos acuerdos de coordinación y transferencias de información entre las administraciones afectadas. En este sentido, por ejemplo, los tributos sobre bienes inmuebles son idóneos para su gestión en los ámbitos autonómicos y locales, pero no así los impuestos sobre la renta, los beneficios, las ventas, etc.

Por otro lado, señaladamente, la función de inspección dadas las pautas de asentamiento y el alto nivel tecnológico de las actividades fraudulentas, debe de especializarse, además de por impuestos, por actividades y zonas geográficas.

Tanto en el caso de los tributos exclusivos de competencia estatal, como los propios y los cedidos, los principales principios económicos que es necesario considerar a la hora de determinar el ámbito espacial idóneo para las agencias tributarias son las economías de escala, las ventajas de proximidad al contribuyente y al hecho imponible y la necesidad de intercambio de información sobre los contribuyentes en un contexto de economías abiertas.

Por otro lado, la Teoría de la Delegación y la de Agencia demuestran la conveniencia, señaladamente, a los efectos de la eficiencia en el gasto y en la recaudación, que el monto total de la financiación obtenida por los niveles inferiores de gobierno esté influenciada por la recaudación obtenida por el principal y por el agente en el ámbito territorial de este último. Esta última razón opera en el sentido de la conveniencia de la existencia de agencias tributarias autonómicas, con competencia sobre los tributos propios y cedidos, o de la colaboración con el principal y con otras agencias tributarias, en el caso de tributos de competencia estatal.

La legislación andaluza se ha adelantado recientemente a la resolución del debate planteado ahora al regular la estructura orgánica de

la Consejería de Economía y Hacienda y las competencias específicas de sus diversos departamentos⁶. Aunque sin la denominación específica de Agencia Tributaria la Dirección General de Tributos e Inspección Tributaria tiene ya las competencias que la Teoría Económica preconiza para la tercera de las alternativas antes señaladas. En concreto:

-Elaborar la normativa en materia tributaria que compete a la Junta de Andalucía y llevar a cabo la gestión de los tributos cedidos y propios.

-Desarrollo de las funciones de colaboración y coordinación entre las Administraciones Tributarias, en particular los relacionados con el intercambio de información.

B) La Balanza fiscal España-Andalucía.

La elaboración de balanzas fiscales cuenta ya con una larga tradición en España. Los primeras investigaciones de las que hemos encontrado referencias datan de la década de los sesenta del pasado siglo y un importante número de investigadores de reconocida solvencia científica, como Monasterio, Alcaide, Molina, Barrea, Castell, Sempere, Sánchez Maldonado, Utrilla, López Casanovas, Barberán, etc. se han ocupado de este tema⁷ e, incluso, para el caso particular de Andalucía hemos encontrado una estimación realizada por Pablos. L. et al (1993).

Con metodologías muy diversas, lo que se ha tratado de obtener han sido los saldos de las balanzas fiscales de la distribución regional de los ingresos-recaudación-carga y de los gastos-pagos-beneficio de la Administración Pública Central, si bien en algunos casos, se ha adoptado la perspectiva de las CCAA, obteniéndose lógicamente resultados inversos

No obstante, tanto los resultados estadísticos como las consecuentes conclusiones económicas han sido muy dispares y entre las principales causas hay que considerar las diferencias entre los ingresos y gastos a imputar, así como los propios criterios de imputación y, por supuesto, la elección del criterio de incidencia. Entre otros, llama

⁶ Decreto 239/2004, de 18 de mayo, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda. BOJA num. 99.

⁷ Una recopilación de una parte importante de estas investigaciones está publicada en Papeles de Economía Española N.99 (2004 “ Las balanzas fiscales en España”.

poderosamente la atención el desigual tratamiento dado a los ingresos procedentes de la UE y a las aportaciones de la Administración Central a la UE, la regionalización del Gasto Público centralizado (Gobierno Central, Poder Judicial, Casa del Rey, etc) . De hecho, el recorrido absoluto⁸ de los saldos fiscales obtenidos es muy amplio, llegando en nueve CCAA a alternarse los saldos positivos y negativos en los diversos estudios. El corolario lógico es la precaución necesaria que hay que tomar al valorar los resultados de estos estudios, principalmente, cuando de ellos se pretenda obtener conclusiones a efectos de la política económica. Nótese que este tema se populariza cada vez que se revisa o discute acerca del sistema de Financiación Autonómica o, como está ocurriendo en estos días, se aborda la reforma de los estatutos de autonomía.

