

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA  
DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LAS  
SUBVENCIONES

José Sánchez Maldonado

J. Salvador Gómez Sala

# **SUBVENCIONES**

José Sánchez Maldonado

J. Salvador Gómez Sala

31/11/2001

## 1. Introducción

Desde el ámbito de la ciencia económica el sector público ha sido siempre objeto de una especial atención. En los últimos treinta años uno de los temas básicos en el campo de la economía pública ha sido el referido al estudio de los efectos económicos de los ingresos y gastos públicos que, de forma cíclica, han ido basculando su atención desde el lado de los efectos distributivos a los de tipo asignativo, de la mano de la cada vez más importante presencia del Estado en la economía. España no ha sido una excepción en este proceso, como no podía ser menos en un país donde el gasto no financiero de las Administraciones Públicas se aproxima al 45% del Producto Interior Bruto (PIB) y la presión fiscal al 40%.

En este marco general en los últimos treinta años venimos asistiendo a un intenso debate sobre el papel y los efectos de la actuación del sector público en el ámbito de las políticas de crecimiento y desarrollo económico de los diversos territorios que conforman España. No obstante, en este período el interés tanto de los académicos como de los políticos no se ha centrado en las mismas cuestiones. Así, en un primer momento, a principios de los setenta, se hablaba fundamentalmente de los potenciales trasvases de recursos financieros, tanto públicos como privados, desde las áreas más deprimidas a las más desarrolladas de España, achacándose a este proceso la culpabilidad por el estancamiento económico de las regiones menos prósperas. Con el comienzo de la democracia se puso el acento en el análisis de las políticas de reequilibrio territorial, detectándose un amplio consenso a cerca de la necesidad de que el sector público jugara un papel significativo de ayuda al desarrollo de las regiones más deprimidas. Por último, a partir de los años noventa, con la consolidación de la España de las autonomías, los temas que se debaten con más intensidad son los referidos, por una parte, a los saldos fiscales que presentan las diversas Comunidades Autónomas con el Gobierno Central<sup>1</sup> y por otro

---

<sup>1</sup> A diferencia de lo que ha acontecido en los países de corte federal en los que la preocupación sobre el saldo fiscal entre la federación y los respectivos Estados no ha revestido secularmente singular importancia, en los últimos años venimos asistiendo en España a un proceso dialéctico cada vez más fuerte sobre la problemática de los saldos fiscales netos entre la Administración central del Estado y los respectivos gobiernos regionales. La explicación de este interés puede encontrarse (Barberán 1999), por un lado, en la importancia de la identidad regional (pertenencia a una Comunidad Autónoma, ya sea definida ésta como nacionalidad o región), y por otro en la general aceptación de la idea de que la actuación pública promueve grandes trasvases interregionales de renta.

lado, la cuestión relativa al nivel e importancia que presentan las subvenciones públicas en las diferentes economías regionales. Por lo que respecta a Andalucía, en relación a esta cuestión se ha pasado de mantener la idea de que la salida de flujos financieros de nuestra región era uno de los principales responsables del menor nivel de desarrollo, a afirmar con bastante generalidad que la economía andaluza es una de las más subvencionadas del Estado español.

Para tener un conocimiento fiable y directo de la composición territorial del ahorro y de los flujos económicos y financieros interregionales que nos permitiera saber en que medida las diversas CC.AA presentan capacidad o necesidad de financiación y hacia dónde se dirige esa capacidad o de dónde obtienen los recursos necesarios para colmar su necesidad de financiación, tendríamos que disponer de una cuentas financieras regionales al igual de las que elabora el Banco de España para el conjunto nacional.

Dada la inexistencia de tales cuentas, cualquier aproximación a los flujos financieros públicos tiene que pasar bien por la estimación y análisis de los saldos fiscales regionales, que nos indican a *grosso* modo cómo contribuyen y qué reciben del Estado las diversas CC.AA., o bien al estudio de la distribución regional de las subvenciones de explotación. Lo primero, nos permite tener una idea general sobre el grado de subsidia-ción pública de los diferentes territorios, mientras que la segunda aproximación es mas particularizada y sólo pone de relieve una parte de la actividad del sector público, en concreto la relativa a las subvenciones de explotación.

En las páginas que siguen tratamos de arrojar algo de luz sobre estas dos cuestiones con el ánimo de aclarar en la medida de lo posible cuál es la situación real de Andalucía, tanto en relación con el tema de los saldos fiscales como con el de las subvenciones. Con respecto al tema de los saldos fiscales utilizaremos los resultados alcanzados en un reciente estudio de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía<sup>2</sup>. Por su parte los datos relativos a las subvenciones de explotación se han obtenido de la Contabilidad Regional de España<sup>3</sup>. Por último realizamos algunas consideraciones sobre el papel que desempeñan las transferencias en la política de gasto de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

---

<sup>2</sup> Junta de Andalucía, Consejería de Economía y Hacienda (2000): “Balanzas Fiscales de las Comunidades Autónomas con la Administración Central.1996”. Mimeo, Sevilla.

<sup>3</sup> INE. (1998): “Contabilidad Regional de España. Base 1986”, Madrid.

## 2. Saldos fiscales regionales: una aproximación general a los flujos financieros públicos

Los saldos fiscales regionales para cada región se obtienen como la diferencia entre los beneficios que recibe por los gastos de la Administración Pública Central y el volumen de recursos con que contribuye a financiar el conjunto del gasto público de esta misma Administración. Cuando en una región los recursos detraídos superan a los beneficios que fluyen a sus ciudadanos, el signo del saldo de su balanza fiscal es negativo, es decir, existe una salida neta de recursos fiscales. Por el contrario, cuando el volumen de recursos detraídos es inferior a los beneficios que recibe existe una entrada neta de recursos fiscales y, por tanto, el saldo de su balanza fiscal es positivo<sup>4</sup>.

Los resultados del saldo fiscal de la Administración Pública Central calculados bajo el supuesto de presupuesto equilibrado, es decir, neutralizando el efecto del déficit (diferencia entre ingresos y gastos imputables) se presentan en el cuadro 1, en el que se resumen los flujos fiscales, desglosándose los saldos de las diversas Comunidades Autónomas con el Estado<sup>5</sup>, con la Seguridad Social y con el presupuesto comunitario.

