

**LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE GASTO
DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
EN LOS AÑOS 90**

**Alfonso Utrilla de la Hoz
Universidad Complutense**

**Carmen Pérez Esparrells
Universidad Autónoma de Madrid**

**FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS
PARA LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL
DOCUMENTO DE TRABAJO
Nº 164/2001**

La serie **DOCUMENTOS DE TRABAJO** incluye avances y resultados de investigaciones dentro de los programas de la Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Social. Las opiniones son responsabilidad de los autores.

LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE GASTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LOS AÑOS 90¹.

**Alfonso Utrilla de la Hoz
Universidad Complutense
Carmen Pérez Esparrells
Universidad Autónoma de Madrid**

INTRODUCCIÓN.

I. LA EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN LA UNIÓN EUROPEA: TENDENCIAS Y CONDICIONANTES.

- 1. RESTRICCIONES PRESUPUESTARIAS Y CAMBIOS EN LA NORMATIVA CONTABLE.**
- 2. ESTRUCTURA Y EVOLUCIÓN DEL GASTO EN LA UNIÓN EUROPEA.**
- 3. TENDENCIAS EN LAS POLÍTICAS DE GASTO.**

II. EL GASTO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS.

- 1. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS Y DELIMITACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL.**
- 2. LA COMPOSICIÓN Y EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE GASTO EN ESPAÑA**
 - 2.1. LAS GRANDES TENDENCIAS DE LAS POLÍTICAS DE GASTO EN LA DEMOCRACIA.**
 - 2.2. LAS POLÍTICAS DE GASTO PRESUPUESTADO POR AGENTES.**

III. LA DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA.

- 1. ALCANCE Y CONTENIDO DE LA INFORMACIÓN DISPONIBLE.**
- 2. LAS POLÍTICAS DE GASTO PÚBLICO EN LA CONTABILIDAD NACIONAL.**

CONSIDERACIONES FINALES.

FUENTES ESTADÍSTICAS Y BIBLIOGRÁFICAS.

¹ El contenido de este Documento constituye un resumen del trabajo encargado por FUNCAS a los autores "Las políticas de gasto de las Administraciones Públicas. Un análisis del período 1990-1997 y avance 1998-99" que tenía por objeto elaborar y presentar las series de gasto funcional por cada nivel de gobierno. Su contenido es, por tanto, fundamentalmente descriptivo y pretende ser un material de utilidad para posteriores estudios que analicen el comportamiento del sector público en las distintas áreas de su actuación. Los autores agradecen los comentarios y sugerencias de los evaluadores anónimos que han intervenido en la revisión del original, muchos de los cuales se han incorporado en el texto.

INTRODUCCIÓN.

El objeto del estudio realizado es analizar la evolución de las principales políticas de gasto del conjunto de las Administraciones Públicas Españolas en la última década de acuerdo con la clasificación funcional del gasto público. Con la elección de este período se ha pretendido constatar la relevancia ya adquirida por el Sector Público Español desde mediados de los años 80, lo que se pone de manifiesto en la dimensión del mismo y la composición de las políticas de gasto público consolidadas en este período de tiempo.

Para todo el trabajo, se revisa la información estadística oficial disponible, señalando su desarrollo y, especialmente, las consecuencias de los cambios introducidos por el nuevo sistema de contabilidad aplicable SEC-95. La introducción de esta nueva metodología ha supuesto un paso importante en el proceso de armonización de las cuentas nacionales con el resto de estados miembros de la Unión Europea, ya que todos están obligados a adoptar el nuevo sistema². Este nuevo sistema es más completo y preciso que el anterior SEC-79 desde el punto de vista conceptual, permite una mayor cobertura de fenómenos y de actividades económicas e introduce mejoras en las técnicas de medición, fundamentalmente en actividades económicas relacionadas con los servicios.

El estudio se estructura en tres grandes bloques. En el primero de ellos se analiza la evolución del gasto público en la Unión Europea, destacando las últimas tendencias y condicionantes de las mismas. El proceso de integración comunitaria en que está inmersa la economía española hace necesario comparar la dimensión y estructura de las actuaciones públicas con la situación existente en los principales países europeos. Asimismo, se ha contrastado con la situación de las otras dos grandes potencias a nivel mundial: Estados Unidos y Japón.

En el segundo apartado se lleva a cabo un análisis del gasto en las Administraciones Públicas Españolas, con especial referencia a las políticas de gasto en la democracia, así como una clasificación de las mismas que nos permita conocer que tipo de intervenciones han desempeñado cada uno de los agentes públicos – Administración Central, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales- y como su peso ha variado a lo largo del período de tiempo analizado.

Por último, en el tercer apartado se detalla la distribución funcional del gasto público en España por políticas según la Contabilidad Nacional. Se presentan igualmente algunos indicadores de la evolución en la configuración de las acciones realizadas por el sector público a través del gasto que permitan valorar su finalidad.

De este análisis, complementado con el estudio comparativo realizado previamente respecto al comportamiento de las actuaciones realizadas por las Administraciones Públicas en las economías de nuestro entorno, se desprende la importancia que en los últimos años han ido adquiriendo las políticas de gasto social en nuestro país y el grado de

² El SEC-95 es el primer sistema de cuentas nacionales que se implanta mediante una disposición legal (Reglamento del Consejo de la UE 223/96, de 25 de junio).

descentralización alcanzado en muchas actuaciones públicas por el peso creciente de las Comunidades Autónomas en la gestión de los recursos públicos.

I. LA EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN LA UNIÓN EUROPEA: TENDENCIAS Y CONDICIONANTES.

1. RESTRICCIONES PRESUPUESTARIAS Y CAMBIOS EN LA NORMATIVA CONTABLE.

El cambio que ha experimentado la metodología seguida por el Sistema Europeo de Cuentas (SEC-95), introducido recientemente en las cuentas de la Unión Europea, ha provocado diferencias en los indicadores globales de las Administraciones Públicas. Estas diferencias, sintetizadas en el cuadro 1, se deben fundamentalmente a que la nueva metodología utilizada se apoya, para computar las operaciones realizadas, en el principio de caja, siendo este cambio especialmente importante para la contabilización de los pagos por intereses e igualmente se han realizado algunas modificaciones en los sectores de la administración que son considerados. Es importante señalar que además de los cambios metodológicos se ha procedido a la revisión de todas las cifras precedentes perfeccionando el cálculo de las mismas y esto ha provocado diferencias con los datos utilizados hasta el momento, especialmente significativas en el caso de España.

C.1. DIFERENCIAS EN LOS SALDOS PRESUPUESTARIOS SEGÚN LA METODOLOGÍA SEC-95 Y SEC-79			
% del PIB	1997	1998	1999
Bélgica	+0,2	+0,1	-0,1
Dinamarca	-0,1	-0,3	-0,3
España	+0,7	+0,6	+0,1
Francia	+0,0	-0,2	+0,1
Irlanda	+0,3	+0,3	+0,3
Italia	+0,2	0,0	-0,5
Países Bajos	+0,2	+0,1	+0,1
Austria	+0,0	+0,3	+0,2
Portugal	+0,1	-0,1	+0,1
Finlandia	+0,4	-0,5	-0,4
Dinamarca	+0,3	+0,1	+0,2
Grecia	0,0	0,0	0,0
Suecia	+1,3	-1,0	-0,4
Reino Unido	+0,1	+0,4	+0,2

Nota: Un signo positivo indica que el saldo presupuestario según la metodología de la SEC-95 es peor que el correspondiente al SEC-79.

Fuente: Comisión Europea.

De acuerdo con los nuevos datos disponibles se pueden observarse dos etapas en la evolución del comportamiento del gasto público en España que comprenderían dos períodos diferenciados, tal como se ha señalado anteriormente: 1980-1995 y 1995-2001. Hasta 1995 se produjo un claro crecimiento de la participación del gasto total de las Administraciones Públicas en el PIB, pasando de representar el 31,7% en 1980 al 45,4% en 1995 –SEC95–, lo que supone un aumento de 13,7 puntos porcentuales. Durante esta primera etapa dicho crecimiento fue más acentuado en el caso de los gastos corrientes, que pasan de representar el 27,8% en 1980 al 39,2% en 1995, lo que significa un crecimiento de 11,4 puntos porcentuales.

Sin embargo, a partir de 1995 y con las previsiones hasta el 2001, se ha producido, al igual que ha ocurrido en casi la totalidad de los Estados de la Unión Europea, una clara

reducción del gasto en términos de PIB, con la finalidad de sanear las finanzas públicas, situándolo en el caso de España en el 40,7% para el 2000. Las últimas previsiones de la Comisión Europea apuntan a una reducción mayor, situándolo en el 40,5% para el 2001.

Los gastos de capital experimentaron un fuerte crecimiento durante la década de los ochenta, pasando del 1,8% al 4,8% del PIB entre 1980 y 1990, más que duplicando su participación en el PIB, aunque a partir de 1995 se produce un estancamiento de los mismos, alcanzando en 2000 una participación del 3,4%, cifra inferior a la existente en 1995, y con una previsión del 3,5% para el 2001.

C.2. GASTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN ESPAÑA.						
(% del PIB a precios de mercado)						
	1980	1990	1995 SEC79	1995 SEC95	2000	2001
Consumo público	12.9	14.9	16.0	18.1	16.8	16.6
Beneficios sociales	11.8	13.8	15.1	13.9	12.5	12.4
Pago intereses	0.4	3.9	5.3	5.2	3.5	3.4
Subsidios	1.9	2.4	3.0	1.1	1.2	1.2
Otros gastos corrientes	--	--	--	--	1.3	1.3
TOTAL GASTOS CORRIENTES	27.8	36.5	40.3	39.2	35.4	35.0
AHORRO BRUTO	0.5	1.7	-2.3	-2.1	3.4	3.8
Formación bruta de capital	1.8	4.8	3.7	3.7	3.4	3.5
Otros gastos de capital	--	--	--	--	2.1	2.0
TOTAL GASTOS	31.7	42.3	45.0	45.4	40.7	40.5
DÉFICIT/SUPERAVIT PRESUPUESTARIO	-2,5	-4,1	-7,0	-6,9	-0,7	-0,4
DÉFICIT PRIMARIO (excluidos intereses)	-1,8	-0,3	-1,7	-1,7	2,8	2,9
DEUDA PÚBLICA/PIB	16,8	43,2	63,2	--	62,3	59,9

Fuente: Comisión Europea

En el comportamiento de la necesidad de financiación medida en relación al PIB durante los últimos años se aprecia hasta 1995 un gran crecimiento de la misma, pasando del -2,5% en 1980 al -7,0% en 1995, aunque a partir de dicho ejercicio presupuestario las Administraciones Públicas han hecho un gran esfuerzo en la contención del déficit, lo que ha llevado a una significativa reducción del mismo que lo situaba en el 2000 en el -0,7% y en el 2001 en el -0,4%. Así a lo largo de estos años se pueden observar tres períodos diferentes, en cuanto se refiere al comportamiento de este indicador. En primer lugar, la necesidad de financiación de las Administraciones Públicas aumentó progresivamente desde finales de la década de los setenta hasta 1985. A partir de ese ejercicio se inicia una fase de reducción continuada que dura hasta 1989, invirtiéndose la tendencia en 1990. De nuevo en 1993 se inicia una nueva fase de contención que trata sobre todo de alcanzar los objetivos marcados en el Plan de Convergencia, que se acentúa durante los dos últimos años. Las previsiones efectuadas por la Comisión Europea sitúan este indicador en niveles aún más reducidos: -0,4 por 100 para el 2001 y el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2001 plantea un escenario de equilibrio presupuestario.

El gasto público total en relación al PIB en términos de media europea ha experimentado una evolución mucho más estable que en el caso de España, ya que la participación del gasto total en el PIB prevista para el año 2001 se sitúa, en términos de media europea, en la misma cifra que la realizada en el año 1980, el 45,5%.

La necesidad de financiación de las Administraciones Públicas en relación al PIB en términos de media comunitaria expresada en porcentaje del PIB alcanza, según las estimaciones para el 2001 el 0,3% del PIB, lo que la sitúa en niveles inferiores a los existentes en 1995 cuando alcanza la cifra más elevada (5,0%). Este comportamiento en términos de media de la Unión ha sido similar al de España, de clara contención durante los últimos años, situándose España en una situación muy próxima a la de la media comunitaria.

C.3. GASTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LA EUROPA DE LOS 15						
(% del PIB a precios de mercado)						
	1980	1990	1995 ESA79	1995 ESA95	2000	2001
Consumo público	18.6	18.1	18.7	20.7	19.7	19.4
Beneficios sociales	16.1	17.1	19.3	17.3	16.4	16.1
Pago intereses	3.0	4.7	5.4	5.4	3.9	3.7
Subsidios	2.7	2.3	2.2	1.6	1.3	1.3
Otros gastos corrientes	--	--	--	--	1.7	1.7
TOTAL GASTOS CORRIENTES	41.3	43.8	46.9	46.4	43.0	42.2
AHORRO BRUTO	0.8	0.4	-1.7	-1.6	2.4	2.5
Formación bruta de capital	3.2	2.9	2.5	2.6	2.3	2.3
Otros gastos de capital	--	--	--	--	1.1	1.0
TOTAL GASTOS	45.5	47.7	50.2	50.6	46.3	45.5
DÉFICIT/SUPERAVIT PRESUPUESTARIO	-3,1	-3,5	-5,0	-5,2	-0,4	-0,3
DÉFICIT PRIMARIO (excluido intereses)	-0,4	1,2	0,3	0,3	3,5	3,4
DEUDA PÚBLICA/PIB	37,9	54,5	69,6	--	65,1	62,5

Fuente: Comisión Europea

2. ESTRUCTURA Y EVOLUCIÓN DEL GASTO EN LA UNIÓN EUROPEA.

El conjunto del gasto público en los países de la Unión Europea mantiene una senda decreciente desde la segunda mitad de la década de los años 90 en relación a la dimensión de sus economías. Así, si para los 15 Estados que forman actualmente la Unión Europea el nivel de gasto del conjunto de sus Administraciones Públicas alcanzaba el 51,5% del PIB total del área en 1995, para 2000 las estimaciones de la Comisión Europea sitúan este porcentaje en el 47,3%.

Esta desaceleración en los niveles de gasto público ha sido continua a lo largo de estos años y rompe una senda de evolución del gasto creciente y más errática en los años anteriores. En las últimas dos décadas el gasto público total había aumentado desde el 46,2% del PIB en el que se había situado en 1980³ hasta alcanzar un máximo del 52,9% en 1993. Dentro de los Estados miembros, los 11 países de la zona euro mantienen niveles de gasto conjunto superiores, aunque con la misma tendencia decreciente, si bien de forma más moderada, ya que el descenso de 4,2 puntos porcentuales de PIB entre 1995 y 2000 se reduce en este grupo a 3,6 puntos.

En los dos bloques económicos directamente competidores: Estados Unidos y Japón, las diferencias en el nivel de gasto público y su evolución en las últimas dos décadas son considerables. Así, estos dos países mantienen una presencia pública a través del gasto

³ El período considerado, al tomar como referencia años concretos, puede ofrecer sesgos por países que no compartan el mismo ciclo económico. No obstante, define tendencias globales con bastante precisión.

realizado por sus Administraciones notablemente inferior a la de la Unión Europea, con unas diferencias de 15 puntos porcentuales de PIB en 1995, que se han reducido a 8 en 1999 en el caso de Japón y a 13,4 en Estados Unidos, por el aumento del peso de los programas de gasto en el primer caso durante los últimos años, mientras que en Estados Unidos el descenso del peso del gasto público ha sido el rasgo descriptivo característico del comportamiento del sector público ya desde mediados de los años 80.

Lógicamente este comportamiento del gasto público en términos relativos viene determinado por la evolución económica experimentada en este mismo período por los distintos bloques económicos. Así, en el conjunto de Estados miembros de la Unión Europea el ritmo de evolución de la actividad económica ha marcado ese incremento del gasto de principios de los años 90 con un descenso del PIB en 1993 y la disminución relativa del gasto en la segunda mitad de la década, coincidiendo con un crecimiento económico sostenido en el área. En el caso de Estados Unidos el fuerte crecimiento de su economía a lo largo de la última década contribuye a moderar las cifras de gasto público en términos de PIB. En Japón, con un comportamiento diferente de su economía, caracterizada en los últimos años por fuertes fases recesivas, la incidencia del gasto público, independientemente del sesgo expansivo de determinados programas de gasto impulsados con el fin de relanzar la actividad económica, en el conjunto de la economía se ha incrementado recientemente. Este efecto puramente aritmético en la evolución del gasto ha sido reforzado por las estrategias y orientaciones de política presupuestaria adoptadas por los distintos países en los últimos años encaminadas globalmente a reducir los desequilibrios fiscales existentes, como se analizará más adelante.

Si consideramos la evolución del gasto público por países hay que diferenciar entre tres grupos de Estados que han tenido un claro comportamiento diferente en los últimos veinte años⁴. Así, si para el conjunto de la Unión Europea el gasto público en términos del PIB se sitúa en el año 2000 en niveles parecidos a los existentes en 1980, con una diferencia positiva de 1,1 puntos, encontramos cuatro Estados: Bélgica, Irlanda, Países Bajos y Luxemburgo que han disminuido sustancialmente el peso del gasto público en sus economías. En estos casos se partía de niveles superiores a la media y la reducción se ha realizado en un período de tiempo más amplio y, en algunos casos como el de Irlanda, esa reducción ha sido drástica. Reino Unido ha disminuido en menor proporción el peso relativo de su gasto en este período y, además, partía de niveles menos elevados. Un segundo grupo de países formado por Alemania, Austria, Suecia y Dinamarca apenas han cambiado los niveles de presencia del gasto público en sus economías en las últimas dos décadas. También se trata de Estados con una mayor proporción de gasto que la media y, con la excepción de Alemania, mantienen un diferencial positivo respecto a la media de gasto en la actualidad, con aumentos moderados en el caso de Dinamarca y Austria. Finalmente nos encontramos con un tercer bloque de países formado por Grecia, España, Francia, Italia, Portugal y Finlandia que partían al comienzo de los años ochenta con unos niveles de gasto similares o claramente inferiores a la media y que han aumentado la presencia del gasto público en sus economías.

⁴ El nivel de riqueza relativa de cada país determina obviamente la mayor o menor dimensión de los sectores públicos, al margen de las políticas presupuestarias adoptadas y el papel otorgado a la intervención pública en cada economía.

Estas diferencias que se producen por países se agrandan si analizamos el comportamiento del gasto público en los años más recientes, singularizando cada caso en un contexto de reducción global de los niveles de gasto, como puede observarse en el cuadro 4. Así, en los últimos cinco años, período en el que se agudiza esa reducción general de la presencia del gasto de las Administraciones Públicas en el conjunto de las economías europeas, se puede comprobar que los países que presentaban mayores ratios de gasto en términos de PIB en 1995: Dinamarca, Finlandia y Suecia han reducido más sus niveles, aunque mantienen todavía unas proporciones de gasto más elevadas. Otros países con una presencia del sector público mayor que la media a mediados de la década, como Bélgica, Francia, Italia, Países Bajos y Austria han reducido sus niveles de gasto, con la excepción de Francia que prácticamente los mantiene, en la misma proporción que la media. Entre los países que ya mantenían unos niveles de gasto inferiores, como es el caso de Alemania, Grecia, España, Portugal, Reino Unido e Irlanda, el comportamiento también ha resultado diferente, con una fuerte reducción en Irlanda y Grecia, un moderado descenso en Alemania, España y el Reino Unido y un mantenimiento de sus niveles relativos en Portugal.