Resulta evidente, por tanto que, desde el punto de vista técnico, la conveniencia de que el INE elaborara y sometiera al debate científico una metodología con la finalidad de evitar discusiones estériles, tales son una parte importante de los que se llevan a cabo en la actualidad, puesto que, en realidad, se está discutiendo sobre agregados regionales autonómicos no comparables entre sí.

Las conclusiones globales .más recientes de los que hemos podido disponer se sintetizan en el cuadro siguiente:

⁸ Este término es equivalente a la distancia entre los valores máximo y mínimo resultantes en las diversas estimaciones realizadas para una CCAA (Entre otros, vid. Barberán, R.,2004)

**CUADRO Nº 5 SALDOS FISCALES DEL SECTOR PUBLICO EN
LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.**

| % S/ PIB DE CADA C.A. | 1995 | 2000 |
|------------------------------|-------------|-------------|
| | - | -8,4 |
| ANDALUCÍA | 14,1 | |
| ARAGON | -3,7 | 0,4 |
| ASTURIAS | -9,8 | -8,6 |
| BALEARES | 6 | 10,5 |
| CANARIAS | -7,1 | -2 |
| CANTABRIA | -3,5 | -1,7 |
| | - | -8,6 |
| CASTILLA-LEON | 10,4 | |
| | - | - |
| CASTILLA-LA MANCHA | 16,1 | 11,8 |
| CATALUÑA | 7,3 | 11,6 |
| VALENCIA | 0,5 | 4,2 |
| | - | - |
| EXTREMADURA | 32,8 | 25,7 |
| GALICIA | -9,5 | -5,7 |
| MADRID | 8,8 | 12,9 |
| MURCIA | -8,3 | -3,8 |
| NAVARRA | -1,2 | 2,1 |
| PAIS VASCO | -1,8 | 2,3 |
| RIOJA | -5,9 | -0,8 |
| CEUTA-MELILLA | 23,8 | 19,4 |

FUENTE: Fernández Céspedes, A. (2005)

Las CCAA de Madrid, Cataluña, Valencia y Baleares tienen unos saldos fiscales positivos y crecientes entre 1995 y 2000. El País Vasco y Navarra pasan de tener saldos ligeramente negativos a positivos con una variación porcentual de aproximadamente el 3%. El resultado más contundente es que las CCAA que en 1995 presentaban saldo negativo, aunque éste sigue siendo del mismo signo en 2000, exhibe una importante reducción. Destaca el caso de Extremadura que pese a constituir la Comunidad con mayor déficit opera una importante mejoría

al reducirse el saldo fiscal negativo un 7,1 % de su PIB. En el caso de Andalucía también opera una importante reducción del saldo fiscal negativo de 5,7 % del PIB.

Estas balanzas fiscales consolidadas, del mismo modo que las realizadas por los otros autores mencionados, presentan algunos inconvenientes, algunos de los cuales no han sido soslayados. Tal vez, el principal de todos ellos, sea que los ingresos recaudados en cada región no coinciden con los impuestos realmente pagados por los residentes. El más característico e importante cuantitativamente es el Impuesto sobre Sociedades que se recauda en el lugar en que tiene la sede dicha sociedades, en tanto que los centros de producción que originan dichos ingresos pueden estar diseminados a lo largo del territorio e, incluso, en el extranjero. Esto explica en buena medida la balanza fiscal positiva que exhibe Madrid, en tanto que en esta región está ubicada la sede central de un buen número de sociedades. Por esta razón, para obtener una aproximación de las balanzas fiscales regionales no basta con conocer la recaudación fiscal por las distintas CCAA si no también los auténticos pagos fiscales de sus residentes.

Con la pretensión de soslayar en buena medida estos inconvenientes, la FIES ha elaborado El Balance Económico Regional para los años 1995 y 2000, en el que se desglosan las balanzas fiscales del sector Familias y el ahorro o desahorro público de las Administraciones Públicas en las CCAA.