En una primera aproximación, se constata que las regiones con un saldo absoluto más favorable son Andalucía, Galicia, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Extremadura. Mientras que lo tienen con signo negativo, las comunidades de Madrid, Cataluña, Baleares y Valenciana. Por lo que respecta a la participación de tales saldos en el VAB regional respectivo (cuadro 1), destacan las elevadas participaciones de los saldos positivos sobre dicha magnitud de Extremadura (19,12%), Ceuta y Melilla (12,07%), Castilla-La Mancha (11,12%) y Asturias (10,89%). Con signo negativo destacan las participaciones los saldos fiscales estimados para Baleares (20,07% sobre el VAB) y Madrid (11,1%).

---

<sup>4</sup> Dado que el déficit público tiene una influencia directa sobre la magnitud de dicho saldo, se ha calculado éste bajo un escenario en el que se neutraliza la citada influencia del déficit. En efecto, la existencia de déficit podría suponer, en un caso extremo, que todas las regiones tuvieran un saldo positivo; en cambio, si se neutraliza su efecto la suma de los saldos fiscales de todas las regiones es nulo.

<sup>5</sup> Todas las Administraciones Públicas Centrales objeto de este trabajo a excepción de las de la Seguridad Social.

<b>CUADRO 1</b>					
<b>SALDO FISCAL DE LAS CCAA CON EL ESTADO, LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL PRESUPUESTO COMUNITARIO. 1996.</b>					
	<b>SALDO</b>	<b>SALDO AAPP SIN SEG. SOCIAL</b>	<b>SALDO SEGURIDAD SOCIAL</b>	<b>SALDO EUROPA (*)</b>	<b>TOTAL</b>
	(millones de pesetas)	(participación sobre el VABcf)			
ANDALUCÍA	777.287	4,29	4,38	2,25	10,92
ARAGÓN	-11.529	1,02	-1,52	2,64	2,14
ASTURIAS	189.053	3,12	7,77	1,51	12,40
BALEARES	-321.353	-13,89	-6,17	-1,10	-21,17
CANARIAS	188.473	7,68	-0,40	2,36	9,65
CANTABRIA	38.023	2,01	2,32	1,00	5,33
CASTILLA-LA MANCHA	271.617	9,20	1,93	5,14	16,26
CASTILLA Y LEON	271.354	5,08	1,49	3,54	10,11
CATALUÑA	-668.423	-4,20	-0,92	0,00	-5,12
C. VALENCIANA	-172.512	-2,37	-0,33	0,68	-2,01
EXTREMADURA	242.187	13,14	5,99	7,50	26,62
GALICIA	356.459	4,70	4,86	2,93	12,49
LA RIOJA	8.316	3,45	-1,80	0,46	2,11
MADRID	-1.215.049	-6,64	-4,46	-0,59	-11,69
MURCIA	63.960	3,07	0,94	1,91	5,92
NAVARRA	-36.439	1,45	-4,74	1,36	-1,93
PAIS VASCO	-5.714	1,96	-2,10	0,14	0,00
CEUTA Y MELILLA	24.287	15,25	-3,18	1,83	13,90
<b>ESPAÑA</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>1,25</b>	<b>1,25</b>

Fuente: Junta de Andalucía, Consejería de Economía y Hacienda (2000)

(\*) En porcentaje del PIB.

<b>CUADRO 2</b>				
<b>SALDO FISCAL DE LAS CCAA CON EL ESTADO, LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL PRESUPUESTO COMUNITARIO. 1996.</b>				
<b>(pesetas habitante)</b>				
	<b>SALDO AAPP SIN SEG. SOCIAL</b>	<b>SALDO SEGURIDAD SOCIAL</b>	<b>SALDO EUROPA (*)</b>	<b>TOTAL</b>
ANDALUCÍA	53.160,8	54.275,4	31.268,0	138.704,2
ARAGÓN	19.571,5	-29.279,6	56.955,0	47.247,0
ASTURIAS	49.785,0	123.995,3	26.581,0	200.361,2
BALEARES	-292.582,0	-130.039,8	-26.791,0	-449.412,7
CANARIAS	123.708,6	-6.391,8	43.025,0	160.341,8
CANTABRIA	33.456,7	38.633,0	18.297,0	90.386,8
CASTILLA-LA MANCHA	131.143,9	27.461,9	74.199,0	232.804,8
CASTILLA Y LEON	83.621,1	24.552,8	61.080,0	169.253,9
CATALUÑA	-90.049,0	-19.707,7	-37,0	-109.793,7
C. VALENCIANA	-37.822,8	-5.204,8	12.399,0	-30.628,6
EXTREMADURA	155.437,0	70.854,8	99.910,0	326.201,8
GALICIA	63.961,2	66.008,9	42.925,0	172.895,2
LA RIOJA	65.530,9	-34.141,5	12.813,0	44.202,4
MADRID	-144.720,9	-97.210,4	-13.649,0	-255.580,3
MURCIA	44.583,6	13.707,2	31.477,0	89.767,8
NAVARRA	30.841,6	-100.838,5	30.734,0	-39.262,9
PAIS VASCO	38.986,4	-41.709,7	3.102,0	378,7
CEUTA Y MELILLA	239.044,4	-49.853,2	28.907,0	218.098,2
<b>ESPAÑA</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>23.504,0</b>	<b>23.504,0</b>

Fuente: Junta de Andalucía, Consejería de Economía y Hacienda (2000)

