



FUNDACION BBV

**LAS POLITICAS DE GASTO PUBLICO EN
EL PROCESO DE CONVERGENCIA:
EVALUACION DEL PERIODO 1985-1993**

María Teresa López López
Alfonso Utrilla de la Hoz
Universidad Complutense

Diciembre 1993

ECONOMIA PUBLICA

**LAS POLITICAS DE GASTO PUBLICO EN
EL PROCESO DE CONVERGENCIA:
EVALUACION DEL PERIODO 1985-1993**

María Teresa López López
Alfonso Utrilla de la Hoz
Universidad Complutense

Diciembre 1993

Centro de Estudios sobre Economía Pública

Director: **José Manuel González Páramo**, catedrático de Hacienda Pública y Sistema Fiscal, de la Universidad Complutense de Madrid.

Los Centros Permanentes de Reflexión de la Fundación Banco Bilbao Vizcaya abordan, desde una perspectiva multidisciplinar, áreas específicas de actualidad. En cada una de estas áreas se incluyen proyectos de investigación propios, a partir de los cuales se desarrolla una actividad de encuentros periódicos, generalmente en la modalidad de seminarios y conferencias anuales.

Aspiran estos Centros a que la sociedad vea en ellos puntos de referencia de calidad, en los estudios y debates de los temas encuadrados dentro de cada área.

La Fundación Banco Bilbao Vizcaya pretende ofrecer, con el Centro de Estudios sobre Economía Pública, un punto de referencia en el estudio, la reflexión y el debate sobre la actividad del sector público español y las alternativas disponibles para mejorar el diseño de la política pública en sus aspectos fundamentales: fiscalidad, gasto y endeudamiento públicos, regulación económica, gestión pública y descentralización, etc.

© FUNDACION BBV
DOCUMENTA
Plaza de San Nicolás, 4
48005 BILBAO

D.L.: BI-2669-93

MARIA TERESA LOPEZ LOPEZ

Nace en Madrid en 1957. Doctora en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente es Profesor Titular de Hacienda Pública y Sistema Fiscal en la Universidad Complutense. Licencia especial en Economía Europea por la Universidad Libre de Bruselas.

Experta Nacional en la Comisión de la Comunidad Económica Europea en materia de protección social.

Coautora del Manual sobre "Introducción al sector Público Español".

ALFONSO UTRILLA DE LA HOZ

Licenciado y Doctor, con Premio Extraordinario, en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor Titular de Hacienda Pública y Sistema Fiscal en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.

Ha trabajado como economista en el Banco Hipotecario de España y en Telefónica. Colaborador en trabajos de investigación del Instituto de Estudios Fiscales y de la Fundación Fondo para la investigación Económica y Social de la CECA. Secretario Técnico del Centro de Estudios sobre la Economía del Sector Público de la Fundación BBV.

RESUMEN

El objeto de este estudio es analizar la evolución de las políticas de gasto contenidas en los Presupuestos Generales del Estado durante el período comprendido entre 1985 y 1993.

El trabajo se estructura en cuatro apartados. En el primero de ellos se analiza el comportamiento de las Administraciones Públicas en la economía española, resaltando los rasgos distintivos de la Hacienda Pública española durante la primera etapa de la democracia, 1977-1985. El segundo apartado está dedicado a presentar una comparación de las actuaciones de las Administraciones Públicas de cinco países de la Comunidad Europea para el mismo período 1985-1991. En el tercer apartado se lleva a cabo un análisis del comportamiento del Sector Público español en el período de 1985-1993, utilizando para ello las políticas públicas recogidas en los Presupuestos Generales del Estado. Por último en el apartado cuatro se analiza la evolución del gasto público por políticas, tanto en términos absolutos como en términos relativos. Se presentan igualmente una serie de indicadores que permiten conocer cuál ha sido el comportamiento del gasto asignado a cada política en relación a los beneficiarios de la misma.

INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	7
I. LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS EN LA ECONOMIA ESPAÑOLA ..	9
I.1. Análisis Económico del Gasto. Principales Indicadores	10
I.2. Análisis por Administraciones. Principales Indicadores	16
I.3. Análisis Funcional. Principales Actuaciones	21
II. EL GASTO PUBLICO EN EL ANALISIS COMPARADO	23
II.1. Indicadores Económicos	23
II.2. Principales Actuaciones	26
III. EVOLUCION DE LAS POLITICAS DE GASTO PUBLICO CONTENIDAS EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO EN EL PERIODO 1985-1993	28
III.1. Las políticas de gasto entre 1985-1993	28
III.2. Una aproximación a las políticas de gasto liquidadas entre 1985 y 1990 ...	41
IV. VALORACION DE LAS POLITICAS DE GASTO PUBLICO CONTENIDAS EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO EN EL PERIODO 1985-1993	43
IV.1. Bienes Públicos	44
IV.2. Distribución de Renta y Riqueza	48
IV.3. Intervención Económica	57
IV.4. Financiación de Administraciones Públicas	59
IV.5. Deuda Pública	61
CONSIDERACIONES FINALES	64

LAS POLITICAS DE GASTO PUBLICO EN EL PROCESO DE CONVERGENCIA: EVALUACION DEL PERIODO 1985-1993

María Teresa López López

Alfonso Utrilla de la Hoz

Introducción

El objeto del estudio realizado es analizar la evolución de las políticas de gasto contenidas en los Presupuestos Generales del Estado durante el período comprendido entre 1985 y 1993. Con la elección de este período se pretende, por un lado, vincular el comportamiento del gasto público al ciclo económico y, por otro, situar la actuación pública en el marco de la integración de la economía española en el contexto comunitario.

La relevancia adquirida por el Sector Público español se pone de manifiesto en la dimensión y composición de las políticas de gasto público desarrolladas durante los últimos años.

La progresiva internacionalización de nuestra economía, que se acentúa desde 1986 tras la entrada de España en la Comunidad Europea, así como la crisis económica en la que se encuentra inmersa, imponen restricciones a la política presupuestaria. Los compromisos que se derivan de nuestra pertenencia al Sistema Monetario Europeo y del proceso de construcción de la Unión Económica y Monetaria, condicionan los márgenes de actuación de las políticas monetaria y cambiaria, y dan mayor protagonismo a la política presupuestaria. Por ello, los Presupuestos Generales del Estado deberán contribuir a la consecución de un crecimiento sostenido y estable, conciliando el equilibrio entre la necesidad de aproximación a los niveles de desarrollo de

los países comunitarios y la exigencia de un control del gasto público.

Queda pues patente la importancia que el Presupuesto tiene en el contexto de la economía española y por ello se ha considerado de interés el llevar a cabo un análisis de la evolución de las políticas de gasto público contenidas en los Presupuestos Generales del Estado durante el período 1985-1993. Las cifras aquí recogidas son cifras presupuestadas, utilizando para ello los programas iniciales existentes en las leyes de Presupuestos de cada uno de los años considerados. Sin embargo, parece necesario reconocer las diferencias existentes con las cifras de gasto realmente ejecutadas, por lo que, al no disponer de una serie homogénea de liquidaciones según la clasificación por políticas y para el período considerado, se ha optado por analizar dichas liquidaciones en términos funcionales, para poder disponer, al menos, de una referencia a la relación existente entre el gasto presupuestado y el liquidado.

El Dictamen se estructura en cuatro apartados. En el primero de ellos se analiza el comportamiento de las Administraciones Públicas en la economía española, resaltando los rasgos distintivos de la Hacienda Pública española durante la primera etapa de la democracia, 1977-1985. Igualmente, en este primer apartado se analiza el comportamiento del Sector Público español en el período 1985-1991 desde tres perspectivas. En primer lugar, se estudia la evolución econó-

mica del gasto público dentro de la economía española, utilizando para ello indicadores tales como: el consumo final nacional, el ahorro nacional bruto, la formación bruta de capital y la necesidad de financiación del conjunto de la economía. En segundo lugar, se hace referencia al comportamiento de dicho gasto por niveles de administración, utilizando igualmente indicadores económicos como: el consumo público, ahorro público, inversión pública, capacidad o necesidad de financiación y volumen de endeudamiento. Por último, se realiza un análisis funcional, presentando las principales actuaciones de las Administraciones Públicas, lo que permite analizar el destino del gasto público.

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. El segundo apartado está dedicado a presentar una comparación de las actuaciones de las Administraciones Públicas de cinco países de la Comunidad Europea para el mismo período 1985-1991. Para ello se utiliza, en primer lugar, indicadores económicos tales como los niveles de endeudamiento

público o los intereses de la deuda en términos del PIB, entre otros, y en segundo lugar, la ordenación funcional de las principales actuaciones de las Administraciones Públicas de los cinco Estados considerados.

En el tercer apartado se lleva a cabo un análisis del comportamiento del Sector Público español en el período 1985-1993, utilizando para ello las políticas públicas recogidas en los Presupuestos Generales del Estado, así como una reordenación de las mismas que nos permite conocer que tipo de intervenciones han llevado a cabo las Administraciones Públicas centrales y de que forma han variado a lo largo del tiempo. Asimismo, se presentan las desviaciones presupuestarias por funciones durante el período 1985-1990.

Por último, en el apartado cuarto se analiza, en primer lugar, la evolución del gasto público por políticas, tanto en términos absolutos como en términos relativos. Se presentan igualmente una serie de indicadores que permiten conocer cual ha sido el comportamiento del gasto asignado a cada política en relación a los beneficiarios de la misma.

I. LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

La presencia del Sector Público en la economía española ha adquirido una dimensión muy significativa a lo largo de los últimos años. Con unos antecedentes de escasa relevancia del instrumento presupuestario compatible, no obstante, con un grado elevado de intervención pública en la economía española hasta mediados de los años setenta, el Sector Público se enfrenta durante la etapa de la transición a un conjunto de nuevos requerimientos.

Desde la perspectiva del gasto, la actuación pública asume una función compensadora anticíclica, que adquiere gran importancia en un período de fuerte crisis económica. Paralelamente, se produce un aumento y extensión de los niveles de cobertura de bienes y servicios públicos como respuesta a una demanda generalizada de los agentes económicos y sociales. Estos dos rasgos condicionantes del Sector Público se unen al marco descentralizador en la configuración del Estado que implica, al menos en una primera etapa, un aumento en los niveles de gasto.

Desde la perspectiva de los ingresos, los objetivos se diversifican, teniendo que hacer compatible la suficiencia del sistema fiscal para conseguir los recursos tributarios necesarios con un elevado grado de flexibilidad que permita adaptar la recaudación a la actividad económica. La justicia en el reparto de la carga tributaria constituye un referente ineludible en la hacienda democrática, configurando un sistema fiscal basado en una parte importante en impuestos directos progresivos sobre la renta personal. Además, los efectos de los recursos tributarios sobre las decisiones de los agentes económicos condicionan el grado de eficiencia de los distintos impuestos, haciendo necesario contemplar su incidencia en la asignación de los recursos.

De acuerdo con este planteamiento múltiple de condicionantes en la actuación del Sector

Público, se pueden resaltar varios rasgos distintivos en la Hacienda Pública española durante el período 1977-1985.

—Importante crecimiento del gasto público, pasando de representar el 27,6% del Producto Interior Bruto en 1977 al 42,7% en 1985. Este incremento tan significativo en menos de una década es explicado fundamentalmente por el comportamiento de las transferencias, que aumentan del 13,7% al 22% del PIB. La evolución del gasto público no resulta homogénea, presentando cambios en su composición relativa. Así, se produce un menor incremento de los bienes públicos tradicionales (del 4,32% al 6,11% del PIB) en relación con los gastos de distribución de renta y riqueza (del 17,58% al 24,84% del PIB) y el fuerte incremento de los gastos de intervención en la economía (del 5,7% al 11,59% del PIB).

—Aumento paralelo de los ingresos públicos, aunque a un menor ritmo que el de los gastos. Este incremento de los ingresos se produce como consecuencia de una evolución significativa de la presión fiscal, con una desigual composición. La imposición sobre el gasto aumenta en 3,1 puntos porcentuales en términos del PIB, frente a los 2,8 puntos de la imposición empresarial o los 1,8 puntos de incremento en la imposición familiar.

—Como consecuencia de la evolución a un ritmo diferente entre gastos e ingresos públicos los desajustes presupuestarios durante esta etapa aumentan considerablemente. Así, tomando como referencia los principales indicadores del presupuesto éstos muestran el alcance de los desequilibrios. El ahorro público pasa de tener una relevancia económica importante en 1977 a tornarse en negativo en 1985 (del 2,7% al -2,4% del PIB). La necesidad de financiación de las Administraciones Públicas se acentúa fuertemente a lo largo de este período (del -0,6% al -6,9% del PIB). Como consecuencia de este incremento tan significativo del déficit público el endeudamiento aumenta fuertemente (del 14,7%

al 47% del PIB) y los intereses de la deuda pública se van constituyendo como una partida significativa del gasto (del 0,5% al 3,4% del PIB).

—Característica importante de la Hacienda Pública en este período es la del inicio de un proceso de descentralización en la actuación de las Administraciones Públicas, que se pone de manifiesto en la proporción del gasto gestionado por las Haciendas Territoriales, pasando de sólo un 9,3% en 1977 a un 21,6% en 1985. Esta descentralización no se produce en la misma proporción en los ingresos, abriéndose una brecha entre las dos vertientes presupuestarias con repercusiones negativas a medio plazo en los niveles de endeudamiento acumulados, que superaban ya el billón de pesetas en 1985.

—El último rasgo destacable en esta etapa, dada la dimensión presupuestaria alcanzada por el Sector Público español, es el de la pérdida de eficiencia del presupuesto como instrumento de control de la política fiscal. Las técnicas de presupuestación utilizadas se quedan obsoletas, manifestándose la necesidad de incorporar métodos adecuados para racionalizar el proceso de presupuestación. Por otro lado, el alcance de las desviaciones presupuestarias resultan cada vez más significativo, representando las modificaciones de crédito del presupuesto del Estado cuantías importantes, alcanzando ya en 1985 más de 1,1 billones de pesetas, el 18% de los créditos presupuestados inicialmente, correspondiendo más del 54% a las ampliaciones de crédito. Por último, la utilización del recurso del Tesoro al Banco de España para financiar el déficit público, aunque disminuye progresivamente e incluso cambia de signo a partir de 1986, mantiene en esta etapa una proporción importante, representando casi el 17,1% del saldo vivo del endeudamiento de las Administraciones Públicas y el 25,7% de la financiación de la necesidad de endeudamiento del Estado en 1985.

Con estos antecedentes de la evolución reciente del gasto público se resaltan a continua-

ción los principales elementos que lo caracterizan desde 1985.

1.1. Análisis económico del gasto. Principales indicadores.

Tomando como referencia las principales magnitudes económicas realizadas del conjunto de las Administraciones Públicas disponibles, que comprenden el período 1985-1991, se pueden destacar los siguientes rasgos en su evolución.

—La contribución real de las Administraciones Públicas a la actividad económica se pone de manifiesto a través de su presencia en la demanda agregada de la economía. Podemos analizar así su incidencia en la absorción de recursos mediante su peso en cuatro indicadores básicos: el consumo final nacional, el ahorro nacional bruto, la formación bruta de capital fijo y la capacidad o necesidad de financiación de la economía española.

—El consumo final nacional representa un porcentaje importante de la renta nacional bruta a precios de mercado en el período analizado, pasando de suponer el 79,26% en 1985 al 78,22% en 1991. El gráfico n.º 1 muestra la evolución en términos absolutos del consumo final nacional y su composición de acuerdo con su carácter público o privado. Como puede observarse, el peso del consumo público en el total resulta escaso en términos relativos aunque creciente en el tiempo, pasando de representar 14,8 puntos en términos de renta nacional en 1985 a 15,72 en 1991.

—El ahorro nacional bruto completa la renta nacional bruta, representando el 20,74% en 1985 y aumentando su peso en los años de mayor crecimiento económico hasta alcanzar su proporción máxima en 1988, situándose en el 21,78% en 1991. Su composición, reflejada en el gráfico n.º 2, muestra la distorsión generada por

el desahorro de las Administraciones Públicas existente en los dos primeros años del período analizado. En los últimos años el ahorro público vuelve a disminuir paralelamente al incremento del privado, suponiendo el primero solamente el 1,04% de la renta nacional.

—La contribución de los agentes económicos a la formación bruta de capital fijo, reflejada en el gráfico n.º 3, representa una proporción creciente a lo largo del período analizado, pasando de representar el 19,28% de la renta nacional en 1985 al 24,18% en 1991. Este importante crecimiento resulta independiente de su carácter público o privado, aunque se producen diferencias en su intensidad y en su adaptación al ciclo económico. La inversión pública aumenta su proporción en la renta nacional, situándose en el 5,14%.

—Dada la dimensión de las transferencias de capital netas recibidas y la variación de existencias, la evolución de la formación bruta de capital fijo y del ahorro nacional afectan a la capacidad o necesidad de financiación de la economía. En términos globales la capacidad de financiación ha sido positiva hasta 1988, tornándose en negativa en los últimos tres años considerados. Su dimensión y composición se representan en el gráfico n.º 4. Como puede observarse, la necesidad de financiación de las Administraciones Públicas ha sido una constante a lo largo del período, reduciéndose hasta 1989 e incrementándose nuevamente a partir de esa fecha.

—En definitiva, la absorción de recursos por parte de las Administraciones Públicas ha sido creciente a lo largo del período, pasando de representar el consumo público y la formación bruta de capital fijo conjuntamente el 18,24% del PIB en 1985 al 20,78% en 1991. Esta evolución queda reflejada en el gráfico n.º 5, donde se representan ambas magnitudes en números índices. Tomando como referencia el año 1985, el crecimiento de la formación bruta de capital ha

sido superior al del PIB y al del consumo a lo largo del período (alcanzando los índices 244, 194 y 192 en 1991, respectivamente). El ritmo de aumento de la inversión pública ha sido superior al de la inversión privada desde 1989 y el consumo público, aunque en menor grado, sigue una evolución similar con respecto al consumo privado.

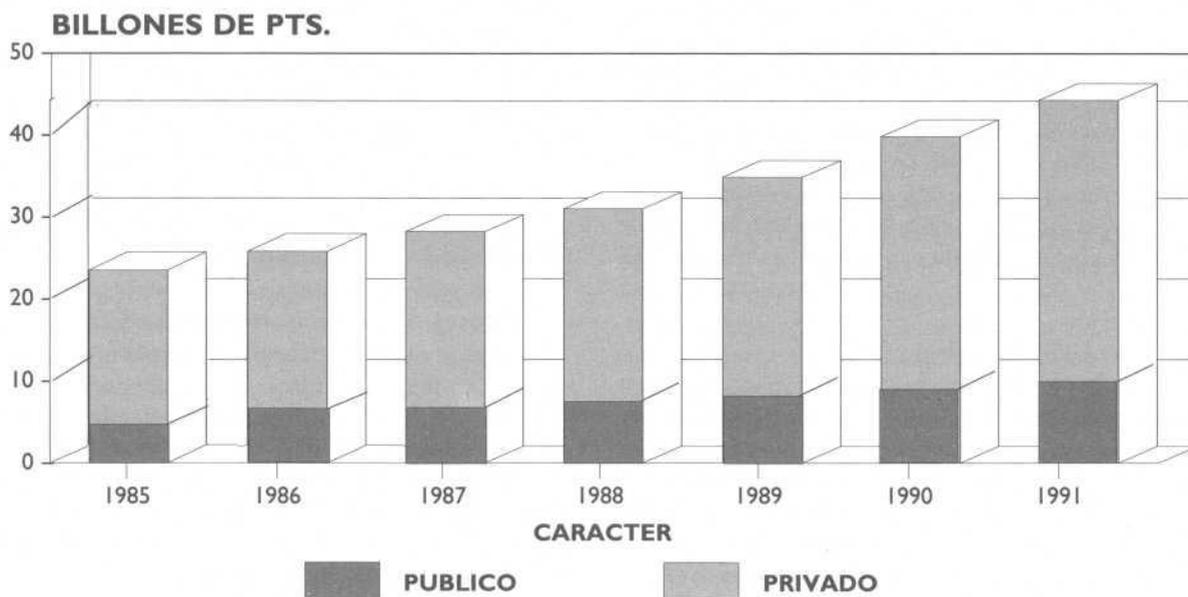
—Dentro de las actuaciones del conjunto de las Administraciones Públicas el gasto total no financiero aumenta de forma significativa, pasando de casi 12,3 billones de pesetas en 1985 a más de 25,27 billones en 1991. Su composición ha variado a lo largo del período. Así, mientras el excedente bruto de explotación mantiene prácticamente su proporción en el gasto (2,35% en 1985 y 2,28% en 1991), las subvenciones de explotación se reducen notablemente (del 5,59% al 3,72%) y los intereses pagados aumentan (7,89% al 8,64%). Las transferencias corrientes, fundamentalmente constituidas por las prestaciones sociales, representan la mayor parte del gasto, manteniendo su proporción (36,71% en 1985 y 36,87% en 1991), al igual que el consumo público (33,76% y 33,93% respectivamente). En los gastos de capital, las transferencias se reducen (del 5,21% al 3,32%) y la formación bruta de capital fijo aumenta sensiblemente (del 8,08% al 11,09%), mientras la adquisición de terrenos apenas supone una proporción relevante (0,41% en 1985 y 0,14% en 1991). El gráfico n.º 6 muestra la evolución de las partidas de gasto más importantes durante el período.

—La evolución de los principales saldos presupuestarios muestra diferencias igualmente significativas. Así, la renta bruta disponible se incrementa notablemente en el período, pasando de suponer el 30,59% del gasto total no financiero en 1985 al 36,18% en 1991. El ahorro bruto, como ya se ha señalado, cambia de signo, pasando del -3,17% al 2,25%, alcanzando en 1989 el 6,66% del gasto total no financiero. La necesidad de financiación disminuye su proporción desde el 15,91% en 1985 al 10,72% en 1991,

situándose en 1989 en el nivel mínimo, con un 6,42% del gasto total. Finalmente, los pasivos financieros reducen su proporción con respecto al gasto del 113% al 107% en los años extremos

del período. El gráfico n.º 7 muestra la evolución en números índice de las partidas relacionadas con el saneamiento presupuestario de la actuación pública.