El resultado de esta evolución diferencial de los gastos públicos en los Estados miembros de la Unión Europea nos sitúa actualmente ante niveles de gasto muy diferentes, que oscilan entre el 60,3% del PIB que representa en Suecia a sólo el 27,5% que supone en Irlanda, situándose ocho países en niveles próximos o superiores a la media (entre el 47% y el 56%), y los cinco países restantes, entre ellos España, por debajo del 43% del PIB⁵. Esta situación tan diferente obedece a circunstancias históricas, institucionales, económicas e ideológicas que han contribuido a configurar unos sectores públicos distintos que materializan los programas de gasto también de forma diferente, tal como se recoge en los cuadros siguientes.

C.4. GASTO PÚBLICO TOTAL EN % DEL PIB									
	1980	1986	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
BELGICA	57,0	59,8	53,3	53,9	53,2	52,3	51,4	50,3	49,6
DINAMARCA	53,6	53,1	58,1	61,5	60,3	58,8	58,2	57,1	55,9
ALEMANIA	48,0	46,5	45,3	50,1	49,4	48,1	47,1	47,3	47,0
GRECIA	29,2	41,6	49,0	49,1	46,3	43,4	42,7	42,0	41,5
ESPAÑA	32,9	41,8	43,0	45,7	44,0	42,6	42,1	41,8	41,5
FRANCIA	46,6	52,2	50,6	54,8	55,2	54,5	54,3	53,8	53,0
IRLANDA	48,0	51,0	38,4	36,2	34,0	32,5	30,8	29,0	27,5
ITALIA	42,9	51,8	54,5	53,5	53,3	51,0	49,9	49,3	48,7
LUXEMBURGO	50,4	44,9			43,9	42,7	42,2	43,1	42,9
PAÍSES BAJOS	56,7	57,9	55,2	52,8	50,6	49,9	48,5	48,9	48,3
AUSTRIA	47,8	51,8	50,3	55,2	54,7	51,9	51,5	51,1	50,8
PORTUGAL		39,9	40,2	43,8	43,3	43,2	43,7	43,1	42,8

⁵ El análisis que aquí se realiza toma como referencia únicamente el tamaño de las economías medido a través del PIB. Otras aproximaciones, como las que se derivarían del gasto por habitante y la aplicación de paridades de poder de compra podrían matizar estos resultados, aunque no sus tendencias, que es lo que se pretende resaltar.

FINLANDIA	39,0	45,4	47,2	59,5	59,4	55,8	53,2	51,0	49,8
SUECIA	61,6	63,1	60,4	65,9	65,7	63,4	62,7	62,5	60,3
REINO UNIDO	43,4	44,4	43,4	45,7	44,2	41,9	40,7	41,0	40,6
UE-11	46,2	49,9	49,2	51,7	51,2	49,8	49,0	48,7	48,1
UE-15	46,2	49,3	48,9	51,5	50,8	49,0	48,1	47,8	47,3
EE.UU.	34,5	37,3	36,7	36,5	36,0	35,1	34,8	34,4	
JAPÓN	32,5	32,5	31,9	36,2	36,5	35,5	38,3	39,8	
FUENTE: Comisión Europea									
UE-11 excluye Dinamarca, Grecia, Suecia y Reino Unido									
1980-90 República Federal Alemana									

En efecto, si analizamos la composición del gasto público realizado por los países de la Unión Europea, Estados Unidos y Japón a lo largo de la década de los noventa nos encontramos con estructuras muy distintas. Así, en 1990 la diferenciación entre el gasto corriente y el gasto de capital mostraba en el conjunto de Estados miembros, salvo Luxemburgo para el que no hay datos completos de su estructura del gasto, un peso muy importante del primer bloque de gastos, ya que representaban el 44,7% del PIB, porcentaje superior en más de 10 puntos al que representaba en esa misma fecha en Estados Unidos y casi 19 puntos porcentuales al de Japón. Por el contrario los gastos de capital en proporción al PIB resultaban muy superiores en Japón (6,1% del PIB), frente al porcentaje más reducido de la Unión Europea (3%) y Estados Unidos (2,6%). También dentro de los países europeos considerados las diferencias en los gastos de capital resultan muy elevadas, ya que mientras España, Luxemburgo y Finlandia superaban el 4%, en otros países como, Bélgica, Dinamarca, Irlanda o Países Bajos apenas alcanzaban el 2% o se situaban por debajo de ese nivel. Así, proporcionalmente mientras España dedicaba el 11,7% de su gasto público a inversiones y otros gastos de capital, Bélgica sólo destinaba el 2,5%, para una media del 6,3% en el conjunto de la Unión Europea, un 7% en Estados Unidos y un 19,1% en Japón.

Dentro del gasto corriente las partidas que explican la mayor parte del gasto realizado por las Administraciones Públicas de los distintos países considerados son las integradas en las transferencias corrientes⁶, con algunas excepciones. Así, en el caso de la Unión Europea estos gastos absorbían el 21,6% del PIB en 1990, porcentaje muy superior al destinado por Estados Unidos (12,4%) o Japón (12,9%), como puede observarse en el cuadro 5. No obstante, dentro de los países europeos las diferencias eran importantes, ya que cuatro países: Bélgica, Francia, Países Bajos y Suecia destinaban más de una cuarta parte de su PIB a este concepto, mientras otros, como: Irlanda, Portugal y Reino Unido apenas destinaban el 15% de su economía a tal fin.

En definitiva, a principios de la década de los 90, las transferencias corrientes a las familias junto con el consumo público representaban más de dos terceras partes del gasto público en los tres bloques económicos y en algunos países de la Unión Europea, como

⁶ Las diferencias entre países en la composición del gasto corriente puede obedecer en algunos casos a la distinta forma de materializar la provisión de determinados servicios públicos y prestaciones. Así, en algunos países la forma de articular algunas prestaciones puede implicar mayor gasto en consumo público y en otros canalizarse a través de transferencias a familias o mediante subvenciones de explotación. Piénsese, a título de ejemplo en la educación, la sanidad o la vivienda.

Dinamarca, Alemania, Francia, Países Bajos, Austria, Finlandia, Suecia y Reino Unido llegaban a suponer entre el 75% y el 80% del gasto total.

A mitad de los años noventa los niveles de gasto alcanzan en general sus mayores niveles en relación con la dimensión económica de los países europeos, mientras Estados Unidos mantiene los niveles existentes en los años anteriores y Japón emprende una senda de expansión en el gasto que continuará hasta la actualidad. En este contexto global las causas del incremento del gasto hay que encontrarlas, fundamentalmente, en el comportamiento de las transferencias corrientes, especialmente en las destinadas a familias.

En los Estados de la Unión Europea, el gasto medio supera el 50% del PIB, alcanzando algunos países, como Dinamarca o Suecia, porcentajes claramente superiores al 60%. Como se ha señalado, esta escalada en los niveles de gasto público se debe fundamentalmente al incremento del gasto destinado a transferencias a familias, que pasa en el conjunto de la Unión Europea de representar al principio de la década el 17,6% del PIB al 20,2% en 1995. En seis Estados miembros: Bélgica, Francia, Países Bajos, Austria, Finlandia y Suecia el gasto en este apartado se sitúa por encima del 22% del PIB, mientras en Estados Unidos y Japón, aunque también aumenta, se mantiene en niveles inferiores al 14%. También el consumo público y la carga de intereses experimentan un ligero aumento en los países europeos de seis décimas de PIB en ambos casos, pero el descenso de los gastos de inversión y la contención del resto de transferencias corrientes prácticamente contrarrestan este aumento.

Con esta evolución, la estructura del gasto público a mitad de la década muestra un sesgo mayor en la Unión Europea hacia los gastos corrientes, que explican casi el 95% del gasto total y donde las transferencias a las familias pasan a desempeñar el gasto principal de sus sectores públicos, con casi un 40% de media. En Estados Unidos se mantiene la proporción de gastos corrientes y de capital, produciéndose un descenso relativo del consumo público en proporción a las transferencias a familias. Por el contrario, en Japón se incrementan en mayor medida los gastos de capital.

Como se ha señalado, durante la segunda mitad de los 90 el crecimiento del gasto público se desacelera respecto a la evolución de las economías, salvo en Japón, donde aumentan los tres principales bloques del gasto: transferencias a familias, consumo público y gastos de capital.

En el seno de la Unión Europea el descenso resulta significativo, pasando en conjunto de un nivel de gasto equivalente al 50,7% del PIB en 1995 al 47,1% en 1999. Este descenso de 3,6 puntos de PIB se explica por el descenso simultáneo de distintos gastos. En primer lugar por el fuerte descenso de los gastos en intereses de la deuda, que caen 1,2 puntos en estos años. Este descenso es generalizado, salvo en Luxemburgo donde apenas tiene significación. En los países más endeudados, como Grecia, Italia y Bélgica, la disminución de esa partida resulta aún mayor y aunque en los países grandes como Alemania, Francia o el Reino Unido el descenso es más lento, se refleja igualmente en la dimensión total del gasto.

Las transferencias a familias también disminuyen un punto de PIB entre 1995 y 1999. En este caso, las excepciones son importantes, ya que países como: Grecia, Francia, Italia y Portugal, no disminuyen esta partida de gasto, mientras Irlanda y el Reino Unido lo hacen de forma significativa. El consumo público también disminuye en este período en ocho décimas de PIB en la Unión Europea, aunque, igualmente, con algunas excepciones, como Dinamarca, Italia, Portugal o Suecia, donde aumenta o se mantienen los niveles de gasto en esta partida.

También los gastos de capital mantienen su tendencia descendente en el seno de la Unión Europea, con una evolución diferente a la de Estados Unidos y Japón. Esta disminución no se produce, sin embargo, en Bélgica, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo y Portugal, que mantienen o aumentan sus gastos de inversión en comparación con años anteriores. Finalmente, las transferencias a empresas también disminuyen respecto al período anterior, con la sola excepción de Francia.

De acuerdo con esta evolución, la estructura actual del gasto resulta bastante diferente por países. Así, mientras Japón, con un menor nivel de gasto público que la media europea, destina una parte significativa de su gasto a inversiones públicas y transferencias de capital (20,8%), la Unión Europea destina una escasa parte de sus recursos a este fin (4,7%), claramente por debajo de Estados Unidos (8,1%) que cuenta con un menor nivel de gasto público. Dentro de la Unión Europea, con la excepción de Luxemburgo, son los países menos desarrollados o con economías emergentes, como Grecia, España, Irlanda y Portugal quienes destinan una proporción mayor de su gasto a gastos de capital, superior a la de Estados Unidos. Esto se explica por sus mayores necesidades objetivas de infraestructuras y por la mayor facilidad para obtener recursos comunitarios para financiar este esfuerzo inversor. En este sentido, la incidencia de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión resulta clara en el mayor sesgo inversor de sus sectores públicos. Además, a lo largo de la década, con la excepción de España, se han incrementado sus gastos de capital en relación con su evolución económica.

C.5. ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO 1999										
%/PIB	1999	TRC A E.	TRC A F.	OTRAS	TR.CTES	INTERESES	CONSUMO	G.CTES	CAPITAL	TOTAL
BELGICA	2,0	23,9	1,4	27,3	7,0	14,1	48,4	1,5	49,9	
DINAMARCA	3,0	18,9	1,7	23,6	5,0	26,8	55,4	1,7	57,1	
ALEMANIA	1,9	18,9	1,2	22,0	3,6	18,8	44,3	1,8	46,1	
GRECIA	3,0	15,8	-1,7	17,1	8,8	14,3	40,2	4	44,2	
ESPAÑA	3,0	14,4	1,3	18,7	3,9	15,1	37,7	3,4	41,1	
FRANCIA	2,4	23,4	2,4	28,2	3,4	19,3	50,8	2,8	53,6	
IRLANDA	3,7	10,8	-2,2	12,3	2,6	12,1	26,9	2,6	29,5	
ITALIA	1,9	19,9	0,9	22,7	6,7	16,3	45,7	2,6	48,3	
LUXEMBURGO	2,2	23,1	0,2	25,5	0,4	12,3	38,2	4,6	42,8	
PAÍSES BAJOS	1,9	24,6	1,2	27,7	4,5	14,0	46,2	1,9	48,1	
AUSTRIA	2,2	20,8	1,4	24,4	3,9	18,6	46,9	2	48,9	
PORTUGAL	0,7	16,8	0,0	17,5	3,2	18,6	39,3	4,2	43,5	
FINLANDIA	2,0	19,0	1,9	22,9	4,4	20,1	47,4	2,5	49,9	
SUECIA	3,8	21,6	2,7	28,1	6,0	26,0	60,1	2,3	62,4	

REINO UNIDO	0,6	14,5	1,7	16,8	3,2	18,7	38,6	1,3	39,9
UE-10	2,1	20,1	1,4	23,6	4,3	17,6	45,5	2,4	47,9
UE-14	1,9	19,2	1,4	22,5	4,2	18,1	44,9	2,2	47,1
EE.UU.	0,5	13,1	0,3	13,9	3,2	14,9	31,9	2,8	34,7
JAPÓN	0,8	16,7	0,1	17,6	4,0	10,4	32,0	8,4	40,4

FUENTE: Comisión Europea
UE-10 excluye Dinamarca, Grecia, Luxemburgo, Suecia y Reino Unido
UE-14 excluye Luxemburgo

C.6. ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO 1999									
%Total									
	TRC A E.	TRC A F.	OTRAS	TR.CTES	INTERESES	CONSUMO	G.CTES	CAPITAL	TOTAL
BELGICA	4,0%	47,9%	2,8%	54,7%	14,0%	28,3%	97,0%	3,0%	100,0%
DINAMARCA	5,3%	33,1%	3,0%	41,3%	8,8%	46,9%	97,0%	3,0%	100,0%
ALEMANIA	4,1%	41,0%	2,6%	47,7%	7,8%	40,8%	96,1%	3,9%	100,0%
GRECIA	6,8%	35,7%	-3,8%	38,7%	19,9%	32,4%	91,0%	9,0%	100,0%
ESPAÑA	7,3%	35,0%	3,2%	45,5%	9,5%	36,7%	91,7%	8,3%	100,0%
FRANCIA	4,5%	43,7%	4,5%	52,6%	6,3%	36,0%	94,8%	5,2%	100,0%
IRLANDA	12,5%	36,6%	-7,5%	41,7%	8,8%	41,0%	91,2%	8,8%	100,0%
ITALIA	3,9%	41,2%	1,9%	47,0%	13,9%	33,7%	94,6%	5,4%	100,0%
LUXEMBURGO	5,1%	54,0%	0,5%	59,6%	0,9%	28,7%	89,3%	10,7%	100,0%
PAÍSES BAJOS	4,0%	51,1%	2,5%	57,6%	9,4%	29,1%	96,0%	4,0%	100,0%
AUSTRIA	4,5%	42,5%	2,9%	49,9%	8,0%	38,0%	95,9%	4,1%	100,0%
PORTUGAL	1,6%	38,6%	0,0%	40,2%	7,4%	42,8%	90,3%	9,7%	100,0%
FINLANDIA	4,0%	38,1%	3,8%	45,9%	8,8%	40,3%	95,0%	5,0%	100,0%
SUECIA	6,1%	34,6%	4,3%	45,0%	9,6%	41,7%	96,3%	3,7%	100,0%
REINO UNIDO	1,5%	36,3%	4,3%	42,1%	8,0%	46,9%	96,7%	3,3%	100,0%
UE-10	4,4%	42,0%	2,9%	49,3%	9,0%	36,7%	95,0%	5,0%	100,0%
UE-14	4,0%	40,8%	3,0%	47,8%	8,9%	38,4%	95,3%	4,7%	100,0%
EE.UU.	1,4%	37,8%	0,9%	40,1%	9,2%	42,9%	91,9%	8,1%	100,0%
JAPÓN	2,0%	41,3%	0,2%	43,6%	9,9%	25,7%	79,2%	20,8%	100,0%

FUENTE: Comisión Europea
UE-10 excluye Dinamarca, Grecia, Luxemburgo, Suecia y Reino Unido
UE-14 excluye Luxemburgo

C.7. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO									
%PIB									
INDICE 90-99	TRC A E.	TRC A F.	OTRAS	TR.CTES	INTERESES	CONSUMO	G.CTES	CAPITAL	TOTAL
BELGICA	69	103	175	101	67	101	94	115	95
DINAMARCA	88	102	213	104	67	102	98	106	98
ALEMANIA	86	120	40	105	138	103	105	78	104
GRECIA	73	104	77	100	86	93	95	143	98
ESPAÑA	120	103	87	104	100	99	102	69	98
FRANCIA	114	110	104	110	117	107	109	78	107
IRLANDA	65	80	55	81	35	84	73	130	76
ITALIA	76	107	100	103	71	93	93	79	92

LUXEMBURGO	71 nd	Nd	nd		80	95 nd		102 nd	
PAÍSES BAJOS	61	90	171	89	75	96	89	95	90
AUSTRIA	79	105	467	107	95	99	103	63	100
PORTUGAL	47	142		136	40	119	108	127	109
FINLANDIA	69	126	112	116	293	92	110	63	106
SUECIA	81	109	193	108	120	96	103	96	103
REINO UNIDO	55	112	189	112	84	93	99	50	96
UE-10	88	109	78	104	88	101	101	77	100
UE-14	83	109	82	104	88	99	100	73	99
EE.UU.	100	112	150	112	68	87	93	108	94
JAPÓN	73	142 Nd		136	103	116	124	138	127
FUENTE: Comisión Europea									
UE-10 excluye Dinamarca, Grecia, Luxemburgo, Suecia y Reino Unido									
UE-14 excluye Luxemburgo									
1990 República Federal Alemana									

3. TENDENCIAS EN LAS POLÍTICAS DE GASTO.

El objetivo de estabilidad presupuestaria a medio plazo para los sectores públicos de los Estados integrantes de la zona euro condiciona la evolución del gasto público al comportamiento de los ingresos públicos. Así, en la medida en la que la tendencia de las políticas fiscales en el seno de la Unión Europea esté orientada hacia una reforma de la imposición directa que implica una reducción sustancial de su capacidad recaudatoria con el objeto de hacer más competitivas a las economías europeas, el margen disponible para la evolución del gasto descansa en la imposición indirecta. En este campo, los procesos de armonización fiscal, al margen de circunstancias más coyunturales que afectan a algunos impuestos especiales, mantienen la presión fiscal en unos niveles suficientes para hacer frente a las necesidades de gasto. En todo caso, las previsiones oficiales de ingresos y gastos a medio plazo, en circunstancias económicas favorables de continuación del ciclo alcista de la economía europea, apuntan a una reducción del peso de los ingresos y gastos públicos en relación al PIB.