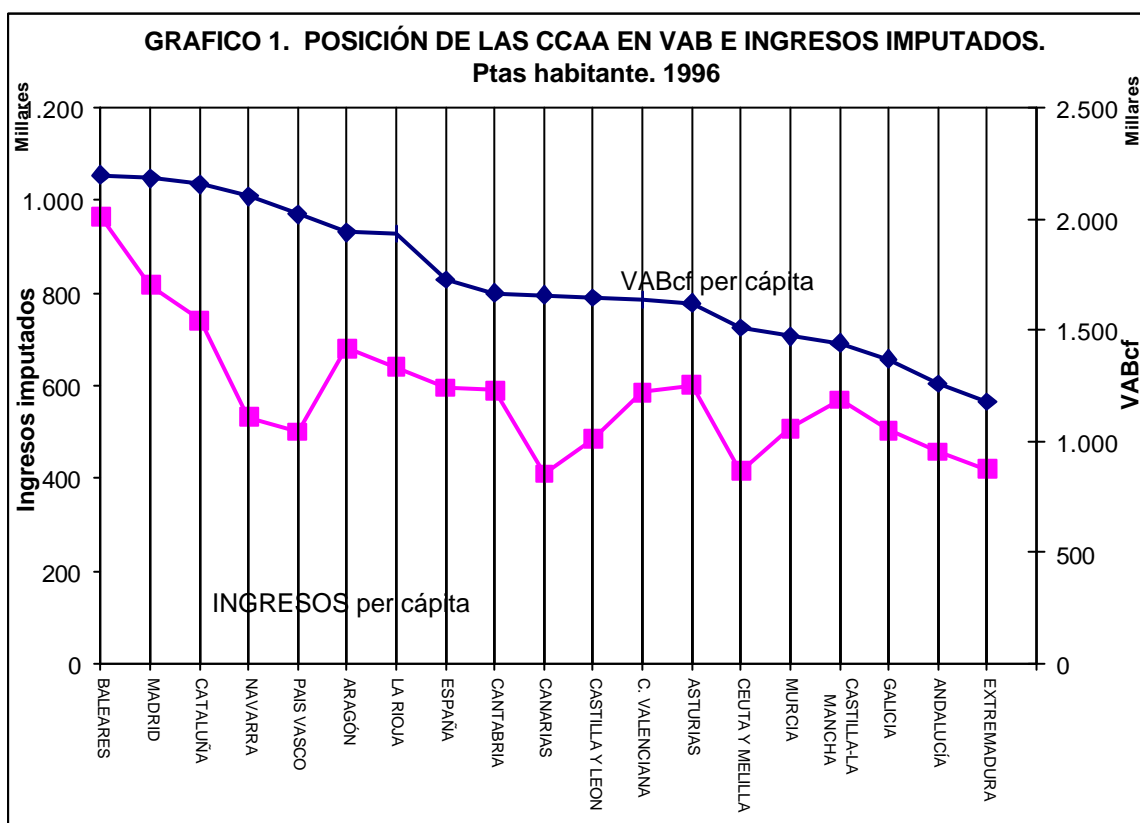
Si centramos nuestra atención en los saldos presentados por cada una de las Comunidades con las Administraciones centrales sin considerar la Seguridad Social, se desprende como algunas Comunidades cambian el signo de su saldo. Así, Navarra, que anteriormente lo tenía negativo en una cuantía de 36.453 millones, ahora lo obtiene positivo (por 16.055 millones), debido a que si bien aporta más de lo que recibe de aquella institución no ocurre lo mismo con el resto de las Administraciones centrales, de las que ahora resulta ser receptora neta. Idéntica conclusión se desprende con relación al País Vasco y Aragón. Igualmente destaca que, por razones similares, los valores absolutos de los saldos se vean sensiblemente reducidos en casos como Andalucía, Galicia, Extremadura y las dos Castillas, todas ellas entre las receptoras netas.

No obstante, si se tiene en cuenta la diferente población de cada una de ellas, en términos per cápita se obtienen unas conclusiones algo distintas. En efecto, de esta manera, las regiones con saldos positivos más elevados serían Extremadura (226.292 pesetas/habitante), Ceuta y Melilla (189.191 pesetas/habitante), Asturias (173.780 pesetas/habitante) y Castilla-La Mancha (158.606 pesetas/habitante). En el otro extremo, tiene el saldo negativo per cápita más elevado Baleares (-422.622 pesetas/habitante), Madrid (-241.931 pesetas/habitante) y Cataluña (-109.757 pesetas/habitante). Por lo que respecta a Andalucía podemos apreciar que cuenta con un saldo positivo de 107.432 pesetas por habitante, a pesar de que el gasto imputado para esta comunidad sea inferior al de la media nacional (564.681 frente a 595.774 pesetas por habitante).

En general, nos encontramos con que el criterio per cápita guía en una buena medida la distribución del gasto imputado, mientras que la ordenación resultante por ingresos imputados guarda más estrecha relación con la distribución regional del VAB per cápita, en el sentido de que las comunidades más ricas (que tienen un VAB per cápita superior a la media) son las que presentan una mayor salida de recursos (Baleares, con unos ingresos imputados por habitante de 965.387 pesetas), Madrid (con 816.635 pesetas por habitante) y Cataluña (ver gráficos 1 y 2). En el extremo opuesto se sitúan como regiones que menos recursos aportan por habitante Ceuta y Melilla, Canarias y Extremadura.

No obstante lo anterior, y aunque también la distribución regional de los saldos imputados por habitante guarda cierta relación con la distribución regional del VAB per cápita, destacan algunas excepciones a esa regla general. Aunque ciertamente algunas de las regiones más ricas tienen los saldos por habitante más desfavorables (Baleares, Madrid, Cataluña), y las menos desarrolladas cuentan con saldos positivos más altos

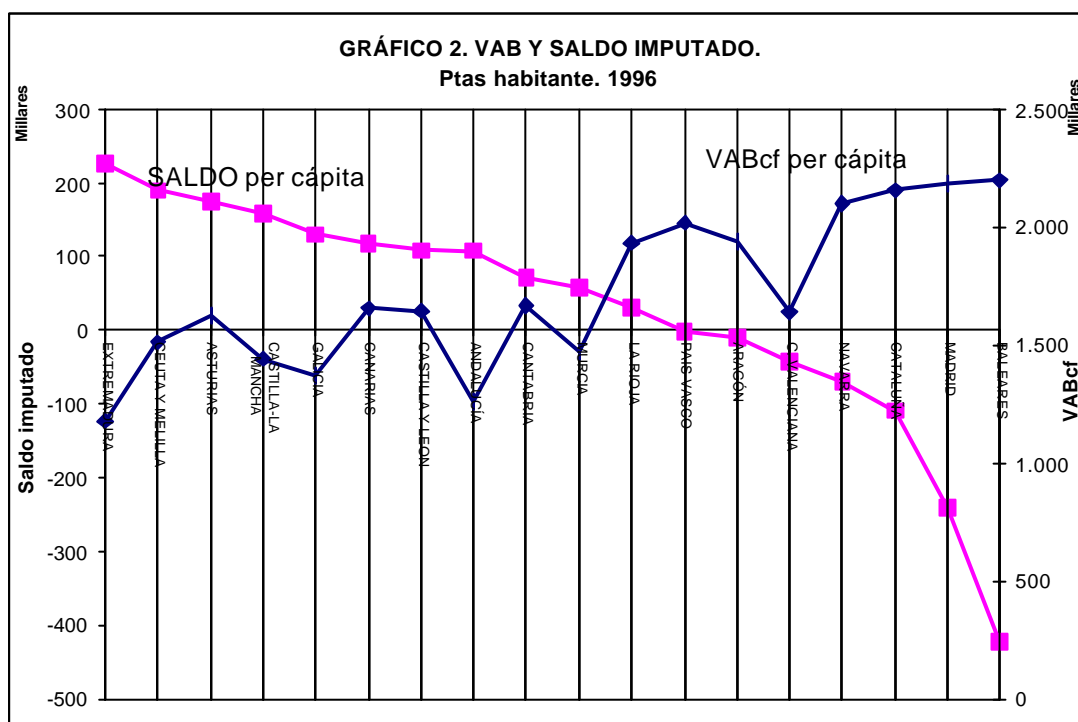
(Extremadura), otras como Andalucía, Murcia y C. Valenciana, e incluso Galicia (los picos hacia debajo de la línea representativa del VAB), tienen saldos que no les resultan tan favorables como sus niveles de desarrollo pudieran hacer presagiar a tenor del comportamiento medio de las diferentes Comunidades Autónomas. aunque hay que insistir en que los resultados de las balanzas fiscales deben interpretarse con precaución y tomarse más como una indicación de ordenes de magnitud que de resultados exactos, la evidencia empírica para el caso español ofrece la conclusión, para el caso de las catorce CC.AA sujetas al sistema fiscal general del Estado, de que los resultados de la Balanza fiscal se relacionan, de forma inversa, con su nivel de renta per cápita, indicando el modo en que la Administración central ejerce sus competencias de redistribución de la renta.