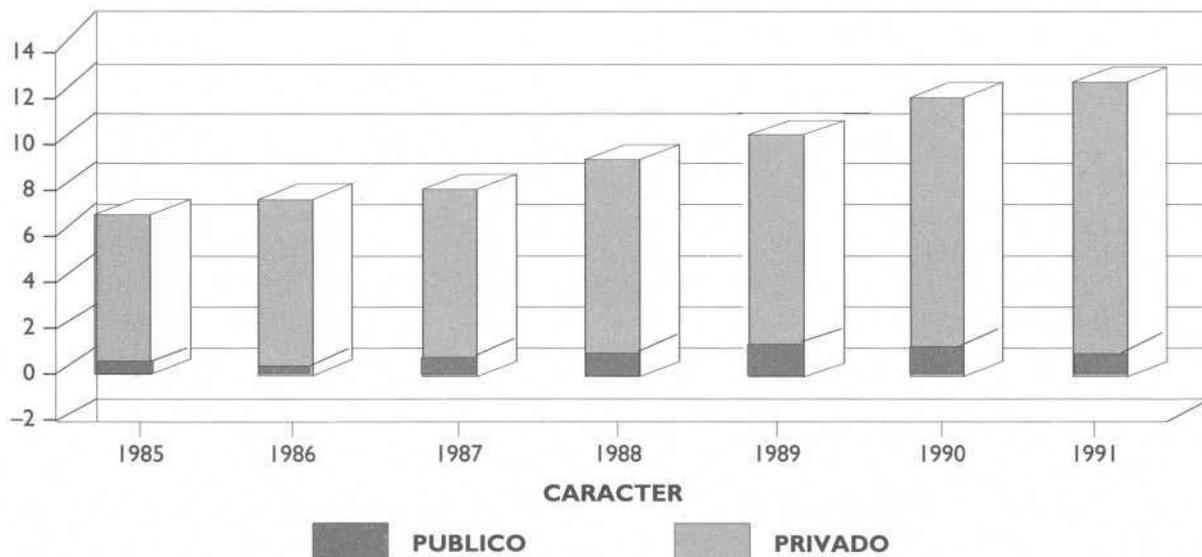
G.1. CONSUMO FINAL NACIONAL. ESTRUCTURA Y EVOLUCION



FUENTE: Banco de España y elaboración propia

G.2. AHORRO NACIONAL BRUTO. ESTRUCTURA Y EVOLUCION

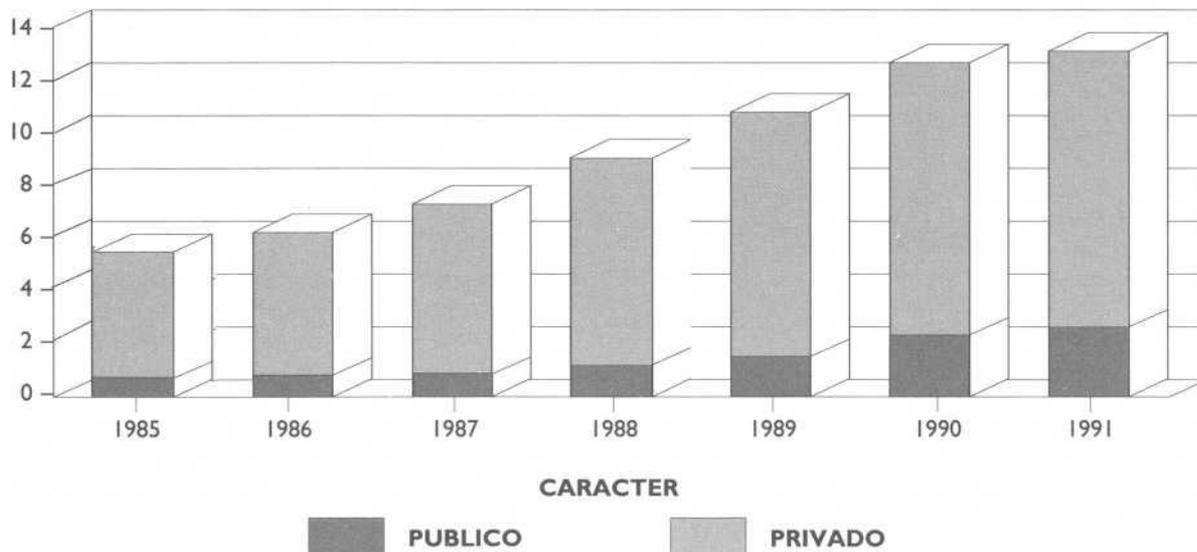
BILLONES DE PTS.



FUENTE: Banco de España y elaboración propia

G.3. FORMACION BRUTA CAPITAL FIJO ESTRUCTURA Y EVOLUCION

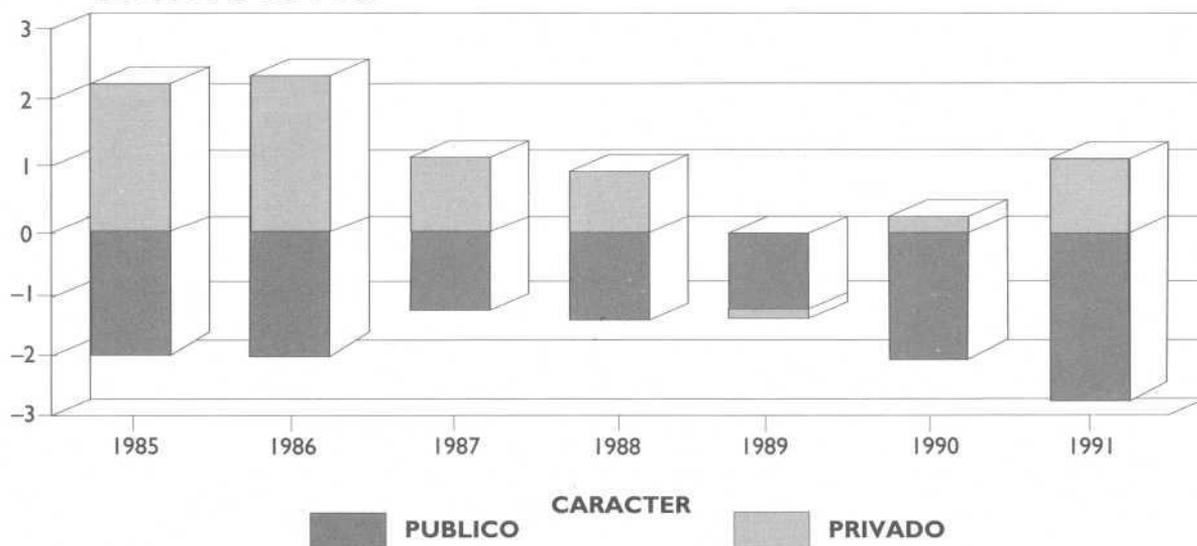
BILLONES DE PTS.



FUENTE: Banco de España y elaboración propia

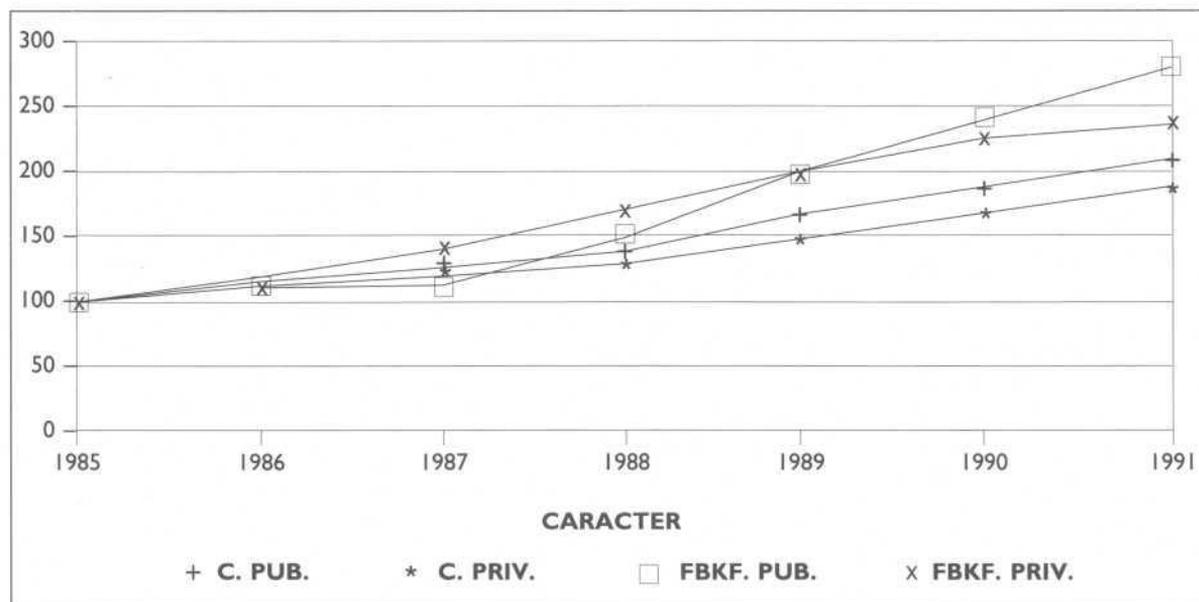
G.4. CAP (+) / NEC (-) DE FINANCIACION. ESTRUCTURA Y EVOLUCION

BILLONES DE PTS.



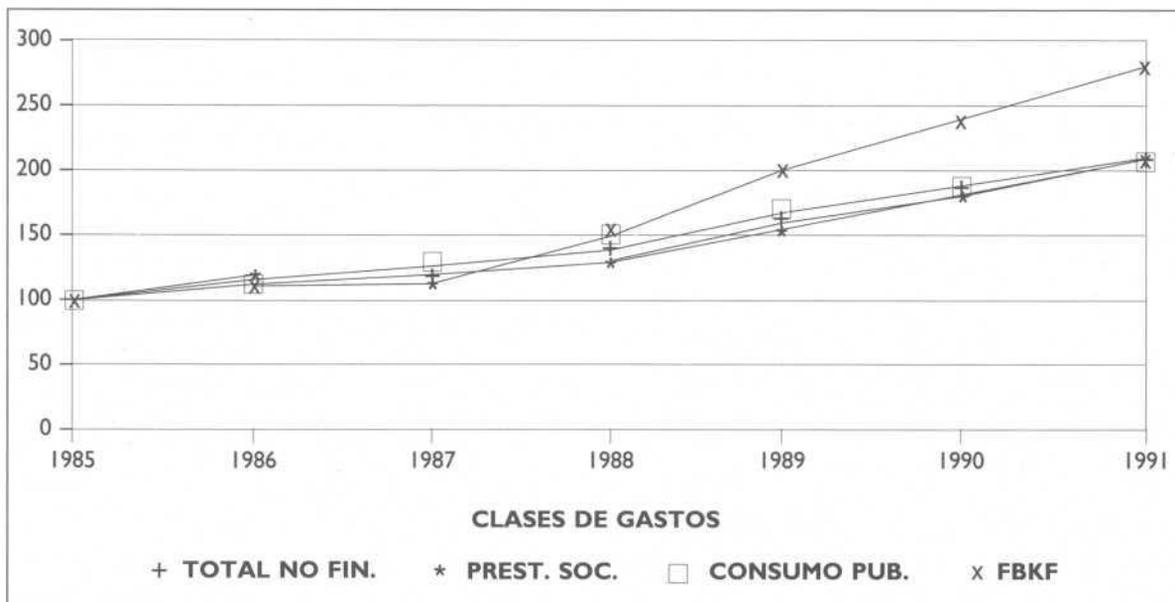
Fuente: Banco de España y elaboración propia

G.5. EVOLUCION DEL CONSUMO Y FBKF. PUBLICO Y PRIVADO



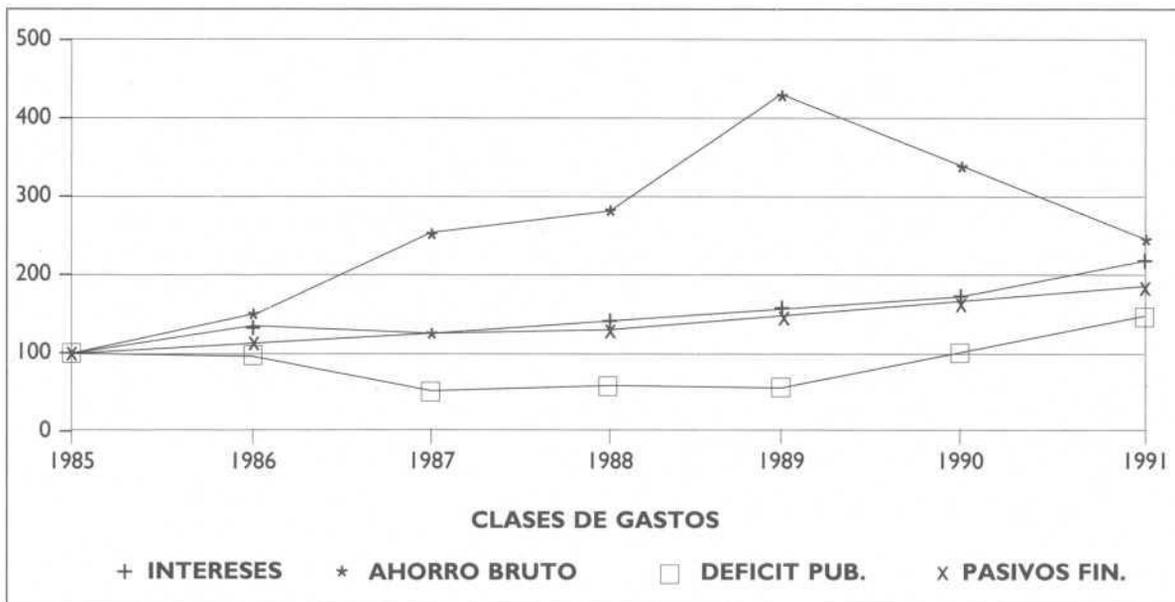
FUENTE: Banco de España y elaboración propia

G.6. EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO. ADMINISTRACIONES PUBLICAS



FUENTE: Banco de España y elaboración propia

G.7. EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO. ADMINISTRACIONES PUBLICAS



FUENTE: Banco de España y elaboración propia

1.2. *Análisis por Administraciones. Principales indicadores.*

El proceso de descentralización del Sector Público anteriormente señalado constituye una característica creciente de las Administraciones Públicas. Este proceso, medido habitualmente a través de la participación en el gasto de cada nivel de Administración, se pone de manifiesto en otros muchos indicadores de la actuación pública, que hacen de ésta algo más complejo de analizar.

A lo largo de la última década el grado de descentralización de las Administraciones Públicas ha sido creciente, tal como se recoge en el gráfico n.º 8. Si en 1982 el 15,43% del gasto no financiero consolidado internamente era gestionado por las Administraciones Territoriales (6,08% de Comunidades Autónomas y 9,35% de Corporaciones Locales), en 1985 la descentralización alcanzaba ya el 26,85% (14,12% de Comunidades Autónomas y 12,73% de Corporaciones Locales) y en 1992 supone el 36,58% (22,58% de Comunidades Autónomas y 14% de Corporaciones Locales). Este proceso se afianzará con el nuevo traspaso de funciones a las Comunidades Autónomas de menor techo competencial.

—Como se ha señalado, la descentralización se pone de manifiesto en otros indicadores presupuestarios significativos. El gráfico n.º 9 representa la evolución del valor añadido bruto entre 1985 y 1991 diferenciando entre el realizado por la Administración Central, las Administraciones Territoriales y la Seguridad Social. Como puede observarse, ya en 1985 la Administración Central explica menos de la mitad del VAB (46,91%), correspondiendo a las Administraciones Territoriales el 32,77% y el 20,32% restante a la Seguridad Social. En 1991 las proporciones cambian (40,05%, 37,25% y 22,7%, respectivamente) y el grado de descentralización se incrementa.

—El gráfico n.º 10 muestra la evolución del consumo público por Administraciones. Como

puede observarse, el grado de descentralización es más acentuado a lo largo del período analizado. Entre 1985 y 1991 la proporción se modifica, pasando la Administración Central de representar el 46,97% al 38,85%. Paralelamente, las Administraciones Territoriales pasan del 32,01% al 35,77% y la Seguridad Social incrementa su participación del 21,03% al 25,38% en 1991.

—El gráfico n.º 11 muestra la evolución y composición del ahorro público. Como puede observarse, mientras en 1985 el desahorro de la Administración Central y, en menor medida, el de la Seguridad Social compensa el ahorro positivo de las Administraciones Territoriales que se mantiene en todo el período, en 1991 es la Seguridad Social la que compensa parcialmente la capacidad de ahorro de las Administraciones Públicas.

—El gráfico n.º 12 refleja la distribución por Administraciones de la formación bruta de capital fijo. Como puede observarse, el papel de las Administraciones Territoriales en el proceso inversor resulta especialmente significativo, representando en el período más del 62% del total, siendo superior la aportación de las Comunidades Autónomas a la de la Administración Central y la de las Corporaciones Locales a la del propio Estado.

—La capacidad o necesidad de financiación por Administraciones está representada en el gráfico n.º 13. Como puede observarse, la composición del déficit público varía, aumentando en los últimos años el de las Administraciones Territoriales y el de la Seguridad Social. Así, en 1991, el 52,66% de la necesidad de financiación corresponde a la Administración Central (49,11% al Estado y 3,54% a los Organismos Autónomos), el 32,25% a las Administraciones Territoriales (29,26% a las Comunidades Autónomas y 2,99% a las Corporaciones Locales) y el 15,09% restante es imputable a la Seguridad Social.

—El gráfico n.º 14 muestra la evolución y composición jurisdiccional de los pasivos financieros. Aunque el peso de la Administración

Central sigue resultando muy significativo, la proporción de las Administraciones Territoriales aumenta progresivamente, representando en 1991 casi el 18% del total, cuando en 1985 era del 10,9%.

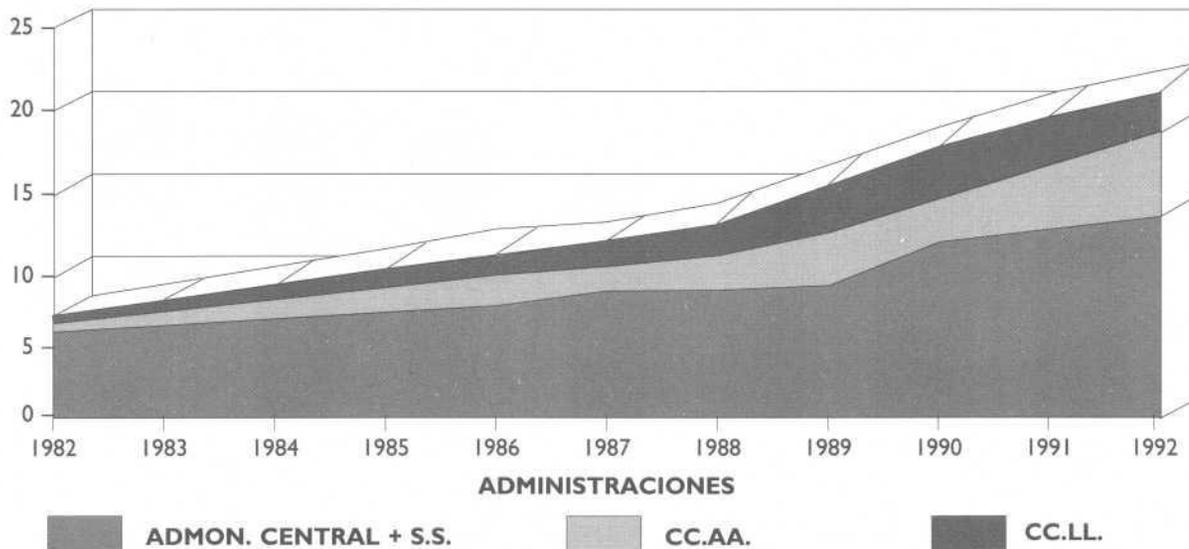
—Como consecuencia de la evolución de las magnitudes señaladas la estructura y evolución de las distintas Administraciones presenta diferencias en función de sus características y competencias. Así, en la Administración Central el peso de las subvenciones de explotación se reducen (del 6,86% de su gasto total no financiero en 1985 al 3,81% en 1991), se incrementa el peso de los intereses (del 11,83% al 12,96%) y de las transferencias corrientes (del 36,36% al 44,25%). El consumo público se reduce proporcionalmente (del 27,24% al 23,88%), al igual que las transferencias de capital (del 10,42% al 6,36%), mientras la formación bruta de capital fijo aumenta (del 4,54% al 6,45%). La necesidad de financiación se reduce (del 23,76% al 10,23%), al igual que los pasivos financieros (del 165% al 150%).

—En las Administraciones Territoriales las subvenciones de explotación disminuyen (del 6,14% de su gasto total no financiero en 1985 al 5,03% en 1991), aumentan los intereses de la deuda pagados (del 4,53% al 5,13%) y las transferencias corrientes (del 9,57% al 10,53%). El consumo público se reduce (del 48,9% al 44,74%), mientras las transferencias de capital (del 4,16% al 5,98%) y la formación bruta de capital fijo (del 22,81% al 25,38%) aumentan su proporción. La necesidad de financiación se incrementa (del 6,66% al 12,75%), al igual que la proporción de los pasivos financieros (del 55,85% al 71,18%).

—La singularidad de la Seguridad Social se pone de manifiesto en la naturaleza de sus operaciones. Así, las prestaciones sociales disminuyen en términos relativos (pasando del 77,06% de su gasto total no financiero en 1985 al 75,1% en 1991). Por el contrario, el consumo público se incrementa (del 18,79% al 21,59%), al igual que la necesidad de financiación (del 1,61% al 4,06%). Finalmente, los pasivos financieros aumentan ligeramente (del 11,7% al 12,9%).

G.8. GASTO NO FINANCIERO CONSOLIDADO. PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

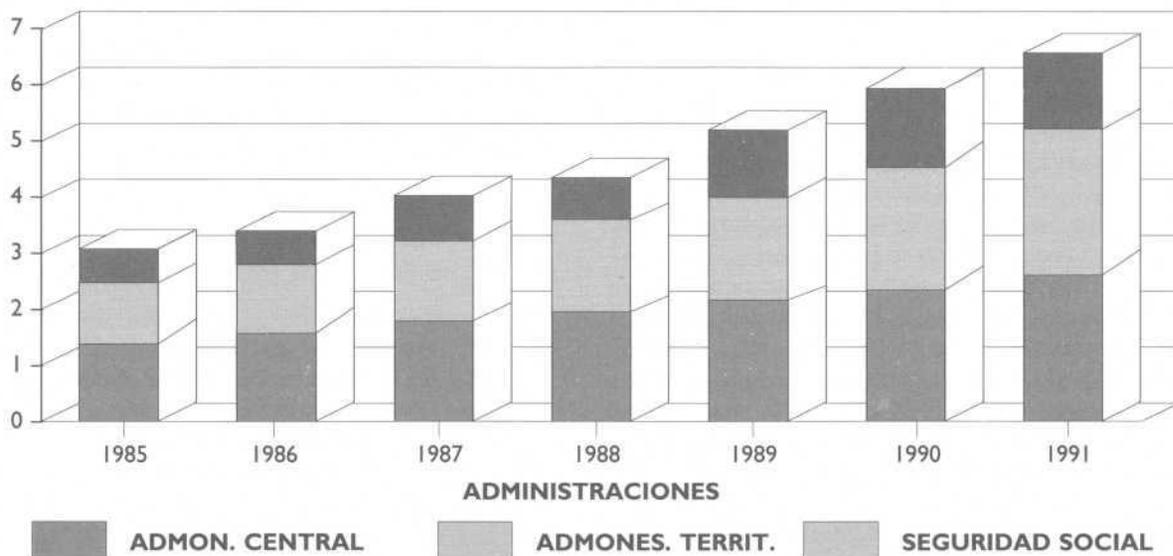
BILLONES DE PTS.



