

El Presupuesto de la Comunidad Autónoma Andaluza para 1986.

César Estrada

Consejero de Hacienda de la Junta de Andalucía.

1. INTRODUCCION.

Se ha dicho que "el apropiado nivel de gasto público es la cantidad que aprobaría una mayoría del electorado correctamente informado". Hacer operativo este enunciado comienza por plantear a la Administración una urgente tarea de divulgación informativa, probablemente la más importante que en un Estado democrático pueda corresponderle, en orden a potenciar el papel de la opinión pública en la determinación de la estructura y cuantía del gasto público, sin perjuicio del sistema democrático-formal por el que los ciudadanos eligen a sus representantes y éstos participan en la "producción" del presupuesto público (la institución parlamentaria tuvo su origen precisamente en la intervención popular sobre los impuestos y presupuestos estatales).

Pero, ¿cómo conformar nuestros juicios de valor sobre un presupuesto? Dada la multiplicidad de funciones que en éste se contemplan, juzgar la bondad del presupuesto exige analizar la forma en que planifica los ajustes en la asignación de recursos entre los distintos bienes y servicios públicos, en el tipo de equilibrio que consigue entre objetivos de eficiencia (favorecer el desarrollo económico y la mejora del capital social) y de equidad (favorecer a los grupos de población que necesitan un mayor consumo de bienes públicos o prestaciones sociales). Asimismo, y en interdependencia con lo anterior, se requiere enjuiciar la naturaleza y cuantía de las fuentes de financiación: ingresos propios, transferencias estatales, endeudamiento, etc.

Todo ello lleva a la conclusión de que, si es absolutamente necesario tecnificar la elaboración y discusión parlamentaria del presupuesto no lo es menos el presentar con claridad suficiente los criterios de decisión que lo informan,

explicando a la colectividad tanto los costos como las rentabilidades o beneficios sociales de las distintas acciones públicas.

Aquí se puede parafrasear e incluso reforzar una conocida frase de Ortega y Gasset, diciendo que "la claridad presupuestaria es no ya la cortesía, sino la obligación de toda Administración".

Las Leyes de Presupuestos aprobados durante la legislatura avanzan en esta línea al incluir un documento de programas que pretende, ante todo, una explicación de actividades y objetivos, cuyo eje es la distinción básica entre gasto en bienes económicos y gastos sociales. Pese a las dificultades que entraña una clasificación de este tipo (muchas actividades cumplen simultáneamente ambos fines: carreteras, formación profesional, etc.), es posible detectar la finalidad dominante en cada caso y establecer una asignación del gasto presupuestario de indudable interés para el análisis.

Que no hay Administración eficaz sin un buen presupuesto es un axioma incuestionable, en el sentido de que la racional y clara asignación de recursos es condición necesaria para el funcionamiento coordinado de la pluralidad de agentes administrativos a través de los cuales se materializa la gestión pública, y cuya dispersión es preciso evitar.

El proceso de preparación de decisiones presupuestarias se debe caracterizar por una intensa preparación de los órganos burocráticos a todos los niveles, en un esquema iterativo descendente-ascendente a través del cual los responsables superiores (y en primer lugar el Consejo de Gobierno) marcan prioridades y directrices, y los escalones ejecutivos concretan proyectos alternativos y suministran evaluaciones de necesidades y costos que son tenidos en cuenta por los decisores. Sólo esta participación

generalizada permite afrontar debidamente el reto que para la capacidad de planificación y coordinación administrativas supone la elaboración del presupuesto, y sólo así se consigue también la plena identificación de los gestores con los objetivos fundamentales de la política autonómica.

2. EL PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD AUTONOMA PARA 1986.

Voy a intentar resaltar en este artículo aquellas cuestiones generales de índole política, técnica o administrativa, que contribuyen a definir el marco condicionante y las características principales del Presupuesto de la Comunidad Autónoma para 1986, refiriéndome en primer lugar al estado actual de la cuestión de la financiación de las Autonomías.