Este es el caso de las Administraciones Públicas españolas en su horizonte inmediato. Así, como puede observarse en el cuadro 8, las estimaciones sobre la evolución de los ingresos y gastos en los próximos años muestran un comportamiento moderado de ambas variables, reduciendo su peso en la economía española hasta situarlas en el 39,8% y 39,5% del PIB respectivamente, porcentaje notablemente inferior al máximo alcanzado en 1993, año en el que el peso de los ingresos suponía el 42,5% del PIB y el de los gastos llegaba hasta el 49,5%.

La disminución en 1,8 puntos del peso del gasto público en la economía española entre 1999 y el año 2003 resulta compatible en estas previsiones, a juicio del Gobierno, con un aumento de los gastos de capital en 0,4 puntos, con un crecimiento medio que duplica prácticamente el aumento anual previsto en el gasto corriente, siendo especialmente significativa la tasa de crecimiento prevista para la formación bruta de capital fijo. La compatibilidad de estos objetivos se basa en la disminución del peso de los gastos

corrientes en 2,2 puntos a lo largo del período de programación, de los que 0,4 puntos de PIB corresponden a la disminución de la carga financiera de la deuda pública.

En este marco restrictivo en el comportamiento de la actividad pública el peso que han ido adquiriendo las políticas vinculadas con la manifestación más evidente del denominado Estado del Bienestar cobra una especial importancia, dada la dimensión económica alcanzada y su evolución en los últimos años.

C.8. LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN EL PROGRAMA DE ESTABILIDAD 1999-2003

	1999	2000	2001	2002	2003
% Aumento anual de ingresos	6,7%	5,8%	5,7%	5,2%	4,3%
% Aumento anual de gastos	4,1%	4,6%	4,8%	3,9%	3,9%
- Gastos corrientes	3,5%	4,0%	4,3%	3,5%	3,6%
- Gastos de capital	8,4%	8,5%	7,8%	7,1%	6,2%
--Formación bruta de capital	9,1%	9,1%	8,6%	8,0%	7,8%
% Ingresos/PIB	40,1%	40,1%	40,0%	39,9%	39,8%
% Gastos/PIB	41,3%	40,8%	40,4%	39,8%	39,5%
- Gastos corrientes	36,1%	35,5%	35,0%	34,3%	33,9%
--Carga financiera	3,8%	3,6%	3,6%	3,5%	3,4%
- Gastos de capital	5,2%	5,3%	5,4%	5,5%	5,6%
--Formación bruta de capital	3,4%	3,5%	3,6%	3,7%	3,8%
Cap.(+)/nec.(-) financiación	-1,3%	-0,8%	-0,4%	0,1%	0,2%
- Estado y Organismos	-1,1%	-0,8%	-0,5%	0,0%	0,0%
- Seguridad Social	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%
- Admones.Territoriales	-0,2%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Deuda bruta	63,5%	62,8%	60,6%	58,1%	55,8%
Superávit primario	2,6%	2,9%	3,2%	3,6%	3,6%
Ahorro bruto	2,7%	3,3%	3,8%	4,4%	4,6%

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

Como puede observarse en el cuadro 9, el peso del gasto en las políticas de protección social ha alcanzado unos niveles muy significativos en la mayor parte de los países de la Unión Europea. Así, aunque la tendencia creciente, de acuerdo con los últimos datos disponibles, se rompe ya en 1997 el nivel de gasto medio destinado a tal fin asciende al 28,2% del PIB, situándose por encima del 30% en: Dinamarca, Francia, Países Bajos y Suecia. Con la excepción de Irlanda y Países Bajos, en el resto de Estados miembros se ha producido un aumento, en algunos casos significativos, del peso del gasto social en sus economías respecto al inicio de la década.

C.9.GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN %/PIB					
	1990	1995	1996	1997	INDICE90-97
BÉLGICA	26,8	29,5	28,8	28,5	106
DINAMARCA	30,3	34,3	32,5	31,4	104
ALEMANIA	25,4	29,5	30,6	29,9	118
GRECIA	22,7	22,7	23,1	23,6	104
ESPAÑA	20,4	22,6	21,9	21,4	105
FRANCIA	27,7	30,6	31	30,8	111
IRLANDA	19,1	19,9	18,5	17,5	92
ITALIA	24,1	24,5	25,3	25,9	107
LUXEMBURGO	23,5	25,3	25,2	24,8	106
PAÍSES BAJOS	32,5	31,7	30,8	30,3	93
AUSTRIA	26,7	29,7	29,6	28,8	108
PORTUGAL	15,5	20,7	21,6	22,5	145
FINLANDIA	25,5	32,7	32,3	29,9	117
SUECIA	32,9	35,6	34,6	33,7	102
REINO UNIDO	23,1	27,7	27,7	26,8	116
UE-15	25,4	28,5	28,7	28,2	111

FUENTE: SEEPROS

Si se analiza la composición del gasto público en prestaciones sociales, siguiendo la clasificación utilizada por la Unión Europea, se puede observar un peso muy importante del gasto en pensiones de jubilación y en sanidad, representando entre ambas una media de dos tercios del gasto total en 1997. Dadas las características de estos gastos, que afectan a derechos individuales en el primer caso, con un peso de la evolución demográfica muy significativo en las previsiones de necesidad de recursos o, en el segundo, a un gasto que aumenta sistemáticamente por encima del crecimiento económico al tratarse de un bien superior afectado igualmente por la estructura demográfica de los países europeos, su control y cambio de tendencia no parece previsible en el medio plazo, a pesar de las reformas estructurales introducidas en los últimos años.

Este problema de crecimiento tendencial en estas importantes políticas de gasto puede resultar además especialmente importante en países como España y, sobre todo, Italia, donde el peso de estos gastos llega a suponer hasta tres cuartas partes del gasto social. En el resto de prestaciones de protección social el margen de actuación para su control es mayor, aunque su incidencia es muy diferente en cada país, como puede observarse en el cuadro 10.

En consecuencia, aunque las previsiones a corto y medio plazo sobre la evolución del gasto público en la Unión Europea y, en particular, en España lo sitúan en una tendencia decreciente en relación con la evolución de la actividad económica, los factores que están detrás de las dos principales políticas de gasto: pensiones y sanidad, no parecen apuntar en la misma dirección.

C.10. GASTOS EN PRESTACIONES DE PROTECCIÓN SOCIAL								
	1997 VEJEZ	ENFERMEDAD	INVALIDEZ	SUPERV.	DESEMPLEO	FAMILIA	OTRAS	TOTAL
BÉLGICA	31,92%	24,05%	8,74%	11,12%	12,66%	8,77%	2,74%	100,00%
DINAMARCA	39,30%	18,11%	10,84%	0,06%	12,61%	12,62%	6,46%	100,00%
ALEMANIA	39,85%	28,14%	7,97%	1,95%	9,07%	10,12%	2,90%	100,00%
GRECIA	42,94%	25,24%	6,12%	8,48%	4,56%	8,21%	4,45%	100,00%
ESPAÑA	41,86%	28,83%	7,73%	4,27%	14,13%	2,04%	1,14%	100,00%
FRANCIA	37,48%	28,78%	5,21%	6,12%	7,84%	9,99%	4,58%	100,00%
IRLANDA	18,96%	35,82%	4,86%	5,97%	15,74%	13,19%	5,46%	100,00%
ITALIA	53,61%	23,21%	6,33%	11,49%	1,82%	3,48%	0,06%	100,00%
LUXEMBURGO	29,72%	24,89%	13,13%	13,85%	3,73%	13,24%	0,00%	100,00%
PAÍSES BAJOS	32,29%	30,75%	15,10%	5,43%	11,04%	3,72%	1,67%	100,00%
AUSTRIA	38,04%	25,77%	8,33%	10,42%	5,52%	10,51%	1,41%	100,00%
PORTUGAL	35,28%	33,25%	12,69%	7,50%	5,05%	5,31%	0,92%	100,00%
FINLANDIA	29,87%	21,92%	14,66%	3,97%	13,33%	12,59%	3,66%	100,00%
SUECIA	37,29%	22,52%	11,71%	2,35%	9,48%	10,82%	5,84%	100,00%
REINO UNIDO	35,35%	26,07%	12,16%	5,37%	4,03%	9,14%	7,88%	100,00%
UE-15	39,57%	26,81%	8,55%	5,44%	7,60%	8,41%	3,62%	100,00%

FUENTE: SEEPROS

II. EL GASTO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS.

1. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS Y DELIMITACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL.

En términos contables, el sistema de Contabilidad Nacional clasifica la gran variedad de unidades institucionales y flujos económicos en un número limitado de categorías fundamentales utilizando para ello el denominado Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales SEC-95. Su entrada en vigor se produce de forma escalonada, según el calendario que se establece en el propio Reglamento, que comenzó en abril de 1999 y se extenderá hasta finales del 2003. El SEC-95 divide las Administraciones Públicas en: Administración Central, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y Administraciones de la Seguridad Social.

A partir de este nivel, el SEC propone que cada país realice las subdivisiones que crea conveniente con el fin de lograr una mejor adaptación a las peculiaridades propias de su realidad institucional. En este sentido, en España tanto el INE como la IGAE recogen la siguiente delimitación de agentes del sector público según la Contabilidad Nacional.

1. Administraciones Públicas.
a) Administración Central
-Estado.
-Organismos de la Administración Central.
b) Comunidades Autónomas.
- Órganos gestores.
- Organismos Autónomos Administrativos y similares.

c) Corporaciones Locales.

- Entidades de régimen común.
- Entidades menores.
- Islas.
- Nuevas estructuras.

d) Administraciones de la Seguridad Social.

- Tesorería General.
- Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO).
- Instituto Nacional de la Salud (INSALUD)
- Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS).
- Instituto Social de la Marina (ISM).
- Instituto Nacional de Empleo (INEM).
- Otras entidades: Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales; y Fondo de Garantía Salarial (FGS).
- Otros Organismos Autónomos Administrativos del Estado: Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE), Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS) y la Mutualidad General del Poder Judicial (MGPJ).

2. Empresas públicas no financieras.

3. Instituciones financieras:

- Banco de España.
- Instituto de Crédito Oficial.

En el caso de los Organismos de la Administración Central, comprende todos los Organismos Autónomos Administrativos dependientes de la Administración Central, excepto los clasificados en el subsector "Administraciones de Seguridad Social" e incluye a las empresas dependientes del Estado que no cumplen las reglas establecidas por el SEC-95 para sectorizarse como sociedades no financieras.

En el caso de las Comunidades Autónomas el SEC-95 incluye los órganos gestores de las distintas Comunidades Autónomas y sus Organismos Autónomos Administrativos y similares, incluidas las Universidades dependientes de ellas, pero no las empresas productoras de servicios o los Organismos Autónomos Comerciales de las Comunidades Autónomas. Igualmente la Seguridad Social transferida a las Comunidades Autónomas figura en las Administraciones de la Seguridad Social. En este último caso, se integran en la Seguridad Social los siguientes organismos:

- Organismos Autónomos del Estado cuyas actuaciones tienen efectos sobre materias de Seguridad Social: el Instituto Nacional de Empleo (INEM) y el Fondo de Garantía Salarial (FGS).
- Entidades gestoras del sistema para su administración y gestión: Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS); Instituto Nacional de la Salud (INSALUD); Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO); Instituto Social de la Marina (ISM).
- La Tesorería General de la Seguridad Social.

- Otras administraciones de Seguridad Social. Se incluyen aquí las Mutualidades colaboradoras: Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado, Instituto Social de las Fuerzas Armadas, Mutualidad General Judicial, etc.

El concepto de empresa pública pretende aludir a todas las organizaciones de carácter público que actúan en el campo de la producción o intercambio de bienes y servicios de modo semejante a como lo hacen las empresas de titularidad privada. Desde este punto de vista meramente jurídico, aparecen numerosas empresas públicas. Sin embargo, desde un criterio contable, utilizando la definición que de las mismas se da en las Cuentas de las Empresas Públicas, se considerarán como tales, a todos los organismos, servicios, empresas de propiedad o bajo control público, dedicados a la producción de bienes y servicios para su venta en el mercado, a precios que, por lo general, tienden a cubrir sus costes de producción.

Teniendo en cuenta estos criterios, la atribución contable del gasto a la Seguridad Social va a estar sobrestimada en relación al agente presupuestario responsable del gasto. Lo contrario va a ocurrir con las Comunidades Autónomas y, en general, con el conjunto de las Administraciones Públicas al no considerar como gasto público los presupuestos ejecutados por determinados Entes Públicos y Organismos Autónomos.

2. LA COMPOSICIÓN Y EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA.

2.1. LAS GRANDES TENDENCIAS DE LAS POLÍTICAS DE GASTO EN LA DEMOCRACIA.

La cuantificación del gasto público dedicado a los distintos tipos de actuaciones encomendadas al conjunto de las Administraciones Públicas constituye un elemento de análisis imprescindible para poder evaluar el alcance de las mismas.

La implantación de la estructura presupuestaria por programas, primero en los Presupuestos Generales del Estado y más tarde en el resto de Administraciones Territoriales, permite presentar el conjunto del gasto público distinguiendo parcelas homogéneas, definidas por criterios de la clasificación funcional, aunque no coincidentes por completo con ella. Las políticas de gasto se constituyen agrupando aquellas dotaciones presupuestarias -formadas por un mayor o menor número de funciones, subfunciones o programas que configuran un bloque homogéneo- dirigidas a la consecución de los grandes objetivos que el sector público se propone conseguir en cada uno de sus campos de actuación. Esta delimitación facilita el análisis de la relación existente entre la demanda social de servicios y bienes públicos y su coste y, en todo caso, permite valorar la distribución entre las políticas de gasto.

Aunque existe una clasificación funcional del gasto internacionalmente reconocida, las diferencias de criterio para homogeneizar las políticas presupuestadas con el gasto efectivamente realizado origina problemas a la hora de presentar el destino del gasto liquidado por Administraciones Públicas. Tomando en cuenta estudios previos destinados a ofrecer una imagen precisa de la evolución de las políticas de gasto en un período amplio

de la actuación pública, se ofrece en los cuadros 11 y 12 la información más relevante sobre la estructura del gasto público a lo largo de los últimos 25 años⁷.

Como puede observarse, de acuerdo con los datos de FUNCAS entre 1975 y 1995 el gasto del conjunto de las Administraciones Públicas pasó de representar poco más del 26% del PIB a un porcentaje superior al 47%. Este fuerte incremento afectó de forma desigual a las diferentes políticas de gasto.

Así, los denominados gastos comunes (defensa y servicios generales) incrementaron poco su dimensión económica, disminuyendo incluso en términos de porcentaje del PIB el gasto destinado a defensa. Esta evolución de los gastos comunes ha llevado a que hayan perdido peso dentro del gasto total, pasando de representar el 17,63% en 1975 al 13,34% en 1995.

Los llamados gastos en distribución de la renta (prestaciones sociales y bienes sociales redistributivos, como educación, sanidad y vivienda y servicios colectivos) han pasado de representar el 16,15% del PIB en 1975 a alcanzar el 27,75% de la economía en 1995. Especialmente significativo ha sido el crecimiento de las pensiones, el gasto en desempleo y educación, cuya proporción sobre el gasto total ha aumentado claramente a lo largo del período, hasta representar conjuntamente el 39,24% en 1995 frente al 31,39% del gasto total en 1975. En el caso del gasto sanitario, el mayor incremento se genera a partir de 1985, representando desde entonces un porcentaje creciente.

Los gastos de intervención económica, en los que se incluyen según estos datos las subvenciones de explotación, los gastos en inversiones y las transferencias de capital han perdido peso en el gasto total, especialmente a partir de 1985, pasando en los últimos 10 años analizados de representar cerca del 20% del gasto total al 15,56% del mismo. Esta evolución ha sido fruto de la errática tendencia del gasto en inversiones con grandes oscilaciones en su comportamiento. Finalmente, el gasto en intereses de la deuda pública ha sido la partida de gasto que ha experimentado un mayor crecimiento en estos últimos 20 años, pasando de representar el 1,8% del total en 1975 al 11,37% en 1995.

Estas transformaciones tan significativas en la composición del gasto se han producido de forma paralela a una modificación sustancial en la configuración interna del conjunto de las Administraciones Públicas. Así, la distribución del gasto por Administraciones resulta actualmente muy diferente de la que había en 1975, donde el Estado y sus Organismos Autónomos representaban más de la mitad del gasto. Veinte años después estos agentes representan prácticamente un tercio del gasto total consolidable (16,57% del PIB), con un descenso en sus gastos de consumo y capital en términos de PIB. Por el contrario, los gastos de la Seguridad Social se han duplicado en el peso que representan sobre la economía española y las Administraciones Territoriales (Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales) mantienen unos niveles de gasto superiores incluso, en el caso del gasto en consumo e inversión, a los del Estado.

⁷ Se toman como referencia los trabajos de Julio Alcaide en VARIOS (1996) y ARGIMON Y OTROS (1999) que comprenden los períodos 1975-95 y 1976-96.

C.11. CLASIFICACIÓN DEL GASTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS					
%/PIB	1975	1980	1985	1990	1995
A.GASTOS COMUNES	4,6	5,26	6,75	6,29	6,3
DEFENSA	1,74	1,98	1,99	1,55	1,08
SERVICIOS GENERALES	2,86	3,28	4,76	4,74	5,22
B.GASTOS DE DISTRIBUCIÓN	16,15	21,65	24,76	25,04	27,75
PRESTACIONES SOCIALES	9,25	12,7	14,33	14,41	15,99
PENSIONES	5,62	8,58	10,21	9,92	11,63
DESEMPLEO	0,48	2,23	2,78	2,83	2,59
OTRAS PRESTACIONES	3,15	1,89	1,34	1,66	1,77
BIENES SOCIALES REDISTRIB.	6,9	8,95	10,43	10,63	11,76
EDUCACIÓN	2,09	3,27	3,75	4,17	4,32
SANIDAD	3,77	4,53	4,67	4,89	5,92
VIVIENDA Y SERVICIOS COLEC.	1,04	1,15	2,01	1,57	1,52
C.GASTOS DE INTERV.ECON.	4,87	5,49	8,41	8,42	7,35
SUBV.EXPLOTAÇÃO	1,14	2,08	2,44	1,92	1,77
INVERSIONES	2,72	1,87	3,7	5,03	3,71
TRANSF.CAPITAL	1,01	1,54	2,27	1,47	1,87
D.INTERESES	0,47	0,73	3,44	3,72	5,37
AJUSTES	0	0,03	-0,77	0,18	0,47
TOTAL GASTO	26,09	33,16	42,59	43,65	47,24

FUENTE: Estimación FUNCAS

Si analizamos la estructura funcional del gasto realizado por las Administraciones Públicas, de acuerdo con la información agregada proporcionada recientemente por Argimón y otros (1999) los resultados son similares, como puede observarse en el cuadro 12.