FUENTE: Banco de España y elaboración propia

G.9. VALOR AÑADIDO BRUTO. DISTRIBUCION POR ADMINISTRACIONES

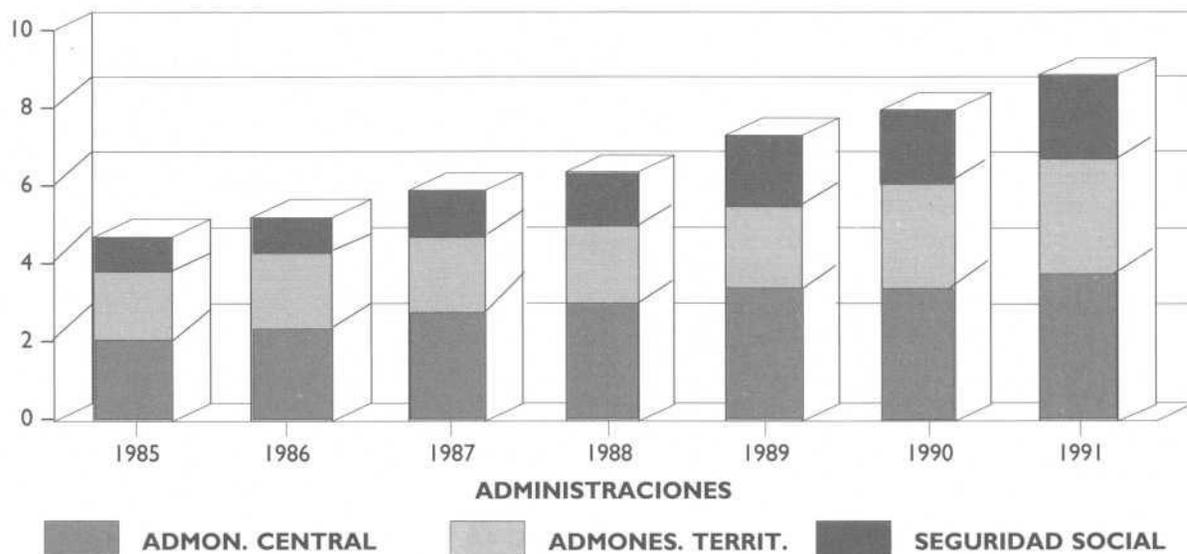
BILLONES DE PTS.



FUENTE: Banco de España y elaboración propia

G.10. CONSUMO PUBLICO. DISTRIBUCION POR ADMINISTRACIONES

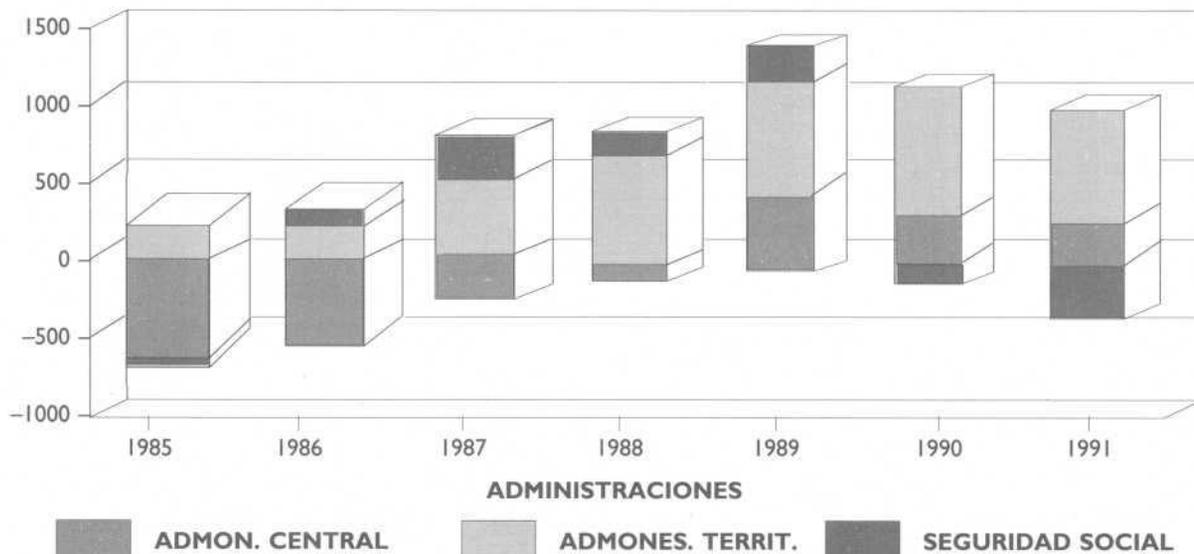
BILLONES DE PTS.



FUENTE: Banco de España y elaboración propia

G.II. AHORRO BRUTO. DISTRIBUCION POR ADMINISTRACIONES

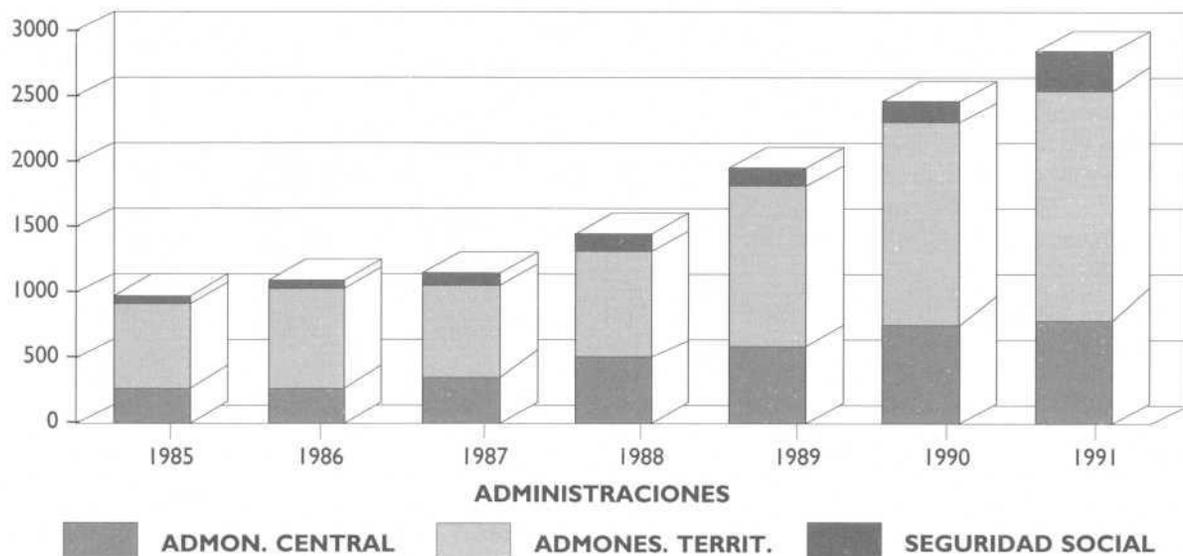
MILES DE MILLONES DE PTS.



FUENTE: Banco de España y elaboración propia

G.I2. FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO. DISTRIBUCION POR ADMINISTRACIONES

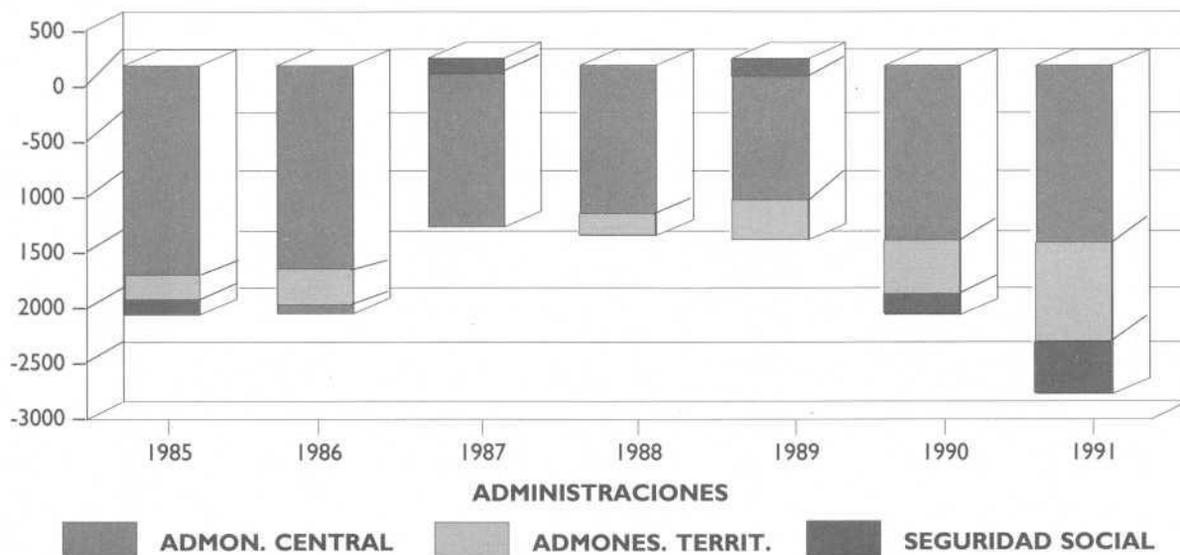
MILES DE MILLONES DE PTS.



FUENTE: Banco de España y elaboración propia

G.13. CAP(+)/NEC(-) DE FINANCIACION. DISTRIBUCION POR ADMINISTRACIONES

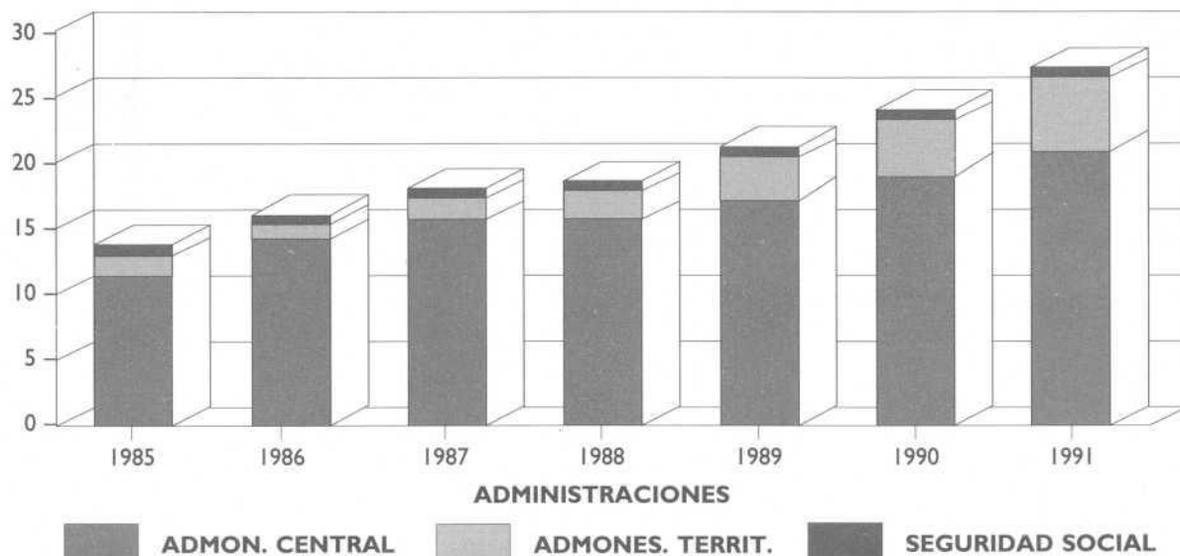
MILES DE MILLONES DE PTS.



FUENTE: Banco de España y elaboración propia

G.14. PASIVOS FINANCIEROS. DISTRIBUCION POR ADMINISTRACIONES

BILLONES DE PTS.



FUENTE: Banco de España y elaboración propia

1.3. *Análisis funcional. Principales actuaciones.*

La actuación de las Administraciones Públicas desde el punto de vista funcional permite analizar el destino del gasto público. A través de las cifras estimadas por J. Alcaide para la Fundación F.I.E.S. y recogidas en el n.º 52-53 de Papeles de Economía Española podemos aproximarnos a las funciones realizadas por el conjunto de las Administraciones Públicas.

—El gráfico n.º 15 muestra la evolución y composición por funciones del gasto de las Administraciones Públicas. Los gastos comunes —defensa nacional y servicios generales— representaban en 1985 el 15,8% del gasto total (6,8% del PIB), disminuyendo su proporción hasta situarla en el 14,1% en 1991 (6,4% del PIB). Dentro de estos gastos, los recursos destinados a la defensa son los que disminuyen en mayor proporción (del 4,7% del gasto en 1985 al 3,5% en 1991), siendo los servicios generales los que representan una mayor dimensión (el 11,2% en 1985 y el 10,6% en 1991).

—Las prestaciones sociales —pensiones, desempleo y otras prestaciones— constituyen el destino principal del gasto del conjunto de las Administraciones Públicas, pasando de representar el 33,6% en 1985 (14,3% del PIB) al 33,9% en 1991 (15,3% del PIB). Las pensiones se constituyen como la principal partida del gasto, disminuyendo ligeramente su proporción a lo largo del período (del 25,1% al 23,9%). El desempleo aumenta ligeramente (del 6,3% al 6,4%),

siendo el resto de prestaciones sociales las que más se incrementan (del 2,3% al 3,6%).

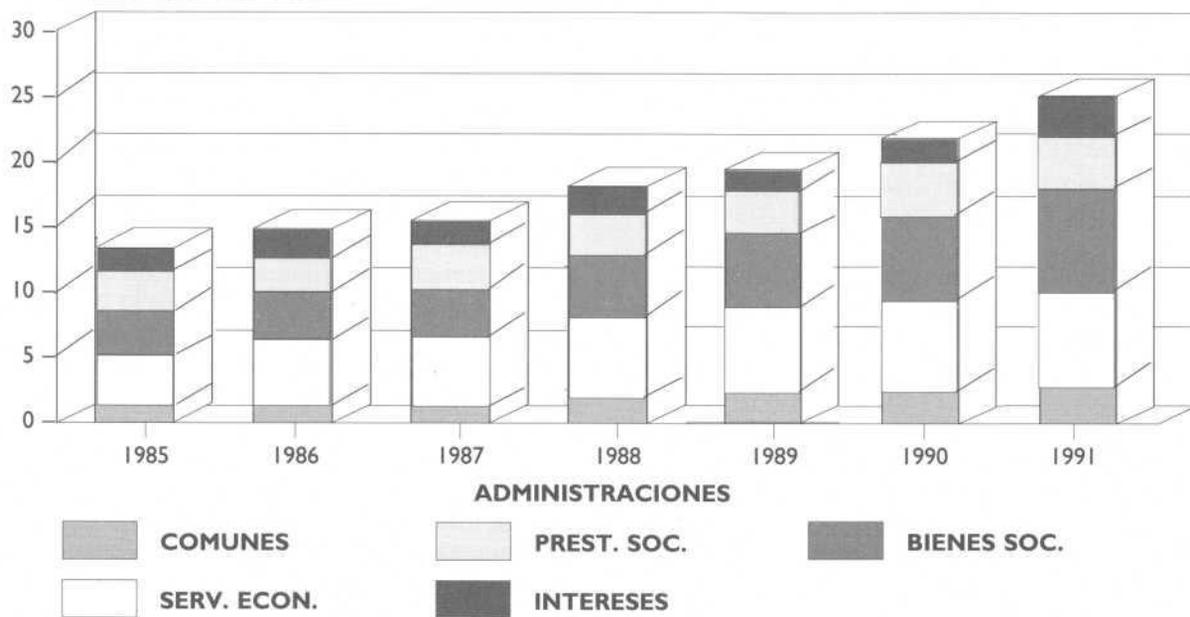
—Los bienes sociales de carácter redistributivo —educación, sanidad, vivienda y servicios colectivos— disminuyen su proporción ligeramente, pasando de representar el 24,5% del gasto total en 1985 (10,4% del PIB) al 23,8% en 1991 (10,7% del PIB), aumentando, sin embargo, su peso en el Producto Interior Bruto al incrementarse el gasto público. La proporción del gasto en educación aumenta ligeramente (del 8,8% al 9,2%), al igual que el de sanidad (del 11% al 11,2%). Por el contrario, los gastos destinados a vivienda y servicios colectivos disminuyen proporcionalmente (del 4,7% al 3,4%).

—El gasto de las Administraciones Públicas en servicios económicos —subvenciones de explotación, inversiones y transferencias de capital— aumentan sensiblemente, pasando de representar el 18% del gasto en 1985 (7,6% del PIB) al 19,3% en 1991 (8,7% del PIB). Las subvenciones de explotación disminuyen fuertemente (del 5,8% al 3,8%), mientras las inversiones (del 8,3% al 11,3%) y, en menor medida, las transferencias de capital (3,8% al 4,1%) aumentan de forma significativa.

—Finalmente, los gastos en intereses de la deuda pública se incrementan comparativamente a lo largo del período analizado, pasando de representar el 8,1% del gasto total de las Administraciones Públicas en 1985 (3,4% del PIB) al 8,8% en 1991 (4% del PIB).

G.15. GASTO ADMINISTRACIONES PUBLICAS. DISTRIBUCION FUNCIONAL

BILLONES DE PTS.



FUENTE: ALCAIDE (1992) y elaboración propia

II. EL GASTO PÚBLICO EN EL ANÁLISIS COMPARADO

La actuación del Sector Público español en un contexto determinado hace necesario comparar su dimensión y estructura en el marco de la Comunidad Europea, máxime cuando ésta se encuentra inmersa en un proceso de integración que fija una serie de requisitos económicos y presupuestarios necesarios para entrar en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria.

Los principales indicadores de las Administraciones Públicas en la Comunidad Europea muestran, en el período 1985-1991, diferencias sustanciales, evolucionando de forma distinta. Así, los recursos corrientes se han estabilizado en la media de los Estados miembros (43,8% del PIB en 1985 y 43,9% en 1991), mientras en España se incrementan notablemente (del 35,3% al 39,4%). Los empleos corrientes se reducen en la media de los países comunitarios (del 45,1% al 44,5%), al contrario que en España, donde se incrementan (del 36,6% al 38,4%). Fruto de esta evolución, el ahorro bruto mantiene un signo negativo en la media de la Comunidad (-1,3% en 1985 y -0,6% en 1991), mientras en España pasa a ser positivo (de -1,4% al 1%). El esfuerzo inversor directo de las Administraciones Públicas se incrementa ligeramente en la media comunitaria (del 2,8% al 3%), aumentando sensiblemente la formación bruta de capital fijo en nuestro país (del 3,7% al 5,2%). Las transferencias netas de capital se mantienen con signo negativo, descendiendo en el período, tanto en el conjunto de la CEE (de -1,1% al -0,7%) como en España (del -1,9% al -0,8%) y la necesidad de financiación se reduce, alcanzando su mínimo en 1989 (del -5,2% al -4,3% en la CEE y del -6,9% al -4,9% en España).

Estos indicadores globales ocultan, sin embargo, diferencias importantes entre los Estados miembros de la Comunidad, que es necesario resaltar. A continuación se analiza la evolución de los principales indicadores de la actuación de las Administraciones Públicas en las cuatro prin-

cipales economías europeas y en nuestro país, con el objeto de presentar una comparación más homogénea de las magnitudes presupuestarias.

II.1. Indicadores económicos

La estructura y evolución económica del Sector Público español en el análisis comparado podemos contrastarla a través de cuatro indicadores presupuestarios, que tratan de representar su dimensión, saneamiento e incidencia en la estabilidad monetaria.

—El gráfico n.º 16 muestra la evolución del gasto público en relación al PIB en los cinco países comunitarios entre 1985 y 1992. Como puede observarse, en 1985, España se sitúa en el nivel más bajo (42,4%), frente a Francia (52,7%), Italia (50,9%), Alemania (47,7%) y Gran Bretaña (44,3%). Después de un ligero descenso la proporción del gasto público en España se incrementa desde 1988 hasta situarlo en su punto más alto en 1992 (44,8%). Francia disminuye su proporción hasta situarla por encima de la mitad de su PIB (51,1%). Italia, por el contrario, aumenta su gasto por encima del crecimiento de su economía (53,9%), Alemania la aumenta, sobre todo como consecuencia de su unificación (50,1%) y Gran Bretaña, tras alcanzar su mínimo en 1989, sitúa el gasto en el nivel más bajo de los doce Estados miembros (41,5%).

—La evolución de la capacidad o necesidad de financiación de las Administraciones Públicas se representa en el gráfico n.º 17. En este caso, si que pueden observarse grandes diferencias entre los cinco Estados analizados. España logra reducir fuertemente su déficit inicial (-6,9%) hasta 1989, incrementándose ligeramente hasta 1992 (-4,3%). Francia reduce su déficit inicial (-2,9%) hasta situarlo en el nivel más bajo de los cinco Estados en 1992 (-2%). Alemania (pasando del -1,2% al -3,4%) y, en mayor medida, el Reino Unido (de -2,8% al -4,9%) empeoran su

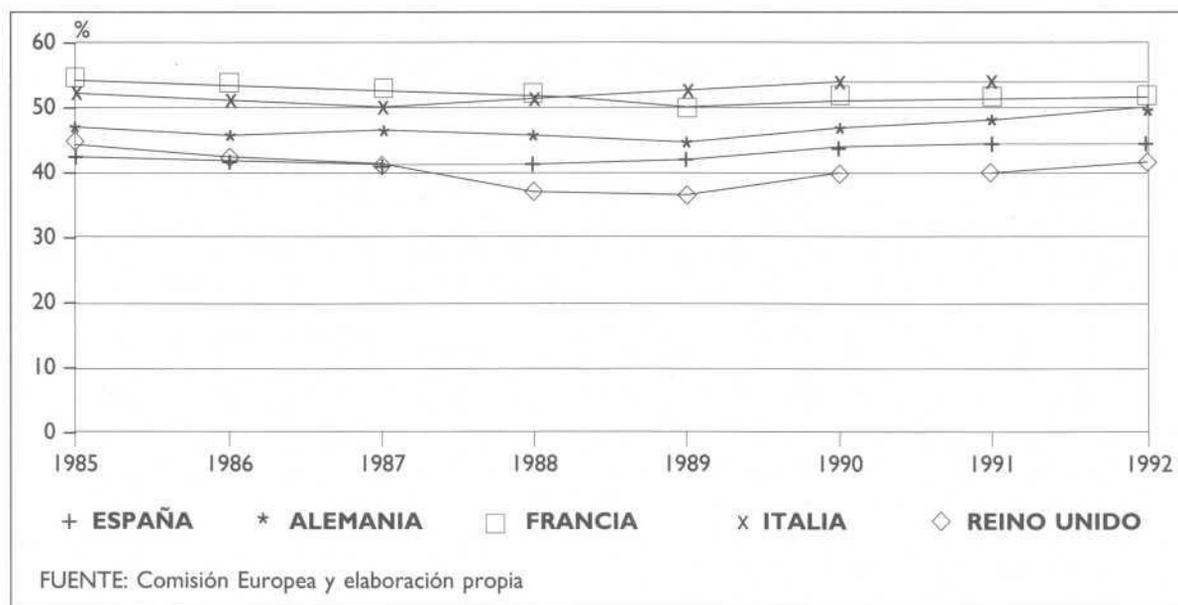
situación a lo largo del período analizado e Italia se sitúa en unos niveles muy alejados de los criterios de convergencia (pasando del -12,6% al -9,9% en 1992).