CUADRO Nº 6 EVOLUCION DEL AHORRO Y DESAHORRO PUBLICO
POR CC.AA. Años 1995-2000. (Millones de pesetas)

| Autonomías con Ahorro Público en el año 1995 y 2000 | | |
|--|-------------|-------------|
| | 1995 | 2000 |
| Madrid | 1017767 | 2437591 |
| Cataluña | 677052 | 2101334 |
| Baleares | 145969 | 398455 |
| País Vasco | 15630 | 243065 |

| Autonomías con Desahorro Público en 1995 y Ahorro en 2000 | | |
|--|-------------|-------------|
| | 1995 | 2000 |
| C. Valenciana | -95155 | 419774 |
| Aragón | -19797 | 122166 |
| Navarra | -7355 | 74046 |
| La Rioja | -8626 | 36783 |

| Autonomías con Desahorro Público en 1995 y 2000 | | |
|--|-------------|-------------|
| | 1995 | 2000 |
| Andalucía | -1171245 | -600906 |
| Castilla y León | -403392 | -469551 |
| Galicia | -368357 | -302483 |
| Canarias | -251463 | -208435 |
| Castilla-La Mancha | -238486 | -210568 |
| Extremadura | -228306 | -251048 |
| Asturias | -197929 | -227527 |
| Murcia | -123746 | -58282 |
| Ceuta | -43794 | -44426 |
| Cantabria | -41284 | -15226 |
| Melilla | -37536 | -41750 |

FUENTE: Alcaide Inchausti, Balanzas Fiscales Regionales. Años 1995 y 2000.

Como puede observarse, aunque hay una evidente mejora del Ahorro Público en las autonomías del Régimen Común entre los años 1995 y 2000, en este último años con el ahorro público de las CCAA es de 3.403.012 millones de pesetas, once CCAA presentan desahorro público de 2.430.202 millones de pesetas.

Las balanzas fiscales regionales antes reflejadas incorporan un buen número de estimaciones de distribución de gastos y de imputación de ingresos, sin embargo, la balanza fiscal de las familias ofrecerá una mayor seguridad en tanto que en los ingresos corresponde el lugar de residencia de las personas físicas y, por tanto, con el de recaudación. De igual forma ocurre con el de las transferencias públicas y las prestaciones sociales con el Consumo Público.

La balanza fiscal del sector hogares está formada, por el lado de los ingresos, por las contribuciones e ingresos pagados al Sector Público y, por el lado del Gasto Público, por las prestaciones sociales y transferencias públicas en especie percibidas por el sector familias.

CUADRO Nº 7. BALANZA FISCAL DE LAS FAMILIAS (millones de pesetas)

| | 1995 | 2000 |
|--------------------|-----------------|-----------------|
| Andalucía | -272881 | -853724 |
| Aragón | -184580 | -243944 |
| Asturias | -31931 | -37022 |
| Baleares | -139435 | -250401 |
| Canarias | -265418 | -415635 |
| Cantabria | -43720 | -60163 |
| Castilla La Mancha | -94662 | -133455 |
| Castilla y León | -189618 | -221152 |
| Cataluña | -1395772 | -2046507 |
| C. Valenciana | -480050 | -673163 |
| Extremadura | -5470 | -19223 |
| Galicia | -78530 | -165042 |
| Madrid | -1797636 | -2461066 |
| Murcia | -80077 | -117609 |
| Navarra | -106530 | -159536 |
| Pais Vasco | -381022 | -503341 |
| La Rioja | -43252 | -66413 |
| Ceuta | -6042 | -11081 |
| Melilla | -5026 | -6656 |
| TOTAL | -5601652 | -8445133 |

FUENTE: Alcaide Inchausti, Balanzas Fiscales Regionales. Años 1995 y 2000".

Como puede observarse en el cuadro N° 7, la actuación del Sector Público ha reducido las desigualdades territoriales existentes entre las rentas primarias en de las familias y las rentas disponibles, por lo tanto, se ha producido una transferencia de renta desde las regiones más desarrolladas a las menos desarrolladas. En el caso de Andalucía, se ha producido una mejora del saldo fiscal de las familias del 212%, a diferencia, por ejemplo, de Madrid en que ésta únicamente ha sido del 66,3 %.