C.12. ESTRUCTURA FUNCIONAL DE GASTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS										
	Total	Servicios Generales	Defensa	Enseñanza	Sanidad	Seg. Soci. Y obras socia.	Vivienda y des.colec.	Otros serv. Colect. y soc.	Servicios Económicos	No Clasif.
1976	100,0	11,3	6,8	8,9	15,0	35,6	4,2	1,3	12,3	4,6
1981	100,0	10,1	5,4	8,7	12,7	40,7	3,7	2,0	12,8	3,9
1985	100,0	8,4	4,7	8,8	11,0	34,7	4,7	2,2	14,1	11,5
1986	100,0	6,0	5,0	9,0	10,8	34,0	4,4	2,1	13,8	14,9
1987	100,0	6,3	5,4	9,7	11,2	33,8	4,5	2,2	12,7	14,2
1988	100,0	6,4	4,4	9,5	11,3	33,7	4,7	2,6	14,3	13,1
1989	100,0	6,3	4,1	9,4	11,6	32,4	5,1	2,8	14,4	14,0
1990	100,0	7,2	3,5	9,4	11,6	33,6	5,2	2,8	13,5	13,3
1991	100,0	6,8	3,3	9,7	11,9	34,5	5,2	2,7	12,9	13,0
1992	100,0	6,5	2,7	9,7	12,7	35,7	4,8	2,5	11,7	13,8
1993	100,0	8,5	3,4	10,1	12,0	32,8	3,5	2,5	13,2	14,1
1994	100,0	8,1	3,1	10,0	12,1	33,1	3,4	3,0	13,0	14,2
1995	100,0	8,5	3,1	10,1	11,5	31,7	3,5	2,7	13,8	15,1
1996	100,0	7,7	3,2	10,5	12,2	32,8	4,1	2,7	13,8	13,1

Fuente: Para 1976 y 1981, Alvarez (1988) y para 1985-1996, Argimón, Gómez, Hernández de Cos y Martí (1999).

Notas: Servicios Generales, incluye Orden Público y Seguridad.
No clasificados, incluye la carga de intereses.

2.2. LAS POLÍTICAS DE GASTO PRESUPUESTADO POR AGENTES.

Como se ha señalado, el proceso de descentralización llevado a cabo en el sector público español en los últimos años hace necesario el análisis diferencial de la actuación desarrollada por cada uno de los agentes que lo configuran, distinguiendo expresamente a las dos Administraciones Territoriales existentes: las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. Aunque contablemente la información sobre la finalidad del gasto se recoge de forma diferente, presupuestariamente la clasificación funcional del gasto resulta útil para identificar el nivel de gobierno responsable de cada política de gasto.

Los Presupuestos Generales del Estado de cada año y los presupuestos anuales de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales presentan una clasificación funcional del gasto que contribuye a clarificar el destino de los recursos que gestionan estas Administraciones⁸. Aunque se trata de créditos iniciales y, en el caso de las Administraciones Territoriales, con un grado de agregación amplio, la información recogida en los mismos permite analizar el papel desempeñado por cada agente en la provisión de bienes y servicios, en la redistribución de la renta o como intermediario financiero -a través de transferencias a otros agentes públicos- en estas mismas actuaciones. Como se señala más adelante, aunque existen grandes diferencias entre las magnitudes iniciales y los créditos finales, el retraso en la información en las liquidaciones presupuestarias hace necesario también examinar los datos presupuestados más recientes.

Como puede observarse en el cuadro 13, el conjunto de políticas de gasto presentadas muestra una desigual tendencia a lo largo de la última década que pone de relieve las prioridades presupuestarias contenidas en los Presupuestos Generales del Estado y las funciones desarrolladas actualmente a través de este instrumento. Los servicios de carácter general, presentan un índice en 2000 respecto a 1990 de 166, con un aumento del 5,1% respecto del año anterior.

En concreto, los gastos en defensa, protección civil y seguridad ciudadana, presentan un índice en 2000 respecto a 1990 de 124, con un aumento del 5,8% respecto del año anterior. Por otra parte, los gastos en seguridad, protección y promoción social constituyen el grupo de gasto más importante y presentan un índice en 2000 respecto a 1990 de 193, con un aumento del 3,1% respecto de 1999.

Los gastos en producción de bienes sociales mantienen una significación importante y presentan un índice en 2000 respecto a 1990 de 182, con una disminución del 2,5% respecto del año anterior. Por el contrario, los gastos presupuestados en producción de bienes económicos, presentan un índice en 2000 respecto a 1990 de 127, con un aumento del 6,1%

⁸ Se dispone de datos homogéneos y consolidables sobre la clasificación funcional de los presupuestos de la Administración Central, la Seguridad Social y las Administraciones Territoriales sólo hasta 1997. Para los Presupuestos Generales del Estado se dispone de información presupuestada hasta 2000 y en Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales homogeneizadas hasta 1998. Por otro lado, la clasificación por funciones difiere si se consideran los presupuestos iniciales y los liquidados según criterios de Contabilidad Nacional.

respecto a 1999. Finalmente, los gastos en regulación económica de carácter general, con una escasa proporción, presentan un índice en 2000 respecto a 1990 de 97, con un aumento del 7,8% respecto a 1999.

C.13. CLASIFICACIÓN FUNCIONAL PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO					
Funciones y m.m.pts	1990	1999	2000	%2000/99	INDICE
SERVICIOS GENERALES	316,2	498,4	523,8	5,1	166
Alta Dirección del Estado	25,2	46,4	48,8	5,2	194
Administración General	35,6	69,4	72,5	4,5	204
Relaciones Exteriores	77,7	146,3	147,0	0,5	189
Justicia	173,0	231,1	250,0	8,2	145
Protección y Seguridad Nuclear	4,7	5,2	5,5	5,8	117
DEFENSA, PROTEC.Y SEG.CIUD.	1270,8	1491,5	1577,7	5,8	124
Defensa	816,6	873,4	929,8	6,5	114
Seguridad y Protección Civil	454,2	618,1	647,9	4,8	143
SEG.,PROTEC.Y PROMOC.SOCIAL	6990,8	13078,9	13489,0	3,1	193
Seguridad y Protección Social	6585,7	12333,7	12675,9	2,8	192
Promoción social	405,1	745,2	813,1	9,1	201
PROD. BIENES SOCIALES	2905,6	5428,5	5294,8	-2,5	182
Sanidad	1854,8	4122,8	4454,3	8,0	240
Educación	824,3	998,5	507,4	-49,2	62
Vivienda y urbanismo	93,3	112,7	109,5	-2,8	117
Bienestar comunitario	19,6	58,9	66,3	12,6	338
Cultura	86,0	105,0	127,0	21,0	148
Otros servicios comunitarios	27,6	30,6	30,3	-1,0	110
PROD. BIENES ECONOMICOS	1540,4	1838,6	1951,3	6,1	127
Infraestructuras y transportes	1095,3	1234,9	1298,1	5,1	119
Comunicaciones	149,5	33,7	29,6	-12,2	20
Infraestructuras agrarias	59,0	68,7	71,2	3,6	121
Investigación	208,3	460,0	507,2	10,3	243
Información básica y estadística	28,3	41,3	45,2	9,4	160
REGULACION ECONOMICA	632,1	570,0	614,4	7,8	97
Regulación económica	267,7	299,4	303,3	1,3	113
Regulación financiera	364,4	270,6	311,1	15,0	85
REGULACION SECTORES PROD.	691,2	1532,8	1640,9	7,1	237
Agricultura	432,4	1086,4	1149,2	5,8	266
Industria	131,4	132,9	152,7	14,9	116
Energía	9,6	6,2	7,0	12,9	73
Minería	60,8	151,8	165,7	9,2	273
Turismo	21,7	16,6	17,2	3,6	79
Comercio	35,3	138,9	149,1	7,3	422
TRANSFERENCIAS ADMONES.	2392,0	4816,8	5764,1	19,7	241
Transferencias AA.TT.	2008,3	3787,2	4630,9	22,3	231
Relaciones financieras con U.E.	383,7	1029,6	1133,2	10,1	295
DEUDA PÚBLICA	2394,4	6426,8	5447,5	-15,2	228
Total consolidado	19130,4	35682,4	36303,5	2,6	190

FUENTE: BOE y elaboración propia.

Los gastos presupuestados en regulación económica de sectores productivos presentan un índice en 2000 respecto a 1990 de 237, con un aumento del 7,1% respecto del año anterior.

Los gastos en transferencias a otras Administraciones Públicas presentan un índice en 2000 respecto a 1990 de 241, con un aumento del 19,7% respecto a 1999. Por último, el gasto en deuda pública presenta un índice en 2000 respecto a 1990 de 228, con una disminución del 15,2% respecto del año anterior.

C.14. ESTRUCTURA FUNCIONAL DEL GASTO AUTONÓMICO 1998.		
Millones de pts y %/total.		
FUNCIONES	M.PTS	%/TOTAL
1.SERVICIOS GENERALES	289.626	2,8
2.PROTECCION CIVIL Y SEGURIDAD CIUDADANA	116.149	1,1
3.SEGURIDAD, PROTECCION Y PROMOCION SOCIAL	697.657	6,7
3.1.SEGURIDAD Y P.SOCIAL	486.841	4,6
3.2.PROMOCION SOCIAL	210.816	2,0
4.PRODUCCION BIENES SOCIALES	5.444.797	52,0
4.1.SANIDAD	2.694.593	25,7
4.2.EDUCACION	2.059.243	19,7
4.3.VIVIENDA Y URBANISMO	269.303	2,6
4.4.BIENESTAR COMUNITARIO	191.498	1,8
4.5.CULTURA	228.088	2,2
4.6.OTROS SERVICIOS SOCIALES	2.073	0,0
5.PRODUCCION DE BIENES ECONOMICOS	801.328	7,7
5.1.INFRAESTRUCTURAS BASICAS Y TRANSPORTES	546.976	5,2
5.2.COMUNICACIONES	3.710	0,0
5.3.INFRAESTRUCTURA AGRARIA	189.972	1,8
5.4.INVESTIGACION	50.490	0,5
5.5.INFORMACION Y ESTADISTICA	10.180	0,1
6.REGULACION ECONOMICA GENERAL	197.977	1,9
6.1.REGULACION ECONOMICA	117.103	1,1
6.2.REGULACION COMERCIAL	20.974	0,2
6.3.REGULACION FINANCIERA	59.900	0,6
7.REGULACION DE SECTORES PRODUCTIVOS	1.179.494	11,3
7.1.AGRICULTURA	958.755	9,2
7.2.INDUSTRIA	153.459	1,5
7.3.ENERGIA	12.058	0,1
7.4.MINERIA	14.781	0,1
7.5.TURISMO	40.441	0,4
9.TRANSFERENCIAS A ADMONES. PUBLICAS	1.019.569	9,7
0.DEUDA PUBLICA	723.610	6,9
TOTAL GASTO	10.470.207	100,0

FUENTE: DG. Coordinación con las Haciendas Territoriales y elaboración propia.

En el caso de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales la última información disponible homogeneizada corresponde al ejercicio presupuestario de 1998. La estructura funcional del gasto de las Comunidades Autónomas, recogida en el cuadro 14, permite analizar la finalidad de las políticas de gasto presupuestadas, reflejando las diferentes competencias que llevan a cabo las mismas. De acuerdo con la clasificación funcional homogénea utilizada podemos destacar la importancia de la producción de bienes sociales, que explica el 52% del gasto autonómico, -fundamentalmente en sanidad (25,7%) y educación (19,7%)-, la regulación económica de sectores productivos, con un 11,3%, -especialmente en el ámbito de la agricultura, ganadería y pesca (9,2%)-, las transferencias a otras

Administraciones Públicas, con un 9,7% del total, la producción de bienes públicos de carácter económico, con un 7,7%, -destacando los recursos destinados a infraestructuras básicas y transportes (5,2%)-, la deuda pública, con el 6,9% y la seguridad, protección y promoción social, con un 6,7%. Teniendo en cuenta que las transferencias educativas se han culminado en este año y las transferencias sanitarias están aún incompletas resulta previsible que, al final del proceso de descentralización, el gasto autonómico destinado a la producción de bienes sociales represente más de tres cuartas partes del gasto de las Comunidades Autónomas.

De acuerdo con la estructura funcional del gasto de las Corporaciones Locales, recogida en el cuadro 15, es de destacar la importancia relativa de la producción de bienes sociales, con un 37,1%, las transferencias a otras Administraciones Públicas, que absorben el 14,4% del gasto total, debido fundamentalmente a las realizadas por las Haciendas forales y los servicios de carácter general, que representan el 10,9%.

C.15. ESTRUCTURA FUNCIONAL DEL GASTO LOCAL EN 1998.		
Millones de pts y %.		
FUNCIONES	M.PTS	%/TOTAL
1.SERVICIOS GENERALES	651.026	10,9
2.PROTECCION CIVIL Y SEGURIDAD CIUDADANA	312.197	5,2
3.SEGURIDAD, PROTECCION Y PROMOCION SOCIAL	509.493	8,5
3.1.SEGURIDAD Y P.SOCIAL	380.474	6,4
3.2.PROMOCION SOCIAL	129.019	2,2
4.PRODUCCION BIENES SOCIALES	2.214.580	37,1
4.1.SANIDAD	129.041	2,2
4.2.EDUCACION	215.241	3,6
4.3.VIVIENDA Y URBANISMO	696.822	11,7
4.4.BIENESTAR COMUNITARIO	569.693	9,5
4.5.CULTURA	494.850	8,3
4.6.OTROS SERVICIOS SOCIALES	108.933	1,8
5.PRODUCCION DE BIENES ECONOMICOS	585.145	9,8
5.1.INFRAESTRUCTURAS BASICAS Y TRANSPORTES	530.728	8,9
5.2.COMUNICACIONES	5.927	0,1
5.3.INFRAESTRUCTURA AGRARIA	39.573	0,7
5.4.INVESTIGACION	2.074	0,0
5.5.INFORMACION Y ESTADISTICA	6.843	0,1
6.REGULACION ECONOMICA GENERAL	195.041	3,3
6.1.REGULACION ECONOMICA	166.342	2,8
6.2.REGULACION COMERCIAL	25.335	0,4
6.3.REGULACION FINANCIERA	3.364	0,1
7.REGULACION DE SECTORES PRODUCTIVOS	85.552	1,4
7.1.AGRICULTURA	16.051	0,3
7.2.INDUSTRIA	29.300	0,5
7.3.ENERGIA	5.760	0,1
7.4.MINERIA	352	0,0
7.5.TURISMO	34.089	0,6
9.TRANSFERENCIAS A ADMONES. PUBLICAS	862.264	14,4
0.DEUDA PUBLICA	555.507	9,3
TOTAL GASTO	5.970.804	100

FUENTE: D.G. Coordinación con las Haciendas Territoriales.

La Secretaría de Estado de Hacienda publica desde hace algunos años información estadística, a través de la D.G. de Coordinación con las Haciendas Territoriales, sobre las políticas de gasto del conjunto de las Administraciones Públicas diferenciando los agentes de la Administración Central, incluida la Seguridad Social centralizada, de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. Aunque se trata de información consolidada, no se adapta plenamente a los criterios de contabilidad nacional utilizados por la IGAE, sino que se adecua a criterios estrictamente presupuestarios.

De acuerdo con la última información disponible, sintetizada en los cuadros 16 y 17, se pueden resaltar los siguientes rasgos característicos en la distribución funcional del gasto presupuestado. Del total de gasto presupuestado en 1997 por el conjunto de las Administraciones Públicas, excluidos los gastos por variación de pasivos financieros, el 63,8% le corresponde a la Administración Central, el 23,9% a las Comunidades Autónomas y el 12,3% restante a las Corporaciones Locales. Entre 1993 y 1997, período para el que hay datos disponibles, el mayor crecimiento se localiza en el gasto autonómico, que aumenta un 39% en esos cuatro años, frente al 22% de las Corporaciones Locales o el 17% de la Administración Central.

Por funciones, el gasto en servicios generales, que apenas representa el 3,6% del gasto total, con un índice de evolución menor que la media, se concentra de forma mayoritaria en las Administraciones Territoriales, que absorben más de dos tercios del mismo, especialmente en el ámbito local (47,2%). El gasto en defensa, protección civil y seguridad ciudadana, que representa el 5% del total y que mantiene también un índice de crecimiento menor en el período considerado, se concentra mayoritariamente en la Administración Central, que gestiona directamente el 77,3% del mismo.

El gasto en seguridad, protección y promoción social constituye la partida de gasto más importante del conjunto de las Administraciones Públicas, explicando el 34,4% del gasto total en 1997, con un índice de evolución ligeramente superior a la media. Dada su naturaleza de prestación económica (pensiones y desempleo) se concentra de forma prioritaria en la Administración Central (Seguridad Social e INEM), que absorbe el 91% del total destinado a esta finalidad. Este importante papel desarrollado centralizadamente está vinculado a los gastos en protección social, ya que en los destinados a promoción social el reparto entre Administraciones es mucho mayor, correspondiendo a la Administración Central menos de la mitad.

El gasto en producción de bienes públicos sociales constituye la segunda partida en importancia, ya que absorbe el 27,5% de los recursos totales presupuestados, con una evolución muy desigual entre las actuaciones que integran esta función. En este caso son las Comunidades Autónomas las que administran la mayor parte de este gasto (51,6%), por el peso tan importante que supone en el mismo el gasto en sanidad y educación. En el primer caso, las Comunidades Autónomas gestionaban el 58,4% del gasto en 1997 y, en el caso de la educación, antes de culminarse el traspaso de competencias en enseñanza no universitaria, acumulaban el 62,5% del gasto destinado a esta política. En el resto de actuaciones recogidas como bienes públicos sociales la preponderancia la tienen las Corporaciones Locales, que administran el 64,4% del gasto en vivienda y urbanismo, el

72,4% del gasto en bienestar comunitario, el 56,2% del gasto en cultura y el 84,7% del gasto en otros servicios comunitarios.