1986 será el último año en que se mantenga la vigencia del sistema de financiación hasta ahora empleado (sistema transitorio), cuya implantación desde 1984 se ha circunscrito a hacer efectivos los principios generales de autonomía,

suficiencia y redistribución con el siguiente alcance:

- 1º. Proporcionar a las Comunidades una financiación ajustada al coste de mantenimiento de los servicios y funciones traspasados desde la Administración Central del Estado; finalidad instrumentada fundamentalmente mediante los mecanismos de cesión y participación en tributos, que, permitiendo plena Autonomía en la decisión del gasto, han garantizado la suficiencia en el sentido antes indicado, e incluso un cierto excedente aplicable a mejorar dichos servicios y al desarrollo de las Instituciones Comunitarias.
- 2º. Proporcionar también recursos para la ejecución de inversiones nuevas de infraestructura y servicios públicos programadas a través del Fondo de Competensación Interterritorial con criterios redistributivos a escala nacional.

Esta financiación básica se ha acompañado con un volumen importante de transferencias afectadas a acciones específicas en

Cuadro 1

ESTADO CONSOLIDADO DE INGRESOS

CAPITULOS	JUNTA DE ANDALUCIA	ORGANISMOS AUTONOMOS	TOTAL
I. Impuestos Directos	7.052.000		7.052.000
II. Impuestos Indirectos	15.293.754		15.293.754
III. Tasas y otros Ingresos	25.846.400	994.614	26.841.014
IV. Transferencias Corrientes	398.532.951	115.050	398.648.001
V. Ingresos Patrimoniales	1.050.000	10.000	1.060.000
VI. Enajenación de Inversiones Reales		8.000	8.000
VII. Transferencias de Capital	66.106.625	600	66.107.225
VIII. Activos Financieros	350.000	57.151	407.151
IX. Pasivos Financieros	14.255.000		14.255.000
SUMA	528.486.730	1.185.415	529.672.145
EMPRESAS			2.293.500
TOTAL			531.965.645

(miles de pesetas)

las que existe una competencia compartida entre Estado y Comunidad, en grados diferentes de responsabilidad pero en todo caso con la gestión atribuida a esta última.

En este contexto de continuidad en el esquema del sistema transitorio, y bajo la repercusión de una crisis fiscal a nivel del Estado que para reducir el déficit público, exige limitar el crecimiento del gasto de las Administraciones, el Presupuesto consolidado para 1986 asciende a 531.965 millones, con un incremento sobre el ejercicio anterior de 48.335 y del 10% en términos porcentuales.

Un análisis muy general de esta cifra parte de la distinción entre tres clases de ingresos diferenciados por su origen y finalidad, (Cuadro 1) de un lado la financiación derivada de recursos tributarios y propios, es decir, los impuestos y tasas propios, cedidos o participados, que comprenden los capítulos I, II y III del Presupuesto, los ingresos patrimoniales (Capítulo V) y las transferencias estatales debidas estrictamente a liquidación de diferencias por valoraciones de servicios traspasados, que suponen 137.203 millones del capítulo IV, transferencias corrientes; por estos conceptos se prevé una suma a recaudar de 187.450 millones 10,65% superior al Presupuesto de 1985. De otra parte, el conjunto de transferencias corrientes y de capital por conceptos no incluidos como coste efectivo de los servicios asumidos, y procedentes de los Ministerios, Organismos Autónomos, Seguridad Social y Fondo de Compensación Interterritorial, que comprende el resto del cap. IV, el cap. VII, VIII, 755 millones del capítulo IX, y la partida de Empresas, se sitúa en un volumen de 331.015 con el 9,8% de variación positiva. Por último, el Presupuesto prevé la obtención de recursos extraordinarios por operaciones de endeudamiento a largo plazo, en la cuantía de 13.500 millones, comprendidos en el capítulo IX, destinados a ejecutar inversiones complementarias en el marco de las previsiones del Plan Económico Andaluz para el trienio 1984-86.

Esta estructura de ingresos, similar a la de ejercicios anteriores, sólo ofrece como variaciones importantes las debidas a la repercusión del nuevo Impuesto sobre el Valor

Añadido, que al suprimir figuras tributarias cedidas (impuesto sobre lujo, espectáculos y parte de transmisiones patrimoniales) disminuye el monto de estos recursos en una cifra estimada de 15.000 millones, compensada por vía de participación en ingresos del Estado.

El agotamiento del período transitorio de financiación abrirá en 1986 la perspectiva de un nuevo modelo que desarrolle las previsiones definitivas de la LOFCA y de nuestro Estado de Autonomía. Comprometido el Gobierno Central a la inmediata negociación de las nuevas cláusulas financieras, es de esperar pues el deseable perfeccionamiento de los instrumentos actuales, tanto en el sentido de una mayor autonomía financiera como en el de una más amplia política de asignación de los recursos nacionales en función de principios compensatorios de desigualdades regionales.