—Los niveles de endeudamiento en términos de PIB se representan en el gráfico n.º 18. Como puede observarse, se produce en este indicador un proceso de convergencia muy importante, al margen de Italia. España aumenta ligeramente su porcentaje de endeudamiento entre 1985 y 1992 (del 45,2% al 46,4%), de forma similar a Francia (45,5% a 47,5%) y Alemania (42,3% a 48,7%), mientras Gran Bretaña consigue reducir su deuda de forma importante (del 58,9% al 45,6%). Por el contrario, Italia nuevamente se sitúa en unos niveles muy superiores, incrementando más los mismos entre 1985 y 1992 (del 82% al 103,9%).

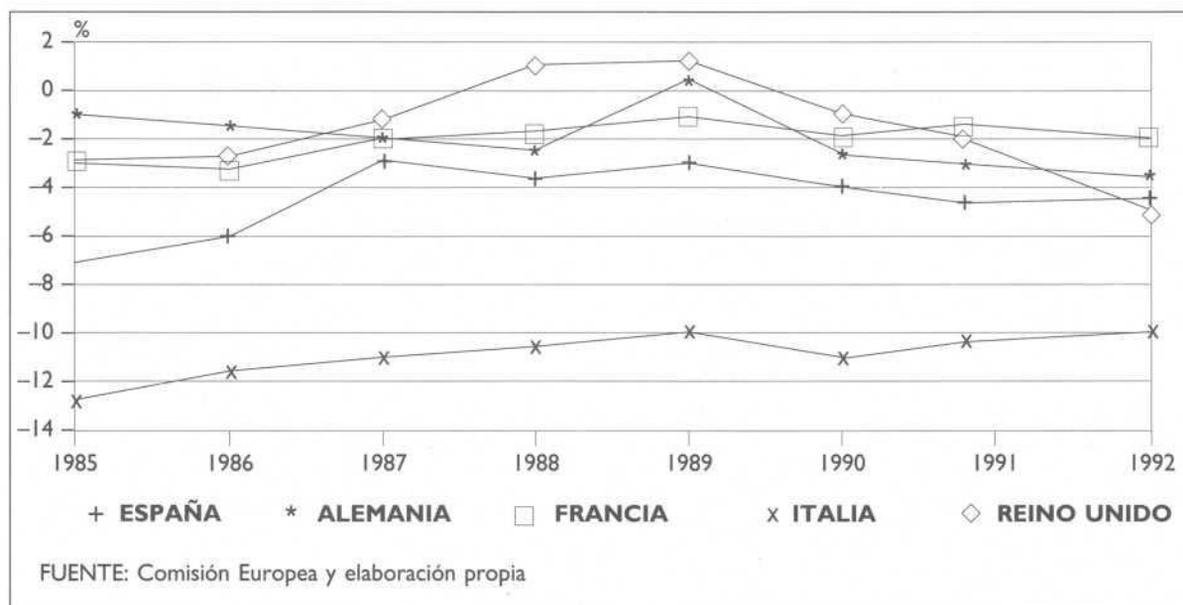
—Finalmente, el gráfico n.º 19 muestra el peso de los intereses de la deuda pública en el PIB. España (del 3,3% al 3,8%) y Francia (del 2,9% al 3,3%) aumentan la proporción de recursos destinados a intereses, mientras Alemania (del 3% al 2,8%) y, en mayor medida, Gran Bretaña (del 4,9% al 3,3%) reducen los mismos entre 1985 y 1992. Italia nuevamente presenta las cifras más preocupantes, evolucionando negativamente durante el período analizado (del 8% al 10,6%).

En definitiva, las diferencias en los indicadores presupuestarios entre España, Francia, Alemania y Gran Bretaña no resultan importantes y se muestran convergentes, aunque sujetas a un empeoramiento desde 1989. Por el contrario, Italia presenta los principales desajustes en las magnitudes del Sector Público.

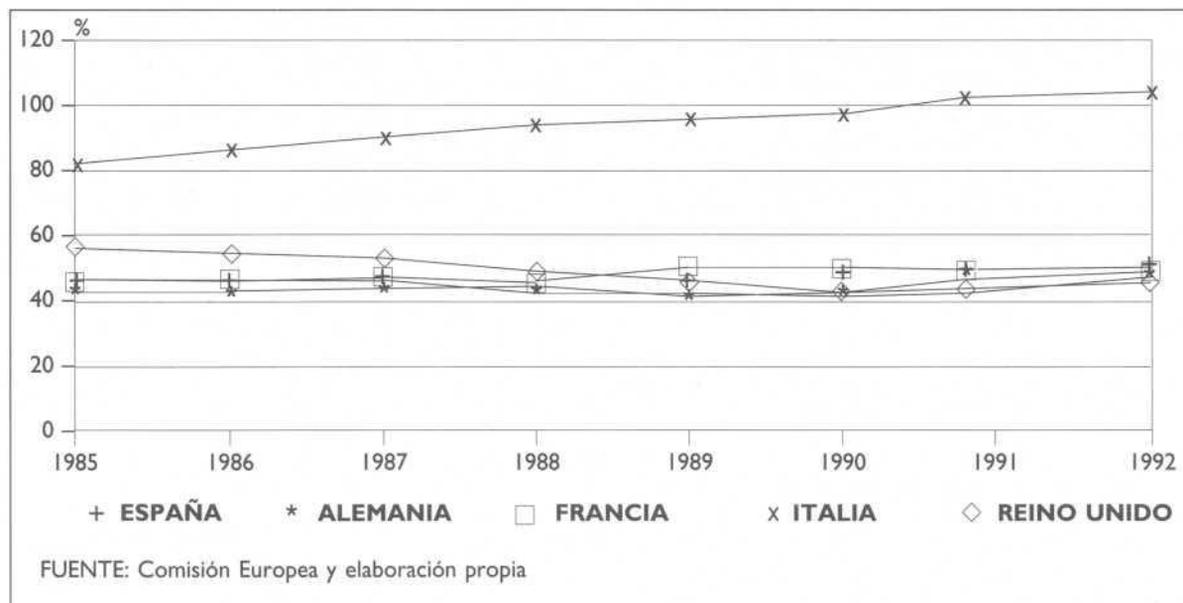
G.16. GASTO PUBLICO/PIB



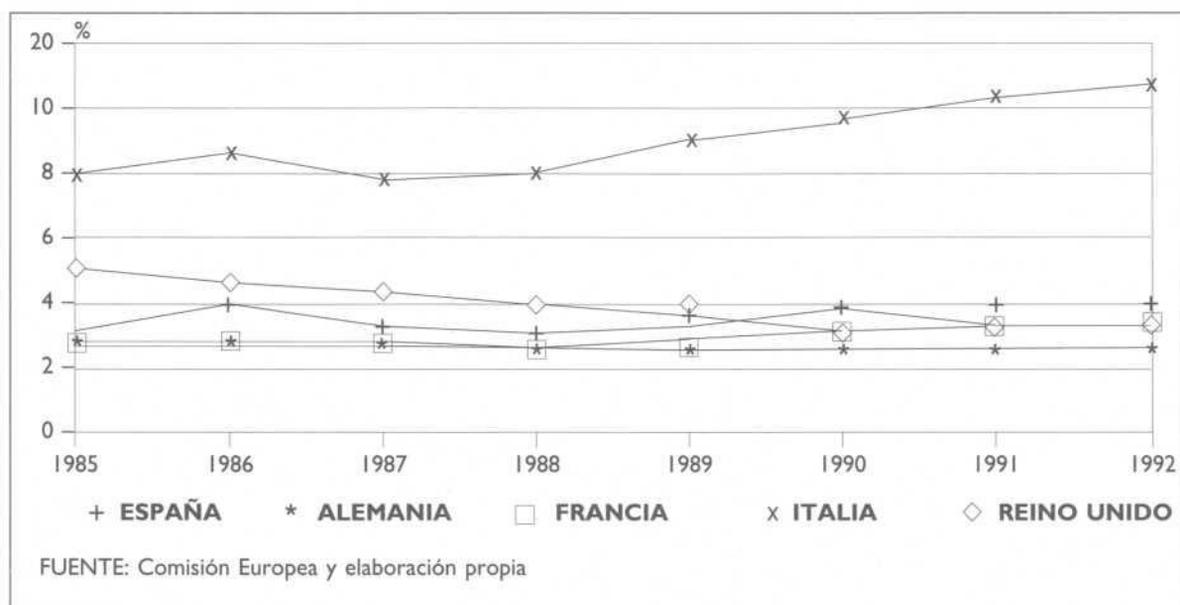
G.17. CAP(+)/NEC(-) FINANCIACION/PIB



G.18. DEUDA PUBLICA/PIB



G.19. INTERESES DEUDA PUBLICA/PIB



II.2. Principales actuaciones

Desde un punto de vista funcional, las actuaciones de las Administraciones Públicas de los cinco Estados mencionados, salvando las dificultades metodológicas, están recogidas en el gráfico n.º 20. En él se agrupan las políticas de gasto en cinco grandes actividades: gastos generales, prestaciones sociales, bienes sociales, bienes económicos y otros gastos. Se toma como referencia el año 1988, salvo para España, con objeto de homogeneizar las cifras proporcionadas por el Eurostat.

—Los gastos generales, constituidos por las partidas destinadas a servicios generales, defensa y seguridad y orden público, representan una proporción variable en los países considerados. Al margen de su distinto peso en el PIB hay que destacar la baja relevancia proporcional que tiene en España, con un 11,7% (4,8% del PIB), frente a Gran Bretaña (18,5%), Francia (16,6%) y Alemania e Italia (ambas con el 15,6%).

—Los gastos en prestaciones sociales —Seguridad Social y bienestar— representan en los cinco países analizados la partida más significativa, destacando su proporción en Alemania (41,2% de su gasto total) y Francia (39,4%). En España representa el 33,9% (13,9% del PIB), porcentaje superior al de Italia (31,4%) y Gran Bretaña (32,1%).

—Los bienes sociales, constituidos por el gasto público en educación, sanidad, vivienda y cultura, representan igualmente una parte importante de la actuación pública, destacando su peso en Francia (31,8%) y Gran Bretaña (29,2%). España, con un 27,6% de su gasto destinado a esta función (11,3% del PIB), se sitúa en un nivel próximo al de Alemania (27,9%) y superior al de Italia (26%).

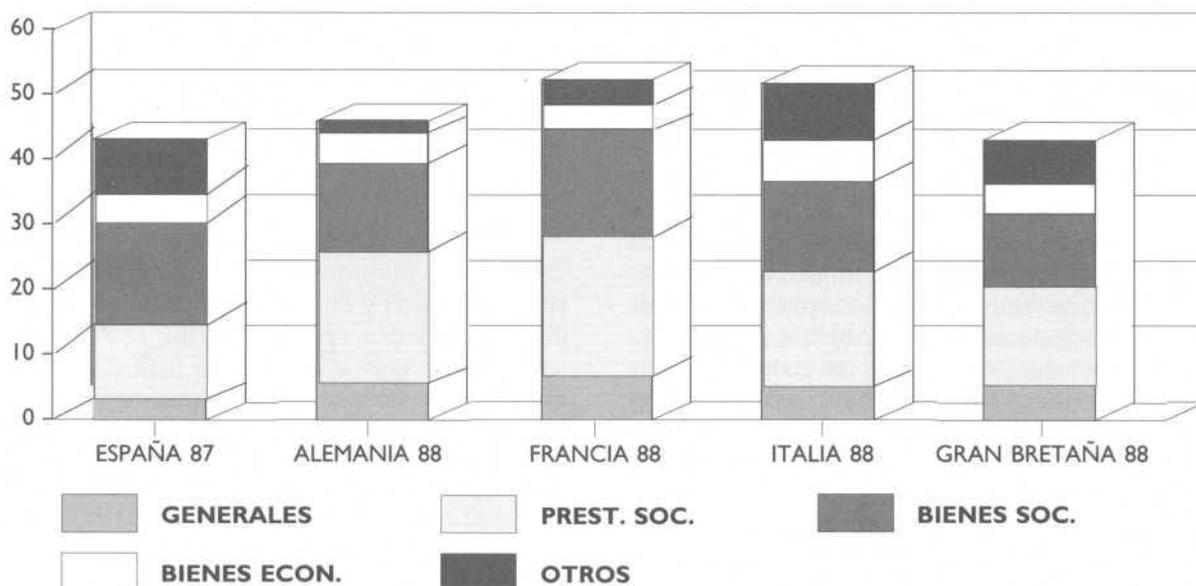
—Los bienes económicos —sectores productivos, transportes y comunicaciones y otros bienes y servicios— mantienen una alta proporción en España, donde suponen el 12,7% del gasto

total (5,2% del PIB), similar a la de Italia (12,2%) y muy superior a Alemania y Gran Bretaña (ambas con el 9,2%) y, sobre todo, Francia (con sólo un 6,6%).

—Finalmente, los gastos no clasificados, que comprenden el resto de las partidas, represen-

tan un alto porcentaje en Italia (14,8%). España mantiene una proporción igualmente elevada, alcanzando el 14,1% (5,8% del PIB), así como Gran Bretaña (11%). Por el contrario, Alemania (6,1%) y Francia (5,6%) presentan porcentajes de gasto mucho más bajos.

G.20. GASTOS ADMINISTRACIONES PUBLICAS. DISTRIBUCION FUNCIONAL % SOBRE EL PIB



FUENTE: Eurostat y elaboración propia

III. EVOLUCION DE LAS POLITICAS DE GASTO PUBLICO CONTENIDAS EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO EN EL PERIODO 1985-1993.

La implantación de la estructura por programas en los Presupuestos Generales del Estado permite presentar el conjunto del gasto público incluido en los mismos distinguiendo parcelas homogéneas, definidas por criterios de 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 de los Presupuestos entre las políticas de gasto.

III.1. *Las políticas de gasto entre 1985 y 1993*

Los cuadros n.º 1 a 3 recogen la estructura y evolución de las políticas de gasto en el período 1985-1993. Se distinguen un total de 18 políticas diferenciadas más una residual que engloba aquellos programas presupuestarios no asignados a una política concreta, como consecuencia de que la dispersión de sus objetivos dificulta su encuadramiento en alguna, y no constituyen una política con entidad suficiente, aunque como más tarde veremos (cuadros n.º 4 a 6) es posible diferenciar un conjunto de programas de forma que nos permitan conocer que tipo de intervenciones públicas están siendo desarrolladas por las Administraciones Centrales.

El conjunto de las políticas muestra una desigual tendencia a lo largo del período considera-

do, poniéndose de relieve las prioridades presupuestarias contenidas en los Presupuestos Generales del Estado y las funciones desarrolladas actualmente a través de este instrumento.

De acuerdo con el contenido de los cuadros citados se puede comenzar destacando algunos de los aspectos del comportamiento de las diferentes políticas, aunque más tarde volveremos sobre ellas, para valorar el contenido de las mismas de una manera más detallada, y su comportamiento en relación a los beneficiarios, al menos potenciales, de las mismas.

—Justicia. Su actuación principal está dirigida a la tutela de los derechos y libertades de los ciudadanos y al establecimiento de un sistema corrector de los incumplimientos de las leyes a través del sistema penitenciario.

Su dotación a lo largo del período analizado ha crecido por encima de la media situándose el índice correspondiente a 1993 (1986=100) en el 262. A pesar de este crecimiento, la política de Justicia sigue siendo de las que explican una parte muy reducida del total de gasto representando en 1993 el 0,85% de dicho total.

—Defensa y Política Exterior. Tiene como objetivo garantizar la seguridad y defensa de los intereses nacionales en el marco de las relaciones internacionales.

El comportamiento de esta política ha sido de crecimiento durante los primeros años del período analizado y de clara reducción en los dos últimos ejercicios presupuestarios. Esto nos lleva a señalar que, en conjunto, esta política ha crecido por debajo del crecimiento medio y además su participación relativa en el total ha disminuido pasando de explicar el 5,89% del gasto total en 1985 a tan sólo el 3,07% en 1993.

—Seguridad Ciudadana y Protección Civil. El gasto correspondiente a esta política está integrado por las actividades dirigidas a garantizar la seguridad y la protección de los ciudadanos,

conseguir un adecuado nivel de seguridad y fluidez en el tráfico vial y establecer un dispositivo de autoprotección e intervención ante situaciones de catástrofes naturales.

Los gastos presupuestados en esta política han aumentado de forma importante, alcanzando el índice 212 en 1992 aunque en el último ejercicio se ha producido, al igual que en la política anterior, una disminución de su dotación. Su participación relativa en el total del gasto también ha ido disminuyendo, situándose en 1993 en el 2,02%.

—Administración Tributaria. Tiene por objeto la gestión de las competencias relacionadas con los tributos de ámbito estatal y, en concreto, el control de la gestión de los tributos internos y su recaudación.

Representa el 0,51% del total del gasto en 1993, con un crecimiento análogo al de la media del total (204).

—Investigación. Tiene por objeto la modernización del sector productivo y su adaptación a las nuevas tecnologías a través de la promoción de la investigación en áreas prioritarias y de una adecuada transferencia de tecnología.

La evolución de los créditos destinados a esta política muestran un aumento sostenido durante el período considerado a excepción de los dos últimos ejercicios presupuestarios donde se produce una clara reducción del gasto en valores absolutos. Esto hace que esta política represente tan sólo el 0,71% del total del gasto.

—Pensiones. Tiene como objetivo la gestión y el abono de las pensiones a los beneficiarios del sistema de la Seguridad Social, cualquiera que sea su régimen de adscripción, y a los beneficiarios del sistema de Clases Pasivas, que asegura la percepción de las pensiones a la mayor parte de los funcionarios públicos que disfrutaban de un régimen de protección específico.

Esta política junto con la de Desempleo, Sanidad y Deuda Pública explican más del 50% del gasto presupuestado. Su comportamiento durante el período 1985-1993 ha sido de crecimiento continuado pero dicho aumento es inferior al crecimiento medio que supera el 100%.

—Desempleo y Prestaciones Sociales. Esta política tiene por objeto cubrir determinadas situaciones vinculadas a estados de necesidad, en unos casos, y a las contingencias laborales en otros, a través de distintos programas sociales, además de regular las relaciones laborales.

Estos gastos han experimentado un fuerte crecimiento a lo largo del período considerado, especialmente durante los dos últimos ejercicios presupuestarios, alcanzando el índice 285 sobre 100 en 1986. Como consecuencia de esta evolución su participación relativa se ha situado en el 11,72% del total.

—Sanidad. Tiene como objetivo la prestación, directa o realizada a través de las Comunidades Autónomas, de asistencia sanitaria en todos sus niveles.

El crecimiento del gasto presupuestado en sanidad es superior al del conjunto de los créditos contenidos en los Presupuestos Generales del Estado, aumentando su proporción en el gasto anual hasta representar actualmente el 11,48% del total.

—Educación. El objeto central de esta política es el de contribuir a la mejora de la igualdad de oportunidades, la formación de la mano de obra demandada por el sistema productivo y la contribución al desarrollo económico general, a través de la mejora de la formación del capital humano en todos los niveles educativos.

El gasto público en educación ha aumentado en menor medida que lo ha hecho el conjunto del mismo. Como consecuencia de esta evolución, su participación relativa ha disminuido, situándose en 1993 en el 3,87% de los créditos totales.

–Vivienda. Tiene como objetivo fundamental facilitar el acceso de todos los ciudadanos a una vivienda digna. Aunque muchas de las competencias en esta materia han sido transferidas a las Comunidades Autónomas y gran parte de las acciones en este campo se instrumentan a través de desgravaciones y deducciones fiscales, la Administración Central recoge en el ámbito de sus competencias una acción protectora a tres niveles: a través de créditos a interés privilegiado, mediante subvenciones y subsidios de interés en régimen general y en régimen especial. Su evolución muestra un crecimiento inferior al experimentado en el conjunto del gasto, representando actualmente la participación más baja del total presupuestado el 0,39%.

–Promoción de empleo. Tiene como objeto el fomento de la contratación de trabajadores desempleados, especialmente de aquellos colectivos en los que las dificultades de acceso al mercado laboral son más importantes, así como la consecución de un mayor grado de adecuación en la cualificación de la mano de obra para su adaptación a las nuevas necesidades e innovaciones del sistema productivo.

Los recursos destinados a esta política han experimentado un crecimiento muy superior a la media del 203% en relación a 1985, aunque dicho crecimiento ha sido desigual a lo largo del período. A pesar de este aumento esta política representa una cuantía muy reducida del total del gasto situándose en 1993 en el 1,26%.

–Transporte. Tiene por finalidad asignar recursos a empresas públicas o privadas de transporte de pasajeros y mercancías para cubrir déficit de explotación o la reducción del precio del transporte de pasajeros y mercancías, subvencionando el importe de los billetes por razones de tipo socioeconómico y estratégico.

Los gastos a ella asignados han aumentado su volumen en un 50%, por el contrario su participación en el total de gasto ha disminuido, pasan-

do de representar el 1,64% en 1985 al 0,95% en 1993.

–Infraestructuras. Tiene como finalidad dotar a la economía española de las obras públicas cuya ejecución es previa y necesaria para la prestación de los servicios públicos. Comprende tres grandes áreas de actuación: la infraestructura de transportes, la infraestructura hidráulica y la infraestructura costera.

El crecimiento de los gastos presupuestados en esta política ha sido muy importante aunque en los dos últimos años 1992 y 1993, se observa una disminución en valores absolutos del volumen de gastos asignados a esta política. Su participación relativa en el total también ha experimentado esta misma tendencia explicando en 1993 el 2,95% del gasto presupuestado.

–Agricultura. Tiene por objeto conseguir un aumento de la productividad del sector agrario para equipararlo al del resto de los países comunitarios, potenciando las infraestructuras agrarias y el desarrollo rural, así como el equipamiento y modernización de las explotaciones agrarias, de acuerdo con los objetivos de la Política Agrícola Común, que financia una parte importante de los programas de gasto a través de sus instrumentos específicos.

Su comportamiento ha sido desigual a lo largo de todo el período analizado aunque la tendencia general ha sido de crecimiento, su participación en el total de gasto ha descendido de forma considerable ya que mientras que en 1985 explicaba el 4,62% del total del gasto en 1993 tan solo lo hace en un 2,91%.