Por último, si se desglosan los saldos fiscales de las diversas Comunidades Autónomas con el Estado, con la Seguridad Social y con el presupuesto comunitario, se observa que el impacto redistributivo fundamental entre las diversas regiones procede de la actuación del Estado, siendo mucho más neutral la actuación de la Seguridad Social,



de tal modo que algunas Comunidades que resultan en conjunto deficitarias (como Cataluña, Baleares, C. Valenciana) tienen saldos mucho más cercanos a cero si nos limitamos a la Seguridad Social<sup>6</sup>. Estas expectativas se ven apoyadas en un reciente trabajo de Angel de la Fuente, según el cuál el componente de redistribución personal de la renta explica mas del noventa por ciento de los saldos fiscales<sup>7</sup>.



Esta redistribución personal se produce de forma automática y su sentido vendrá determinado por cuál sea el patrón distributivo del sistema fiscal y de la política de gasto

<sup>6</sup> Como es bien conocido, las Administraciones Públicas integran una gran diversidad de servicios. Por un lado cabría situar a los bienes públicos y por otro a las transferencias, y dentro de éstas destacan las prestaciones de la Seguridad contributiva. A pesar de corresponder todos ellos a bienes y servicios suministrados públicamente, no debe olvidarse que tienen justificaciones y objetivos muy diferentes. Si con relación a los primeros puede tener algún sentido hacer un ejercicio de cálculo de balanzas fiscales territoriales, con respecto al grueso de la Seguridad Social contributiva es muy discutible que ello sea así. La Seguridad Social contributiva debe ser considerada como un mecanismo de seguro, y como tal su esencia reside en "distribuir" las consecuencias económicas de determinados riesgos o contingencias. Por tanto, el único análisis de incidencia que tiene sentido con relación a esta parcela del sector público es de carácter individual, y es más, resulta preferible que se analice su incidencia vitalicia (a lo largo de la duración de la vida de cada asegurado) y no sólo a corto plazo. En fin, para las transferencias de la seguridad social la única balanza fiscal que pudiera tener sentido es de carácter individual y no espacial. Además, podría apuntarse que la Seguridad Social, como todo mecanismo de seguro, tiene mejor garantizado el desempeño de su misión cuanto mayor sea el tamaño del colectivo asegurado.

<sup>7</sup> De la Fuente, A. (2000).

público. Si éste tiene carácter progresivo, o al menos proporcional, en los ingresos y regresivo en los gastos, automáticamente, si la distribución territorial de la renta no es homogénea entre todos los territorios, normalmente habrá una redistribución de renta de las regiones de renta alta (que tendrán un saldo fiscal negativo) a las de renta baja (que lo tendrán positivo) ya que en las primeras, con una renta per cápita superior a la media, la participación en la renta, por definición, superará a la participación en la población, mientras que en las segundas, es decir, las regiones de renta baja, sucederá exactamente lo contrario.

Este efecto el proceso de transferencias de rentas no se produce como ha resaltado el profesor Castell (1999), como resultado de una determinada opción de política territorial de gobierno. No es la consecuencia de una voluntad explícita de redistribución de renta de las regiones ricas hacia las pobres, sino que es el resultado de una cierta lógica, que puede tener un fundamento estrictamente individual, de unas ciertas reglas de juego, sobre cómo deben distribuirse los impuestos y los servicios públicos entre los individuos.

Por lo tanto, la dimensión de los saldos depende de la estructura más o menos progresiva del sistema fiscal y de los patrones de distribución del gasto público estatal. En consecuencia, entendemos que si se desea conseguir un mayor equilibrio de las balanzas fiscales habría que proponer una reforma general del sistema fiscal estatal y/o una nueva determinación de los patrones distributivos del gasto público central.

### **3. Subvenciones de explotación: una aproximación particular a los flujos financieros públicos**

Las subvenciones de explotación se definen como las transferencias corrientes que las Administraciones Públicas o las instituciones comunitarias europeas pagan, en el marco de su política económica y social a las unidades residentes que producen bienes y servicios destinados a la venta con el fin de influir en los precios y/o permitir una remuneración adecuada de los factores de producción.

De esta definición, se deducen las siguientes puntualizaciones:

a) Sólo las Administraciones Públicas y las instituciones comunitarias europeas son susceptibles de pagar subvenciones de explotación.

b) Las subvenciones de explotación sólo las reciben las unidades institucionales residentes que producen bienes y servicios destinados a la venta, lo que supone que las unidades de producción homogénea que no producen para la venta, pero que producen, de forma residual, bienes y servicios destinados a la venta, no pueden recibir, en razón de estas producciones destinados a la venta, subvenciones de explotación.

c) Las subvenciones de explotación se realizan siempre en el marco de la política económica y social. Así, las transferencias corrientes destinadas a cubrir las pérdidas del ejercicio sufrida por una unidad productora pública clasificada en una rama que produce para la venta se consideran subvenciones de explotación.

d) Finalmente, las bonificaciones de intereses concedidas a las unidades residentes que producen para la venta están consideradas, según el SEC, como subvenciones de explotación, aunque tengan como finalidad facilitar operaciones de inversión.