V.-ANDALUCIA, LA GLOBALIZACION ECONOMICA Y LA UNION EUROPEA: UNA NUEVA ESTRATEGIA PUBLICA PARA ANDALUCIA

El saldo financiero de España con la U.E. es positivo a lo largo del periodo considerado, ahora bien como existen diferencias regionales muy significativas (nivel de desarrollo económico, superficie, población, etc) se producen resultados regionales de diverso signo e intensidad.

Son beneficiarias netas del Presupuesto comunitario Andalucía Castilla y León, Castilla-La Mancha y Extremadura. A continuación sigue otro grupo formado por Galicia, Aragón y Canarias.y, finalmente, las regiones de Murcia, Asturias, Cantabria, Valencia, Navarra, Ceuta y Melilla y Rioja. No obstante, la Comunidad Valenciana ha cambiado varias veces de signo.

Por su lado, presentan un saldo fiscal negativo: Madrid, Cataluña, Baleares y País Vasco.

La convergencia de Andalucía y Europa es evidente, del mismo modo que la mejora en las condiciones de vida de la su población. Sin embargo, no se han aprovechado todas las potencialidades derivadas de los fondos recibidos. El impacto sobre el desarrollo andaluz ha sido inferior al de otras regiones españolas y, principalmente, no se han reducido las disparidades internas en Andalucía.

Los Fondos Estructurales constituyen el principal instrumento de la Unión para reducir las desigualdades territoriales, sin embargo sus efectos prácticos se ven disminuidos por varias razones. Además del contrapeso en la consecución de estos objetivos que supone la PAC, el mecanismo de la cofinanciación de las inversiones supone un requisito

difícil de cumplir para que algunas de éstas puedan llevarse a cabo en regiones objetivo 1.

La 5ª ampliación de la Unión Europea traerá consigo un cambio sustancial en el mapa de las regiones subvencionables con las Ayudas Estructurales, es decir, con los Fondos Estructurales (FEDER, FSE, IFOP, FEOGA-O) y de Cohesión. En resumen, todas las regiones candidatas, con la excepción de Eslovenia y Chipre, entrarán a formar parte del Objetivo nº 1 y, por tanto, competirán con las regiones españolas calificadas como tales que, para el año 2007, únicamente serán Andalucía, Extremadura y Galicia.

La participación de Andalucía en las Ayudas Estructurales que ha recibido España ha sido del 18,5% en el periodo 1989-1993, del 13,25% en 1994-1999 y en el periodo 2000-2006 está previsto que reciba 22,05%.

En adelante, en el periodo 2007-2013 es previsible que Andalucía no sufra una disminución de los Fondos Estructurales por ser Objetivo nº 1 pero, sin embargo, si opere una disminución del resto de las Ayudas Estructurales. En particular, la ampliación va a traer consigo tres desafíos a la Política de Cohesión:

- Incremento de las disparidades de desarrollo, en particular, la aparición de estados con un nivel de renta inferior al 40% de la media de la Unión.

- Traslado del centro de gravedad de la Política Cohesión hacia el Este de Europa.

- Necesidad de atender al menor desarrollo de los nuevos estados miembros, ahora bien sin olvidar los desequilibrios existentes entre los quince Estados miembros ahora.

Obviamente, la ampliación va a ocasionar tensiones entre los países miembros, no sólo porque es fuente de nuevas necesidades de recursos financieros si no también, porque pondrá de manifiesto de forma ampliada las tradicionales deficiencias de la PAC.

En el año 2001 Andalucía recibió 1.614 millones de euros del FEOGA como subvención directa al agricultor, que viene a representar aproximadamente el 26% de la renta agraria. Este porcentaje está asegurado hasta el año 2006 y es previsible que permanezcan constantes

hasta el año 2013, del mismo modo que las ayudas al Desarrollo Regional.

La Reforma de la PAC propuesta por la Comisión en 2003 consiste básicamente en desvincular la producción de las ayudas directas, con la finalidad de disminuir los efectos negativos sobre el medio ambiente de la política agrícola actual e incentivar la adopción de prácticas agrícolas sostenibles y aumentar los fondos destinados a al desarrollo rural. En síntesis, el principal objetivo de la futura Política Agrícola Común es transformar el FEOGA en un Fondo Rural, mediante el cambio del énfasis de las subvenciones a los precios al desarrollo rural.