Otra orden de consideraciones es el referente a los rasgos que hoy pueden caracterizar a nuestra Administración Pública Comunitaria como agente responsable del desarrollo y ejecución de los programas que este Parlamento va a debatir. En esta evaluación no se puede omitir cómo la corta historia de esta Administración se ve marcada por el acelerado proceso de asunción de transferencias iniciado y prácticamente culminado en el transcurso de los tres últimos años. La evolución de las magnitudes presupuestarias es tal vez el mejor indicador asociable a nivel de actividad o carga de trabajo y al desarrollo de la organización administrativa. Dichas magnitudes muestran que el nivel global de recursos y actividad administrativa se ha multiplicado por cinco, desde 1983 a 1986 en términos reales.

En este sentido, puede decidirse que la Administración Autonómica se ha ido estructurando al compás de las transferencias en un proceso de adaptación y crecimiento extraordinariamente rápido y, por ello, sin posibilidad de disponer en todos los casos de los medios técnicos y financieros precisos para un montaje de las estructuras centrales de gestión previamente a la asunción de los servicios. En la medida que esta gestión ha concernido no tanto a programas regulativos como a programas de producción

de bienes y servicios, con un alto volumen de personal, establecimientos públicos e inversión directa, los problemas afrontados para asegurar la continuidad de la gestión y, simultáneamente, el análisis y replanteamiento de objetivos y políticas sectoriales, han sido notablemente dificultosos en los tres años transcurridos. Por ello, los logros ya visibles en este momento son doblemente positivos.

Una mención especial merece la actividad específicamente inversora en la que, por su peculiar complejidad técnica y administrativa, inciden especialmente las dificultades mencionadas. Pese a ellas, la respuesta dada al reto de ejecutar en el trienio un volumen global de 198.000 millones puede considerarse satisfactoria al constatar que, a la fecha del tercer trimestre de 1985, las obras contratadas y puestas en marcha ascienden a 147.000 millones, el 75% del total y que de estos proyectos en ejecución o ya terminados se ha pagado ya el 61% correspondiente a obra certificada.

Aunque ya puede considerarse superada la fase inicial de la construcción de nuestro sistema administrativo, difícil, repito, porque se ha debido simultanear la autoorganización, es decir, la provisión de personal (directivos funcionarios y especialistas), medios materiales, edificios, procedimientos burocráticos, acopio y análisis de información, etc. con la gestión ininterrumpida de los sucesivos paquetes de transferencias, queda obviamente por concluir un proceso de perfeccionamiento tanto en la división o especialización del trabajo administrativo (cuyo instrumento ha de ser el catálogo o relación de puestos de trabajo previstos en la Ley de Ordenación de la Función Pública) y en sus métodos técnicos, como en los procedimientos de interrelación con la sociedad y de participación de éstas en las decisiones administrativas.

En definitiva, el objetivo para 1986 es entrar ya en una situación en que no quedan dudas a los ciudadanos andaluces de las ventajas de un sistema de gobierno autonómico, con competencias sustantivas, en el que la adaptación de la actuación administrativa a las condiciones e intereses regionales y su relación más estrecha con los ciuda-

danos hace más fácil encontrar la solución "ad hoc" de los problemas y necesidades sociales.

- 3º. Un tercer orden de consideraciones, ya de carácter intrínseco al Presupuesto, es el que se refiere al patrón de prioridades y objetivos reflejados implícitamente en la asignación de créditos y, explícitamente, en la clasificación funcional y por programas.

En primer lugar, y por su carácter instrumental, hay que señalar el objetivo de aseguramiento de la capacidad de acción del sistema político administrativo; a este punto pertenecen los programas de dotación de recursos para los servicios de carácter general, las actuaciones de recaudación de impuestos y los programas de cooperación institucional. Sobre los primeros, ya antes se ha señalado suficientemente la importancia real que el Gobierno asigna a la mejora y racionalización de la Función Pública en sentido amplio, considerando tanto su eficiencia interna como el sistema de relaciones con los administrados; en cuanto a la gestión recaudatoria, hay datos positivos en la experiencia de este año, con el inicio de una labor sistemática de investigación de sujetos y bases imponibles, que avalan las estimaciones de ingresos de Presupuesto. La cooperación de la Junta con las corporaciones locales cubre varios ámbitos, destacando presupuestariamente las transferencias del Fondo de Cooperación Municipal y de la participación de las Diputaciones en ingresos del Estado.