Los datos recogidos en el cuadro 3, nos ponen de relieve la distribución territorial de las subvenciones de explotación a lo largo del periodo 1991-1996. Como puede apreciarse, en términos absolutos han sido Madrid, Andalucía y Cataluña las regiones que han recibido un mayor volumen de recursos a lo largo de los años considerados.

CUADRO 3 SUBVENCIONES DE EXPLOTACIÓN. 1991-1996. (millones de pesetas)								
	1991	1992	1993	1994(P)	1995(P)	1996(A)	ACUMULADO	
							TOTAL	per capita
ANDALUCÍA	221.305	241.568	292.402	323.492	346.230	324.830	1.749.827	241.860
de CCAA	56.463	60.481	66.410	74.553	75.164	82.272	415.343	
de CCLL	10.708	17.288	20.886	21.966	25.346	28.461	124.655	
ARAGÓN	54.749	54.498	73.305	83.352	89.685	91.225	446.814	376.250
ASTURIAS	86.742	70.131	90.950	86.456	89.758	90.447	514.484	472.921
BALEARES	21.727	24.549	27.409	28.244	30.719	29.545	162.193	213.305
CANARIAS	33.275	40.599	55.457	54.506	59.408	57.476	300.721	187.186
CANTABRIA	18.563	17.776	21.870	22.506	24.606	23.320	128.641	243.898
CASTILLA-LA MANCHA	64.850	69.813	111.994	136.230	148.446	142.929	674.262	393.723
CASTILLA Y LEON	105.494	115.605	169.357	193.093	206.870	203.384	993.803	396.175
CATALUÑA	227.593	239.904	298.737	297.781	308.288	297.710	1.670.013	274.220
C. VALENCIANA	100.700	101.893	130.931	132.070	140.652	142.620	748.866	186.781
EXTREMADURA	33.097	37.996	43.890	51.871	56.922	54.830	278.606	260.320
GALICIA	86.416	86.391	114.385	126.694	137.866	134.787	686.539	250.322
LA RIOJA	9.505	9.386	12.825	13.214	14.082	13.504	72.516	273.706
MADRID	246.265	256.827	328.844	318.432	329.992	325.005	1.805.365	359.471
MURCIA	27.836	30.420	38.329	40.781	43.552	45.304	226.222	206.172
NAVARRA	22.021	26.584	35.241	38.353	39.057	36.354	197.610	379.600
PAIS VASCO	87.888	100.970	122.074	119.148	130.290	123.762	684.132	326.079
CEUTA Y MELILLA	2.098	2.633	3.222	3.901	3.226	3.289	18.369	143.092
<b>ESPAÑA</b>	<b>1.517.295</b>	<b>1.605.312</b>	<b>2.058.518</b>	<b>2.166.643</b>	<b>2.300.159</b>	<b>2.251.054</b>	<b>11.898.981</b>	<b>286.341</b>

Fuente: INE: "Contabilidad Regional de España. Base 1986. Serie 1991-1996", Madrid, 1998.

En el período 1991-1996, el montante global de su a subvenciones a la explotación recogido en la Contabilidad Regional de España asciende a la suma de 11.358.983 ni-

llones de pesetas que se han distribuido regionalmente de la forma en que aparece recogida en el mismo cuadro 3. Como hemos comentado antes, las tres regiones que se han beneficiado en mayor medida, en términos absolutos, han sido Madrid (1.805.365 millones, que representa un 15,89% del total), Andalucía (1.749.827 millones, un 15,40%) y Cataluña (1.670.013 millones, 14,70%). Las regiones que han recibido unas cantidades menores son, al margen de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla (18.369 millones, 0,16%), La Rioja (72.516 millones, 0,64%), Cantabria (128.641 millones, 1,13%), Baleares (162.193 millones, 1,43%), Navarra (197.610 millones, 1,74 %) y Murcia (226.222 millones, 1,99%).

Si ponemos las cantidades globales en relación con la población de 1996, los resultados son los que aparecen reflejados en el cuadro 3. Destaca a primera vista que son las Comunidades Autónomas de Asturias (472.291 pesetas por habitante) y las de Castilla La Mancha y Castilla León (casi 400.000 pesetas por habitante ambas), las que reciben un mayor volumen de subvenciones de explotación por habitante. Andalucía recibe una cuantía por persona de 241.860 pesetas, frente a una media nacional de 286.341 pesetas y muy por debajo de Comunidades con un nivel de renta muy superior. En efecto, tanto Madrid como Barcelona, así como el País Vasco y Navarra presentan cifras sustancialmente superiores a las que percibe Andalucía. No obstante, hay que llamar la atención sobre el hecho de que del total de subvenciones recibidas por las regiones, aproximadamente un 38% provienen de la partida FEOGA-garantía, que como todos sabemos recaen con especial incidencia sobre las regiones menos desarrolladas. En concreto, las subvenciones europeas realizadas en favor de Andalucía por este concepto representaron en 1996 casi el 30% del total nacional<sup>8</sup>; del resto de las subvenciones recibidas en esta CCAA, el 25,3% proceden de la propia Andalucía, y un 8,8% de las corporaciones locales en ella radicadas, de tal manera que a la Administración Central habría imputar el 45,9%. Si hiciéramos lo mismo y considerásemos tan sólo las subvenciones de explotación concedidas por las Administraciones nacionales, la participación de las recibidas por el resto de las regiones disminuiría sensiblemente.

Sin embargo, creemos conveniente e ilustrativo poner estas cantidades en relación con el Valor Añadido Bruto al coste de los factores con la finalidad de tener una idea aproximada de la incidencia de las subvenciones sobre el nivel productivo regional.

---

<sup>8</sup> Para profundizar sobre estas cuestiones ver Correa, M<sup>a</sup> .D. y Maluquer, S. (1998).

En esta línea, de las cifras contenidas en el cuadro 4 se advierte que las Comunidades Autónomas donde las subvenciones presentan un mayor peso sobre el VAB son Castilla La Mancha, Asturias, Castilla León, Extremadura y Aragón. Andalucía presenta un valor bastante cercano a la media nacional, situándose en el 3,6% del VAB al coste de los factores, frente al 3,17 registrado en el total nacional en el año 1996.