–Industria y energía. Tiene por objeto, una vez completada la fase de reconversión del sector, incentivar a las empresas nacionales industriales y energéticas para mejorar su competitividad y adecuarlas a las nuevas condiciones de competencia exterior.

Su evolución durante el período analizado muestra un fuerte descenso en términos absolutos, pasando su participación en el total de gasto de un 5,25% en 1985 a un 0,80% en 1993.

—Administración territorial. Tiene por objeto canalizar las transferencias condicionadas e incondicionadas a las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales de acuerdo con los sistemas de financiación existentes.

Representa el 11,27% del total de gasto en 1993, y durante todo el período ha experimentado un fuerte y continuado crecimiento, situándose en un índice de 283 si tomamos como 100 el año 1986.

—Participación en la Comunidad Europea. Tiene por objeto contribuir a la financiación comunitaria a través, fundamentalmente, de la participación en el sistema de recursos propios de la Comunidad.

La evolución de esta política de gasto viene marcada por su fuerte crecimiento, alcanzado para 1993 (1986=100) el índice de 356. Su participación en el total también ha experimentado un fuerte crecimiento pasando de explicar el 1,83% del gasto en 1985 al 3,08% en 1993.

—Deuda Pública. Tiene como objeto hacer frente a los compromisos contraídos por la Administración Central por la emisión de títulos de deuda pública interior o exterior, recogiendo los pagos por intereses y amortizaciones resultantes de esta forma de financiación.

Su crecimiento ha sido en el período analizado, el más elevado de todos (270%) lo que hace que después de las pensiones sea la política que explica la mayor parte del contenido del gasto, el 15,51%.

—Otras políticas no individualizadas. Están constituidas por numerosos programas que varían ligeramente a lo largo de los diferentes

ejercicios presupuestarios, lo que dificulta la explicación conjunta de su evolución. Por ello hemos creído conveniente una desagregación de los mismos con el objeto de conocer cual ha sido el tipo de intervenciones que ha llevado a cabo el Sector Público.

Para ello, se han elaborado los cuadros n.º 4, 5 y 6 y gráficos 21 y 22, en los que se recogen todas las políticas individualizadas anteriormente señaladas, más una desagregación por tipos de intervenciones de la política 19 que hemos denominado otras políticas no individualizadas distinguiendo entre:

—La provisión de bienes públicos tradicionales. En ellos se incluyen: justicia, defensa y política exterior, seguridad ciudadana, administración tributaria, administración general, alta dirección del Estado, otros servicios comunitarios y sociales, comunicaciones, información básica y estadística e investigación.

—Gastos de distribución de renta y riqueza. En ellos se pueden distinguir, a su vez: prestaciones económicas, donde se incluyen las pensiones y la asistencia al desempleo y prestaciones sociales; los bienes preferentes más significativos como son sanidad y educación; y otras actuaciones de carácter redistributivo, donde se incluyen los gastos en vivienda, seguridad y protección social, promoción social, bienestar comunitario y cultura.

—Gastos de intervención del Estado en la economía. Entre estos se incluyen los recursos presupuestario destinados a promoción de empleo, subvenciones corrientes al transporte, infraestructuras, agricultura, política industrial y energética, turismo y regulación económica, comercial y financiera.

—Financiación de otras Administraciones nacionales y supranacionales.

—Servicio de la deuda pública.

—Los gastos destinados a la provisión de bienes públicos tradicionales, identificados con las funciones clásicas atribuidas específicamente al Sector Público, incrementan su dotación presupuestaria en valores absolutos, a lo largo del período considerado a un menor ritmo que el conjunto de los gastos (gráfico n.º 21), siendo incluso los que representan en 1993 una menor participación en el total de gastos presupuestados (8,30%). Sólo Justicia y Dirección del Estado incrementan su participación en el total, reduciéndose en los últimos ejercicios los gastos en investigación, elemento que puede ser significativo a largo plazo para el incremento de la productividad.

—Por su parte los gastos de distribución de renta y riqueza suponen el principal destino de los créditos presupuestarios a lo largo de todo el período, situándose en 1993 en el 51,35% (gráfico n.º 22). Su ritmo de crecimiento ha sido significativo y superior al experimentado por el conjunto de créditos presupuestarios. Dentro de los mismos cabe diferenciar entre el conjunto de prestaciones económicas —pensiones y desempleo— que representan conjuntamente en 1993 el 34,36% del gasto total, y los bienes preferentes con efectos redistributivos —sanidad, educación y otras partidas de menor dimensión— que suponen el 16,99% restante. Su evolución en el período analizado es dispar. Así, mientras el ritmo de las pensiones crece por debajo de la media, debido fundamentalmente al moderado crecimiento de la inflación durante los últimos dos ejercicios presupuestarios, el desempleo aumenta sensiblemente por la coyuntura económica sobre el mercado de trabajo, a pesar de los efectos que la reforma de las prestaciones por desempleo podrían tener en el último ejercicio presupuestario considerado. Por su parte, los llamados bienes preferentes presentan una atención muy dispar por parte de las autoridades presupuestarias. Mientras que el gasto en sanidad experimenta un crecimiento continuo y aumenta su participación en el total de gasto hasta alcanzar en 1993 el 11,48%, el

gasto en educación o vivienda crece a un ritmo mucho más lento.

—Por lo que se refiere a los gastos de intervención económica sobre los factores productivos (trabajo y capital), sectoriales (agricultura, industria y energía y turismo) y generales (regulación y subvenciones al transporte), éstos crecen en valores absolutos de una manera muy reducida, experimentado un descenso en su participación en el total pasando de representar el 23,85% del total en 1985 a tan sólo el 10,49% en 1993 (gráfico n.º 23). Las partidas que lo integran presentan una evolución diferenciada, destacando el incremento de infraestructuras, agricultura y promoción de empleo. Los gastos agrupados en regulación económica, financiera y comercial experimentan un comportamiento irregular que es difícilmente explicable en términos estrictamente económicos y lo es más por los cambios experimentados en la asignación a los mismos de los diferentes programas presupuestarios.

—Los gastos destinados a financiar las actuaciones de otros niveles jurisdiccionales —Administraciones territoriales y Comunidad Europea— se incrementan de forma considerable (gráfico n.º 26) poniéndose de relieve la dimensión presupuestaria de los procesos simultáneos de descentralización e integración en los que se encuentra inmerso el Sector Público español. El crecimiento de estos gastos ha sido mayor que el general debido sobre todo al crecimiento experimentado durante los dos últimos ejercicios presupuestarios. Su participación en el total también ha experimentado un fuerte incremento, ya que mientras que en 1985 tan sólo representaba el 6,57% del total en 1993 alcanza el 14,35%.

—Por último los recursos destinados a financiar el servicio de la deuda pública han aumentado significativamente su dimensión, llegando a explicar el 15,51% del total de los Presupuestos Generales del Estado.

En definitiva, el análisis de las actuaciones presupuestarias desde la perspectiva del gasto público muestra unas características diferenciadoras de las funciones tradicionales atribuidas al Sector Público, con una marcada

tendencia al aumento de los gastos derivados del endeudamiento y las transferencias, tanto a las Administraciones como a las economías domésticas a través de las prestaciones económicas.

CUADRO I. EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO POR POLITICAS 1985-1993
Millones de pesetas

POLITICAS	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
1. Justicia	90.610	84.894	98.091	123.571	143.879	173.020	190.888	214.744	222.112
2. Defensa y Pol. Ext.	656.729	647.701	729.696	790.644	826.282	849.301	881.359	804.245	797.669
3. Seguridad Ciud.	265.004	276.424	307.366	359.930	408.814	458.922	492.732	524.929	523.677
4. A. Tributaria	107.464	64.732	69.010	95.236	116.026	129.588	123.188	132.723	132.083
5. Investigación	68.137	83.953	100.936	128.028	183.431	208.256	209.204	201.229	183.738
6. Pensiones	2.669.271	3.015.623	3.315.487	3.579.548	3.684.017	4.270.923	4.708.055	5.462.118	5.879.857
7. Desempleo y Pres. Soc.	940.898	1.067.361	1.102.022	1.180.941	1.662.196	2.012.671	2.088.761	2.650.606	3.042.196
8. Sanidad	1.086.255	1.155.543	1.277.423	1.447.679	1.705.056	1.986.489	2.258.776	2.549.051	2.981.653
9. Educación	523.563	559.252	580.454	684.086	783.412	899.641	1.018.688	1.099.354	1.005.808
10. Vivienda	66.944	65.339	71.306	87.892	78.004	93.299	100.518	100.352	100.549
11. Promoción Empleo	124.477	107.822	227.149	262.920	343.546	399.816	320.013	303.733	326.683
12. Transporte	183.404	165.064	175.803	211.921	239.130	264.356	252.371	266.591	247.795
13. Infraestructuras	297.491	237.550	353.767	414.099	663.623	827.957	954.160	782.076	766.355
14. Agricultura	515.085	455.735	502.790	634.652	474.358	491.455	548.922	568.985	756.518
15. Industria	585.000	577.640	440.812	500.500	193.515	201.723	216.328	217.754	206.517
16. AA.TT.	732.333	1.036.082	1.329.678	1.463.311	1.771.325	2.008.325	2.144.509	2.523.440	2.927.215
17. CEE	0	224.586	216.786	262.885	323.708	383.653	489.430	686.223	798.480
18. Deuda	878.333	1.089.010	1.085.587	1.226.644	1.427.949	2.394.435	2.602.648	3.490.900	4.028.499
19. Otras Pol.	1.361.322	1.327.396	747.385	714.821	1.115.592	1.032.507	1.026.737	1.101.949	1.038.725
TOTAL	11.152.311	12.241.770	12.731.573	14.167.742	16.143.864	19.130.424	20.627.286	23.681.004	25.966.129

CUADRO 2. EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO POR POLITICAS 1985-1993

Estructura porcentual

POLITICAS	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
1. Justicia	0,81	0,69	0,77	0,87	0,89	0,90	0,93	0,91	0,86
2. Defensa y Pol. Ext.	5,89	5,29	5,73	5,58	5,12	4,67	4,27	3,40	3,07
3. Seguridad Ciud.	2,38	2,26	2,41	2,54	2,53	2,40	2,39	2,22	2,02
4. A. Tributaria	0,96	0,53	0,54	0,67	0,72	0,68	0,60	0,56	0,51
5. Investigación	0,61	0,69	0,79	0,90	1,14	1,09	1,01	0,85	0,71
6. Pensiones	23,93	24,63	26,04	25,27	22,82	22,33	22,82	23,07	22,64
7. Desempleo y Pres. Soc. ...	8,44	8,72	8,66	8,34	10,30	10,52	10,13	11,19	11,72
8. Sanidad	9,74	9,44	10,03	10,22	10,56	10,38	10,95	10,76	11,48
9. Educación	4,69	4,57	4,56	4,83	4,85	4,70	4,04	4,64	3,87
10. Vivienda	0,60	0,53	0,56	0,62	0,48	0,49	0,49	0,42	0,39
11. Promoción Empleo	1,12	0,88	1,78	1,86	2,13	2,09	1,55	1,28	1,26
12. Transporte	1,64	1,35	1,38	1,50	1,48	1,38	1,22	1,13	0,95
13. Infraestructuras	2,67	1,94	2,78	2,92	4,11	4,33	4,63	3,30	2,95
14. Agricultura	4,62	3,72	3,95	4,48	2,94	2,57	2,66	2,40	2,91
15. Industria	5,25	4,72	3,46	3,53	1,20	1,05	1,05	0,92	0,80
16. AA.TT.	6,57	8,46	10,44	10,33	10,97	10,50	10,40	10,66	11,27
17. CEE	0,00	1,83	1,70	1,86	2,01	2,01	2,37	2,90	3,08
18. Deuda	7,88	8,90	8,53	8,66	8,85	12,52	12,62	14,74	15,51
19. Otras Pol.	12,20	10,85	5,89	5,02	6,90	5,49	5,87	4,65	4,0
TOTAL	100								

CUADRO 3. EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO POR POLITICAS 1985-1993

Año 1986=100

POLITICAS	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
1. Justicia	107	100	116	146	169	204	225	253	262
2. Defensa y Pol. Ext.	101	100	113	122	128	138	136	124	123
3. Seguridad Ciud.	96	100	111	130	148	166	178	212	189
4. A. Tributaria	166	100	107	147	179	200	190	205	204
5. Investigación	81	100	120	152	218	248	249	240	219
6. Pensiones	89	100	110	119	122	142	156	181	195
7. Desempleo y Pres. Soc. ...	88	100	103	111	156	189	196	248	285
8. Sanidad	94	100	111	125	148	172	195	221	258
9. Educación	94	100	104	122	140	161	182	197	180
10. Vivienda	102	100	109	135	119	143	154	154	154
11. Promoción Empleo	115	100	211	244	319	371	297	282	303
12. Transporte	111	100	107	128	145	160	153	162	150
13. Infraestructuras	125	100	149	174	279	349	402	329	323
14. Agricultura	113	100	110	139	104	108	120	125	166
15. Industria	101	100	76	87	34	35	37	38	36
16. AA.TT.	71	100	128	141	171	194	207	244	283
17. CEE	0	100	97	117	144	171	218	306	356
18. Deuda	81	100	100	113	131	220	239	321	370
19. Otras Pol.	103	100	56	54	84	78	77	83	78
TOTAL	91	100	104	116	132	156	169	193	212

CUADRO 4. EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO POR POLITICAS 1985-1993

Millones de pesetas

POLITICAS	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Bienes Públicos	1.357.023	1.333.748	1.506.345	1.707.424	1.916.955	2.130.187	2.189.713	2.162.824	2.154.142
1. Justicia	90.610	84.894	98.091	123.571	143.879	173.020	190.888	214.744	222.112
2. Defensa y Pol. Ext.	656.729	647.701	729.696	790.644	826.282	849.301	881.359	804.245	797.669
3. Seguridad Ciud.	265.004	276.424	307.366	359.930	408.814	458.922	492.732	524.929	523.677
4. A. Tributaria	107.464	64.732	69.010	95.236	116.026	129.588	123.188	132.723	132.083
5. Dirección Estado	12.351	12.960	18.876	20.032	21.284	25.199	27.677	24.028	32.769
6. A. General.	26.905	27.231	24.146	29.123	31.891	35.559	38.219	40.361	40.012
7. Otros Serv. Com.	19.648	19.648	27.076	27.992	29.086	27.569	13.549	12.831	22.220
8. Comunicaciones	94.041	99.481	111.225	114.637	134.134	149.506	180.170	165.454	167.201
9. Investigación	68.137	83.953	100.936	128.028	183.431	208.256	209.204	201.229	183.738
10. Inf. Básica y Est.	16.134	16.724	19.007	19.797	22.127	28.267	32.728	32.280	32.661
Distrib. Renta y Riqueza ...	5.524.413	6.120.185	6.634.823	7.307.889	8.172.115	9.544.225	10.479.308	12.180.836	13.333.520
11. Pensiones	2.669.271	3.015.623	3.315.487	3.579.548	3.684.017	4.270.923	4.708.055	5.462.118	5.879.857
12. Desempleo y Pres. Soc. ...	940.898	1.067.361	1.102.022	1.180.941	1.662.196	2.012.671	2.088.761	2.650.606	3.042.196
13. Sanidad	1.086.255	1.155.543	1.277.423	1.447.679	1.705.056	1.986.489	2.258.776	2.549.051	2.981.653
14. Educación	523.563	559.252	580.454	684.086	783.412	899.641	1.018.688	1.099.354	1.005.808
15. Vivienda	66.944	65.339	71.306	87.892	78.004	93.299	100.518	100.352	100.549
16. Promoción Social	3.324	2.864	3.379	3.453	3.769	5.272	5.651	5.880	5.838
17. Protección Social	161.914	183.351	213.643	241.395	155.980	170.296	191.961	210.506	207.240
18. Bienestar Com.	19.899	19.324	16.699	17.783	20.614	19.615	20.619	18.652	26.582
19. Cultura	52.345	51.528	54.410	65.112	79.067	86.019	86.279	84.315	83.797
Intervención	1.761.242	1.602.386	1.958.345	2.199.589	2.531.812	2.669.612	2.721.678	2.636.718	2.724.273
20. Promoción Empleo	124.477	107.822	227.149	262.920	343.546	399.816	320.013	303.733	326.683
21. Transporte	183.404	165.064	175.803	211.921	239.130	264.356	252.371	266.591	247.795
22. Infraestructuras	297.491	237.550	353.767	414.099	663.623	827.957	954.160	782.076	766.355
23. Agricultura	515.085	455.735	502.790	634.652	474.358	491.455	548.922	568.985	756.518
24. Industria	585.000	577.640	440.812	500.500	193.515	201.723	216.328	217.754	206.517
25. Reg. Económica	19.236	17.669	163.570	96.357	401.375	138.976	146.293	137.487	154.992
26. Reg. Comercial	17.641	19.236	21.287	28.156	31.405	35.347	88.616	88.341	123.998
27. Reg. Financiera	898.976	835.710	61.056	35.158	170.514	295.579	177.453	255.988	125.405
28. Turismo	18.908	21.670	12.111	15.826	14.346	15.303	17.522	15.826	16.010
Financiación AA.PP.	732.333	1.260.668	1.546.473	1.726.196	2.095.033	2.391.965	2.633.939	3.209.663	3.725.695
29. AA.TT.	732.333	1.036.082	1.329.678	1.463.311	1.771.325	2.008.325	2.144.509	2.523.400	2.927.215
30. CEE	0	224.586	216.786	262.885	323.708	383.653	489.430	686.223	798.480
Deuda	878.333	1.089.010	1.085.587	1.226.644	1.427.949	2.394.435	2.602.648	3.490.900	4.028.499
TOTAL	11.152.311	12.241.770	12.731.573	14.167.742	16.143.864	19.130.424	20.627.286	23.681.004	25.966.129

CUADRO 5. EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO POR POLITICAS 1985-1993

Estructura porcentual

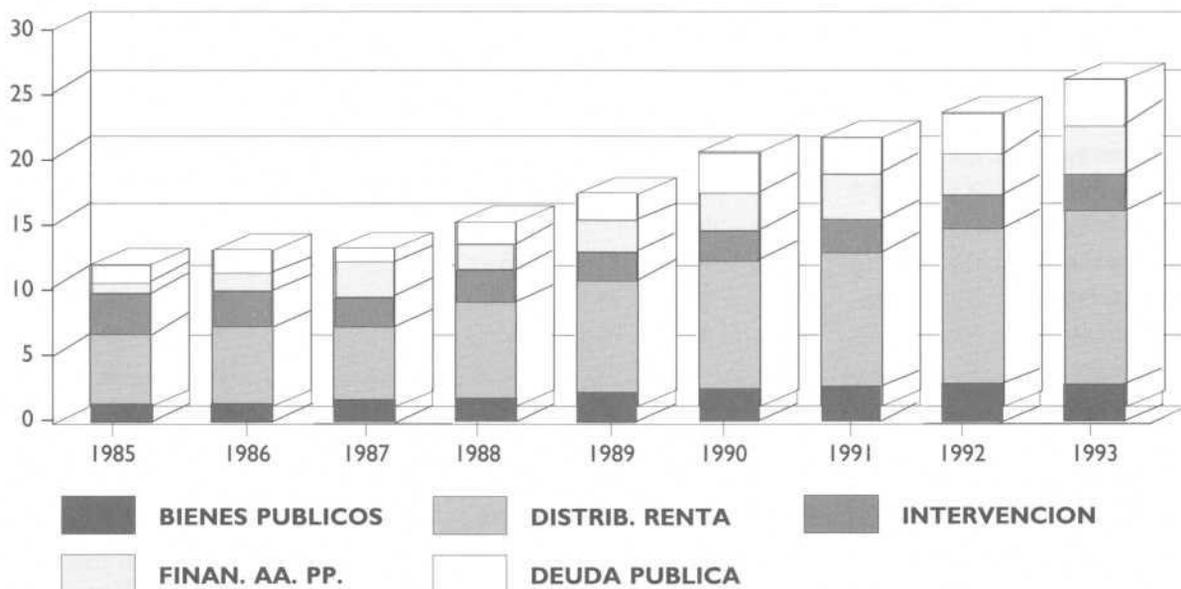
POLITICAS	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Bienes Públicos	12,17	10,90	11,83	12,05	11,87	11,14	10,62	9,13	8,30
1. Justicia	0,81	0,69	0,77	0,87	0,89	0,90	0,93	0,91	0,86
2. Defensa y Pol. Ext.	5,89	5,29	5,73	5,58	5,12	4,67	4,27	3,40	3,07
3. Seguridad Ciud.	2,38	2,26	2,41	2,54	2,53	2,40	2,39	2,22	2,02
4. A. Tributaria	0,96	0,53	0,54	0,67	0,72	0,68	0,60	0,56	0,51
5. Dirección Estado	0,11	0,11	0,15	0,14	0,13	0,13	0,13	0,14	0,13
6. A. General	0,24	0,22	0,19	0,21	0,20	0,19	0,19	0,17	0,15
7. Otros Serv. Com.	0,18	0,16	0,22	0,19	0,18	0,14	0,07	0,05	0,09
8. Comunicaciones	0,84	0,81	0,87	0,81	0,83	0,78	0,87	0,70	0,64
9. Investigación	0,61	0,69	0,79	0,90	1,14	1,09	1,01	0,85	0,71
10. Inf. Básica y Est.	0,14	0,14	0,15	0,14	0,14	0,15	0,16	0,14	0,13
Distrib. Renta y Riqueza ...	49,54	49,99	52,11	51,58	50,62	49,89	50,80	51,44	51,35
11. Pensiones	23,93	24,63	26,04	25,27	22,82	22,33	22,82	23,07	22,64
12. Desempleo y Pres. Soc. ...	8,44	8,72	8,66	8,34	10,30	10,52	10,13	11,19	11,72
13. Sanidad	9,74	9,44	10,03	10,22	10,56	10,38	10,95	10,76	11,48
14. Educación	4,69	4,57	4,56	4,83	4,85	4,70	4,04	4,64	3,87
15. Vivienda	0,60	0,53	0,56	0,62	0,48	0,49	0,49	0,42	0,39
16. Promoción Social	0,03	0,02	0,03	0,02	0,02	0,03	0,03	0,02	0,02
17. Protección Social	1,45	1,50	1,68	1,70	0,97	0,89	0,93	0,89	0,80
18. Bienestar Com.	0,18	0,16	0,13	0,13	0,13	0,10	0,10	0,08	0,10
19. Cultura	0,47	0,42	0,43	0,46	0,49	0,45	0,42	0,36	0,32
Intervención	23,85	19,92	15,38	15,53	15,68	13,95	13,19	11,13	10,49
20. Promoción Empleo	1,12	0,88	1,78	1,86	2,13	2,09	1,55	1,28	1,26
21. Transporte	1,64	1,35	1,38	1,50	1,48	1,38	1,22	1,23	0,95
22. Infraestructuras	2,67	1,94	2,78	2,92	4,11	4,33	4,63	3,30	2,95
23. Agricultura	4,62	3,72	3,95	4,48	2,94	2,57	2,66	2,40	2,91
24. Industria	5,25	4,72	3,46	3,53	1,20	1,05	1,05	0,92	0,80
25. Reg. Económica	0,17	0,14	1,28	0,68	2,49	0,72	0,71	0,58	0,60
26. Reg. Comercial	0,16	0,16	0,17	0,20	0,19	0,18	0,43	0,37	0,48
27. Reg. Financiera	8,06	6,83	0,48	0,25	1,06	1,55	0,86	1,08	0,48
28. Turismo	0,17	0,18	0,10	0,11	0,09	0,08	0,08	0,07	0,06
Financiación AA.PP.	6,57	10,30	12,15	12,18	12,98	12,50	12,77	13,55	14,35
29. AA.TT.	6,57	8,46	10,44	10,33	10,97	10,50	10,40	10,66	11,27
30. CEE	0,00	1,83	1,70	1,86	2,01	2,01	2,37	2,90	3,08
Deuda	7,88	8,90	8,53	8,66	8,85	12,52	12,62	14,74	15,51
TOTAL	100								