Para analizar el bloque programático central del Presupuesto es útil perfilar, en una primera aproximación, las diversas finalidades y funciones que cumple la actuación de nuestro sector público, proporcionando bienes y servicios públicos a la comunidad. (Cuadro 2).

Siguiendo un criterio exclusivamente cuantitativo de mayor a menor volumen de recursos asignados, las grandes categorías de actividad administrativa, identificadas según la clasificación funcional del Presupuesto, se ordenan en la siguiente escala:

- Sanidad.
- Educación, cultura e investigación científica.

- Agricultura, ganadería y pesca.
- Seguridad y protección social.
- Infraestructuras básicas y del transporte.
- Vivienda y ordenación del territorio.
- Sector industrial, energético y minero.
- Estructura y actividades comerciales.
- Ordenación y fomento del turismo.
- Promoción del desarrollo empresarial.
- Fomento del empleo juvenil y protección de menores.
- Otros servicios comunitarios y sociales
- Conservación y mejora del medio natural.

La Sanidad es el primer sector en importancia presupuestaria, absorbiendo el 35% del gasto global con un incremento de cerca de 19.000 millones (11,3%) respecto del ejercicio anterior.

Sin pretender agotar los múltiples y variados objetivos de nuestra política sanitaria regional, resulta obligado remarcar, por su importancia cuantitativa o cualitativa, los de consolidar la comercialización sanitaria, lograr la cobertura de la población por equipos de atención primaria, la transformación de estructuras asistenciales en materia de salud mental, la racionalización y control de medicamentos, formación de un número importante de post-graduados facultativos y auxiliares sanitarios, y ampliación a todos los centros del sistema de indicadores de gestión.

Educación y Servicios Complementarios, Cultura e Investigación Científica. Segundo bloque programático en importancia económica, con una participación del 28% del total, y un incremento interanual de 14.000 millones, el 11% en términos relativos.

El aumento de efectivos de profesorado que incide especialmente en el programa educativo tiene objetivos muy concretos de puesta en funcionamiento de nuevos puestos escolares (con especial atención a la escolarización en zonas marginadas), de mejora de la relación alumnos/profesor y de extensión de la educación especial y de los programas de alfabetización.

En el capítulo de inversión se contempla la construcción y equipamiento de 48.200 plazas escolares y la sustitución de edificios en mal estado, mejorando así la atención a 13.000 alumnos.

La educación de adultos, especialmente necesaria en nuestra Comunidad, contará con 30 aulas adicionales a las 283 en funcionamiento y a los 200 convenios suscritos con Ayuntamientos.

Merece destacarse también la mejora de un 16% de servicios de transportes y comedores escolares aumentando tanto el número de usuarios como las ayudas individuales.

Conexa con la política educativa se sitúa la política científica, cuya acción principal se concentra en la formación de personal investigador (238 millones para 902 becas) promoción de proyectos de investigación (212 millones para subvención a proyectos y planes concertados con empresas) y mejora de la infraestructura de los Centros de Investigación (Departamentos Universitarios y Consejo Superior de Investigación Científica; iniciación de un gran Centro de Proceso anejo a la Universidad de Sevilla).

La política cultural cumple objetivos muy variados en las tareas de Juventud y Deportes, Patrimonio Histórico-Artístico y Bellas Artes, Libros, Bibliotecas y Archivos y política de fomento de las actividades de música, teatro y cine, siendo de resaltar el carácter inversor en su 50% del presupuesto del programa; estos 2.828 millones para inversiones permitirán realizar 239 actuaciones arqueológicas y de restauración monumental, mejorar el equipamiento bibliotecario público, proseguir el plan de remodelación de instalaciones deportivas singulares, construir una nueva residencia juvenil en Córdoba y dedicar 100 millones para conservación y reparación del conjunto monumental Alhambra y Generalife.

Agricultura, Ganadería y Pesca, con una dotación de 30.156 millones, es el tercer sector importante aunque ya a gran distancia de los anteriores y con las características de ser un programa predominantemente inversor, dirigido a la reforma de las estructuras agrarias y forestales y el fomento de la producción industrial y comercial derivada de la agricultura, ganadería y pesca, con proyectos concretos como la creación de laboratorios de sanidad animal y servicios técnicos de protección vegetal, adquisición de 13.900 hectáreas de tierras para luchar contra la erosión, ayuda al sector lácteo, mediante el incremento de la red de frío, etc.