<b>CUADRO 4</b>						
<b>SUBVENCIONES DE EXPLOTACIÓN. 1991-1996.</b>						
<b>(participación sobre el VABcf)</b>						
	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994(P)</b>	<b>1995(P)</b>	<b>1996(A)</b>
<b>ANDALUCÍA</b>	3,22	3,33	3,87	4,05	4,07	3,62
<b>ARAGÓN</b>	3,13	2,95	3,79	4,08	4,10	3,99
<b>ASTURIAS</b>	6,51	4,94	6,12	5,61	5,39	5,21
<b>BALEARES</b>	1,87	1,95	2,06	1,98	2,01	1,84
<b>CANARIAS</b>	1,82	2,02	2,58	2,38	2,42	2,22
<b>CANTABRIA</b>	2,81	2,48	2,97	2,88	2,93	2,66
<b>CASTILLA-LA MANCHA</b>	3,53	3,56	5,48	6,33	6,45	5,85
<b>CASTILLA Y LEON</b>	3,54	3,65	4,94	5,41	5,27	4,92
<b>CATALUÑA</b>	2,38	2,34	2,80	2,61	2,48	2,28
<b>C. VALENCIANA</b>	2,04	1,93	2,40	2,29	2,30	2,23
<b>EXTREMADURA</b>	3,43	3,64	4,01	4,45	4,72	4,33
<b>GALICIA</b>	3,14	2,93	3,69	3,90	3,89	3,61
<b>LA RIOJA</b>	2,49	2,30	3,02	2,92	2,92	2,68
<b>MADRID</b>	3,10	3,00	3,64	3,34	3,18	2,97
<b>MURCIA</b>	2,24	2,31	2,82	2,82	2,85	2,84
<b>NAVARRA</b>	2,63	2,98	3,85	3,95	3,70	3,29
<b>PAIS VASCO</b>	2,70	2,95	3,42	3,18	3,23	2,96
<b>CEUTA Y MELILLA</b>	1,49	1,77	2,01	2,32	1,65	1,63
<b>ESPAÑA</b>	2,87	2,83	3,49	3,47	3,42	3,17

Fuente: INE: "Contabilidad Regional de España. Base 1986. Serie 1991-1996", Madrid, 1998.

Las Comunidades Autónomas con valores más alejados a la baja de la media son Cataluña (2,27), Comunidad Valenciana (2,22) y Canarias (2,22), ocupando los últimos lugares de la escala Baleares y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Por último, en el cuadro 5 obtenemos una radiografía de la distribución sectorial de las subvenciones de explotación para el año 1995, destacando de manera general el elevado peso de las subvenciones en los sectores Productos de la agricultura, de la silvicultura y de la pesca (31%) y en Servicios destinados a la venta (54%). En el caso de Andalucía la distribución sectorial de las subvenciones, debido al peso del sector agrario, es un poco diferente al total nacional, subiendo la importancia de las subvenciones en el sector de la agricultura, silvicultura y pesca hasta alcanzar un 46,65% del total y dismi-

nuyendo la misma en el sector servicios destinados a la venta, situándose en un 41,19% del total regional.

<b>CUADRO 5 ESTRUCTURA SECTORIAL DE LAS SUBVENCIONES DE EXPLOTACIÓN. 1995.</b>						
	<b>Productos agricultura, silvicultura y pesca</b>	<b>Productos energéticos</b>	<b>Productos industriales</b>	<b>Construcción y obras de ingeniería civil</b>	<b>Servicios destinados a la venta</b>	<b>TOTAL</b>
ANDALUCÍA	46,65	1,18	9,54	1,44	41,19	100
ARAGÓN	54,56	0,68	6,71	1,11	36,94	100
ASTURIAS	5,56	59,41	7,38	0,89	26,77	100
BALEARES	11,90	1,64	10,61	2,11	73,74	100
CANARIAS	21,19	3,51	8,64	2,11	64,54	100
CANTABRIA	18,77	0,91	20,50	1,68	58,14	100
CASTILLA-LA MANCHA	76,34	0,86	3,14	0,92	18,73	100
CASTILLA Y LEON	53,99	3,05	8,03	0,94	33,99	100
CATALUÑA	9,64	2,00	14,41	1,61	72,33	100
C. VALENCIANA	17,35	1,68	13,84	2,19	64,95	100
EXTREMADURA	65,23	0,87	5,50	1,52	26,87	100
GALICIA	48,79	0,80	10,07	1,42	38,93	100
LA RIOJA	32,74	0,78	14,85	1,35	49,72	100
MADRID	1,81	1,56	6,46	1,62	88,55	100
MURCIA	27,62	2,38	22,01	1,85	46,14	100
NAVARRA	36,09	0,91	12,38	1,03	49,59	100
PAIS VASCO	18,20	1,25	10,21	1,17	69,17	100
CEUTA Y MELILLA	5,73	2,73	9,21	2,26	80,07	100
<b>ESPAÑA</b>	<b>30,93</b>	<b>3,95</b>	<b>9,67</b>	<b>1,44</b>	<b>54,00</b>	<b>100</b>

Fuente: INE: "Contabilidad Regional de España. Base 1986. Serie 1991-1996", Madrid, 1998.

#### 4. Las transferencias de la Junta de Andalucía

El cuadro 6 nos permite obtener una imagen aproximada de las grandes funciones desempeñadas por el gasto presupuestario de la Comunidad Autónoma andaluza en el año 2.000. A grandes rasgos, lo más destacable es el claro predominio del grupo 3 — producción de bienes públicos de carácter social—, que representa el 53,9% de un gasto total de algo más de 2,7 billones de pesetas. Las piezas claves de este grupo funcional quedan definidas por dos bienes públicos concretos: Sanidad y Educación.

En segundo término, destaca la importancia del grupo “Industrialización, desarrollo y regulación económica de sectores productivos”, que presenta un valor levemente superior al 14% del total del gasto y aglutina los gastos públicos que más inciden sobre los diversos sectores económicos. Dentro de este grupo sobresale la función Agricultura, ganadería y pesca, por la inclusión de los doscientos cincuenta mil millones de pesetas de transferencias de los fondos europeos que canaliza el FAGA (supone el 84% del total del gasto del grupo 6). Si no se considerasen tales transferencias europeas, la menciona-

da función también aparecería como la más importante del grupo, seguida de las funciones fomento económico e industria, energía y minería.