CUADRO 6. EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO POR POLITICAS 1985-1993
Año 1986=100

POLITICAS	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Bienes Públicos	102	100	113	128	144	160	164	167	161
1. Justicia	107	100	116	146	169	204	225	253	262
2. Defensa y Pol. Ext.	101	100	113	122	128	138	136	124	123
3. Seguridad Ciud.	96	100	111	130	148	166	178	212	189
4. A. Tributaria	166	100	107	147	179	200	190	205	204
5. Dirección Estado	95	100	146	155	164	194	214	263	253
6. A. General	99	100	89	107	117	131	140	148	147
7. Otros Serv. Com.	100	100	142	134	148	140	69	65	82
8. Comunicaciones	95	100	112	115	135	150	181	166	168
9. Investigación	81	100	120	152	218	248	249	240	219
10. Inf. Básica y Est.	96	100	114	118	132	169	196	193	195
Distrib. Renta y Riqueza ..	90	100	108	119	134	156	171	199	218
11. Pensiones	89	100	110	119	122	142	156	181	195
12. Desempleo y Pres. Soc. ...	88	100	103	111	156	189	196	248	285
13. Sanidad	94	100	111	125	148	172	195	221	258
14. Educación	94	100	104	122	140	161	182	197	180
15. Vivienda	102	100	109	135	119	143	154	154	154
16. Promoción Social	116	100	118	121	132	184	197	205	204
17. Protección Social	88	100	117	132	85	93	105	115	113
18. Bienestar Com.	103	100	86	92	107	102	107	97	138
19. Cultura	102	100	106	126	153	167	167	164	163
Intervención	109	100	80	90	104	109	112	106	112
20. Promoción Empleo	115	100	211	244	319	371	297	282	303
21. Transporte	111	100	107	128	145	160	153	162	150
22. Infraestructuras	125	100	149	174	279	349	402	329	323
23. Agricultura	113	100	110	139	104	108	120	125	166
24. Industria	101	100	76	87	34	35	37	38	36
25. Reg. Económica	109	100	926	545	2272	781	828	778	877
26. Reg. Comercial	92	100	111	146	163	184	461	459	645
27. Reg. Financiera	108	100	7	4	20	35	21	23	15
28. Turismo	87	100	56	73	66	71	81	78	74
Financiación AA.PP.	58	100	123	137	166	190	209	255	296
29. AA.TT.	71	100	128	141	171	194	207	244	283
30. CEE	0	100	97	117	144	171	218	306	356
Deuda	81	100	100	113	131	220	239	321	370
TOTAL	91	100	104	116	132	156	169	193	212

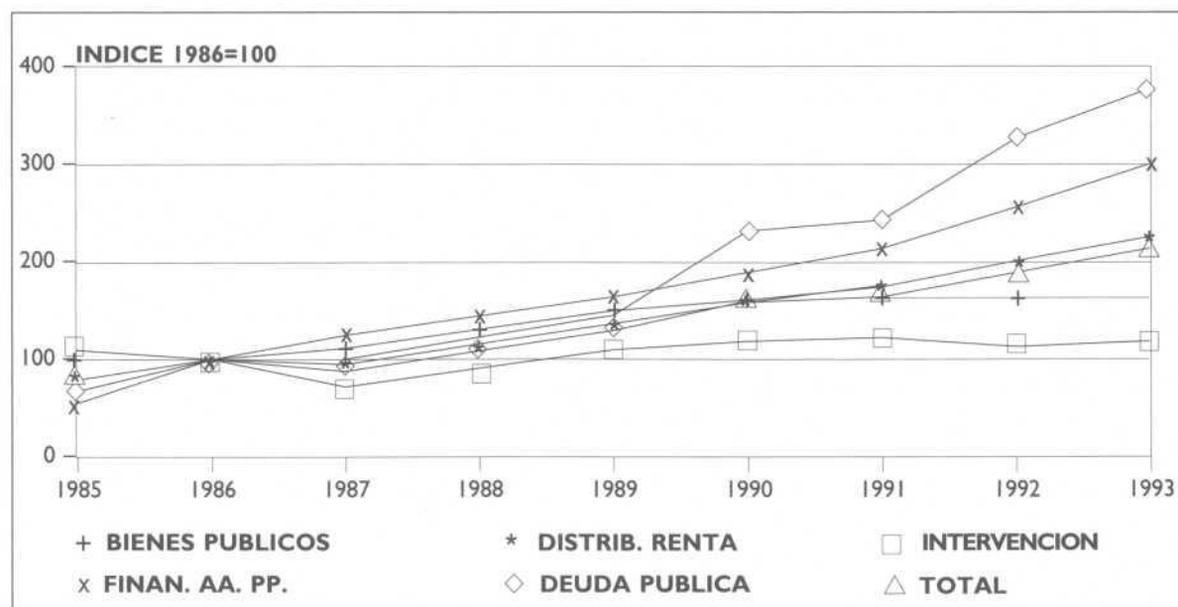
G.21. PRESUPUESTOS GRALS. DEL ESTADO. CLASES DE GASTOS

BILLONES DE PTS.



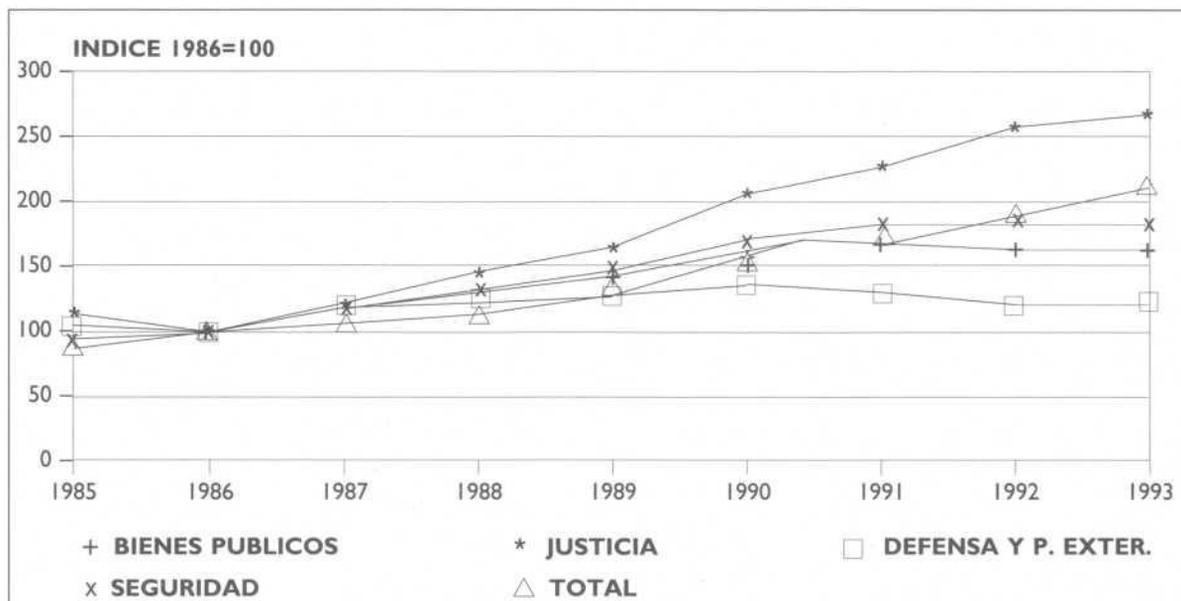
FUENTE: P. G. E. y elaboración propia

G.22. INDICES DE EVOLUCION. CLASES DE GASTOS PRESUPUESTADOS



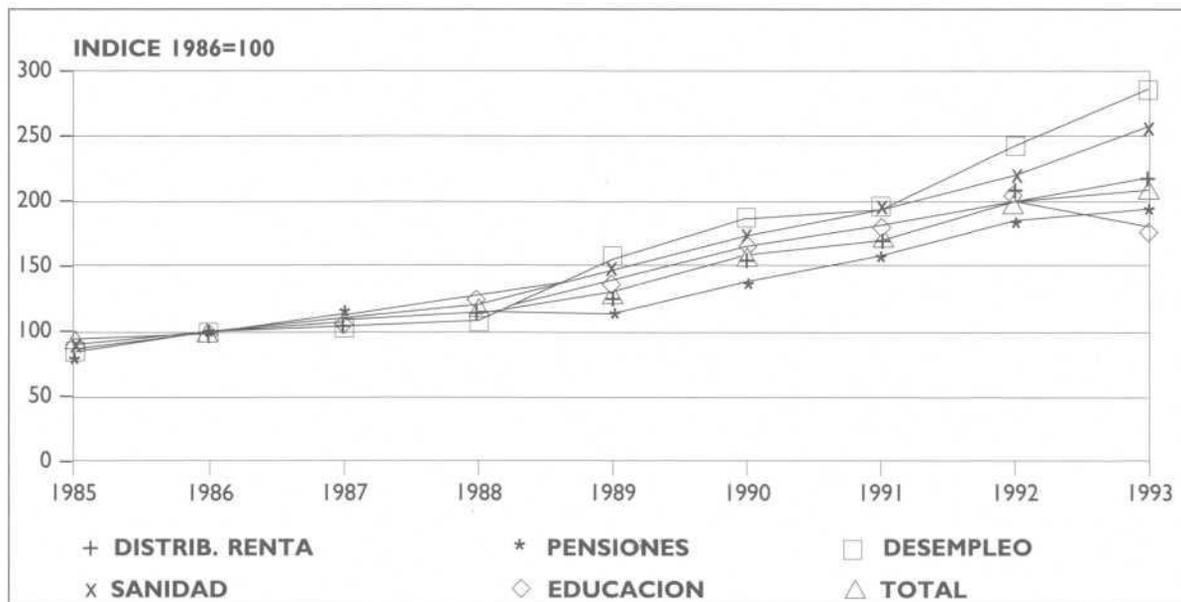
FUENTE: P. G. E. y elaboración propia

G.23. INDICES DE EVOLUCION. CLASES DE GASTOS PREPUESADOS



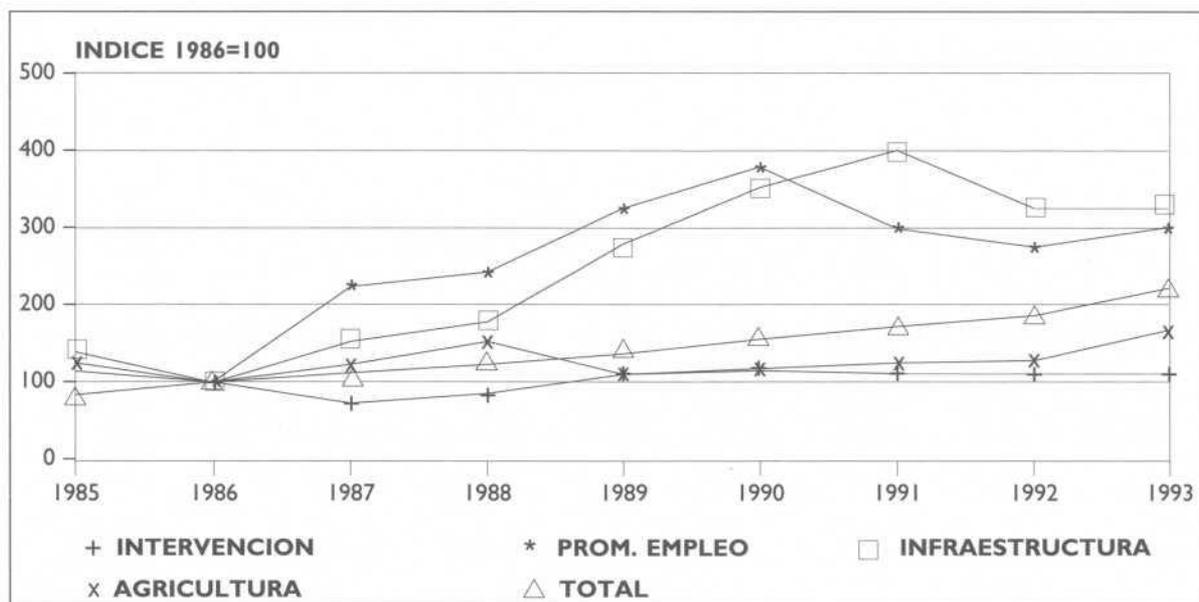
FUENTE: P. G. E. y elaboración propia

G.24. INDICES DE EVOLUCION. CLASES DE GASTOS PREPUESADOS



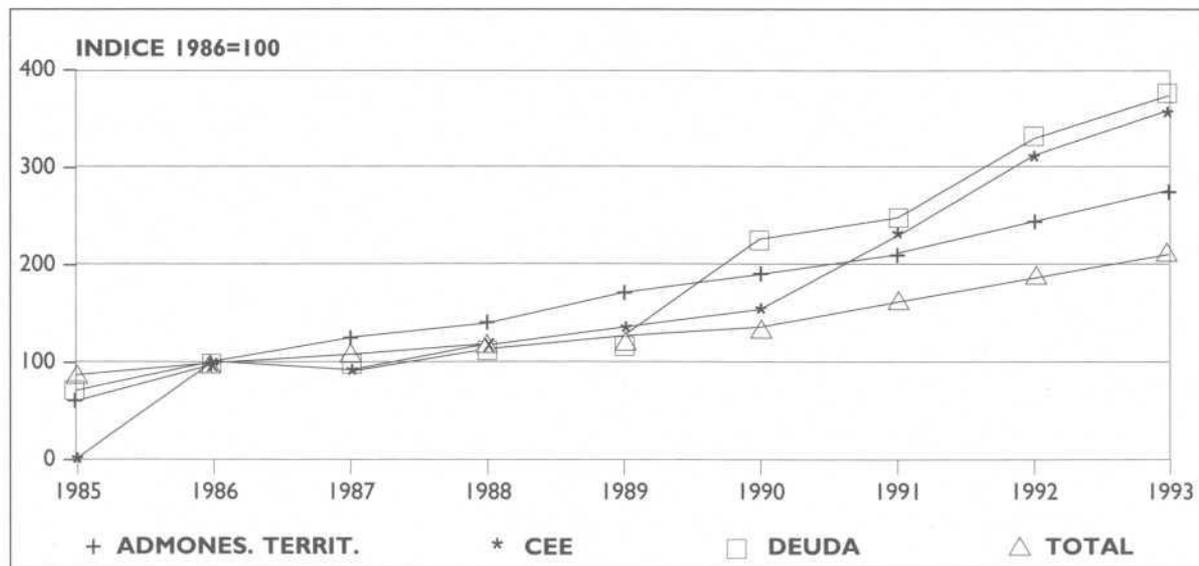
FUENTE: P. G. E. y elaboración propia

G.25. INDICES DE EVOLUCION. CLASES DE GASTOS PREPUESTADOS



FUENTE: P. G. E. y elaboración propia

G.26. INDICES DE EVOLUCION. CLASES DE GASTOS PREPUESTADOS



FUENTE: P. G. E. y elaboración propia

III.2. *Una aproximación a las políticas de gasto liquidadas entre 1985 y 1990*

Resulta difícil analizar comparativamente la evolución de las políticas de gasto presupuestadas y liquidadas. En primer lugar, el retraso en la publicación de los datos cuantitativos de la actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas por parte de la Intervención General de la Administración del Estado impide disponer de los resultados actualizados. Por otro lado, la liquidación por funciones de los Presupuestos Generales del Estado no es publicada con el mismo nivel de desagregación que los datos inicialmente presupuestados, dificultando el análisis comparado. Finalmente, los criterios de clasificación cambian en algunos casos, añadiendo mayor complejidad al intento de evaluar las desviaciones presupuestarias por programas y políticas de gasto consolidadas.

En el cuadro adjunto se incluye la evolución de las magnitudes liquidadas por funciones entre 1985 y 1990, tomando como base el año 1986. Las series, basadas en la información facilitada por la Intervención General de la Administración del Estado, presentan una serie de ajustes

que dificultan la realización de comparaciones globales con los datos inicialmente presupuestados. Así, la aportación española al presupuesto comunitario se incluye desde 1988 en el grupo 9, transferencias a otras Administraciones Públicas, mientras en años anteriores se incluía en el grupo 6, regulación económica de carácter general. Dentro de la deuda pública figuran las amortizaciones de Pagarés y Letras del Tesoro por el resultado neto —emisiones menos amortizaciones—, en lugar de incluir solamente las amortizaciones en el gasto. Finalmente, se eliminan los gastos del FEOGA-Garantía, efectuados al margen del Presupuesto.

Teniendo en cuenta estos ajustes, las principales desviaciones presupuestarias se localizan en la deuda pública, la regulación económica, las transferencias a otras Administraciones Públicas y el gasto en sanidad. También, aunque en menor proporción, se produce un incremento en el gasto liquidado en pensiones, protección y promoción social, educación y cultura. Por el contrario, los gastos liquidados en infraestructuras, defensa y protección civil y justicia manifiestan un menor grado de realización.

CUADRO 7. EVOLUCION DEL GASTO LIQUIDADO POR FUNCIONES

<i>FUNCIONES</i>	<i>1985</i>	<i>1986</i>	<i>1987</i>	<i>1988</i>	<i>1989</i>	<i>1990</i>
Direc. Estado	97	100	117	148	161	177
Admón. General	92	100	97	112	108	127
Rel. Exteriores	104	100	115	138	156	167
Justicia	98	100	115	132	157	194
Total Serv. Gen.	99	100	113	132	151	177
Defensa	95	100	121	117	126	123
Seg. Protec. C.	96	100	111	127	139	155
Total Def. y S.C.	95	100	117	120	130	133
Seg. Prot. Social	89	100	108	125	138	152
Promoción Social	73	100	136	186	225	249
Total Seg. Prom. S.	88	100	109	127	141	155
Sanidad	90	100	114	141	161	183
Educación	93	100	110	128	141	165
Vivienda	112	100	115	117	138	136
Bienestar Comun.	163	100	99	113	93	83
Cultura	96	100	112	121	137	171
Otros Servicios	57	100	113	76	130	74
Total Prod. S. Soc.	92	100	113	135	154	174
Infraestructuras	103	100	127	127	168	197
Comunicaciones	83	100	95	112	122	133
Infra. Agrarias	149	100	104	131	90	91
Investigación	75	100	122	140	215	233
Inf. Estadística	89	100	105	108	120	149
Total Prod. B. Ec.	99	100	120	126	161	185
Regul. Económica	82	100	118	137	202	154
Regul. Comercial	91	100	144	182	159	174
Regul. Financiera	57	100	122	214	143	158
Total Regulación	78	100	120	153	189	155
Agricultura	127	100	80	95	122	148
Industria	134	100	79	182	104	77
Energía	106	100	43	30	13	6
Minería	98	100	100	205	154	164
Turismo	101	100	97	109	119	121
Total Reg. Sec. P.	123	100	76	131	99	95
Transf. AA.TT.	71	100	133	146	173	197
Transf. CEE	0	100	172	235	299	342
Total Transf.	65	100	136	153	183	209
Deuda Pública	60	100	99	87	183	167
TOTAL	84	100	111	125	155	164

IV. VALORACION DE LAS POLITICAS DE GASTO PUBLICO CONTENIDAS EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO EN EL PERIODO 1985-1993

La evolución de las políticas de gasto presupuestadas inicialmente y contenidas en los Presupuestos Generales del Estado consolidados ofrece una perspectiva amplia de la articulación de la política fiscal en la economía española durante un periodo significativo. Como puede observarse en el gráfico n.º 27 las tendencias mostradas por el crecimiento de la economía y del gasto total presupuestado manifiestan un comportamiento anticíclico de la política presupuestaria, produciéndose un menor incremento del gasto con respecto al PIB entre 1986 y 1990, la fase de mayor crecimiento económico.

Esta evolución, sin embargo, no resulta homogénea al considerar las distintas políticas de gasto, tal como se recoge en los gráficos n.º 28 y 29. Así, mientras los bienes públicos tradicionales presentan un comportamiento cíclico diferente, los gastos de distribución de renta y riqueza refuerzan el del gasto total. El resto de las actuaciones presupuestarias presentan una menor relación con la evolución económica. Los gastos de intervención económica se mantienen estables a lo largo del periodo, por debajo de la

evolución del PIB. Mientras, las transferencias a otras Administraciones Públicas –Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y Comunidad Europea– aumentan de forma constante y sostenida a niveles muy superiores al del crecimiento de la economía, especialmente a partir de 1988, y los recursos destinados al servicio de la deuda pública se incrementan fuertemente y de forma escalonada desde 1989, alcanzando niveles muy elevados.

El incremento de las distintas políticas de gasto no ofrece en sí mismo ninguna información sobre su dimensión real en cuanto a su cobertura y alcance. Prescindiendo del análisis de los factores determinantes del aumento de las principales partidas de gasto, pasamos a contrastar seguidamente el crecimiento nominal del gasto con la evolución de sus destinatarios, con el objeto de poder valorar con más detalle la cobertura real que han seguido las diferentes políticas consideradas.

Desde una perspectiva general, se puede considerar que el conjunto de las políticas de gasto se atribuye por igual a la población de derecho. En el cuadro adjunto se recogen los recursos por habitante y su evolución entre 1985 y 1993. El gasto público contenido en los Presupuestos Generales del Estado pasa de 289.866 pesetas por habitante el primer año considerado a

CUADRO 8. GASTOS TOTALES

AÑO	PTS./HABITANTE	INDICE NOMINAL	INDICE REAL
1985	289.866	91	99
1986	317.111	100	100
1987	328.845	104	99
1988	365.063	115	105
1989	415.137	131	113
1990	491.040	155	129
1991	528.566	167	134
1992	605.885	191	150
1993	663.400	209	161

663.400 en 1993. Tomando como base el año 1986, el incremento resulta significativo a lo largo del período, especialmente en 1990 y 1992. Si descontamos la inflación existente durante esta etapa, el crecimiento sigue siendo significativo, especialmente a partir de 1989.