La acción en materia de Seguridad y Protección Social. Con un coste global de 27.372 millones que representa el 5% del presupuesto, in-

ESTRUCTURA FUNCIONAL DEL GASTO 1985, 1986

(Millones de Ptas.)

Cuadro Nº 2

	1985	1986	% (Incremento)
GRUPO 1. SERVICIOS DE CARACTER GENERAL.	76.046,291	77.386,782	1,77
Función 1.1. Alta Dirección de la Junta de Andalucía	1.311,347	1.272,720	-2,95
1.2. Administración General.	23.066,031	26.236,254	13,75
1.3. Administración de la Función Pública y perfeccionamiento de funcionarios.	72,225	152,228	110,78
1.4. Relaciones con las Corporaciones Locales	48.249,274	45.990,805	-4,69
1.5. Información y Comunicaciones.	342,168	846,054	147,27
1.6. Relaciones Culturales.	61,0	53,437	-12,41
1.7. Actividades no clasificadas.	2.944,246	2.835,284	-3,71
GRUPO 2. SEGURIDAD, PROMOCION Y PROTECCION SOCIAL	26.681,885	33.540,694	25,71
Función 2.1. Seguridad y Protección Civil.	216,5	291,468	34,63
2.2. Seguridad Social y Protección Social.	21.033,444	27.372,029	30,14
2.3. Promoción Social.	5.431,941	5.877,197	8,20
GRUPO 3. PROMOCION DE BIENES PUBLICOS DE CARACTER SOCIAL	321.907,737	352.495,546	9,51
Función 3.1. Sanidad	166.967,077	185.681,733	11,25
3.2. Educación.	125.921,258	139.123,902	10,49
3.3. Vivienda y Ordenación del Territorio	16.527,432	20.283,197	22,73
3.4. Bienestar Comunitario.	5.697,636	573,520	-89,94
3.5. Cultura.	6.019,297	5.865,984	-2,55
3.6. Otros Servicios Comunitarios y Sociales.	775,037	967,210	24,80
GRUPO 4. PRODUCCION DE BIENES PUBLICOS DE CARACTER ECONOMICO.	18.940,599	23.996,963	26,70
Función 4.1. Infraestructuras básicas y del transporte	15.474,222	21.060,983	36,11
4.2. Investigación científica, técnica y aplicada.	928,352	1.140,541	22,86
4.3. Mejora del Medio Natural.	2.538,025	1.795,439	-29,26
GRUPO 5. REGULACION ECONOMICA DE CARACTER GENERAL	1.211,0	886,932	26,77
Función 5.1. Administración Financiera	1.211,0	886,932	26,77
GRUPO 6. INDUSTRIALIZACION, DESARROLLO Y REGULACION ECONOMICA DE SECTORES PRODUCTIVOS.	30.522,325	35.316,744	15,71
Función 6.1. Agricultura, Ganadería y Pesca.	25.761,113	30.156,744	17,07
6.2. Industria	379,6	1.394,097	267,26
6.3. Energía.	127,0	109,043	-14,15
6.4. Minería	134,0	54,181	-59,57
6.5. Comercio.	924,118	901,775	-2,42
6.6. Turismo.	1.151,518	1.035,295	-10,10
6.7. Desarrollo empresarial.	2.044,976	1.665,609	-18,56
GRUPO 7. DEUDA PUBLICA	4.460,0	6.048,482	35,62
Función 7.1. Deuda Pública	4.460,0	6.048,482	35,62
TOTAL	479.769,837	529.672,143	10,41

cluye un conjunto de servicios en el que destacan por su cuantía las prestaciones asistenciales (16.720 millones) y una gama de servicios sociales propios o concertados (guarderías infantiles, hogares para hijos de emigrantes, clubs y residencias de tercera edad, comedores, albergues, etc.) cuya dotación presupuestaria asciende a 8.375 millones.