C.16. DISTRIBUCION FUNCIONAL DEL GASTO PÚBLICO EN 1997				
%	A.CENTRAL	CC.AA.	CC.LL.	TOTAL
1.SERVICIOS GENERALES	33,5%	19,3%	47,2%	100,0%
2.DEFENSA, PROT.Y SEG.CIUD.	77,3%	5,9%	16,7%	100,0%
3.SEGURIDAD,PROTEC.Y PROM.SOC.	91,0%	5,3%	3,8%	100,0%
3.1.SEGURIDAD Y PROTECCIÓN SOC.	93,1%	4,0%	2,9%	100,0%
3.2.PROMOCIÓN SOCIAL	49,0%	30,4%	20,6%	100,0%
4.PROD.BIENES PÚBLICOS SOCIALES	28,9%	51,6%	19,5%	100,0%
4.1.SANIDAD	38,8%	58,4%	2,8%	100,0%
4.2.EDUCACIÓN	31,7%	62,5%	5,7%	100,0%
4.3.VIVIENDA Y URBANISMO	7,7%	27,9%	64,4%	100,0%
4.4.BIENESTAR COMUNITARIO	4,3%	23,3%	72,4%	100,0%
4.5.CULTURA	12,9%	30,9%	56,2%	100,0%
4.6.OTROS SERVICIOS COMUN.	12,9%	2,4%	84,7%	100,0%
5.PROD.BIENES ECONÓMICOS	53,8%	27,3%	18,8%	100,0%
5.1.INFRAESTRUCTURAS Y TRANSP.	50,7%	25,6%	23,7%	100,0%
5.2.COMUNICACIONES	92,4%	4,3%	3,2%	100,0%
5.3.INFRAEST.AGRARIA	13,8%	73,3%	12,9%	100,0%
5.4.INVESTIGACIÓN	82,2%	17,5%	0,3%	100,0%
5.5.INFORMACIÓN ESTADÍSTICA	67,4%	21,7%	10,9%	100,0%
6.REG.ECONOMICA GENERAL	64,3%	17,5%	18,1%	100,0%
6.1.REGULACIÓN ECONÓMICA	50,2%	20,8%	29,0%	100,0%
6.2.REGULACIÓN COMERCIAL	73,8%	12,5%	13,7%	100,0%
6.3.REGULACIÓN FINANCIERA	84,1%	14,5%	1,4%	100,0%
7.REG.SECTORES PRODUC.	29,1%	66,3%	4,6%	100,0%
7.1. AGRICULTURA	26,9%	71,9%	1,2%	100,0%
7.2.INDUSTRIA	41,2%	48,8%	10,0%	100,0%
7.3.ENERGÍA	25,0%	45,8%	29,2%	100,0%
7.4.MINERÍA	63,6%	36,4%	0,0%	100,0%
7.5.TURISMO	18,2%	50,6%	31,2%	100,0%
9.TRANSF.AA.PP.	94,7%	0,0%	5,3%	100,0%
0.DEUDA PÚBLICA	82,5%	10,5%	7,0%	100,0%
TOTAL	63,8%	23,9%	12,3%	100,0%

FUENTE: Secretaría de Estado de Hacienda

El gasto en producción de bienes económicos, representa el 7,7% del total presupuestado para 1997, con un ritmo de crecimiento más lento que la media, a excepción del caso de las infraestructuras agrarias y la investigación. En este grupo es la Administración Central la que se responsabiliza mayoritariamente del gasto, administrando el 53,8% del mismo. Solamente en el caso de la infraestructura agraria se produce una concentración del gasto en otro nivel de gobierno, ya que las Comunidades Autónomas gestionan el 73,3% del total.

Igualmente destaca el papel desarrollado por la Administración Central en el gasto en regulación económica general, ya que administra el 64,3% de estos recursos, que apenas representan el 2,8% del gasto y que mantienen una tasa de crecimiento acumulado que resulta prácticamente la mitad de la media.

El gasto en regulación económica de sectores productivos, absorbe el 4,6% de los recursos presupuestarios de 1997, con una tendencia creciente en los últimos años, aunque muy desigual. Así, mientras el gasto global destinado a la agricultura y el turismo crecen claramente por encima de la media, el dedicado a industria permanece prácticamente estable y el de energía y, especialmente, minería disminuyen sensiblemente en términos absolutos. En este grupo de gastos la Administración mayoritariamente responsable de su gestión es la regional, gestionando las Comunidades Autónomas el 66,3% del mismo. Solamente en el caso de la minería el gasto de la Administración Central supera claramente al resto de las Administraciones (63,6%).

C.17. DISTRIBUCION FUNCIONAL DEL GASTO PÚBLICO EN 1997				
%	A.CENTRAL	CC.AA.	CC.LL.	TOTAL
1.SERVICIOS GENERALES	1,9%	2,9%	13,7%	3,6%
2.DEFENSA, PROT.Y SEG.CIUD.	6,1%	1,2%	6,8%	5,0%
3.SEGURIDAD,PROTEC.Y PROM.SOC.	49,1%	7,6%	10,5%	34,4%
3.1.SEGURIDAD Y PROTECCIÓN SOC.	47,8%	5,5%	7,7%	32,8%
3.2.PROMOCIÓN SOCIAL	1,3%	2,1%	2,7%	1,6%
4.PROD.BIENES PÚBLICOS SOCIALES	12,5%	59,4%	43,6%	27,5%
4.1.SANIDAD	7,3%	29,5%	2,8%	12,1%
4.2.EDUCACIÓN	4,2%	22,2%	4,0%	8,5%
4.3.VIVIENDA Y URBANISMO	0,3%	3,1%	14,0%	2,7%
4.4.BIENESTAR COMUNITARIO	0,1%	2,0%	11,8%	2,0%
4.5.CULTURA	0,4%	2,7%	9,4%	2,1%
4.6.OTROS SERVICIOS COMUN.	0,0%	0,0%	1,6%	0,2%
5.PROD.BIENES ECONÓMICOS	6,5%	8,8%	11,8%	7,7%
5.1.INFRAESTRUCTURAS Y TRANSP.	4,5%	6,0%	10,8%	5,6%
5.2.COMUNICACIONES	0,7%	0,1%	0,1%	0,5%
5.3.INFRAEST.AGRARIA	0,1%	2,0%	0,7%	0,7%
5.4.INVESTIGACIÓN	1,0%	0,6%	0,0%	0,8%
5.5.INFORMACIÓN ESTADÍSTICA	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
6.REG.ECONOMICA GENERAL	2,8%	2,0%	4,1%	2,8%
6.1.REGULACIÓN ECONÓMICA	1,2%	1,3%	3,5%	1,5%
6.2.REGULACIÓN COMERCIAL	0,5%	0,2%	0,5%	0,5%
6.3.REGULACIÓN FINANCIERA	1,1%	0,5%	0,1%	0,8%
7.REG.SECTORES PRODUC.	2,1%	12,8%	1,7%	4,6%
7.1. AGRICULTURA	1,5%	10,6%	0,3%	3,5%
7.2.INDUSTRIA	0,5%	1,6%	0,7%	0,8%
7.3.ENERGÍA	0,0%	0,1%	0,2%	0,1%
7.4.MINERÍA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
7.5.TURISMO	0,1%	0,5%	0,5%	0,2%
9.TRANSF.AA.PP.	4,1%	0,0%	1,2%	2,8%

0.DEUDA PÚBLICA	15,0%	5,1%	6,6%	11,6%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
FUENTE: Secretaría de Estado de Hacienda				

El gasto en transferencias a otras Administraciones supone un 2,8% del total y evoluciona más lentamente. En este caso, lógicamente es la Administración Central la que absorbe la mayor parte del mismo (94,7%), ya que fundamentalmente se recoge en las mismas las aportaciones al presupuesto de la Unión Europea que corren a cargo del Estado.

Finalmente, el gasto en deuda pública, que alcanzaba en 1997 el 11,6% del gasto total, con una evolución muy rápida en los últimos años, se concentra igualmente de forma mayoritaria (82,5%) en la Administración Central.

III. LA DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA.

1. ALCANCE Y CONTENIDO DE LA INFORMACIÓN DISPONIBLE.

La información presupuestaria analizada anteriormente no siempre refleja adecuadamente la actuación del conjunto de las Administraciones Públicas. Al margen de las diferencias en los criterios de delimitación mencionados, que afectan esencialmente a la Seguridad Social y a las Comunidades Autónomas, el motivo de las discrepancias fundamentales se debe a la distinción entre presupuestos iniciales y gasto efectivamente realizado. En este sentido, además de las frecuentes modificaciones presupuestarias que se realizan a lo largo del ejercicio económico en todos los agentes analizados, el gasto recogido por la IGAE contiene también información sobre operaciones extrapresupuestarias que, obviamente, con el primer enfoque no se reflejan.

Desde una perspectiva funcional, las diferencias entre presupuestos iniciales y gasto finalmente imputado a los distintos agentes se centran sistemáticamente en algunas políticas de gasto, como infraestructuras, prestaciones sociales o intereses de la deuda pública. En el primer caso, las discrepancias se deben, tanto a la distinta clasificación de los órganos responsables de su ejecución (ya sean considerados o no dentro del subsector Administraciones Públicas), como al retraso recurrente en la ejecución de muchos proyectos de inversión. De esta forma, el gasto presupuestado en inversiones normalmente resulta superior al que refleja la contabilidad pública. Lo contrario suele suceder con determinadas prestaciones sociales, como el gasto en pensiones y el gasto sanitario. La presupuestación inicial a la baja que se ha realizado periódicamente en estas dos importantes políticas de gasto ha generado desviaciones al alza en su ejecución. Ya sea por las cláusulas de revalorización automática de las pensiones cuando se producen desviaciones de la inflación real sobre la inicialmente prevista, o por la utilización con mucha frecuencia en el pasado de los créditos ampliables en determinados gastos sanitarios, como el gasto farmacéutico. En otras partidas de gasto social, como el desempleo, el propio carácter estimativo en su cálculo inicial dificulta la determinación del gasto final, al tratarse de derechos individuales no cuantificables con precisión. Así, la evolución de la coyuntura económica determinará las desviaciones al alza o a la baja en estas partidas. Lo mismo

ocurre con los pagos por intereses de la deuda. Al margen del criterio de imputación utilizado por la contabilidad, las variaciones producidas en los tipos de interés pueden alterar significativamente el gasto presupuestado.

En general, pues, los gastos más difícilmente previsibles por distintas causas o los utilizados como ajuste para cumplir los objetivos anuales de déficit, se verán más afectados por las desviaciones en la ejecución presupuestaria. Aunque la normativa aplicable sobre modificaciones presupuestarias se ha endurecido en los últimos años, sigue siendo lo suficientemente laxa para que tenga una incidencia importante en la distribución real del gasto por funciones y políticas.

La implantación del nuevo sistema contable SEC-95 tampoco facilita el seguimiento temporal de la evolución del gasto desde una perspectiva funcional. La nueva serie disponible con los criterios actuales de contabilización de operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias comprende un período de tiempo muy reducido (1995-1999) y, aunque ofrece mejor información que la anteriormente existente, presenta discrepancias en las cifras totales, como consecuencia de los cambios introducidos en la imputación temporal de determinadas partidas de gasto.

Teniendo en cuenta estas limitaciones, se presentan en los cuadros 18 y 19, los datos oficiales sobre la distribución del gasto realizado por el conjunto de las Administraciones Públicas de acuerdo con los nuevos criterios contables. Como puede observarse, aunque el gasto total en términos absolutos ha aumentado en estos últimos años, pasando de poco más de 33 billones de pesetas en 1995 a cerca de 38,3 billones en 1999, su porcentaje en términos de PIB ha caído en estos mismos años del 45,4% al 41,1%, ya que el índice de evolución de la economía española ha sido claramente superior (128) al del gasto no financiero (116).

Teniendo en cuenta las posibilidades que ofrece la información disponible sobre la distribución del gasto hay que señalar la significación del gasto corriente (87% del total) sobre los gastos de capital (13%) y su mayor crecimiento en los últimos años. Desde una perspectiva económica el gasto en consumo final representa el 41,6% del gasto no financiero, manteniendo una tendencia de crecimiento superior a la media (121) aunque no lo suficiente para evitar una caída suave respecto al PIB desde 1995, hasta situarse actualmente en el 17,1% del mismo. El nuevo SEC-95 permite diferenciar en este concepto el gasto en consumo colectivo general de las transferencias sociales en especie (básicamente sanidad y educación pública no concertada, además de otros gastos en servicios deportivos, recreativos, culturales y de asistencia social). El primer grupo de gastos, que comprende el coste de producción de los servicios generales medido a través de la remuneración de asalariados y la compra de bienes y servicios, representa el 18,1% del gasto total en 1999, proporción que permanece estable en los últimos años. Las transferencias sociales en especie tienen una presencia mayor dentro de las Administraciones Públicas, absorbiendo actualmente el 23,5% del gasto no financiero y mantienen un índice de evolución superior (122) frente al consumo colectivo (120).

Las subvenciones de explotación han crecido significativamente en estos últimos años, presentando un índice de evolución (145) claramente superior al del PIB. Representan

actualmente el 2,9% del gasto total. Dentro de las mismas, como se concretará más adelante, destaca el aumento de las subvenciones educativas a los centros de enseñanza concertados y las destinadas a bonificaciones de las cuotas a la Seguridad Social realizadas por el INEM, mientras se van reduciendo paulatinamente las dedicadas a subvencionar las pérdidas de empresas públicas.

Las prestaciones sociales distintas de las transferencias en especie constituyen un bloque muy importante del gasto realizado por las Administraciones Públicas que se ha mantenido en la segunda mitad de la década por encima del 30% del total, aunque su evolución ha sido más moderada que el crecimiento del PIB. Esto ha hecho que hayan pasado de suponer el 13,9% del PIB en 1995 al 12,6% en 1999. Dentro de estas prestaciones destaca por su magnitud y evolución las pensiones contributivas de la Seguridad Social, que representan actualmente el 20,6% del gasto no financiero, con un ritmo de crecimiento (127) similar al PIB. En magnitudes absolutas su cuantía, cercana a los 7,9 billones de pesetas en 1999, ha aumentado en más de 800 mil millones de pesetas en los últimos dos años.

Por volumen de recursos destinados es de resaltar igualmente la importancia del gasto en clases pasivas y otras prestaciones económicas pagadas por el Estado, que suponen el 2,5% del gasto total en 1999. El gasto en desempleo de tipo contributivo absorbe un volumen de recursos equivalente a otro 2,4% del gasto, aunque su evolución desde 1995 es decreciente (82), al igual que ocurre con el gasto en incapacidad temporal (94), el desempleo no contributivo (71) y las pensiones derivadas de la guerra civil (91). La evolución a la baja de estas partidas en los cuatro últimos años considerados ha supuesto un ahorro de cerca de 412 mil millones de pesetas, que ha permitido financiar otras partidas de gasto social que han experimentado un mayor crecimiento en estos últimos años, como es el caso de las pensiones no contributivas, el gasto en maternidad o el gasto en ayudas al empleo.

El gasto en intereses de la deuda pública es otra partida que, a pesar de su dimensión que supone el 8,9% del total, evoluciona a la baja en los últimos años, con un índice decreciente (89) que ha permitido ahorrar en 1999 725,3 miles de millones de pesetas en relación a la cantidad pagada en 1996.

El resto de empleos corrientes, entre los que destacan los gastos por transferencias a la Unión Europea a través del sistema de recursos propios, han crecido muy rápidamente en los últimos años (176) hasta alcanzar el 3% del total de gastos no financieros.

El gasto en formación bruta de capital fijo representa un porcentaje sobre el total del 8,3%, similar al de 1995 y claramente superior al de estos últimos años. Así, en 1999 se realizó una inversión directa superior en más de 705 mil millones de pesetas a la gastada en 1996. Las ayudas a la inversión también se han recuperado en estos últimos años después del descenso experimentado en 1996 y 1997 por el fuerte ajuste presupuestario realizado. Con todo, los gastos de capital mantienen actualmente una proporción respecto al PIB inferior a la existente en 1995.

Por agentes de las Administraciones Públicas destaca la contención del gasto de la Administración Central (105) frente al mayor crecimiento del gasto de la Seguridad Social (122) y, especialmente, de las Comunidades Autónomas (146) y las Corporaciones Locales (132).

C.18. GASTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS					
AA.PP. %/PIB	1995	1996	1997	1998	1999
CONSUMO COLECTIVO	8,0%	7,8%	7,7%	7,6%	7,5%
TRANSF.SOC.ESPECIE	10,1%	10,2%	9,9%	9,8%	9,6%
1.CONSUMO FINAL	18,1%	18,0%	17,6%	17,4%	17,1%
2.SUBVENCIONES	1,1%	1,0%	0,9%	1,2%	1,2%
3.PREST.SOCIALES	13,9%	13,8%	13,4%	13,0%	12,6%
CLASES PASIVAS Y OTRAS	1,2%	1,1%	1,1%	1,1%	1,0%
PENSIONES GUERRA CIVIL	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%
PENS.S.S.CONTRIBUTIVAS	8,5%	8,7%	8,7%	8,6%	8,5%
PENS.S.S.NO CONTRIBUTIVAS	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%
INCAPACIDAD TEMPORAL	0,8%	0,8%	0,7%	0,6%	0,6%
MATERNIDAD	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
DESEMPLEO CONTRIBUTIVO	1,5%	1,4%	1,3%	1,1%	1,0%
DESEMPLEO NO CONTRIBUTIVO	0,8%	0,7%	0,5%	0,5%	0,4%
AYUDAS AL EMPLEO	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%
FOGASA	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
PREST.E.TRANSF.CC.AA.	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
OTRAS PREST.SOCIALES	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%
4.INTERESES	5,2%	5,4%	4,8%	4,4%	3,7%
5.OTROS EMPLEOS CTES	0,9%	1,0%	1,1%	1,2%	1,3%
GASTO CTE	39,2%	39,1%	37,8%	37,1%	35,8%
6.FBKF	3,8%	3,2%	3,2%	3,3%	3,4%
7.AYUDAS A INVERSIÓN	2,4%	2,0%	1,8%	1,8%	1,9%
GASTOS CAPITAL	6,2%	5,1%	5,0%	5,1%	5,3%
TOTAL GASTOS NO FINAN	45,4%	44,3%	42,7%	42,2%	41,1%

FUENTE: IGAE y elaboración propia

El Estado destinó en 1999 una parte muy importante de su gasto (48,1%) a transferencias a otras Administraciones Públicas para financiar su actividad, mientras el gasto en consumo final (20,2%) y prestaciones sociales (4,9%) tenían menos relevancia. Los intereses de la deuda pública suponían el 14,2% pese al descenso de los últimos años.

Los gastos de los Organismos de la Administración Central permanecen prácticamente estabilizados desde 1995 (101), descendiendo claramente su partida más significativa de consumo final, que representa el 55,2% del total frente al 65,4% en 1995.

El gasto de la Seguridad Social se centra mayoritariamente en prestaciones sociales (64,5%) y consumo final (29,4%), aumentando más esta segunda partida en los últimos años.

C.19. GASTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS						
AA.PP.	1995	1996	1997	1998	1999	INDICE
%/total						
CONSUMO COLECTIVO	17,5%	17,7%	18,0%	17,9%	18,1%	120
TRANSF.SOC.ESPECIE	22,3%	22,9%	23,2%	23,2%	23,5%	122
1.CONSUMO FINAL	39,8%	40,6%	41,2%	41,1%	41,6%	121
2.SUBVENCIONES	2,3%	2,3%	2,1%	2,8%	2,9%	145
3.PREST.SOCIALES	30,7%	31,2%	31,3%	30,7%	30,5%	115
CLASES PASIVAS Y OTRAS	2,5%	2,6%	2,6%	2,5%	2,5%	112
PENSIONES GUERRA CIVIL	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	91
PENS.S.S.CONTRIBUTIVAS	18,7%	19,7%	20,2%	20,3%	20,6%	127
PENS.S.S.NO CONTRIBUTIVAS	0,5%	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	144
INCAPACIDAD TEMPORAL	1,7%	1,7%	1,6%	1,4%	1,4%	94
MATERNIDAD	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	189
DESEMPLEO CONTRIBUTIVO	3,4%	3,1%	2,9%	2,6%	2,4%	82
DESEMPLEO NO CONTRIBUTIVO	1,7%	1,5%	1,3%	1,2%	1,1%	71
AYUDAS AL EMPLEO	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	131
FOGASA	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	108
PREST.E.TRANSF.CC.AA.	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	124
OTRAS PREST.SOCIALES	0,8%	0,8%	0,7%	0,8%	0,7%	101
4.INTERESES	11,5%	12,1%	11,2%	10,3%	8,9%	89
5.OTROS EMPLEOS CTES	2,0%	2,2%	2,5%	2,9%	3,0%	176
GASTO CTE	86,3%	88,4%	88,3%	87,9%	87,0%	117
6.FBKF	8,4%	7,2%	7,5%	7,9%	8,3%	114
7.AYUDAS A INVERSIÓN	5,3%	4,4%	4,1%	4,3%	4,7%	104
GASTOS CAPITAL	13,7%	11,6%	11,7%	12,1%	13,0%	110
TOTAL GASTOS NO FINAN	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	116
PIB						128
FUENTE: IGAE y elaboración propia						

En el caso de las Comunidades Autónomas su mayor ritmo de crecimiento se debe fundamentalmente al traspaso de nuevas competencias procedentes del Estado, como se refleja en la evolución del consumo final (145), que supone el 50,8% del gasto total, las subvenciones (171) y los gastos de capital (151), representando estos últimos el 28,7% de su actividad. Finalmente, las Corporaciones Locales mantienen una estructura de gasto muy parecida a la de los gobiernos regionales, destinando la mayor parte de su gasto al consumo final (50,6%) y a formación bruta de capital (18,4%).