A priori, parece ser que es el sector agrícola, particularmente dinámico y que exhibe un gran potencial, en Andalucía el que puede ser perturbado con la adhesión de los nuevos Estados. Sin embargo, estos efectos hay que matizarlos. Por un lado, por la adopción de medidas de incorporación progresiva en unos países que ya gozaban de ventajas arancelarias con la UE. Además, es previsible que la incorporación de más de 100 millones de nuevos consumidores a la UE, pese a la proximidad de Hungría a estos países, incremente las posibilidades para Andalucía de exportar los productos típicamente mediterráneos más competitivos (frutas, hortalizas, aceite de oliva, vinos, etc).

Desde una perspectiva más amplia, en el ámbito regional, el proceso de globalización económica está ocasionando que los tejidos productivos no puedan sobrevivir, como ocurriera antes, anclados en sus mercados tradicionales de ámbito local o regional. En el caso de Andalucía, se enfrenta a este proceso de globalización en una posición desventajosa. En general, las relaciones exteriores que mantiene la Economía Andaluza están desintegradas de su aparato productivo

El enfoque tradicional con que en Andalucía y otras regiones se han enfrentado al fenómeno de la globalización, basado en conceptos de la Teoría de Planificación Estratégica Empresarial ha sido la búsqueda de un posicionamiento mundial basado, casi exclusivamente, en unas mayores productividad y competitividad., apoyándose, incluso, en factores extranjeros, principalmente, capital. Pero esta estrategia pese ofrecer resultados positivos aparentes en el plazo corto, carece de sostenibilidad

y somete a la región a los vaivenes y estrategias de las fuerzas económicas más influyentes, que suelen tener manifestaciones muy dolorosas, señaladamente, en tiempos de crisis.

Desde hace tiempo existe un acuerdo, al menos aparentemente unánime, entre todos los agentes económicos de Andalucía sobre que los problemas estructurales, económicos y sociales, que tiene Andalucía hunden sus raíces en un largo proceso histórico y que, por consiguiente, para superarlos no bastan simples alivios sintomáticos, si no que la planificación económica y el liderazgo del Sector Público andaluz son instrumentos imprescindibles.

Pero demasiadas veces el análisis de la situación se realiza únicamente tomando como base las deficiencias respecto a otras regiones o la dejación anterior del Estado. Existe otra vía, tal es la articulación territorial y del tejido productivo andaluz tomando como base el desarrollo de los sectores en los que Andalucía tiene ventajas comparativas.

En el presente contexto económico e institucional en el que asistimos a una reducción creciente de nuestra capacidad de decidir, la estrategia básica del desarrollo regional de Andalucía con carácter sostenible y en un entorno globalizado debe estar apoyada en sus potencialidades endógenas. Una economía competitiva y una alta calidad de vida para sus ciudadanos permitirá abordar la globalización con capacidad para minimizar, en su caso, los posibles efectos negativos.

No es suficiente con incrementar el valor añadido generado por la economía andaluza, si no también que éste permanezca en Andalucía autoalimentado el circuito económico interno, aumentado e, control sobre el mismo y, entre otras metas, distribuyéndolo territorialmente de modo equilibrado⁹.

En fin resulta obvio que los nuevos tiempos son diferentes y que, por tanto, las viejas políticas no son las adecuadas. En fin, con esta línea de investigación yo pretendo colaborar a un mejor conocimiento de la

⁹ Como en el caso de los fondos europeos, en general, la convergencia de Andalucía con Europa es evidente, si bien la velocidad (2,05) es inferior a la nacional (2,56), Pero en términos provinciales las diferencias son muy importantes, presentando Granada la mayor (2,37) y Cádiz la menor (0,89) (Barrero Pereira , F. y Mochon, F.,2003)

realidad económica y social andaluza, sobre la que se diseñe una nueva estrategia pública para Andalucía, que ayude a superar viejos problemas.

VI.-INDICES

A) INDICE DE CUADROS:

CUADRO Nº 1: CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL PRESUPUESTO DE GASTOS.(%) .

CUADRO Nº 2: RAMAS DE POLITICAS DE GASTO.

CUADRO Nº 3: SALDO PRESUPUESTARIO 2002 Y 1996.

CUADRO Nº4. LOS PRESUPUESTOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y SUS OOA Y LA ECONOMIA REGIONAL.