La creación y mejora de Infraestructuras Básicas y del Transporte, siguiendo la jerarquización económica adoptada, se constituye en la quinta rama de actividad más importante, con una asignación económica adoptada, se constituye en la quinta rama de actividad más importante, con una asignación de créditos por importe de 21.000 millones, que, en su 85% corresponde a inversiones reales destinadas a obras hidráulicas y regadíos (7.076 millones) carreteras y otras obras de instalaciones portuarias. La orientación de estas inversiones tiene como objetivos prioritarios mejorar el sistema de vertidos urbanos y en el litoral, el saneamiento de los ríos o zonas urbanas, la consecución de un ancho en la red básica de carreteras de 7 metros, la construcción de terminales de mercancías y estaciones de autobuses, el reforzamiento del firme en 242 Km. de carreteras y la mejora de abastecimiento de agua en núcleos urbanos y rurales con una población total afectada de 1.600.000 habitantes.

Viviendas y Ordenación del Territorio es el siguiente programa; equiparable al anterior en su peso inversor, pero respondiendo a finalidades más sociales que económicas. Junto a la actividad normativa y planificadora general, destaca como objetivo predominante la construcción de viviendas para aquellas capas de población cuyo nivel de renta es bajo, no pudiendo acceder a promociones privadas: se proyecta la realización de obras para 17.834 viviendas y rehabilitación de 1.160 subprogramas complementarios a éste con los de conservación de viviendas y urbanizaciones del que se prevé la tramitación de 200 expedientes de reparaciones afectando a 15.000 viviendas, que representan el 10,7% del total del parque de viviendas propiedad de la Comunidad), y las actuaciones de intervención en el Patrimonio Arquitectónico, sobre edificios y espacios singulares de uso público, de adquisición de suelos.

Junto a las funciones hasta aquí destacadas por su mayor incidencia en el gasto corriente y

en la inversión, y que absorben ya el 90% de los recursos totales, sitúan otras importantes acciones cuya repercusión sobre los respectivos sectores sociales y económicos no deben medirse tanto por su volumen presupuestario como por los efectos directos e inducidos de fomento, apoyo y creación de condiciones legales, técnicas y sociales favorables al desarrollo de las iniciativas privadas y a la ampliación de la capacidad de producción.

Así en política industrial, energética y minera hay que destacar las transferencias de capital (1.300 millones) dirigidas al apoyo de la ZUR de Cádiz, ayuda a actividades de investigación y a actuaciones de desarrollo industrial promovidas por IPIA.

Para el área comercial, las acciones se concentran en la construcción o reforma de 44 mercados de abastos en las 8 provincias andaluzas y el programa de subvenciones a empresas comerciales.

También la ordenación y fomento del turismo, con recursos evaluados en 500 millones, se instrumentará mediante líneas de créditos subvencionados, concertados con Ayuntamientos para la mejora de la oferta turística, campañas promocionales y de publicidad en los mejores mercados nacionales y extranjeros.

La función para "Desarrollo Empresarial", sin perjuicio de acciones similares en sectores específicos ya aludidos, integra los esfuerzos por mejorar la empresa andaluza en general, y a las pequeñas y medianas empresas y Cooperativas en particular. La aplicación de estos recursos a través de participación en el capital de SOPREA y Sociedades de Garantía Recíproca, y de la Concesión de ayudas y subvenciones, persigue la generación de incentivos para la movilización de iniciativas que en definitiva eleven el dinamismo económico y el nivel de empleo.

El objetivo de reducción del desempleo es en realidad un principio horizontal implícito en la mayoría de programas sectoriales, desde la educación hasta toda la gama de actuaciones administrativas en materia de infraestructuras y procesos productivos agrarios, industriales, comerciales y turísticos que se han descrito. Pero es también, y en el área concreta del trabajo juvenil, objeto de un programa específico con un presupuesto de 1.000 millones para ayudas indi-

viduales o colectivas a la colocación de jóvenes que accedan al primer empleo.

La atención juvenil se desarrolla también a través del programa de protección de menores (13 centros propios, 120 instituciones auxiliares y 780 ayudas a familias), junto al que hay que mencionar el plan antidroga y de asistencia a toxicómanos, a los que en conjunto se destinan 1926 millones.

Otros servicios comunitarios y sociales incluyen las actuaciones en materia de consumo, proyectadas para mejorar la información, calidad y seguridad de los productos de consumo, y de residencias de tiempo libre.

Por último, pero no con menor importancia, el objetivo de conservación y restauración del medio natural que se concreta en la creación de un sistema de Información Medioambiental, e inversiones para la realización de investigaciones en recursos naturales, prevención de la erosión y de incendios forestales, eliminación de residuos sólidos y depuración de aguas, entre otras.