<b>CUADRO 6</b>		
<b>PRESUPUESTO DE GASTO. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA. 2000</b>		
<b>(ESTRUCTURA FUNCIONAL)</b>		
<b>FUNCIÓN</b>	<b>(Millones ptas)</b>	<b>%</b>
1 SERVICIOS DE CARÁCTER GENERAL	126.107,7	4,64
2 SEGURIDAD, PROM. Y PROTECCIÓN SOCIAL	174.049,0	6,40
3 PROD. BS. PÚBLICOS DE CARÁCTER SOCIAL	1.464.882,7	53,90
4 PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER ECONÓMICO	106.607,5	3,92
5 REGULACIÓN ECONÓMICA DE CARÁCTER GENERAL	13.756,1	0,51
6 INDUSTRIALIZACIÓN, DESARROLLO Y REGULACIÓN ECON. SECTORES PRODUCTIVOS	381.001,0	14,02
61. Agricultura, Ganadería y Pesca	317.130,0	11,67
62. Industria, Energía y Minería	18.870,0	0,69
65. Comercio	4.846,8	0,18
66. Turismo	14.638,2	0,54
67. Fomento Económico	24.076,4	0,89
68. Planificación Econ. y Coordinación con la Unión Europea	1.439,6	0,05
7 DEUDA PÚBLICA	184.044,2	6,77
8 RELACIONES INSTITUCIONALES	267.553,2	9,84
<b>TOTAL</b>	<b>2.718.001,4</b>	<b>100,0</b>

El tercer grupo funcional en importancia es el octavo, correspondiente a las “Relaciones institucionales”, en el que sobresale la función de cooperación con las corporaciones Locales, a la que se añade la ayuda al desarrollo. Este grupo absorbe casi la décima parte del presupuesto, aunque ha perdido peso relativo durante los últimos años. A pesar de su importancia cuantitativa, ostenta escasa relevancia cualitativa, dado que refleja la distribución de las transferencias finalistas que percibe la Comunidad en concepto de “Participación de las Corporaciones Locales en los Ingresos del Estado”, y en las que aquélla actúa como mero intermediario. En cuarto lugar se sitúa el servicio de la “deuda pública”, con una participación cercana al 6,77%, pero que ha crecido de forma acelerada desde comienzos de la década. A continuación sobresale como quinto grupo funcional en importancia el denominado “Seguridad, Promoción y Protección Social”, que experimenta un comportamiento bastante estable a lo largo del período 1985-99, hasta situarse en una participación relativa del 6,4%. A continuación se sitúa el grupo de “producción de bienes públicos de carácter económico” (esencialmente infraestructuras básicas y del transporte), con un 3,92%.

En definitiva, el cuadro 7 sintetiza la distribución de las grandes políticas de gasto de la Junta de Andalucía, por reordenación de la anterior información por grupos funcionales. Identificando a grandes rasgos los grupos funcionales con las conocidas ramas

musgravianas, se observa como Andalucía destina en el 2000 a la función asignativa el 57,82% de su Presupuesto de gastos, a la de estabilización y crecimiento el 14,02% y a la distributiva algo más del 6,7%. El resto del gasto presenta el siguiente destino: transferencias a otras Administraciones de nivel territorial inferior, deuda y coste de funcionamiento. Por tanto, también puede afirmarse que los objetivos del gasto de la Comunidad Autónoma responden a un modelo ortodoxo de reparto de funciones de la Hacienda Pública entre los distintos niveles territoriales de la misma.

<b>CUADRO 7</b>		
<b>COMUNIDAD AUTONOMA DE ANDALUCIA. GRANDES RAMAS DE LA POLÍTICA DE GASTO. 2000</b>		
	(Millones ptas)	%
ASIGNACION (3 Y 4)	1.571.490,2	57,82
DISTRIBUCION (2)	174.049,0	6,40
ESTABILIZACION Y CRECIMIENTO (6)	381.001,0	14,02
COSTE ADMINISTRATIVO (1 y 5)	139.863,8	5,15
DEUDA PÚBLICA (7)	184.044,2	6,77
RELACIONES INSTITUCIONALES (8)	267.553,2	9,84
<b>TOTAL</b>	<b>2.718.001,4</b>	<b>100,00</b>

De ese modo, la mencionada Comunidad autónoma se configura básicamente como una Administración con un cometido esencial<sup>9</sup>, realizar la provisión de bienes que satisfacen necesidades preferentes (educación, sanidad, vivienda, bienestar comunitario...). Al mismo tiempo, aborda actividades de menor importancia cuantitativa aunque de gran trascendencia económica y social. De éstas, unas suponen ajustes en la asignación de recursos y pueden considerarse como servicios de no mercado que indirectamente constituyen un input de los procesos productivos del sector privado, de modo que influyen en la formulación de las variables empresariales determinantes; en este caso se encuentran las infraestructuras económicas. Otras son determinadas actividades destinadas a efectuar la redistribución de la renta<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Cortecero Montijano, J.A., Gómez Sala, J.S. y Sánchez Tejeda, A.M<sup>a</sup>. (1988), Cortecero Montijano, J.A. y López García, J., 1990, y Sánchez Maldonado, J. y Gómez Sala, J.S. (1999 y 2000).

<sup>10</sup> No obstante, la ya reseñada inclusión en los presupuestos andaluces de las transferencias procedentes del FAGA desde el año 1997, cambió de forma importante esta distribución por ramas del gasto. Así, la función asignativa pierde importancia relativa desde esa fecha (pasó de un 64% en 1996 al 57,4% en el año siguiente), pero lo que es más importante, se produce un cambio en el orden relativo de las otras dos ramas, de tal manera que si hasta 1996 la segunda posición venía siendo ocupada por la distributiva



La importante incidencia que tiene el presupuesto de la Junta de Andalucía en su entorno económico se pone claramente de manifiesto en el hecho de que casi un 45% del gasto presupuestado por ésta Comunidad para el año 2.000 corresponde a transferencias a otros agentes. En el cuadro 8 se reflejan las transferencias, tanto corrientes como de capital, correspondientes a cada uno de los grupos funcionales de gasto para el 2000. El grupo cuantitativamente más destacado (el tercero), incluye en su estructura económica casi un 30% de transferencias. No obstante, el grupo sexto (“Industrialización, desarrollo y regulación económica de sectores productivos”), que es el que le sigue por magnitud de gasto total, es el que comprende un porcentaje de transferencias más elevado (un 95,79%), lo que pone de relieve la gran incidencia de este tipo de actuaciones sobre la actividad económica regional.