CUADRO N.5 SALDOS FISCALES DEL SECTOR PUBLICO EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.

CUADRO Nº 6 EVOLUCION DEL AHORRO Y DESAHORRO PUBLICO POR CC.AA.

CUADRO Nº 7. BALANZA FISCAL DE LAS FAMILIAS (millones de pesetas)

B) INDICE DE GRAFICOS

GRAFICO Nº 1. ORGANIZACIÓN DEL SECTOR PUBLICO AUTONOMICO EN ANDALUCIA.

GRAFICO Nº 2: ORGANIZACIÓN DE LA CONSEJERIA DE ECONOMIA Y HACIENDA DE LA JUNTA DE ANDALUCIA.

GRAFICO Nº 3. EVOLUCION DE LOS INGRESOS PRESUPUESTARIOS E INGRESOS NO FINANCIEROS DE LA C.A. ANDALUZA

C- BIBLIOGRAFIA Y DOCUMENTACION

AURIOLES MARTÍN, J. (2002). "La ampliación de UE hacia el este: Posibles efectos regionales", *Papeles de economía*, núm. 93, pp.226-243.

BALAGUER CALLEJON, F. (2003). "Análisis de veinte años de relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía", *Revista Andaluza de Hacienda Pública*, núm. 1/03, pp.139-189.

BONACHELA MESAS, M. y VILLARROLLA, (1984): "El Proceso autonómico andaluz: una aplicación peculiar el art.15 de la Constitución" en "Los procesos de formación e las comunidades autónomas". Aspectos jurídicos y perspectivas políticas. Vol II. Granada. Parlamento de Andalucía. pp.313-348.

CONSEJERIA DE ECONOMIA Y HACIENDA (Varios años). *Análisis del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía*. Junta de Andalucía.

-(Varios años). *El Sector Público Empresarial de la Comunidad Autónoma de Andalucía*. Junta de Andalucía.

DELGADO CABEZA, M. (2002). *Andalucía en la otra cara de la globalización. Una economía extractiva en la división territorial del trabajo*. Editorial Mergablum. Sevilla.

-(1981). *Dependencia y marginación de la economía andaluza*. Cajasur. Córdoba

CASTILLO LOPEZ, J.M. (1995): *El Fraude Fiscal en España*. Edit. Comares. Granada.

ESCUREDO RODRÍGUEZ, R. (1983). "La Planificación Económica", *Boletín Económico de Andalucía*, núm. 1, pp. 59-85.

ESECA (Varios años): *Informe Económico Financiero de Andalucía*, Editorial La General, Caja de Granada.

GARCIA AÑOVEROS, J. (1984). "La Hacienda de la Comunidad Autónoma de Andalucía", *Estudios Regionales*, núm. 14, pp. 103-147.

NADAL, J. (1990). "Industrialización y desindustrialización en Andalucía Oriental". En: NADAL, J. y CARRERAS, A. (1990). "Pautas regionales de la industrialización española", Ariel, Barcelona.

PAJUELO GALLEGO, A. (1991). "La Planificación Económica en Andalucía", *Boletín Económico de Andalucía*, núm. 12, pp. 27-35.

RODERO FRANGANILLO, A. y DELGADO ALVAREZ, M. (1994). "La financiación del desarrollo Regional. Aplicación a la Comunidad Autónoma Andaluza.", *Estudios Regionales*, núm. 38, pp. 109-123.

RODRÍGUEZ DE LA BORBOLLA, J. (1991). "Políticas públicas de la Junta de Andalucía". En: Pérez Ramírez. *III Jornadas sobre economía Española y Andaluza*. Caja San Fernando. Sevilla.

UTRILLA DE LA HOZ, A. (2002). "Impacto de la ampliación de la UE en las Comunidades Autónomas. Repercusiones presupuestarias.", *Economía Industrial*, núm. 344, pp. 47-62.

-(1996). "El Sector Público desde una perspectiva regional. Una aproximación al cálculo de las Balanzas Fiscales por Comunidades Autónomas.", *Papeles de Economía Española*, núm. 67, pp. 257-273.

VALLES FERRER, J. (2003). "La Financiación Pública de la Economía Andaluza", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 49, pp. 25-58.