Con el análisis precedente se ha pretendido resaltar e ilustrar brevemente el contenido objetivo de la política presupuestaria plasmada en el Presupuesto de 1986, rehuendo detallar datos y explicaciones que complicarían demasiado el análisis y dificultaría la consecución del objetivo de divulgación que pretendo en este artículo. Sin embargo, algunas consideraciones generales pueden ser añadidas a lo ya dicho.

En primer lugar, que el Presupuesto responde al carácter de una administración netamente prestadora de bienes de consumo social cuya necesidad es ampliamente sentida en nuestra comunidad. Educación, Sanidad, Vivienda, Cultural y Asistencia Social son prestaciones que el sector público debe asumir por la incapacidad del mercado en proveerlos de una manera generalizada y equitativa y entre toda la población. Un principio ampliamente aceptado en toda sociedad avanzada exige que este tipo de bienes se halle al alcance de todas las personas, independientemente de su nivel de renta o condición social. Ciertamente se trata de servicios costosos, con alto número de especialistas o funcionarios e importantes gastos operativos difícilmente reversibles; pese a ello, constituyen una prioridad indeclinable para este Gobierno.

En segundo lugar, afirmar la coherencia de los proyectos propuestos para 1986 con las políticas ya formuladas y puestas en práctica en años anteriores, entre las que tiene especial relevancia el Plan Económico de Andalucía 84-86. En el capítulo de las inversiones del presupuesto refleja en lo esencial las previsiones del Plan, tanto en la cuantía como en la distribución sectorial. Las variaciones son escasamente importantes y en todo caso justificadas por el ajuste o actualización a situaciones reales no previstas en las hipótesis bajo las que se elaboró el Plan.

En todo caso, las dotaciones presupuestarias de la Junta de Andalucía para los capítulos VI y VII, Inversiones reales y transferencias de capitales, ascienden a 91.572 millones de pesetas (cuadro 3), cifra que supone un incremento del 3,14% sobre la de 1985, que contrasta con la reducción del 8% en la inversión pública del Estado.

La coherencia del Presupuesto con el Plan Económico tiene otras manifestaciones al margen de la programación de inversiones en sentido estricto; entre ellas el papel beligerante y progresivo del sector público y de la empresa pública andaluza en la economía regional, papel que ha sido ya destacado en este artículo al referirme a una serie de actuaciones directas o de apoyo y dinamización de la iniciativa privada.

Unas anotaciones finales sobre las características formales del Presupuesto y de la información concerniente al mismo que ha sido entregada en la Cámara. Se trata de una cuestión no meramente técnica puesto que la forma de presentación de un Presupuesto condiciona en gran medida el contenido del debate presupuestario, así como su posterior ejecución e incluso la aceptación social del mismo. A través de los Presupuestos se prestan los servicios públicos para la Comunidad por lo que ésta debe tener una clara información de cuáles son, por quién y cómo se realizan, que resultados se logran y a qué costo.

El propósito del Gobierno, ha sido el de conseguir la máxima transparencia y claridad posible, a través de una estructura metódica, efectuada según criterios uniformes, de los recursos y gastos presupuestarios así como por una designación de las diferentes partidas que permita el reconocimiento unívoco de su procedencia y finalidad. Este objetivo siempre difícil en un Presupuesto de alto volumen y complejidad, se

**PRESUPUESTO DE GASTOS DE LA JUNTA DE ANDALUCIA
DISTRIBUCION POR SECCIONES DE LOS CAPITULOS 6º Y 7º: INVERSIONES REALES Y TRANSFERENCIAS
DE CAPITAL (millones de pesetas).**