IV.1 Bienes públicos

Se puede considerar que, dadas las características que concurren en este tipo de bienes, los destinatarios finales de las políticas que integran este apartado son el conjunto de la población española entre 1985 y 1993, se puede analizar su proporción relativa, matizada por otros indicadores.

El total de recursos presupuestarios por habitante destinados a bienes públicos presenta una evolución caracterizada por su estabilización en términos reales entre 1985 y 1993, tal como se refleja en el cuadro adjunto. En términos reales, su máximo nivel se alcanza en 1990, disminuyendo relativamente hasta 1993, incluso en términos absolutos los tres últimos años considerados.

Dentro de las actuaciones enmarcadas en los bienes públicos se pueden destacar tres políticas

básicas que se identifican con acciones tradicionales desarrolladas por el Sector Público: justicia, defensa y política exterior y seguridad ciudadana.

—El gasto por habitante en justicia se incrementa notablemente a lo largo del período, especialmente entre 1988 y 1990, duplicándose prácticamente en términos reales. Así, pasa de representar 2.355 pesetas por habitante en 1985 a 5.675 en 1993. Este incremento, que muestra una prioridad.

Si tomamos como referencia algún indicador de actividad, como el número de sentencias dictadas por los órganos judiciales o la población reclusa, los índices que relacionan el gasto y el output de esta política también se incrementan, aunque en el primer caso disminuyan las actuaciones realizadas a partir de 1988. Así, los recursos presupuestarios globales destinados a justicia relacionados con el número de sentencias totales aumenta considerablemente, al igual que si utilizamos como índice de actividad el número de reclusos existentes en instituciones penitenciarias.

—El gasto en defensa y política exterior mantiene una escasa dimensión relativa a lo largo del período, acentuada en los tres últimos ejercicios, donde incluso disminuyen los recursos

CUADRO 9. BIENES PUBLICOS

AÑO	PTS./HABITANTE	INDICE NOMINAL	INDICE REAL
1985	35.271	102	110
1986	34.549	100	100
1987	38.908	113	108
1988	43.996	127	117
1989	49.294	143	125
1990	54.678	158	132
1991	56.111	162	129
1992	55.336	160	119
1993	55.035	159	111

CUADRO 10. JUSTICIA

AÑO	PTS./HABITANTE	INDICE NOMINAL	INDICE REAL
1985	2.355	107	115
1986	2.199	100	100
1987	2.534	115	110
1988	3.184	145	135
1989	3.700	168	150
1990	4.441	202	176
1991	4.891	222	189
1992	5.494	250	209
1993	5.675	258	210

presupuestados en términos absolutos. El gasto por habitante se sitúa actualmente en 20.379 pesetas, sólo 3.310 pesetas más que en 1985. Esta evolución muestra una disminución en términos reales muy significativa y sostenida desde 1988, situándose en 1993 en el 73% de los niveles existentes en 1986.

—El gasto en seguridad ciudadana presenta una evolución de signo contrario, incrementando los recursos por habitante de forma significativa. El gasto por habitante pasa de 6.888 pesetas en 1985 a 13.379 pesetas en 1993, estabilizándose en los últimos ejercicios. En términos reales y tras alcanzar un máximo en 1992, el gasto se

incrementa un 39% con respecto al año 1986, tomado como referencia.

Si consideramos el número de delitos denunciados como un indicador sintético de la actividad, la estabilidad de los mismos a lo largo del período 1985-1991, para los que es posible encontrar datos homogéneos, hace incrementar los recursos destinados por cada delito.

—El resto de las políticas incluidas en los bienes públicos presenta evoluciones desiguales, tal como se refleja, en términos reales, en el cuadro adjunto.

CUADRO 11. INDICADORES DE JUSTICIA

AÑO	SENTENCIAS	GASTO/SEN.	RECLUSOS	GASTO/RE.
1985	845.175	107.209	23.401	3.872.057
1986	990.357	85.721	26.046	3.259.387
1987	1.048.128	93.587	27.656	3.546.825
1988	1.069.958	115.491	30.250	4.084.992
1989	993.445	144.828	31.918	4.507.770
1990	780.331	221.726	33.911	5.102.179
1991	861.583	221.555	38.383	4.973.243
1992	—	—	42.451	5.058.632

CUADRO 12. DEFENSA Y POLITICA EXTERIOR

AÑO	PTS./HABITANTE	INDICE NOMINAL	INDICE REAL
1985	17.069	102	110
1986	16.778	100	100
1987	18.847	112	107
1988	20.373	121	111
1989	21.248	127	109
1990	21.800	130	104
1991	22.584	135	102
1992	20.577	123	82
1993	20.379	121	73

Como puede observarse, los gastos por habitante destinados a la administración tributaria (4) mantienen un crecimiento importante desde 1986. Los cambios orgánicos en la gestión tributaria han condicionado esta evolución, destinándose actualmente 3.375 pesetas por habitante a tal fin, un 53% más, en términos reales que en 1986, centrándose en 1988 y 1989 los mayores incrementos.

—Los recursos destinados a la alta dirección del Estado y del Gobierno (5) son los que más han aumentado dentro de los bienes públicos a

lo largo del período. Los gastos por habitante suponen actualmente 837 pesetas por habitante, duplicándose en términos reales en los últimos nueve años.

—Los gastos en administración general (6) mantienen una proporción estable, aunque en términos nominales aumentan de 699 pesetas por habitante en 1985 a 1.022 pesetas en 1993. Si descontamos la inflación existente o prevista en este período los recursos destinados a esta política incluso se reducen en 10 puntos porcentuales.

CUADRO 13. SEGURIDAD CIUDADANA

AÑO	PTS./HABITANTE	INDICE NOMINAL	INDICE REAL
1985	6.888	96	104
1986	7.161	100	100
1987	7.939	111	106
1988	9.274	130	120
1989	10.513	147	129
1990	11.780	165	139
1991	12.626	176	143
1992	13.430	188	147
1993	13.379	187	139

—Los recursos destinados a otros servicios comunitarios (7) mantienen una evolución variable a lo largo del período, sujeta a sus propias características vinculadas con los procesos electorales. El gasto por habitante pasa de 511 pesetas en 1985 a 568 en 1993, alcanzando su máximo en 1989, año electoral. En términos reales, los gastos actuales de esta política se sitúan en niveles inferiores a la mitad de los existentes entre 1987 y 1989.

—Los gastos destinados a comunicaciones (8), básicamente dirigidos a financiar el servicio de correos y telégrafos, aumentan a lo largo del período, especialmente entre 1989 y 1991. Los recursos por habitante han pasado de 2.444 pesetas en 1985 a 4.272 pesetas en 1993. En términos reales, el incremento resulta significativo hasta 1991, descendiendo posteriormente hasta situarlo en los niveles de 1989.

—Los gastos destinados a investigación científica y técnica (9) aumentan a un ritmo muy importante entre 1985 y 1990, pasando de representar 1.771 pesetas por habitante el primer año a 5.346 cinco años más tarde. Actualmente se ha producido una reducción, incluso en términos absolutos, representando 4.694 pesetas. Con todo, el crecimiento del conjunto del período resulta significativo, aumentando 79 puntos su índice de evolución real, descontada la inflación.

—Por último, los gastos destinados a la información básica y estadística (10) también se incrementan de forma notable, especialmente en 1990, duplicándose prácticamente en términos per-cápita, pasando de 419 pesetas por habitante en 1985 a 834 pesetas en 1993.

CUADRO 14. RESTO DE BIENES PUBLICOS. INDICES REALES.

AÑO	4	5	6	7	8	9	10
1985	175	104	107	108	103	89	105
1986	100	100	100	100	100	100	100
1987	101	140	83	132	106	115	108
1988	136	144	96	132	105	142	108
1989	160	145	98	129	116	199	113
1990	172	167	103	113	123	220	141
1991	155	178	106	35	146	214	161
1992	162	218	105	24	123	196	150
1993	153	201	97	64	118	168	145

IV.2. Distribución de renta y riqueza

Los gastos de distribución de renta y riqueza, como ya se señaló anteriormente, constituyen el principal destino de los créditos presupuestarios a lo largo de todo el período analizado situándose, en 1993, en el 51,35%. El ritmo de crecimiento en términos globales de este tipo de gastos ha sido significativo y superior al experimentado por el conjunto de créditos presupuestarios.

El cuadro n.º 15 recoge tanto la evolución del volumen de gasto per cápita en pesetas considerando toda la población, así como la evolución del índice de crecimiento considerando el año 1986 como igual a 100. En contenido de dicho cuadro puede observarse como en 1993 el gasto per cápita destinado a distribución de renta y riqueza asciende a 340.654 pesetas, habiéndose producido un claro crecimiento en dicha magnitud desde 1985, situándose el índice para 1993 en el 215.

Este comportamiento del gasto público per cápita en distribución de renta y riqueza ha sido

muy diferente en función de las políticas concretas que el mismo engloba, así mientras en pensiones, o asistencia sanitaria también se ha producido ese claro aumento en el gasto per cápita, en prestaciones como las de promoción social, por ejemplo, se ha producido un descenso. Por ello parece conveniente analizar cada una de las políticas consideradas dentro de este tipo de actuaciones públicas a fin de conocer de forma más concreta cual ha sido el comportamiento de las mismas.

—Pensiones. Como ya se señaló anteriormente la política de pensiones recoge la gestión y el abono de las pensiones contributivas tanto a los beneficiarios del sistema de Seguridad Social, cualquiera que sea su régimen de adscripción, como a los beneficiarios del sistema de clases pasivas. El gasto presupuestado para 1993 asciende a 5.879.857 millones de pesetas.

La evolución del colectivo de pensionistas de carácter contributivo, beneficiarios directos de esta política presupuestaria, permite comprobar como el crecimiento del gasto en pensiones ha ido en paralelo al aumento en el número de

CUADRO 15. DISTRIBUCION DE RENTA Y RIQUEZA

AÑO	PTS./HABITANTE	INDICE NOMINAL	INDICE REAL
1985	143.588	91	99
1986	158.538	100	100
1987	171.372	108	103
1988	188.304	119	109
1989	210.145	133	115
1990	244.981	155	129
1991	268.528	169	136
1992	311.650	197	156
1993	340.654	215	167

beneficiarios así como a un aumento en el gasto medio dedicado a cada uno de ellos, situándose en 1993 en 852.257 pesetas per cápita.

Así, en relación al crecimiento en el número de beneficiarios es preciso señalar que durante todo el período analizado puede observarse un aumento en el número pensionistas, que ha sido consecuencia, no solamente del aumento propio de la población de todo el país y de la elevación de la tasa de longevidad y tasa de actividad, sino también del resultado de la entrada en vigor de nuevas disposiciones legales dirigidos a la racionalización de los requisitos para tener derecho a ella.

Por otra parte, el cuadro n.º16 que recoge la evolución del gasto medio per cápita a lo largo del período considerado permite comprobar como éste, considerando el año 1986=100 se ha situado en términos reales en el 109. Este crecimiento se debe fundamentalmente a la revalorización continua de las pensiones que en

los últimos años se viene produciendo con efectos de 1 de enero, y que a partir de la Ley 26/1985, garantiza el poder adquisitivo de las cuantías de las pensiones mediante la aplicación de dicha revalorización anual.

De esta manera los pensionistas han visto crecer la cuantía media de su pensión a lo largo de todo el período tal y como puede comprobarse en el cuadro n.º 17. Dicha cuantía media se refiere exclusivamente a la pensión de jubilación que representa casi el 60% del total de las pensiones y que permiten valorar los efectos directos sobre los principales beneficiarios de esta política de gasto.

Sin embargo, hay que señalar que el aumento de la pensión media tiene su origen no sólo en la revalorización de las mismas, sino también en el efecto sustitución, que recoge el resultado económico derivado del movimiento de altas y bajas de pensiones, al ser la cuantía de las nuevas superior a la de aquéllas que causan baja definitiva.

CUADRO 16. PENSIONES

AÑO	PTS./HABITANTE	INDICE NOMINAL	INDICE REAL
1985	502.498	91	99
1986	552.717	100	100
1987	590.364	107	102
1988	618.657	107	97
1989	619.892	112	95
1990	699.922	127	101
1991	752.927	136	102
1993	852.257	154	109

CUADRO 17. EVOLUCION DE LA PENSION MEDIA DE JUBILACION

AÑO	PENSION MEDIA (Miles de pesetas por mes)
1985	28.000
1986	31.100
1987	33.500
1988	36.100
1989	39.400
1990	43.200
1991	48.000
1992	51.700

—Desempleo y prestaciones sociales. La política presupuestaria de protección por desempleo y otras prestaciones sociales, a las que se destinan, en el Presupuesto de 1993, 3.042.196 millones de pesetas, se compone de seis grandes campos de actuación: protección por desempleo, subsidios temporales por incapacidad transitoria, protección a la familia, prestaciones económicas de carácter asistencial, acción social y relaciones laborales. De todas ellas la protección por desempleo representa en el presupuesto de 1993 el 57% del gasto, los subsidios por incapacidad temporal y otras prestaciones sociales el 18,6%, repartiéndose el otro 24,4% entre los restantes programas de la política. Haciendo referencia exclusivamente a las prestaciones por desempleo, puede comprobarse que son éstas las que han provocado la mayor parte del crecimiento del gasto de esta política.

El nivel de protección derivado del gasto recogido en las Prestaciones por Desempleo puede ser medido a través de dos indicadores: por el número de parados que son beneficiarios de las prestaciones y por la cuantía de prestación que recibe cada beneficiario.

Se define la tasa de cobertura bruta como la relación por cociente entre el número de bene-

ficiarios de prestaciones económicas y el paro registrado, puede comprobarse como el comportamiento de la misma que queda recogido en el cuadro n.º 18, se caracteriza por dos notas:

—La tasa de cobertura aumenta de manera sensible, sobre todo en los últimos ejercicios considerados, recuperando la pequeña reducción que se produce en el bienio 1987-1988.

—La tasa de cobertura bruta alcanza en 1992 el 62,05%, siendo la tasa más elevada de cuantas se han registrado durante el período considerado.

Sin embargo, el aumento en el número de parados protegidos, que en términos absolutos se recoge en el cuadro n.º 19, ha sido correlativo hasta 1989 con el aumento en el número de preceptores del nivel asistencial, hecho este que modifica de manera notable el significado real y la calidad de la cobertura. Así, puede observarse como la distribución de los beneficiarios por regímenes ha ido variando a lo largo del período considerado, pudiendo observarse el siguiente comportamiento:

—Hasta 1990 se registra una notable pérdida relativa de los beneficiarios del nivel contributivo respecto a los beneficiarios del nivel asistencial

CUADRO 18. TASA DE COBERTURA DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO

AÑO	TASA DE COBERTURA BRUTA
1985	32,37
1986	31,46
1987	28,97
1988	28,83
1989	34,08
1990	42,97
1991	51,93
1992	62,05

CUADRO 19. EVOLUCION DE LOS BENEFICIARIOS DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO. Miles de personas

AÑO	BENEFICIARIOS
1985	1,331
1986	1,415
1987	1,372
1988	1,373
1989	1,389
1990	1,509
1991	1,629
1992	1,704

y de manera singular respecto a las prestaciones del Subsidio por Desempleo.

—En 1991 se observa por el contrario un sensible incremento del número de perceptores del nivel contributivo, de mayor intensidad que el registrado en el subsidio por desempleo, así como una reducción, también importante en el número de perceptores del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (REASS).

Este cambio en la evolución del número de beneficiarios por tipos de prestación llevaría a afirmar que el incremento del número de beneficiarios basado en el aumento del nivel asistencial no es correlativo con un aumento en

el volumen de gasto público en desempleo por parado, ya que las cuantías medias que perciben los parados difieren de forma notable en función del nivel en el que se encuentren, de forma que, por ejemplo, tomando como referencia el año 1992, la cuantía media de la prestación contributiva era 2, 4 veces la cuantía media del subsidio por desempleo y 3, 3 veces la cuantía de la prestación del subsidio REASS.

Estos datos llevan a pensar que el aumento del volumen del gasto en prestaciones por desempleo no es plenamente identificable con un aumento en el gasto público per cápita de los beneficiarios. En definitiva puede señalarse que si se considera tan sólo el nivel contributivo, ha

de mantenerse la idea de que el incremento del gasto público en prestaciones por desempleo no va acompañado del aumento del número de perceptores, y no ha ido unido a un aumento de la percepción individual dada la permanencia del sistema institucional vigente hasta abril de 1992.

Los cambios en las normas que rigen las prestaciones por desempleo introducidos por el Real Decreto-Ley, de 3 de abril, de Medidas Urgentes sobre Fomento de Empleo y Protección por Desempleo, de 1992, han dado lugar a una reducción de las prestaciones para los parados y a una mayor exigencia en cuanto al tiempo cotizado para tener derecho a las mismas, lo cual ha dado lugar a un descenso en el gasto medio asignado a cada beneficiario a pesar de que el gasto público en Prestaciones por Desempleo sigue aumentando.

—La política de Sanidad destina en 1993, 2.981.653 miles de pesetas a cubrir la asistencia sanitaria. La extensión a todos los ciudadanos del derecho a la asistencia sanitaria, lo que se conoce como universalización de la prestación, está contemplada en los artículos 79 y 80 de la

Ley General de Sanidad de 1986. Esta extensión se ha hecho efectiva mediante el Real Decreto 1088/1989, de 8 de septiembre, por el que se establece el reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria con idéntica extensión y contenido a la prevista en el Régimen General, a todos los españoles residentes en territorio nacional que carezcan de recursos suficientes.

Por todo ello puede considerarse a toda la población española como beneficiarios potenciales de esta política y comprobar como el fuerte crecimiento experimentado por la misma se ha traducido en un aumento también importante de gasto por beneficiario. Así, se recoge en el cuadro n.º 20 la evolución del gasto per cápita en sanidad, considerando la población española de derecho, tomando como índice 100 el año 1986, y puede comprobarse el fuerte incremento experimentado en dicho gasto. Si consideramos valores absolutos en 1993 el volumen de gasto sanitario por español se sitúa en 76.177 pesetas al año.

Los efectos de la política sanitaria sobre los beneficiarios habría que valorarlos analizando,

CUADRO 20. SANIDAD

AÑO	PTS./HABITANTE	INDICE NOMINAL	INDICE REAL
1985	28.233	94	102
1986	29.933	100	100
1987	32.995	110	105
1988	37.303	125	114
1989	43.845	146	124
1990	50.989	170	135
1991	57.880	193	145
1992	65.218	218	155
1993 (*)	76.177	254	172

(*) Estimación del INE.

además del gasto per cápita, la calidad de las prestaciones. A la mejora en la calidad de los servicios y a la agilización de las prestaciones se ha dedicado esfuerzo y recursos durante todos los años considerados, llevándose a cabo un acercamiento de los mismos al ciudadano. Puede decirse que los principales cambios en el sistema sanitario público afectan a la organización de los Centros Sanitarios, a la administración periférica del Insalud, a la mejora de los sistemas de información y al establecimiento de procedimientos de garantía de calidad.

Este interés por mejorar la calidad de las prestaciones se materializa en resultados directos si observamos lo que puede denominarse un indicador de la salud de la población. Así, por lo que se refiere a las enfermedades de declaración obligatoria puede observarse como éstas han descendido durante los últimos años, pasando de 22.222.637 en 1988 a 19.422.821 en 1992.

—La política de educación recogida en los Presupuestos Generales del Estado prescinde de todas aquellas actividades correspondientes a competencias asumidas por las Comunidades Autónomas. Por ello el indicador elegido en este caso es el número de alumnos del territorio

MEC que corresponden a aquellas Comunidades Autónomas a las que aún no les ha sido transferida esta competencia.

El gasto educativo sigue manteniéndose a un nivel elevado en el presupuesto de 1993, a pesar de que la disminución del número de nacimientos está ocasionando un descenso de la demanda, lo que se manifiesta en una clara reducción de alumnos de los niveles inferiores, ya que los niveles que corresponden a BUP, Formación Profesional y Universidad no se ven afectados aún por el descenso de la natalidad.

Esta evolución de la población, así como el crecimiento que ha experimentado, ha originado que el gasto per cápita por alumno, perteneciente al territorio MEC, haya crecido de forma acentuada y continua a lo largo del período analizado, con la única excepción del ejercicio presupuestario correspondiente a 1993 en el que se observa un ligero descenso, situándose en dicho año en 389.963 pesetas per cápita, lo que significa un índice real de 176 tomando como 100 el año 1986.

Es preciso señalar que, aunque se ha considerado como indicador sólo una parte de los

CUADRO 21. EDUCACION

AÑO	PTS./HABITANTE	INDICE NOMINAL	INDICE REAL
1985	140.180	94	102
1986	149.458	100	100
1987	155.812	104	99
1988	182.892	122	111
1989	210.317	141	119
1990	243.968	325	258
1991	387.794	259	195
1992	416.678	278	197
1993	389.963	261	176

CUADRO 22. BECAS CONCEDIDAS

AÑO	INFANTIL	BUP	FP I y II	UNIVERSIDAD
1985/86	31.419	110.811	55.225	80.198
1991/92	30.000	240.249	175.729	197.677
1992/93	30.000	240.249	175.729	197.677
1993/94	30.000	252.000	185.000	208.850

alumnos del territorio nacional, sin embargo, dentro de esta política se integra un programa destinado a becas, cuya gestión está en manos de la Administración Central, aunque dicho programa tan sólo explica poco más del 7% del total de esta política. En el cuadro n.º 22 se recoge la evolución de las becas concedidas en el período objeto de análisis por niveles educativos, donde se puede observar un ligero aumento en el número de las mismas:

—La política de vivienda tiene una escasa importancia presupuestaria, al ser una de las competencias transferidas al ámbito de las Comunidades Autónomas, concretándose en 100.549 millones de pesetas para 1993, y se materializa básicamente en subvenciones, bien sean de tipo directo, bien sean reducciones de los tipos

de interés de mercado. A esta clase de ayudas hay que añadir otras de tipo indirecto, que se refieren a medidas cuyo objetivo es incidir en el coste de las viviendas, eliminando las rigideces existentes en todo el proceso productivo del sector.

En el caso de esta política de gasto es preciso señalar que las dotaciones en ella recogidas financian compromisos nacidos en el desarrollo de políticas diseñadas en años anteriores. Por ello, por ejemplo, las cifras de política de vivienda que figuran en el Presupuesto de 1993 recogen el conjunto de subvenciones, subsidios de interés y anticipos comprometidos en políticas anteriores, las subvenciones otorgadas como consecuencia del desarrollo del Plan 1992/95, así como de otro conjunto de acciones.