Teniendo en cuenta la evolución de los distintos agentes que integran el sector público español, hay que resaltar la pérdida de peso del gasto de la Administración Central que, de gestionar el 35% del total en 1995, ha bajado ese porcentaje hasta el 29%. Por el contrario, el resto de agentes aumentan su protagonismo en la realización de gastos. Así, la Seguridad Social gestiona en 1999 el 42% del total de gasto no financiero, las Comunidades Autónomas el 17% y las Corporaciones Locales el 12%.

Por partidas, destaca el aumento del papel ejercitado por las Comunidades Autónomas en el consumo público tras asumir las competencias en educación. Papel que sería mucho mayor de no imputarse la sanidad descentralizada a la Seguridad Social.

En el caso de las subvenciones cobra un mayor protagonismo la Seguridad Social y los gobiernos regionales y locales en detrimento del Estado. En el ámbito de las prestaciones sociales no se producen cambios significativos en estos últimos años desde el punto de vista institucional, al igual que ocurre con el pago de intereses. Por el contrario, en el caso de los gastos de capital se produce una modificación sustancial del papel que hasta 1995 había tenido la Administración Central y, especialmente, el Estado en este gasto pasando el protagonismo a las Administraciones Territoriales, que gestionan conjuntamente desde 1998 casi el 60% del total.

2. LAS POLÍTICAS DE GASTO PÚBLICO EN LA CONTABILIDAD NACIONAL.

De acuerdo con los cambios metodológicos introducidos por la puesta en funcionamiento del SEC-95 no se dispone de información homogeneizada de políticas de gasto público. La Intervención General de la Administración del Estado ha revisado el pasado 19 de septiembre las cifras de ejecución del gasto de las Administraciones Públicas para 1998 y 1999 elevando el nivel de gasto realizado respecto a las referencias anteriores en 159,5 y 184,4 mil millones de pesetas respectivamente. Aunque estas cantidades no suponen una proporción significativa, ya que representan el 0,43% y el 0,48% sobre la cantidad anteriormente facilitada, dificulta el análisis sobre su composición y estructura.

Teniendo en cuenta estas limitaciones se presenta a continuación el análisis de la información desagregada correspondiente a las políticas de gasto para el período 1990-1997 de acuerdo con la metodología anterior.

Siguiendo la clasificación funcional de la IGAE, que se corresponde con la Clasificación de las Funciones de las Administraciones Públicas (COFOG) se pueden distinguir 14 funciones de gasto desagregadas en 69 subfunciones que ofrecen una información muy exhaustiva sobre la actuación de las Administraciones Públicas desde la perspectiva del gasto. Así, en una primera desagregación podemos distinguir entre: actividades de carácter general, actividades sociales y para la comunidad, actividades económicas y un grupo residual de gastos no clasificados, donde se incluye el pago de intereses de la deuda y las transferencias entre Administraciones, en este caso a la Unión Europea y otros organismos internacionales.

Las actividades de carácter general incluyen tres grandes funciones: los servicios generales de la Administración Pública (administración general, ayuda exterior, investigación general, servicios generales y otros), el gasto en defensa y el gasto en orden público y seguridad (policía, justicia, prisiones y otros).

Las actividades sociales y para la comunidad engloban cinco grandes áreas de actuación: la educación en todos sus niveles, los gastos sanitarios, los servicios de seguridad social y asistencia social, la vivienda y la ordenación urbana y rural y los servicios recreativos, culturales y religiosos.

Por último, las actividades económicas comprenden: los gastos públicos en combustible y energía, los gastos en el sector primario (agricultura, silvicultura, pesca y

caza), los gastos en el sector de la minería, manufacturas y construcción y los gastos en transportes y comunicaciones, además de otros servicios económicos diversos (comercio, turismo, desarrollo, servicios laborales, etc).

Combinando estas políticas con las principales variables económicas que las determinan (consumos intermedios, remuneración de asalariados, subvenciones de explotación, intereses, prestaciones sociales, inversiones, etc) se dispone de una información completa sobre el gasto público en España.

De acuerdo con la información disponible el total de gasto no financiero de las Administraciones Públicas en 1990 ascendía a cerca de 21,86 billones de pesetas de los que, eliminadas las transferencias internas, 6,46 billones correspondían al gasto efectuado por el Estado (29,6%), cerca de 1 billón a los Organismos de la Administración Central (4,5%), más de 8,6 billones a la Seguridad Social (39,6%), algo más de 3 billones a las Comunidades Autónomas (13,9%) y algo más de 2,7 billones de pesetas a las Corporaciones Locales (12,4%).

El gasto en administración general representaba ese año el 4,8% del total no financiero, siendo más importante en el ámbito local (14,7%). El gasto en defensa suponía el 3,6% del gasto total, llegando a alcanzar el 12% en el caso de contemplar únicamente el gasto del subsector Estado. El gasto en orden público y seguridad representaba en 1990 el 3,9% del total, asumiendo nuevamente el Estado una mayor proporción de gasto (8,9%). En conjunto, las actividades de carácter general suponen el 12,4% del gasto de las Administraciones Públicas, correspondiendo el 63,7% del gasto al Estado.

El gasto en servicios educativos absorbía en 1990 el 9,6% del gasto realizado por el conjunto de las Administraciones Públicas, concentrándose en un 54,3% en las Comunidades Autónomas. Dentro del gasto en educación destacan los recursos destinados a la enseñanza secundaria (38,1%) y a la enseñanza primaria (25,7%), por encima de la enseñanza superior (19,6%) y el resto de enseñanza no reglada y otros servicios educativos.

El gasto sanitario absorbía en 1990 el 12,3% del gasto público, concentrándose en un 86,3% en las instituciones de la Seguridad Social. Dentro del mismo destaca el peso del gasto hospitalario, con un 54,6% del total de gasto en servicios de sanidad, muy por encima del 22,6% dedicado a la asistencia primaria (clínicas y médicos) y el 17,3% destinado a financiar medicamentos.

El gasto en seguridad social y asistencia social se constituye como el más importante de los gastos no financieros absorbiendo más de un tercio (33,8%) del total. Se concentra, al igual que el anterior, básicamente en la Seguridad Social (81,6%) y se destina mayoritariamente (91%) al gasto en seguridad social (pensiones y desempleo).

El gasto en vivienda y ordenación urbana y rural absorbía en 1990 el 4,4% del gasto total de las Administraciones Públicas y es realizado mayoritariamente (68,8%) por las Corporaciones Locales. Dentro de este grupo de gastos destaca el destinado a vivienda (49,3%) y a saneamientos (25,3%).

El gasto en servicios recreativos, culturales y religiosos representaba en 1990 el 2,8% del gasto total no financiero de las Administraciones Públicas, correspondiendo su mayor parte a programas de gasto gestionados por las Corporaciones Locales (52,4%). Dentro de esta función destaca el peso del gasto en servicios culturales (45,9%) y deportivos (37,3%).

Globalmente considerado, el gasto en actividades sociales y para la comunidad representa el 60% del gasto no financiero del conjunto de las Administraciones Públicas en 1990, de los que el 63,7% corresponde a las instituciones englobadas en la Seguridad Social.

Los gastos en servicios energéticos (combustibles, electricidad y otros) apenas representaban en 1990 el 0,3% del gasto total, concentrándose fundamentalmente en el Estado (84,6%).

El gasto en agricultura, silvicultura, pesca y caza suponía el 2,3% del gasto total en 1990, correspondiendo a las Comunidades Autónomas el papel de gestor más importante, ya que administraba el 52,9% del total de gasto no financiero. La mayor parte de este gasto se destinaba a agricultura (61,5%), seguido de los recursos canalizados hacia servicios forestales (18,7%).

El gasto en servicios de minería y recursos minerales, excepto combustibles, servicios de manufacturas y construcción absorbía en 1990 apenas el 0,8% del gasto total de las Administraciones Públicas, repartiéndose entre el efectuado por las Comunidades Autónomas (46,9%) y el Estado (43%). Su principal destino son las manufacturas, que absorben más del 94% del total.

Los gastos en transportes y comunicaciones suponían el 7,5% del gasto en 1990, destacando el peso global del Estado en su gestión (57,6%). Las infraestructuras en el transporte de carretera (58,3%) y el gasto en el transporte ferroviario (27,5%) concentra la mayor parte de estos recursos.

El gasto en servicios económicos, que representaba el 3,4% del gasto no financiero en 1990, engloba una serie de partidas entre la que destacan las subvenciones a la contratación laboral y, en general, las políticas activas en el mercado de trabajo (59,3%), por encima de otras actuaciones sectoriales en el comercio o turismo. Eso explica el papel desarrollado en su gestión por los organismos integrados en la Seguridad Social a efectos de la contabilidad pública.

Globalmente considerados, los gastos en actividades económicas representaban en 1990 el 14,4% del total de gastos no financieros de las Administraciones Públicas, destacando el papel del Estado en su realización con un 45,9% del total.

Finalmente, el resto de gastos de las Administraciones Públicas, que representaban en 1990 el 10,4%, se destinan fundamentalmente al pago de intereses de la deuda (77,4%).

En 1997, de acuerdo con los datos facilitados por la IGAE, el gasto público total consolidado no financiero ascendió a 34,77 billones de pesetas, distribuyéndose

porcentualmente entre el Estado (27,81%), los Organismos dependientes de la Administración Central (3,3%), la Seguridad Social (41,95%), las Comunidades Autónomas (15,16%) y las Corporaciones Locales (11,79%).

Como puede observarse en los cuadros 20 y 21, las Comunidades Autónomas (173) y la Seguridad Social (169) presentan los índices de evolución desde 1990 más altos y, en consecuencia, han ganado peso en el total de gasto de las Administraciones Públicas frente a las Corporaciones Locales (151), el Estado (150) o los organismos dependientes de la Administración Central (116).

La distribución por políticas de gasto muestra pautas diferentes de comportamiento a lo largo de los años 90. Así, el gasto en servicios generales de la administración ha crecido en menor proporción que la media, con un índice de 138 frente a 159. En consecuencia, su peso en el gasto total se ha reducido hasta representar en 1997 el 4,2% del gasto total. En esta función el 89% del gasto es de carácter corriente y se materializa fundamentalmente en gasto de consumo de bienes intermedios (29,58%) y remuneración de asalariados (51,26%). No obstante, dentro de este grupo de gastos es preciso diferenciar la evolución experimentada por la ayuda al exterior que, con un índice muy elevado respecto a 1990 (267) se canaliza fundamentalmente a través de transferencias corrientes (81,34%).

El gasto en asuntos y servicios de la defensa ha evolucionado más lentamente (142) que el total de gastos no financieros en los años 90 y, en consecuencia, ha reducido su presencia dentro de la distribución funcional del mismo, representando el 3,2% en 1997. Los gastos de personal constituyen la principal partida de gasto desde el punto de vista económico (62,01%).

El gasto en orden público y seguridad ciudadana ha aumentado fuertemente a lo largo de los años considerados (189), manteniéndose por encima de la media en todas las políticas que engloba. Así, el gasto en policía ha crecido a ritmos superiores al total de gasto no financiero (183), especialmente en el caso de las Comunidades Autónomas (195). En esta política la mayor parte del gasto (86,26%) se materializa en los gastos de personal. Lo mismo ha ocurrido con el gasto en justicia, donde su mayor crecimiento (223) se explica por el traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas que ha supuesto una mayor dotación de gasto en consumo público, que representa la mayoría del gasto total (92,38%). El gasto en prisiones, que también es mayoritariamente gasto en consumo público (89,15%), ha aumentado igualmente (190) muy por encima de la media de gasto no financiero en este período reforzando su peso en el gasto total.

En general, y a pesar del mayor crecimiento experimentado por el gasto en ayuda exterior y orden público y seguridad ciudadana, el gasto en actividades de carácter general ha evolucionado (156) por debajo del aumento medio del gasto total, perdiendo peso en el mismo hasta situarse en el 12,1%. El Estado sigue siendo el responsable principal de este gasto, aunque ha disminuido su presencia desde el 63,7% que tenía en 1990 hasta el 58,9% de 1997.

El gasto en políticas educativas ha crecido (176) por encima de la media en el período analizado, pasando a representar el 10,6% del gasto no financiero en 1997, porcentaje que

se eleva hasta el 41,3% en el caso del gasto gestionado por las Comunidades Autónomas. El gasto en enseñanza primaria ha aumentado en mayor medida (195) y, aunque la mayor parte del mismo se materializa en gastos de personal (71,35%), las subvenciones de explotación a centros concertados suponen ya el 19,44% del gasto total en este nivel. El gasto en enseñanza secundaria, aunque supone el mayor gasto diferenciable en educación, aumenta (156) por debajo de la media a lo largo del período analizado. No ocurre lo mismo con la enseñanza superior, que experimenta el mayor aumento en los años 90 (197), especialmente por la creación de nuevas Universidades en las Comunidades Autónomas, que gestionaban en esa fecha el 82,96% del gasto en esta competencia. En este caso, el esfuerzo inversor se manifiesta en el elevado porcentaje destinado a este fin dentro del total de gasto (15,53%).

El gasto sanitario también ha evolucionado más rápidamente en estos años (163) que el total de gasto realizado por el conjunto de las Administraciones Públicas. Este mayor aumento se explica por el fuerte crecimiento del gasto en medicamentos (190) que superaba en 1997 los 877 mil millones de pesetas, lo que supone el 2,5% del gasto total. El gasto hospitalario crece en este período (155) por debajo de la media y el destinado a la atención primaria (160) mantiene tasas de evolución similares a las aplicables al gasto total. El resto del gasto sanitario tiene escasa relevancia cuantitativa, ya que apenas supone un 5,8% de esta política. Globalmente representaba ya en 1997 el 12,6% del gasto total.

El gasto en servicios de la seguridad social y asistencia social, que supone en 1997 el 33% del gasto no financiero, crece por debajo (155) de la evolución del gasto total en este período gracias al moderado comportamiento del gasto en asistencia social (130), ya que el gasto en seguridad social aumenta de forma similar a la media (158). En este caso se trata en casi un 99% de prestaciones sociales ligadas, fundamentalmente, a cotizaciones sociales con una evolución diferente, como ya se ha apuntado anteriormente, según se trate de pensiones o prestaciones por desempleo e incapacidad temporal.

Los gastos en vivienda y ordenación urbana y rural mantienen una evolución similar a la media (160). Se materializa fundamentalmente en consumo público (50,88%), aunque los gastos de capital tienen una importante presencia en el total ejecutado (39,33%). En el caso del gasto en vivienda, el más importante, el gasto público en inversión directa (32,5%) y las ayudas directas a la adquisición (16,91%) o a través de subvenciones al tipo de interés (14,8%) explican la mayor parte de esta política.

Los gastos en servicios recreativos, culturales y religiosos han crecido desde 1990 por debajo de la media (144), aumentando a un ritmo mayor exclusivamente los gastos en servicios religiosos (170). Suponen el 2,5% del gasto no financiero en 1997. La mayor parte de los mismos se destina a actividades culturales (48,7%) y deportivas (33,2%) llevadas a cabo mayoritariamente por las Corporaciones Locales (64,6%) que están creciendo menos que el gasto total. En el caso del gasto en radiodifusión el 82,6% corresponde a gastos de las Comunidades Autónomas. Este gasto se materializa en un 96% en subvenciones a la explotación y otras ayudas de capital a empresas de radiotelevisión autonómicas. En el caso del gasto en servicios religiosos el mayor incremento se explica por la financiación de la enseñanza de religión y por las transferencias a la Iglesia Católica.