Secciones	1985	% s/. total	1986	% s/. total	Variación absoluta	Tasa de Variación (%) 1986/1985
01. Presidencia de la Junta	1.646,2	1,85	1.815,9	1,98	169,7	10,31
02. Parlamento.	410,0	0,46	265,0	0,29	-145,0	-35,37
03. Deuda Pública	—	—	—	—	—	—
11. Consejería de Gobernación	1.291,5	1,45	1.378,5	1,51	87,0	6,74
12. Consejería de la Presidencia.	152,9	0,17	100,0	0,11	-52,9	-34,60
13. Consejería de Economía Planif., In. y En.	1.830,1	2,06	1.832,2	2,00	2,1	0,11
14. Consejería de Hacienda	130,0	0,15	181,0	0,20	51,0	39,23
15. Consejería de Política Territorial.	31.666,2	35,67	32.717,3	35,73	1.051,1	3,32
16. Consejería de Agricultura y Pesca.	18.114,5	20,40	21.061,5	23,00	2.947,0	16,27
17. Consejería de Turismo, Comercio y Trans.	2.638,9	2,97	2.454,9	2,68	-184,0	-6,97
18. Consejería de Trabajo y Seg. Social.	2.636,4	2,97	3.196,6	3,49	560,2	21,25
19. Consejería de Salud y Consumo.	8.799,0	9,91	8.753,0	9,56	-46,0	-0,52
20. Consejería de Educación y Ciencia.	15.336,1	17,27	14.117,0	15,42	-1.219,1	-7,95
21. Consejería de Cultura.	3.131,6	3,53	3.120,7	3,41	-10,9	-0,35
31. Gastos Diversas Consejerías.	1.004,0	1,13	579,0	0,63	-425,0	-42,33
TOTAL	88.787,4	100,00	91.572,6	100,00	2.785,2	3,14

ha traducido también en la elaboración de más de 2.000 páginas de anexos documentales en los que se pretende recoger el máximo de información relevante sobre nuestro sistema de ingresos, objetivos/actuaciones/costos de cada programa, relaciones de plantillas y efectivos de personal, programas de inversiones y transferencias, explicación de incrementos interanuales de gastos y marco económico y financiero general del sector público de la Comunidad.

Quiero mencionar también el paso adelante que se produce en la implantación de la nueva fórmula de Presupuesto por Programas, al otorgarse carácter vinculante y no meramente indicativo a un grupo determinado de programas cuya experiencia en 1986 permitirá generalizar en años sucesivos este sistema más eficaz de programación y control del gasto público.

Mencionada la idea de control procede aludir a un tema siempre polémico como es el de

las normas de la Ley que posibilitan la modificación por el Ejecutivo de partidas presupuestarias, con determinadas condiciones o restricciones. Tales normas responden a la necesidad de una conciliación entre la realidad y previsión que surge inevitablemente a lo largo del proceso de ejecución. La previsión presupuestaria es un minucioso encasillamiento de cifras, objetivos, servicios, programas y situaciones que han de realizarse, alcanzarse y producirse mucho después de su formulación como presupuesto, en una realidad social y económica mudable de una forma a veces rápida y violenta.

Hacer un Presupuesto es difícil, estudiarlo y aprobarlo supone una gran responsabilidad, procurar el ajuste de sus previsiones a la realidad es tarea diaria, constante y dificultosa. Para reducir las dificultades de una ejecución ágil del Presupuesto pueden seguirse dos métodos diferentes: a) Elaborar el Presupuesto inicial en

términos amplios y generales, a estilo de marco global cuyas pocas numerosas y grandes cifras se distribuirán, detallarán y especificarán por el Gobierno; puede decirse que en un Presupuesto de este tipo existen muy pocos límites o barreras interiores; b) Formulando el Presupuesto inicial con todo detalle y pormenoriando, especificando fines, objetivos y créditos.

En el segundo caso, al que se acerca más nuestro sistema presupuestario, las barreras interiores son muy numerosas y ello obliga a conceder al Gobierno un amplio abanico de autorizaciones para llevar a cabo la modificación de los límites iniciales, cuando se producen desajustes entre previsión y realidad, desajustes especialmente graves si afectan al servicio o intervenciones públicas de los que depende en buena medida el bienestar social. En numerosos países se ha llevado ya a cabo una práctica

de este tipo que supone ciertamente una transformación de las relaciones entre Parlamento y Ejecutivo en el sentido de una mayor colaboración-coordinación, cambiando el énfasis de una forma de control parlamentario ex-ante a otra forma de control ex-post.

Siendo consciente de que no puede haber administración eficaz sin un buen Presupuesto, el Consejo de Gobierno, ha puesto su máximo esfuerzo en elaborar el mejor Presupuesto posible al servicio de los objetivos y políticas que entiende más útiles para la Comunidad Andaluza. He procurado a través de este artículo, describir con la menor prolijidad y mayor claridad posible, los fundamentos del Presupuesto de la Comunidad Autónoma Andaluza para 1986, contribuyendo, de este forma, a dar divulgación y difusión informativa a este Presupuesto entre la colectividad a la que va destinado.