<b>CUADRO 8</b>							
<b>PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA. 2000. ESTRUCTURA FUNCIONAL DE LAS TRANSFERENCIAS</b>							
	Transf. Corrientes		Transf Capital		TOTAL TRANSF.		TRASNF. SOBRE GASTO
	(Millones ptas)	%	(Millones ptas)	%	(Millones ptas)	%	%
1. Servicios de Carácter General	22.306,9	2,34	2.082,5	0,85	24.389,4	2,04	19,34
2. Seguridad, Promoción y Protección Social	47.900,6	5,03	47.249,4	19,34	95.150,0	7,95	54,67
3. Producción de Bienes Públicos de Carácter Social	381.083,0	40,01	51.964,0	21,27	433.047,0	36,18	29,56
4. Producción de Bienes Públicos de Carácter Económico	1.694,6	0,18	14.119,3	5,78	15.813,9	1,32	14,83
5. Regulación Económica de Carácter General	154,4	0,02	0,0	0,00	154,4	0,01	1,12
6. Industrialización, Desarrollo y Regulación Econ. Sectores Productivos	255.867,4	26,86	105.702,9	43,27	361.570,3	30,21	95,79
61. Agricultura, Ganadería y Pesca	250.124,0	26,26	52.445,8	21,47	302.569,8	25,28	95,41
62. Industria, Energía y Minería	178,0	0,02	16.262,1	6,66	16.440,1	1,37	87,12
65. Comercio	728,8	0,08	3.714,0	1,52	4.442,8	0,37	91,66
66. Turismo	846,9	0,09	12.890,4	5,28	13.737,3	1,15	93,85
67. Fomento Económico	3.845,7	0,40	19.791,0	8,10	23.636,7	1,97	98,17
68. Planificación Econ. y Coordinación con la Unión Europea	144,0	0,02	600,0	0,25	744,0	0,06	51,68
7. Deuda Pública	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,00
8. Relaciones Institucionales	243.524,1	25,57	23.194,7	9,49	266.718,8	22,29	99,69
<b>Total</b>	<b>952.531,0</b>	<b>100,00</b>	<b>244.312,7</b>	<b>100,00</b>	<b>1.196.843,7</b>	<b>100,00</b>	<b>44,09</b>

## 5. Consideraciones finales

En contra de lo que se suele afirmar, como se desprende de este trabajo, la economía andaluza no se configura como la más favorecida por los flujos financieros públicos, tanto si los consideramos de manera general a través de los saldos fiscales regionales, como si analizamos particularmente la distribución territorial de las subvenciones de explotación. A través de ambos procedimientos aparecen al menos seis CCAA que en

(6,9%) y la tercera la de estabilización y crecimiento (6,2%), desde 1997 estas dos cambian sus posiciones, como veíamos para el año 2000.

términos relativos, tanto de habitantes como de Valor Añadido Bruto, se ven más subsidiadas por la actuación de los poderes públicos que la andaluza. Por otro lado, si centramos nuestra atención en el papel de la Administración Pública Central excluida la Seguridad Social, nos encontramos con que su actuación parece explicar tan sólo el 38% del saldo fiscal de Andalucía, mientras que para otras nueve CC.AA. dicho porcentaje es sustancialmente superior. Así pues, el mito largamente sostenido de que esta Comunidad Autónoma se encuentra altamente subsidiada debe ser relativizado con base en los resultados que se desprenden de este trabajo.

Por último, con relación al papel que desempeña la Junta de Andalucía en el territorio de su competencia, cabe destacar que a pesar del reducido margen de maniobra de que dispone para decidir su política económica, a causa del carácter condicionado de sus principales partidas de gasto (educación y sanidad, fundamentalmente) y de su escasa autonomía financiera, lleva a cabo actuaciones relevantes que inciden de manera considerable en el entramado económico regional, por medio de las importantes transferencias que dirige a los sectores productivos.

## **Bibliografía**

BARBERÁN, R (1999): “La estimación de balanzas fiscales regionales: Análisis de la experiencia española”, II Encuentro de Economía Aplicada, Zaragoza, 3, 4 y 5 de junio de 1999.

CASTELL, A (1999): “Las relaciones fiscales de Cataluña con España: Algunas reflexiones en el contexto europeo”, en Lopez i Casanovas, G (ed) (1999): “Cataluña y España. Una relación económica y fiscal a revisar”, Omnium Cultural, Barcelona.

CORREA, M<sup>a</sup> .D. y MALUQUER, S. (1998): “Efectos regionales del presupuesto europeo en España”, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona.

CORTECERO MONTIJANO, J.A. y LÓPEZ GARCÍA, J. (1990): “La Evolución Presupuestaria de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el quinquenio 1987/1991”, Palau14, nº 12.

CORTECERO MONTIJANO, J.A., GÓMEZ SALA, J.S. y SÁNCHEZ TEJEDA, A.M<sup>a</sup> . (1988): “La Distribución Económica y Funcional del Gasto Público entre los Diferentes Niveles de Gobierno”, Hacienda Pública Española, nº 113, págs. 71–95.

DE LA FUENTE, A. (2000): “Los saldos fiscales territoriales. 1990-1997”, UPF, mimeo, Barcelona.

INE: “Contabilidad Regional de España. Base 1986. Serie 1991-1996”, Madrid, 1998.

JUNTA DE ANDALUCÍA, CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2000): “Balanzas Fiscales de las Comunidades Autónomas con la Administración Central.1996”. Mimeo, Sevilla.

SÁNCHEZ MALDONADO, J. y GÓMEZ SALA, J.S. (1999): “La evolución del gasto público de la Comunidad Autónoma de Andalucía: 1983-1999“, Boletín Económico de Andalucía, Consejería de Economía y Hacienda, Junta de Andalucía, nº 25, pp. 79-127.

SÁNCHEZ MALDONADO, J. y GÓMEZ SALA, J.S. (2000): “La evolución del gasto público de la Comunidad Autónoma de Andalucía: 1983-1999“, en Caramés, L. (dir.): “Gasto público autonómico”, Xunta de Galicia, Colección monografías, nº 19, Santiago de Compostela, pp. 613-730.