C.20. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.1997.							
FUNCIONES (En % por Admones.)							
	ESTADO	OO.AA.	SEG.SOC	CC.AA.	CC.LL.	AA.PP.	
11	ADMON GRAL	27,98%	15,36%	0,00%	15,18%	41,48%	100,00%
12	AYUDA EXTERIOR	24,99%	53,64%	0,00%	12,48%	8,88%	100,00%
13	INVESTIGACIÓN GRAL	28,01%	30,82%	0,00%	41,18%	0,00%	100,00%
14	SERV.GENERALES	8,81%	4,96%	0,00%	16,74%	69,49%	100,00%
15	OTROS	25,40%	0,00%	0,00%	61,60%	13,00%	100,00%
TOTAL 1	ADMON.PÚBLICA	22,94%	15,74%	0,00%	18,61%	42,71%	100,00%
21	DEFENSA	100,22%	-0,22%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%
22	AYUDA MILITAR	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%
23	INVEST.DEFENSA	71,11%	28,89%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%
24	OTROS						
TOTAL 2	SERV.DEFENSA	98,92%	1,08%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%
31	POLICIA	61,11%	3,00%	0,00%	8,43%	27,46%	100,00%
32	JUSTICIA	68,70%	0,14%	0,00%	31,16%	0,00%	100,00%
33	PRISIONES	88,38%	0,00%	0,00%	11,62%	0,00%	100,00%
34	OTROS	28,74%	2,42%	0,00%	68,84%	0,00%	100,00%
TOTAL 3	ORDEN P.Y SEGURIDAD	63,89%	2,34%	0,00%	12,78%	21,00%	100,00%
41	E.PRIMARIA	43,03%	0,45%	0,00%	45,80%	10,73%	100,00%
42	E.SECUNDARIA	44,68%	1,96%	0,00%	48,45%	4,92%	100,00%
43	E.SUPERIOR	7,81%	2,44%	5,84%	82,96%	0,95%	100,00%
44	ENSEÑANZA NO DEF.	44,81%	1,47%	0,00%	43,81%	9,91%	100,00%
45	SERV.AUXILIARES	33,59%	0,03%	0,00%	51,86%	14,52%	100,00%
46	OTROS	9,67%	0,50%	0,00%	88,76%	1,07%	100,00%
47	EDUCACIÓN ESPECIAL	70,65%	0,92%	0,00%	28,07%	0,36%	100,00%
TOTAL 4	SERV.EDUCACIÓN	32,79%	1,42%	1,28%	59,01%	5,51%	100,00%
51	HOSPITALES	2,25%	0,00%	89,16%	5,14%	3,45%	100,00%
52	CLÍNICAS Y MÉDICOS	0,00%	0,00%	93,48%	2,23%	4,28%	100,00%
53	SALUD PÚBLICA	7,49%	0,00%	26,56%	57,03%	8,93%	100,00%
54	MEDICAMENTOS	0,14%	0,00%	99,76%	0,01%	0,09%	100,00%
55	INVESTIGACIÓN	2,29%	42,91%	52,88%	0,84%	1,08%	100,00%
56	OTROS	4,90%	0,40%	58,42%	35,34%	0,93%	100,00%
TOTAL 5	SERV.SANIDAD	1,50%	0,30%	89,92%	5,33%	2,94%	100,00%
61	SEGURIDAD SOCIAL	8,89%	0,00%	90,69%	0,12%	0,30%	100,00%
62	ASISTENCIA SOCIAL	3,80%	0,00%	43,40%	24,34%	28,46%	100,00%
63	OTROS	0,00%	0,00%	94,72%	5,28%	0,00%	100,00%
TOTAL 6	SERV.SEG.Y ASIST.SOC.	8,47%	0,00%	87,74%	1,71%	2,08%	100,00%
71	VIVIENDA	13,45%	0,00%	0,42%	23,96%	62,18%	100,00%
72	ABASTEC.AGUA	7,17%	0,00%	0,00%	22,16%	70,66%	100,00%
73	SANEAMIENTOS	1,71%	0,00%	0,00%	18,05%	80,23%	100,00%
74	ALUMBRADO PÚB.	0,00%	0,00%	0,00%	0,03%	99,97%	100,00%
75	OTROS	0,00%	0,00%	0,00%	34,88%	65,12%	100,00%
TOTAL 7	SERV.VIVIENDA Y ORD.URB.	7,91%	0,00%	0,20%	20,23%	71,66%	100,00%
81	SERV.DEPORTIVOS	2,50%	6,09%	5,29%	12,58%	73,54%	100,00%
82	SERV.CULTURALES	11,46%	4,55%	0,00%	25,52%	58,47%	100,00%
83	RADIODIFUSIÓN	13,92%	0,00%	0,00%	82,65%	3,43%	100,00%
84	SERV.RELIGIOSOS	45,58%	3,13%	0,00%	32,27%	19,02%	100,00%
85	OTROS	48,81%	0,00%	0,00%	35,76%	15,43%	100,00%
TOTAL 8	SERV.RECREATIVOS, CULT.	11,81%	4,48%	1,76%	27,10%	54,85%	100,00%
91	COMBUSTIBLES	37,96%	52,79%	0,00%	5,24%	4,02%	100,00%
92	ELECTRICIDAD	37,00%	7,42%	0,00%	50,04%	5,54%	100,00%
93	OTROS	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	100,00%
TOTAL 9	SERV.ENERGÉTICOS	37,30%	31,13%	0,00%	26,86%	4,71%	100,00%
101	AGRICULTURA	26,00%	3,72%	0,00%	61,83%	8,45%	100,00%
102	SERV.FORESTALES	8,94%	0,07%	0,00%	83,36%	7,62%	100,00%
103	PESCA Y CAZA	18,99%	6,64%	0,00%	72,28%	2,09%	100,00%
104	INVESTIGACIÓN	0,28%	21,08%	0,00%	78,02%	0,63%	100,00%
105	OTROS	46,41%	0,00%	0,00%	52,45%	1,14%	100,00%
TOTAL 10	SERV.AGRICULTURA	23,32%	3,43%	0,00%	66,62%	6,63%	100,00%
111	MINERÍA	25,91%	30,47%	0,00%	43,62%	0,00%	100,00%
112	MANUFACTURAS	38,06%	0,00%	0,00%	54,73%	7,22%	100,00%
113	CONSTRUCCIÓN	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	100,00%
114	OTROS	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%
TOTAL 11	SERV.MINERÍA Y OTROS	38,76%	1,22%	0,00%	53,25%	6,76%	100,00%
121	T.CARRETERA	36,36%	0,00%	0,00%	23,12%	40,52%	100,00%
122	T.AGUA	70,43%	0,00%	0,00%	27,35%	2,22%	100,00%
123	T.FERROCARRIL	83,73%	0,00%	0,00%	15,41%	0,86%	100,00%

124 T.AIRE	99,77%	0,00%	0,00%	0,12%	0,11%	100,00%
125 T.OLEODUCTOS	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%
126 OTROS TRANSPORTES	13,82%	4,30%	0,00%	46,52%	35,36%	100,00%
127 COMUNICACIONES	87,21%	1,04%	0,00%	9,87%	1,87%	100,00%
128 OTROS						
TOTAL 12 TRANSP.Y COMUNICACIONES	47,37%	0,37%	0,00%	22,88%	29,38%	100,00%
131 COMERCIO	3,53%	2,41%	0,00%	36,78%	57,28%	100,00%
132 TURISMO	10,99%	0,00%	0,00%	60,86%	28,15%	100,00%
133 DESARROLLO	99,43%	0,15%	0,00%	0,00%	0,42%	100,00%
134 ASUNTOS ECONÓMICOS	56,22%	0,72%	36,00%	6,25%	0,81%	100,00%
135 SERV.LABORALES	6,91%	0,69%	57,19%	26,25%	8,96%	100,00%
136 OTROS	97,00%	0,00%	0,00%	3,00%	0,00%	100,00%
TOTAL 13 SERV.ECONÓMICOS	31,56%	0,69%	39,32%	19,64%	8,79%	100,00%
141 DEUDA PÚBLICA	81,73%	0,00%	0,35%	10,66%	7,25%	100,00%
142 TRANSF.ENTRE ADMONES.						
143 OTROS	0,00%	99,29%	0,00%	0,00%	0,71%	100,00%
144 TRANSF.A LA UE	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%
TOTAL 14 GASTOS NO CLASIFICADOS	70,15%	15,74%	0,27%	8,17%	5,67%	100,00%
TOTAL TOTAL	27,81%	3,30%	41,95%	15,16%	11,79%	100,00%

Fuente: IGAE

Globalmente considerados el conjunto de gastos sociales y para la comunidad han experimentado un crecimiento ligeramente superior a la media (160), lo cual ha supuesto un aumento de su peso en el gasto total hasta situarlo en el 60,6% en 1997. Por agentes sigue siendo la Seguridad Social la que aumenta su protagonismo en la gestión del gasto social, ya que lleva a cabo dos tercios del mismo.

Dentro de los gastos en actividades económicas, los recursos destinados a financiar los servicios energéticos disminuyen significativamente en el período analizado (43), dedicando a esta finalidad apenas el 0,1% del gasto total. Este se materializa fundamentalmente en subvenciones y ayudas (55,43%) canalizadas a través del Estado (37,3%) y de los organismos dependientes de la Administración Central (31,13%).

C.21. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.1997.							
FUNCIONES (En % sobre el total)							
	ESTADO	OO.AA.	SEG.SOC	CC.AA.	CC.LL.	AA.PP.	
11 ADMON GRAL	2,5%	11,5%	0,0%	2,5%	8,7%	2,5%	
12 AYUDA EXTERIOR	0,1%	2,4%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	
13 INVESTIGACIÓN GRAL	0,5%	4,5%	0,0%	1,3%	0,0%	0,5%	
14 SERV.GENERALES	0,3%	1,6%	0,0%	1,2%	6,4%	1,1%	
15 OTROS	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	
TOTAL 1 ADMON.PÚBLICA	3,5%	20,0%	0,0%	5,2%	15,2%	4,2%	
21 DEFENSA	10,8%	-0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	3,0%	
22 AYUDA MILITAR	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	
23 INVEST.DEFENSA	0,4%	1,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	
24 OTROS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
TOTAL 2 SERV.DEFENSA	11,3%	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,2%	
31 POLICIA	7,9%	3,3%	0,0%	2,0%	8,4%	3,6%	
32 JUSTICIA	1,8%	0,0%	0,0%	1,5%	0,0%	0,7%	
33 PRISIONES	1,1%	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%	0,3%	
34 OTROS	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	
TOTAL 3 ORDEN P.Y SEGURIDAD	10,8%	3,3%	0,0%	4,0%	8,4%	4,7%	
41 E.PRIMARIA	4,7%	0,4%	0,0%	9,1%	2,7%	3,0%	
42 E.SECUNDARIA	5,8%	2,1%	0,0%	11,5%	1,5%	3,6%	
43 E.SUPERIOR	0,7%	1,7%	0,3%	12,7%	0,2%	2,3%	
44 ENSEÑANZA NO DEF.	0,3%	0,1%	0,0%	0,6%	0,2%	0,2%	
45 SERV.AUXILIARES	0,2%	0,0%	0,0%	0,7%	0,2%	0,2%	
46 OTROS	0,4%	0,2%	0,0%	6,4%	0,1%	1,1%	
47 EDUCACIÓN ESPECIAL	0,5%	0,1%	0,0%	0,3%	0,0%	0,2%	

TOTAL 4	SERV. EDUCACIÓN	12,5%	4,6%	0,3%	41,3%	5,0%	10,6%
	51 HOSPITALES	0,5%	0,0%	13,9%	2,2%	1,9%	6,5%
	52 CLÍNICAS Y MÉDICOS	0,0%	0,0%	6,2%	0,4%	1,0%	2,8%
	53 SALUD PÚBLICA	0,1%	0,0%	0,1%	0,7%	0,1%	0,2%
	54 MEDICAMENTOS	0,0%	0,0%	6,0%	0,0%	0,0%	2,5%
	55 INVESTIGACIÓN	0,0%	1,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%
	56 OTROS	0,1%	0,1%	0,6%	1,1%	0,0%	0,5%
TOTAL 5	SERV. SANIDAD	0,7%	1,1%	26,9%	4,4%	3,1%	12,6%
	61 SEGURIDAD SOCIAL	9,8%	0,0%	66,0%	0,2%	0,8%	30,5%
	62 ASISTENCIA SOCIAL	0,3%	0,0%	2,2%	3,4%	5,0%	2,1%
	63 OTROS	0,0%	0,0%	0,8%	0,1%	0,0%	0,3%
TOTAL 6	SERV. SEG. Y ASIST. SOC.	10,0%	0,0%	69,0%	3,7%	5,8%	33,0%
	71 VIVIENDA	1,0%	0,0%	0,0%	3,3%	11,0%	2,1%
	72 ABASTEC. AGUA	0,2%	0,0%	0,0%	1,0%	4,0%	0,7%
	73 SANEAMIENTOS	0,1%	0,0%	0,0%	1,6%	9,0%	1,3%
	74 ALUMBRADO PÚB.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,8%	0,3%
	75 OTROS	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,2%	0,0%
TOTAL 7	SERV. VIVIENDA Y ORD. URB.	1,3%	0,0%	0,0%	5,9%	26,9%	4,4%
	81 SERV. DEPORTIVOS	0,1%	1,6%	0,1%	0,7%	5,3%	0,8%
	82 SERV. CULTURALES	0,5%	1,7%	0,0%	2,1%	6,1%	1,2%
	83 RADIODIFUSIÓN	0,1%	0,0%	0,0%	1,3%	0,1%	0,2%
	84 SERV. RELIGIOSOS	0,3%	0,2%	0,0%	0,4%	0,3%	0,2%
	85 OTROS	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%
TOTAL 8	SERV. RECREATIVOS, CULT.	1,1%	3,5%	0,1%	4,6%	11,9%	2,5%
	91 COMBUSTIBLES	0,1%	0,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	92 ELECTRICIDAD	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%
	93 OTROS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
TOTAL 9	SERV. ENERGÉTICOS	0,1%	0,9%	0,0%	0,2%	0,0%	0,1%
	101 AGRICULTURA	1,0%	1,2%	0,0%	4,4%	0,8%	1,1%
	102 SERV. FORESTALES	0,1%	0,0%	0,0%	2,1%	0,3%	0,4%
	103 PESCA Y CAZA	0,1%	0,3%	0,0%	0,8%	0,0%	0,2%
	104 INVESTIGACIÓN	0,0%	0,4%	0,0%	0,3%	0,0%	0,1%
	105 OTROS	0,4%	0,0%	0,0%	0,7%	0,0%	0,2%
TOTAL 10	SERV. AGRICULTURA	1,6%	2,0%	0,0%	8,4%	1,1%	1,9%
	111 MINERÍA	0,0%	0,3%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%
	112 MANUFACTURAS	0,9%	0,0%	0,0%	2,4%	0,4%	0,7%
	113 CONSTRUCCIÓN	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	114 OTROS	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
TOTAL 11	SERV. MINERÍA Y OTROS	1,0%	0,3%	0,0%	2,4%	0,4%	0,7%
	121 T. CARRETERA	4,5%	0,0%	0,0%	5,2%	11,8%	3,4%
	122 T. AGUA	0,4%	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%	0,1%
	123 T. FERROCARRIL	3,3%	0,0%	0,0%	1,1%	0,1%	1,1%
	124 T. AIRE	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	125 T. OLEODUCTOS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	126 OTROS TRANSPORTES	0,2%	0,5%	0,0%	1,3%	1,2%	0,4%
	127 COMUNICACIONES	0,5%	0,1%	0,0%	0,1%	0,0%	0,2%
	128 OTROS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
TOTAL 12	TRANSP. Y COMUNICACIONES	9,0%	0,6%	0,0%	8,0%	13,2%	5,3%
	131 COMERCIO	0,0%	0,1%	0,0%	0,4%	0,9%	0,2%
	132 TURISMO	0,1%	0,0%	0,0%	0,8%	0,4%	0,2%
	133 DESARROLLO	1,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%
	134 ASUNTOS ECONÓMICOS	2,3%	0,3%	1,0%	0,5%	0,1%	1,2%
	135 SERV. LABORALES	0,5%	0,4%	2,6%	3,3%	1,4%	1,9%
	136 OTROS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
TOTAL 13	SERV. ECONÓMICOS	4,3%	0,8%	3,6%	4,9%	2,8%	3,8%
	141 DEUDA PÚBLICA	29,3%	0,0%	0,1%	7,0%	6,1%	10,0%
	142 TRANSF. ENTRE ADMONES.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	143 OTROS	0,0%	61,9%	0,0%	0,0%	0,1%	2,1%
	144 TRANSF. A LA UE	3,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,0%
TOTAL 14	GASTOS NO CLASIFICADOS	32,8%	61,9%	0,1%	7,0%	6,3%	13,0%
TOTAL	TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: IGAE

En el caso del gasto agrícola la evolución desde 1990 muestra una tendencia más moderada (134) que en el conjunto del gasto, representando el 1,9% del gasto total no financiero. Únicamente el gasto en pesca y caza (282) y en investigación (170) resulta superior. Esta política de gasto se concentra en más de sus dos tercios en el ámbito de los gobiernos regionales y se materializa fundamentalmente a través de gastos de capital (61%).

El gasto en minería, manufacturas y construcción también ha crecido por debajo de la media en estos años (131) destacando el papel desarrollado por las Comunidades Autónomas en su gestión, ya que administran el 53,25% del total gastado. Dada su evolución, apenas representa el 0,7% del gasto total.

El gasto en transportes y comunicaciones presenta también un índice de evolución muy moderado en estos años considerados (112), con disminuciones claras en el caso del transporte ferroviario y aéreo y en las comunicaciones. En el caso del transporte por carretera, la mayor parte del gasto (71,13%) se materializa en inversiones directas, desempeñando en su ejecución un papel muy importante las Corporaciones Locales, que gestionan el 40,52% del total. En el caso del ferrocarril, que supone el segundo en importancia, las subvenciones de explotación dirigidas fundamentalmente a cubrir las pérdidas de RENFE y otros servicios ferroviarios (46,2%) y los gastos de capital (53,15%) se reparten la mayor parte de los créditos ejecutados.

El gasto en el resto de servicios económicos supone el 3,8% del gasto total de las Administraciones Públicas en 1997, con una evolución más rápida que el conjunto (179) debido a la importancia de los gastos en condonación de deudas y otras ayudas a la inversión. Las políticas activas en el mercado de trabajo, que representan prácticamente la mitad del gasto total y que se materializan en la rebaja de las cotizaciones sociales y otras subvenciones a la contratación han crecido por debajo de la media, mientras el gasto en comercio y turismo se mantiene en ritmos de crecimiento similares a la media.

Globalmente considerados, los gastos en actividades económicas han crecido en los años 90 claramente por debajo de la media (131) y, consecuentemente, han perdido peso en el total de gasto, representando en 1997 sólo 11,8%, porcentaje inferior a cada uno del resto de grupos considerados.

En el resto de gastos no clasificados, donde se incluye el pago de intereses de la deuda, las transferencias a la Unión Europea en función del denominado cuarto recurso y otros pagos, el crecimiento ha sido muy superior a la media (198), lo que ha hecho aumentar su proporción hasta alcanzar el 13% del gasto total. El principal responsable de este aumento, al margen del fuerte incremento de las transferencias a la Unión Europea, ha sido sin duda el fuerte endeudamiento del conjunto de las Administraciones Públicas y en concreto del Estado, lo que ha originado un aumento de los intereses pagados hasta alcanzar el 10% del gasto total.

C.22. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 1990-97.						
INDICE DE EVOLUCIÓN.	ESTADO	OO.AA.	SEG.SOC	CC.AA.	CC.LL.	AA.PP.
11 ADMON GRAL	119	310		141	149	149

	12 AYUDA EXTERIOR	499	169		4410	3093	267
	13 INVESTIGACIÓN GRAL	76	79		8602		131
	14 SERV.GENERALES	31	107		154	168	118
	15 OTROS				22	27	31
TOTAL 1	ADMON.PÚBLICA	90	163		184	157	138
	21 DEFENSA	142	65				142
	22 AYUDA MILITAR						
	23 INVEST.DEFENSA	86	156				99
	24 OTROS						
TOTAL 2	SERV.DEFENSA	142	212				142
	31 POLICIA	185	135		195	182	183
	32 JUSTICIA	165	41		1079		223
	33 PRISIONES	205			123	0	190
	34 OTROS	59			1450	0	186
TOTAL 3	ORDEN P.Y SEGURIDAD	181	133		286	182	189
	41 E.PRIMARIA	257	40		176	146	195
	42 E.SECUNDARIA	187	80	0	147	114	156
	43 E.SUPERIOR	214	13	316	321	116	197
	44 ENSEÑANZA NO DEF.	175	46		190	16460	193
	45 SERV.AUXILIARES	88	1		133	190	114
	46 OTROS	154	56		178	392	174
	47 EDUCACIÓN ESPECIAL	197	75		150		179
TOTAL 4	SERV.EDUCACIÓN	203	26	271	191	141	176
	51 HOSPITALES	135			161	81	155
	52 CLÍNICAS Y MÉDICOS				175	50	160
	53 SALUD PÚBLICA	172			719	282	313
	54 MEDICAMENTOS				190	90	190
	55 INVESTIGACIÓN		164		98	124	867
	56 OTROS	74	47		157	189	131
TOTAL 5	SERV.SANIDAD	128	146	170	146	88	163
	61 SEGURIDAD SOCIAL	97			169	71	158
	62 ASISTENCIA SOCIAL	124			136	99	163
	63 OTROS	0	0		124	78	0
TOTAL 6	SERV.SEG.Y ASIST.SOC.	98	88	167	101	138	155
	71 VIVIENDA	147		176	140	160	153
	72 ABASTEC.AGUA	321			100	159	145
	73 SANEAMIENTOS	418			185	188	189
	74 ALUMBRADO PÚB.					143	143
	75 OTROS				90	8434	252
TOTAL 7	SERV.VIVIENDA Y ORD.URB.	166		176	139	167	160
	81 SERV.DEPORTIVOS	93	93		74	142	128
	82 SERV.CULTURALES	121	294		152	155	153
	83 RADIODIFUSIÓN	2863	0		131	155	152
	84 SERV.RELIGIOSOS	112	116		526	274	177
	85 OTROS	83			78	321	91
TOTAL 8	SERV.RECREATIVOS, CULT Y R.	126	143		132	151	144
	91 COMBUSTIBLES	11			702	136	28
	92 ELECTRICIDAD				74	135	139
	93 OTROS	0				0	4
TOTAL 9	SERV.ENERGÉTICOS	19			83	126	43
	101 AGRICULTURA	348	14		148	141	123
	102 SERV.FORESTALES	56			174	159	146
	103 PESCA Y CAZA	147			328	485	282
	104 INVESTIGACIÓN	10	65		330		170
	105 OTROS	89			173	53	118
TOTAL 10	SERV.AGRICULTURA	160	22		169	144	134
	111 MINERÍA	466			113	0	216
	112 MANUFACTURAS	117	0		150	104	131
	113 CONSTRUCCIÓN						
	114 OTROS	104				0	77
TOTAL 11	SERV.MINERÍA Y OTROS	119	286		149	93	131
	121 T.CARRETERA	119			111	141	125
	122 T.AGUA	96			118	288	103
	123 T.FERROCARRIL	80			139	22	83
	124 T.AIRE	29			222	23	29
	125 T.OLEODUCTOS						
	126 OTROS TRANSPORTES	166	129		255	27493	333
	127 COMUNICACIONES	67			173	115	73

	128 OTROS	0		0	0	0
TOTAL 12	TRANSP.Y COMUNICACIONES	92	141	127	150	112
	131 COMERCIO	1674	80	165	156	160
	132 TURISMO	67	0	187	208	159
	133 DESARROLLO	122		0		121
	134 ASUNTOS ECONÓMICOS	394	168	266	971	584
	135 SERV.LABORALES	125	79	130	264	150
	136 OTROS	4				4
TOTAL 13	SERV.ECONÓMICOS	163	96	180	234	179
	141 DEUDA PÚBLICA	190		344	148	196
	142 TRANSF.ENTRE ADMONES.	0				0
	143 OTROS	0	157	0	17	144
	144 TRANSF.A LA UE	1783				1783
TOTAL 14	GASTOS NO CLASIFICADOS	210	157	305	129	198
TOTAL	TOTAL	150	116	169	173	159

Fuente: IGAE

C.23. GASTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.							
En mill.	Pts, %/TOTAL	ESTADO	OO.AA.	SEG.SOC	CC.AA.	CC.LL.	AA.PP.
1990							
A	ACT.GENERALES	1719893	175458	0	220901	585462	2701714
B	ACT.SOCIALES	1712792	211216	8359194	1718210	1122218	13123630
C	ACT.ECONÓMICAS	1440825	121132	290000	801730	482849	3136536
D	OTROS	1506458	453532	0	121270	198926	2280186
TOTAL	TOTAL	6462885	989113	8649194	3043882	2711570	21856644
A	ACT.GENERALES	26,6%	17,7%	0,0%	7,3%	21,6%	12,4%
B	ACT.SOCIALES	26,5%	21,4%	96,6%	56,4%	41,4%	60,0%
C	ACT.ECONÓMICAS	22,3%	12,2%	3,4%	26,3%	17,8%	14,4%
D	OTROS	23,3%	45,9%	0,0%	4,0%	7,3%	10,4%
TOTAL	TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
A	ACT.GENERALES	63,7%	6,5%	0,0%	8,2%	21,7%	100,0%
B	ACT.SOCIALES	13,1%	1,6%	63,7%	13,1%	8,6%	100,0%
C	ACT.ECONÓMICAS	45,9%	3,9%	9,2%	25,6%	15,4%	100,0%
D	OTROS	66,1%	19,9%	0,0%	5,3%	8,7%	100,0%
TOTAL	TOTAL	29,6%	4,5%	39,6%	13,9%	12,4%	100,0%
1997							
A	ACT.GENERALES	2474434	280260	0	480381	966760	4201835
B	ACT.SOCIALES	2368829	65605	14036856	2918715	1671441	21061446
C	ACT.ECONÓMICAS	1550303	51519	521368	1262697	718695	4104582
D	OTROS	3170807	711415	12154	369439	256281	4520096
TOTAL	TOTAL	9668931	1148503	14585936	5271256	4098947	34773573
A	ACT.GENERALES	25,6%	24,4%	0,0%	9,1%	23,6%	12,1%
B	ACT.SOCIALES	24,5%	5,7%	96,2%	55,4%	40,8%	60,6%
C	ACT.ECONÓMICAS	16,0%	4,5%	3,6%	24,0%	17,5%	11,8%
D	OTROS	32,8%	61,9%	0,1%	7,0%	6,3%	13,0%
TOTAL	TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
A	ACT.GENERALES	58,9%	6,7%	0,0%	11,4%	23,0%	100,0%
B	ACT.SOCIALES	11,2%	0,3%	66,6%	13,9%	7,9%	100,0%
C	ACT.ECONÓMICAS	37,8%	1,3%	12,7%	30,8%	17,5%	100,0%
D	OTROS	70,1%	15,7%	0,3%	8,2%	5,7%	100,0%
TOTAL	TOTAL	27,8%	3,3%	41,9%	15,2%	11,8%	100,0%

ÍNDICE 90-97							
A	ACT.GENERALES	144	160		217	165	156
B	ACT.SOCIALES	138	31	168	170	149	160
C	ACT.ECONÓMICAS	108	43	180	157	149	131
D	OTROS	210	157		305	129	198
TOTAL	TOTAL	150	116	169	173	151	159

FUENTE: IGAE y elaboración propia

CONSIDERACIONES FINALES.

En el presente estudio, se ha analizado la evolución del gasto público en España bajo tres perspectivas: atendiendo a su estructura en términos comparados, el gasto presupuestado en las distintas Administraciones Públicas y la distribución funcional del gasto público por políticas según la Contabilidad Nacional.

En el apartado de análisis internacional se han analizado los países de la Unión Europea, junto con Estados Unidos y Japón, bajo la clasificación económica para el período 1990-1999. Como se ha puesto de manifiesto reiteradamente, se ha detectado un peso decreciente del gasto público desde 1995, con diferencias en la estructura del gasto por bloques económicos y países. Desde una perspectiva funcional, se ha observado la importancia del gasto en protección social en los países europeos, con un considerable cambio de tendencia en 1996 para todos los países, -debido al ciclo económico y los factores explicativos del crecimiento del gasto-, y para el caso español se ha constatado una vez más su estructura diferenciada en las políticas de desempleo (con un mayor gasto) y protección a la familia (con un menor nivel).

En relación con el gasto en las Administraciones Públicas se ha delimitado, en primer lugar, los agentes que se integran y los criterios contables utilizados, señalando las actividades que no quedan recogidas en los indicadores de gasto. En segundo lugar, se han descrito las políticas de gasto público en la democracia según la clasificación FUNCAS (1975-1995) con 14 grupos de gasto y la clasificación de Argimón y otros (1976-1996) con 9 grupos de gasto. Bajo las dos clasificaciones, se ha comprobado una disminución tendencial del gasto en servicios generales o gastos comunes y un aumento de algunas políticas sociales (como educación) e intereses de la deuda. Para el resto de gastos se puede hablar de un mantenimiento relativo de los niveles, salvo para los de carácter cíclico. En tercer lugar, respecto al gasto presupuestado por agentes se han utilizado varias fuentes: Presupuestos Generales del Estado 1990-2000 -por funciones-, datos procedentes de la antigua Dirección General de Coordinación de las Haciendas Territoriales relativos a Comunidades Autónomas y Corporaciones locales -para el año 1998- e información procedente de la Secretaría de Estado de Hacienda con la distribución funcional del gasto consolidado -para el período 1993-1997-, con 25 políticas de gasto. Con todos ellos se detecta una fuerte tendencia a la descentralización, siendo las principales diferencias con gasto realizado.

En el último apartado del trabajo se analiza la distribución funcional del gasto público en España, teniendo en cuenta las implicaciones de los cambios introducidos por el

SEC-95. Para ello, se ha analizado el período 1995-1999 con datos procedentes de la IGAE y del Banco de España, distinguiendo 19 tipos de gasto (con desagregación de las prestaciones sociales y diferenciación de las transferencias sociales en especie). Paralelamente, se ha estudiado dicha evolución por agentes: Estado, Organismos de la Administración Central, Seguridad Social, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

Teniendo en cuenta estos datos disponibles sobre ejecución del gasto público y analizando su evolución en los últimos años para el conjunto de las Administraciones Públicas podemos apuntar las siguientes tendencias, con mayor desagregación para el período 1990-97 (69 actuaciones diferenciadas):

Las actividades de carácter general evolucionan, en general, más lentamente que el conjunto del gasto público, con la excepción de algunas políticas relacionadas con el orden público y la seguridad ciudadana, como el gasto en policía, en justicia o en prisiones. La consolidación de las policías autonómicas, la transferencia de la justicia a este nivel de gobierno y la mejora de recursos humanos y materiales de los tribunales y el aumento de la población reclusa está detrás del incremento de esos gastos. En el resto de gastos generales las proporciones se mantienen en los últimos años, como pone de manifiesto la evolución del consumo colectivo desde 1997.

Los gastos sociales mantienen su tendencia creciente, aunque dentro de ellos es preciso diferenciar las prestaciones sociales en especie, entre las que destaca el gasto en educación, sanidad y, en menor medida, vivienda y bienestar comunitario, de las transferencias económicas.

En las primeras el gasto está aumentando a un mayor ritmo en los últimos años, como lo prueba su ritmo de evolución hasta 1997 y el crecimiento del gasto en transferencias sociales en especie en 1998 y 1999. En el caso del gasto en enseñanza el mayor dinamismo se ha concentrado en la enseñanza universitaria y primaria, aunque la implantación de la LOGSE está orientando las inversiones hacia la enseñanza secundaria. En el caso del gasto sanitario el fuerte aumento de los gastos en medicamentos prosigue en los años más recientes y, además, el gasto en asistencia primaria y hospitalaria ha experimentado un aumento en los últimos tres ejercicios como consecuencia del cambio en el sistema de financiación de la sanidad.

El gasto en prestaciones sociales de carácter económico mantiene un crecimiento similar a la media de gasto, aunque esta evolución oculta tendencias distintas en el caso de las pensiones (contributivas y asistenciales) respecto al gasto en desempleo e incapacidad temporal. Mientras las primeras crecen por encima de la media de gasto y mantienen su proporción en el PIB, el gasto en desempleo e incapacidad temporal cae claramente en los últimos años.

El gasto en actividades económicas presenta una tendencia decreciente hasta 1997 que se corrige en parte por el buen comportamiento del gasto en inversiones en infraestructuras e investigación y desarrollo de los últimos ejercicios.

Finalmente, el gasto en intereses de la deuda, que habían aumentado fuertemente hasta 1996, han empezado a disminuir claramente en los últimos años facilitando la reducción del nivel total de gasto en relación al PIB.

Con este comportamiento las Administraciones Públicas españolas se homologan aún más con el resto de países de nuestro entorno, los cuales, aunque mantienen niveles y estructuras de gasto diferenciadas, presentan cada vez mayores rasgos comunes frente a Estados Unidos y Japón y mantienen tendencias similares respecto a la evolución y orientación del gasto público.

Finalmente, hay que señalar que los criterios contables utilizados a través del SEC-95 dejan fuera de la consideración de gasto público la actuación de distintos organismos públicos que son catalogados a estos efectos dentro del sector empresarial. Así, las Administraciones Públicas aparecen con una dimensión más reducida por la propia configuración institucional y jurídica del sector público, cuestión que tendrá que ser tenida en cuenta para valorar la actuación integral del sector público en España en los últimos años.

FUENTES ESTADÍSTICAS

COMISIÓN EUROPEA

ESA
SEEPROS

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI)

Statistical Yearbook. Varios años.

FUNDACIÓN BBV

Renta nacional de España y su distribución provincial. Serie homogénea.
Años 1955 a 1993 y avances 1994 a 1997.
El stock de capital en España y sus Comunidades Autónomas

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

Anuario estadístico
Base de datos TEMPUS
Contabilidad Nacional de España
Contabilidad Regional de España
Encuesta de Población Activa
Encuesta de Presupuestos Familiares
Proyecciones de la población española. Base Censo de Población 1991

INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Informe estadístico

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

Cuentas de las Administraciones Públicas
Cuentas de las Empresas Públicas
Cuentas Regionales
El Sector Público Empresarial

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Informe económico-financiero de las Administraciones Territoriales

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA

Informe sobre la financiación de las Comunidades Autónomas
Liquidación de los Presupuestos Generales del Estado
Liquidación de Presupuestos de las Entidades Locales
Memoria de la Administración Tributaria
Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado
Presupuesto por Programas y Memoria de Objetivos
Presupuestos Generales del Estado
Presupuestos Generales del Estado. Introducción a la lectura
Proyecto de Presupuestos Generales del Estado
Recaudación y estadística de la reforma tributaria

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES
Anuario de Estadísticas Laborales
Boletín de Estadísticas Laborales
Liquidación del Presupuesto de la Seguridad Social
Liquidación del Presupuesto de la Seguridad Social. Cifras y datos

BIBLIOGRAFIA

- ALBI, E. (2000) Público y privado, un acuerdo necesario, Ariel.
- ARGIMÓN, I., GÓMEZ, A., HERNÁNDEZ, P. Y MARTÍ, F. (1999) El sector de las Administraciones Públicas en España, Banco de España, Estudios Económicos nº68.
- BAREA, J. (1997) Disciplina presupuestaria e integración de España en la Unión Monetaria Ed. Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.
- BOE (varios años) Presupuestos Generales del Estado.
- DIRECCION GENERAL DE PRESUPUESTOS (varios años) Informe Económico Financiero de los Presupuestos Generales del Estado Ministerio de Economía y Hacienda.
- GONZALEZ-PARAMO, J.M. (1995) "Las vías de la disciplina presupuestaria: opciones y experiencia comparada" Cuadernos de Información Económica, nº100.
- GONZALEZ-PARAMO, J.M. (2000) "Presupuestos 2000" Economistas, nº84.
- GONZALEZ-PARAMO, J.M. y LOPEZ CASASNOVAS, G. (1996) "El gasto público: problemas actuales y perspectivas" Papeles de Economía Española nº69.
- LASHERAS, M.A. y RUIZ-HUERTA, J. (1992) "Algunas consideraciones sobre dimensión y eficacia del sector público en España" Economistas nº52.
- LOPEZ, Mª T. y UTRILLA, A. (1993) "Las políticas de gasto público en el proceso de convergencia: evaluación del período 1985-1993" Fundación BBV.
- LOPEZ, Mª T. y UTRILLA, A. (1998) Introducción al Sector Público español, Ed. Cívitas, 4ª edición.
- LOPEZ, Mª T. y UTRILLA, A. (2000) Lecciones sobre el Sector Público español, Ed. Cívitas.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2000) El Presupuesto para 2000.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2000) Presupuestos Generales del Estado 2000. Introducción y estructuras presupuestarias.
- PABLOS, L. Y VALIÑO, A. (2000) Economía del gasto público: control y evaluación, Cívitas.

SECRETARIA DE ESTADO DE HACIENDA (1998) La descentralización del gasto público en España (1987-1997).

VALLE, V. (1990) "El gasto público en España: algunas reflexiones globales" en ALBI, E. (Dir) La Hacienda Pública en la Democracia Ed. Ariel.

VV.AA. (1988) "El gasto público en la Democracia" Papeles de Economía Española nº37.

VV.AA. (1991) "El gasto público en los países de la Comunidad Europea" Presupuesto y Gasto Público nº3.

VV.AA. (1996) "El Sector Público de la democracia española" Papeles de Economía Española nº68 y 69.

VV.AA. (2000) "El presupuesto para 2000" Presupuesto y Gasto Público nº23.

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS PARA LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Últimos números publicados

- 147/1999 Convergencia en la productividad horaria sectorial de los países de la UE, EE.UU. y Japón
José María Maté Rubio
- 148/1999 El impacto de la ampliación de la UE en la política de cohesión económica y social
Ismael Sanz Labrador
- 149/1999 Realizing the gains from electronic payments: costs, pricing and payment choice
David Humphrey, Moshe Kim y Bent Vale
- 150/1999 Efectos del comportamiento diferencial de las empresas industriales extranjeras sobre los niveles de producción y empleo españoles
Francisco J. Velázquez
- 151/1999 La inversión de los fondos de pensiones: comparación del caso español y la situación internacional
Joan Montllor i Serrats y M^a Antonia Tarrazón Rodón
- 152/1999 Capital público y productividad: un enfoque sectorial
Melchor Fernández y Clemente Polo
- 153/1999 Determinants of bilateral foreign direct investment flows in the OECD, with a closer look at the former communist countries
Carmela Martín y Francisco J. Velázquez
- 154/1999 Determinants of net trade flows in the OECD: new evidence with special emphasis on the case of the former communist members
Carmela Martín y Francisco J. Velázquez
- 155/1999 Estimación del tipo de cambio real de la peseta utilizando métodos de paneles cointegrados
Mariam Camarero y Cecilio Tamarit
- 156/1999 Un diagnóstico de los sistemas de gestión de la calidad en el sistema bancario español
Fco. Javier Lloréns Montes

- 157/1999 The relationship between capital and earnings in european banking
Santiago Carbó, Juan Coello y David Marques
- 158/1999 An economic approach to the decomposition of variation in banking profitability
E. Grifell-Tatjé y C.A.K. Lovell
- 159/2000 Participación privada en la construcción y explotación de carreteras de peaje
Ginés de Rus, Manuel Romero y Lourdes Trujillo
- 160/2000 Errores y posibles soluciones en la aplicación del *Value at Risk*
Mariano González Sánchez
- 161/2000 Tax neutrality on saving assets. The spanish case before and after the tax reform
Cristina Ruza y de Paz-Curbera
- 162/2000 Private rates of return to human capital in Spain: new evidence
F. Barceinas, J. Oliver-Alonso, J.L. Raymond y J.L. Roig-Sabaté
- 163/2000 El control interno del riesgo. Una propuesta de sistema de límites
riesgo neutral
Mariano González Sánchez
- 164/2001 La evolución de las políticas de gasto de las Administraciones Públicas en los años 90
Alfonso Utrilla de la Hoz y Carmen Pérez Esparrells