CUADRO 23. VIVIENDA

AÑO	PTS./HABITANTE	INDICE NOMINAL	INDICE REAL
1985	1.740	103	112
1986	1.693	100	100
1987	1.842	109	104
1988	2.265	134	122
1989	2.006	119	101
1990	2.395	141	112
1991	2.576	141	106
1992	2.568	152	108
1993	2.569	152	103

CUADRO 24. PROMOCION SOCIAL

AÑO	PTS./HABITANTE	INDICE NOMINAL	INDICE REAL
1985	6.846	86	93
1986	7.983	100	100
1987	6.794	85	81
1988	6.670	84	76
1989	6.127	77	65
1990	4.382	55	44
1991	4.100	51	38
1992	3.944	49	35
1993	3.975	50	34

El gasto dedicado a esta política ha crecido tanto en valores absolutos como en valores relativos si consideramos la población española como beneficiaria, al menos potencial, de las prestaciones derivadas de esta política presupuestaria dedicando, en 1993, 2.569 per cápita. El crecimiento del gasto per cápita puede contemplarse en el cuadro n.º 23.

—La agrupación de programas denominada promoción social recoge dos tipos de progra-

mas integrados en otras políticas no individualizadas que tienen asignados en el presupuesto de 1993 una reducida cuantía de 5.883 millones de pesetas, siendo los beneficiarios de las mismas los colectivos de mujeres y jóvenes.

Si agrupamos la población española beneficiaria potencial de esta política de gasto, debemos referirnos al colectivo de mujeres y jóvenes considerando a estos últimos los comprendidos entre 15 y 24 años. Así, puede comprobarse

CUADRO 25. PROTECCION SOCIAL

AÑO	PTS./HABITANTE	INDICE NOMINAL	INDICE REAL
1985	4.208	89	97
1986	4.750	100	100
1987	5.518	116	110
1988	6.220	131	119
1989	4.011	84	71
1990	4.371	92	73
1991	4.919	104	78
1992	5.386	113	80
1993	5.295	111	75

como el gasto per cápita en materia de promoción social ha evolucionado de forma contraria al gasto en valores absolutos, dedicando en el último año 3.975 pesetas per cápita. Es decir, el colectivo al que va dirigido el gasto comprendido en esta política ve disminuir el volumen de gasto per cápita a él asignado a pesar del crecimiento tan importante que ha experimentado esta política presupuestaria, pasando de un índice 100 en 1986 a un índice real de 34 en 1993.

—Por lo que se refiere a los programas que corresponden a protección social puede decirse que se trata de programas que se recogían, al igual que en el caso anterior, en el apartado de otras políticas no individualizadas. Deben considerarse como beneficiarios potenciales de estas actuaciones públicas a toda la población española, lo que nos llevaría al indicador de gasto per cápita recogido en el cuadro n.º 25 en el que puede comprobarse que en 1993 el volumen de gasto destinado a protección social per cápita alcanza 5.295 pesetas.

De dicho cuadro puede concluirse que las oscilaciones producidas en el volumen de gasto asignado a este conjunto de programas, son similares si consideramos su cuantía en términos globales o en términos per cápita.

—Los programas recogidos en bienestar comunitario provienen de otras políticas no individualizadas y como puede comprobarse en el cuadro n.º 26 el volumen de gasto destinado a ellos, si se considera la población española como beneficiaria potencial, alcanza una cifra de gasto per cápita muy reducida, 679 pesetas en 1993.

La evolución del gasto per cápita recogido en el cuadro anterior, refleja las oscilaciones de los mismos reflejada ya anteriormente comentados, aunque si consideramos el período 1986-1993 el índice nominal nos permite comprobar que dicho gasto per cápita ha crecido un 36%, aunque en términos reales dicho crecimiento no se produce.

CUADRO 26. BIENESTAR COMUNITARIO

AÑO	PTS./HABITANTE	INDICE NOMINAL	INDICE REAL
1985	517	103	112
1986	501	100	100
1987	431	86	82
1988	458	92	84
1989	530	106	90
1990	503	101	80
1991	528	106	80
1992	477	95	67
1993	679	136	92

—El contenido de la política de cultura se deriva igualmente de programas que se han extraído de otras políticas no individualizadas. El indicador elegido en este caso, para reflejar el comportamiento del gasto en relación a sus beneficiarios, ha sido la población total.

Así, en el cuadro n.º 27 podemos comprobar como el comportamiento de los mismos se concreta en una dotación presupuestaria de 2.140 pesetas per cápita en 1993. Es importante resaltar el hecho de que el incremento del gasto en términos globales ha dado lugar también a un claro aumento del gasto per cápita pasando de un índice 100 en 1986 a un índice real de 108 en 1993.

IV. 3. Intervención económica

Los recursos presupuestados contenidos en los Presupuestos Generales del Estado destinados a la intervención económica, tanto en factores, como en sectores productivos, así como a la regulación económica, comercial y financiera, se han incrementado en casi un billón de pesetas

entre 1985 y 1993. El gasto por habitante pasa así de 45.777 pesetas el primer año a las actuales 69.602 pesetas, un 20% en términos reales. En esta evolución se pueden diferenciar tres períodos. El primero, entre 1985 y 1986, de reducción del gasto, motivado fundamentalmente por el cambio orgánico. Un segundo, comprendido entre 1986 y 1989, de fuerte crecimiento del gasto presupuestado coincidente con la fase de mayor crecimiento de la economía. Finalmente, a partir de 1990, se produce una práctica estabilización de los recursos por habitante.

Este conjunto de actuaciones presenta una heterogeneidad muy alta y ha estado sometido a modificaciones orgánicas significativas a lo largo del período que dificultan su análisis conjunto y hace necesaria su consideración individualizada. Con el objeto de homogeneizar las comparaciones y considerando que los gastos de intervención están destinados, en última instancia, a la satisfacción de necesidades colectivas, se utilizan los recursos per-cápita.

—Los gastos destinados a la promoción de empleo mantienen una proporción creciente aunque irregular a lo largo del período, pasando

CUADRO 27. CULTURA

AÑO	PTS./HABITANTE	INDICE NOMINAL	INDICE REAL
1985	1.361	102	111
1986	1.335	100	100
1987	1.405	105	100
1988	1.678	126	115
1989	2.033	152	129
1990	2.208	165	131
1991	2.211	166	125
1992	2.157	162	115
1993	2.140	160	108

CUADRO 28. GASTOS DE INTERVENCION ECONOMICA

AÑO	PTS./HABITANTE	INDICE NOMINAL	INDICE REAL
1985	45.777	110	118
1986	41.508	100	100
1987	50.582	122	117
1988	56.677	137	127
1989	65.105	157	139
1990	68.524	165	139
1991	69.742	168	135
1992	67.461	163	122
1993	69.602	168	120

de 3.235 pesetas por habitante en 1985 a 8.346 pesetas en 1993 y alcanzando su nivel máximo en 1990, con 10.262 pesetas. Tanto en términos nominales como reales aumentan considerablemente, triplicándose el número de contratos acogidos a fomento de empleo. El incremento resulta especialmente significativo entre 1987 y 1990, período de mayor crecimiento económico.

—El gasto presupuestado en transporte recoge principalmente las subvenciones a RENFE y su evolución viene marcada por las pérdidas de explotación de la empresa. Los recursos destinados a esta política varían entre las 4.767 pesetas por habitante en 1985 y las 6.331 pesetas existentes actualmente. Estas cantidades, que alcanzan su máximo nivel en términos reales en 1990, mantienen estable su evolución a lo largo de todo el período.

—El gasto en infraestructuras mantiene un crecimiento muy significativo a lo largo de todo el período analizado, que es preciso matizar en dos sentidos. Por un lado, las inversiones en infraestructuras han constituido el margen de ajuste en la ejecución presupuestaria,

modificándose en algunos ejercicios las previsiones iniciales de gasto. Por otro, los cambios orgánicos han alterado su cuantía real, al pasar los aeropuertos y más recientemente los puertos a ser considerados como entes públicos ajenos a los créditos contenidos en los Presupuestos Generales del Estado. Con todo, la evolución del gasto presupuestado resulta espectacular, pasando de 7.732 pesetas por habitante en 1985 a 19.579 pesetas actualmente y alcanzando su máximo nivel en 1991. Su cuantía en términos reales se multiplica por 3,6 durante la etapa de mayor crecimiento económico, siendo la red de carreteras del Estado su principal destinataria. Así, el Plan de carreteras ha supuesto un incremento de 4.179 kilómetros en la red de alta capacidad —autopistas, autovías y circunvalaciones— y 7.240 kilómetros en carreteras de dos carriles.

—El gasto en regulación y sectores productivos presenta una alta variabilidad. Los recursos destinados a la agricultura, incluidas las infraestructuras vinculadas al sector, presenta un ligero incremento, más acentuado en el último ejercicio presupuestario. Los gastos pasan de 13.388 pesetas por habitantes en 1985 a

CUADRO 29. PROMOCION DE EMPLEO

AÑO	PTS./HABITANTE	INDICE NOMINAL	INDICE REAL
1985	3.235	116	124
1986	2.793	100	100
1987	5.867	210	205
1988	6.775	243	233
1989	8.834	316	298
1990	10.262	367	341
1991	8.200	294	261
1992	7.771	278	237
1993	8.346	299	251

19.328 pesetas en 1993, recuperándose los niveles de 1988. Su estrecha vinculación con la Política Agrícola Comunitaria dejan un estrecho margen de maniobra a las autoridades presupuestarias, limitándose éstas, en su mayor parte, a canalizar a través del FORPPA los recursos provenientes del Fondo de Orientación y Garantía Agraria.

—El gasto en industria ha disminuido fuertemente a lo largo de todo el período, representando actualmente el 35% del presupuestado en 1985. Esta disminución, desde 15.205 pesetas por habitante en 1985 a 5.276 pesetas en 1993, está motivada por la recuperación de los resultados del sector industrial y la culminación de los programas de reconversión. Los cambios orgánicos y funcionales del Instituto Nacional de Industria y, sobre todo, el saneamiento y reestructuración de sus empresas, así como la aplicación del Plan Energético Nacional han permitido reducir su dimensión presupuestaria, que sigue siendo, sin embargo, significativa en el sector de la minería, especialmente en el caso de HUNOSA.

—Los recursos destinados a turismo representan una escasa relevancia presupuestaria

orientada a consolidar y desarrollar el sector y a gestionar los establecimientos turísticos pertenecientes al Estado. Actualmente representan, en términos reales, el 25% de los existentes en 1986, con sólo 409 pesetas por habitante.

—Finalmente, los recursos destinados a regulación económica, financiera y comercial comprenden un amplio conjunto de programas de gasto heterogéneo, sujetos a modificaciones. Actualmente, en términos cuantitativos, corresponden a la gestión del Patrimonio del Estado, el fomento a la exportación, los seguros y los imprevistos y funciones no clasificadas. En conjunto han pasado de representar 24.324 pesetas por habitante en 1985 a 10.332 pesetas en 1993, manteniéndose estables en valores absolutos en los últimos cuatro ejercicios y representando menos de la mitad del gasto de mediados de la década anterior.

IV. 4. Financiación de Administraciones Públicas

Las políticas con un comportamiento más autónomo dentro del cada vez menor carácter discrecional que tiene el instrumento presu-

CUADRO 30. TRANSPORTE

AÑO	PTS./HABITANTE	INDICE NOMINAL	INDICE REAL
1985	4.767	111	119
1986	4.276	100	100
1987	4.541	106	101
1988	5.461	128	118
1989	6.149	144	126
1990	6.785	159	133
1991	6.467	151	118
1992	6.821	160	119
1993	6.331	148	100

CUADRO 31. INFRAESTRUCTURAS

AÑO	PTS./HABITANTE	INDICE NOMINAL	INDICE REAL
1985	7.732	126	134
1986	6.154	100	100
1987	9.137	148	143
1988	10.670	173	163
1989	17.065	277	259
1990	21.252	345	319
1991	24.450	397	364
1992	20.010	325	284
1993	19.579	318	270

puentario son las englobadas en este apartado, obedeciendo a acuerdos generales de financiación con un elevado grado de automatismo. Considerados conjuntamente, los recursos destinados a la financiación de otros niveles de gobierno han pasado de suponer 19.034 pesetas por habitante en 1985 a 95.187 pesetas en 1993. Este incremento tan significativo obedece, por un lado, a la profundización del proceso descentralizador que caracteriza al Sector Público español en los últimos años y, por otro, a nuestra incorporación al ámbito comunitario.

En ambos casos, las repercusiones presupuestarias resultan evidentes, suponiendo cerca de tres billones de pesetas de diferencia en menos de una década.

—La financiación de las Administraciones Territoriales en España se apoya, en buena medida, en las transferencias proporcionadas por la Administración Central. El crecimiento global y sostenido de los recursos canalizados con este fin —de 19.034 pesetas por habitante en 1985 a 74.786 pesetas en 1993— encuentra saltos signi-

ficativos en los ejercicios presupuestarios que marcan las revisiones de los modelos de financiación, tanto en el ámbito autonómico como local. Así, se puede observar como en 1987, 1989 y 1992 se producen incrementos importantes, coincidentes con la entrada en vigor de las revisiones en los sistemas de participación en los ingresos del Estado de las Comunidades Autónomas (1987 y 1992) y de las Corporaciones Locales (1989).

—La contribución de España al presupuesto comunitario, consecuencia de nuestra pertenencia a la Comunidad Europea, se manifiesta cre-

ciente a medida que se va cumpliendo la fase transitoria y se revisan las perspectivas financieras. Así, de las 5.818 pesetas por habitante correspondiente a 1986 se llega a las 20.400 pesetas de 1993, triplicándose en términos reales las aportaciones españolas per-cápita en tan sólo siete años.

IV. 5. Deuda pública

Los recursos presupuestarios destinados a financiar el servicio de la deuda pública —intere-

CUADRO 32. GASTO POR HABITANTE (pts.)

AÑO	AGRICULTURA	INDUSTRIA	REGUL.	TURISMO
1985	13.388	15.205	24.324	491
1986	11.805	14.963	22.604	561
1987	12.987	11.386	6.352	313
1988	16.353	12.896	4.114	408
1989	12.198	4.976	15.514	369
1990	12.615	5.178	12.061	393
1991	14.066	5.543	10.567	449
1992	14.558	5.571	12.327	405
1993	19.328	5.276	10.332	409

CUADRO 33. FINANCIACION DE ADMINISTRACIONES PUBLICAS

AÑO	PTS./HABITANTE	INDICE NOMINAL	INDICE REAL
1985	19.034	58	66
1986	32.656	100	100
1987	39.944	122	117
1988	44.479	136	126
1989	53.874	165	147
1990	61.397	188	162
1991	67.494	207	174
1992	82.120	251	210
1993	95.187	291	243

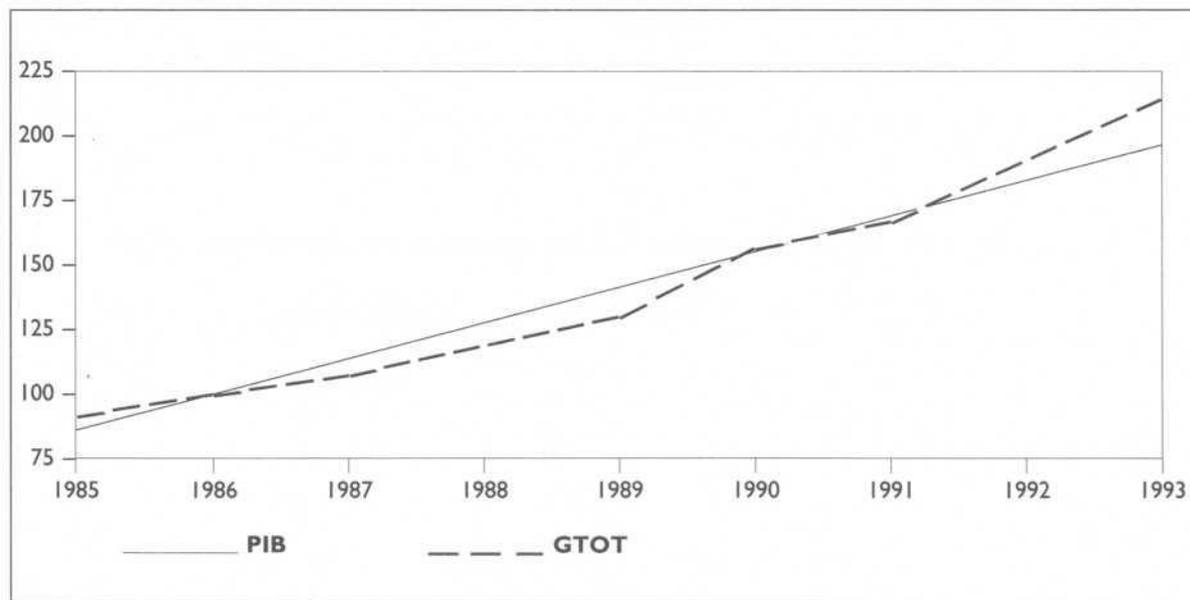
ses y amortizaciones— han experimentado el mayor crecimiento de todas las políticas de gasto en el período analizado. La generalización del recurso al endeudamiento para financiar los déficit públicos existentes, la elevada dimensión de éstos a lo largo del período y los altos tipos de interés de mercado, eliminados los incentivos

fiscales, a los que deben hacer frente las emisiones de títulos públicos, explican este incremento. El gasto anual en deuda por habitante pasa de 22.829 pesetas en 1985 a 102.923 en 1993, con un aumento real de 228 puntos porcentuales en el período.

CUADRO 34. DEUDA PUBLICA

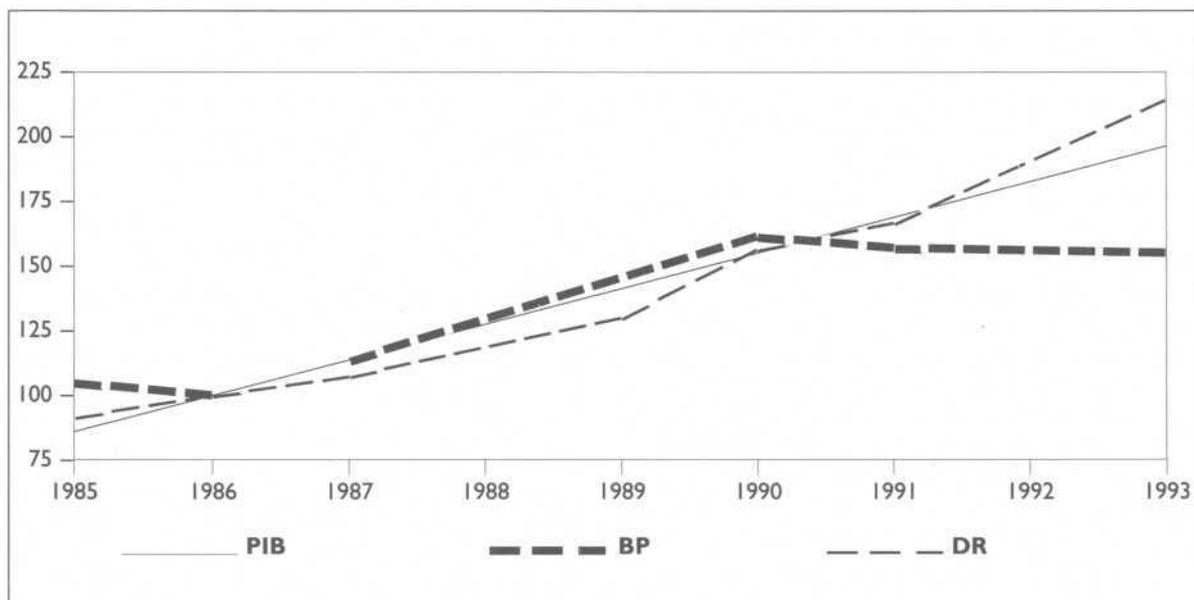
AÑO	PTS./HABITANTE	INDICE NOMINAL	INDICE REAL
1985	22.829	81	89
1986	28.210	100	100
1987	28.040	99	94
1988	31.607	112	102
1989	36.720	130	112
1990	61.460	218	192
1991	66.692	236	203
1992	89.316	317	276
1993	102.923	365	317

G.27.



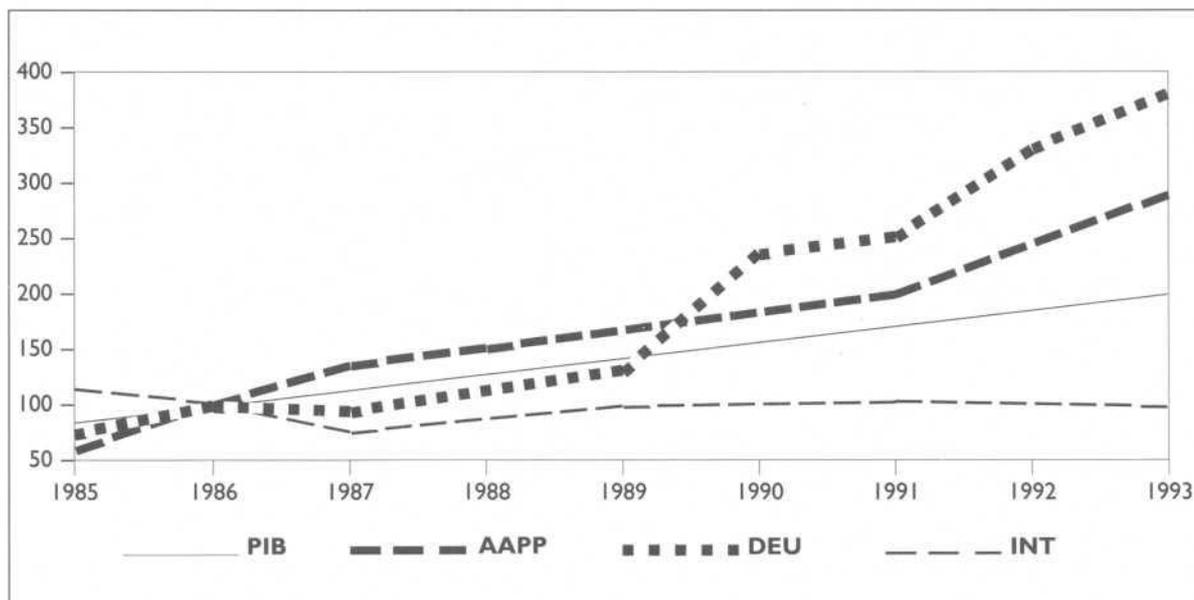
FUENTE: P. G. E. y elaboración propia

G.28.



FUENTE: P. G. E. y elaboración propia

G.29.



FUENTE: P. G. E. y elaboración propia

CONSIDERACIONES FINALES

A la vista de la evolución de las políticas de gasto en el proceso de convergencia europea, cabe resalta los siguientes rasgos característicos del comportamiento del gasto público.

—La presencia del Sector Público en la economía española ha adquirido una dimensión muy significativa a lo largo de los últimos años, que se pone de manifiesto en la absorción de recursos por parte de las Administraciones Públicas —consumo y formación bruta de capital fijo—. Igualmente, esta mayor participación pública en la economía se refleja en el comportamiento de otros indicadores —ahorro nacional y capacidad o necesidad de financiación del conjunto de la economía—.

—A lo largo de la última década el grado de descentralización de las Administraciones Públicas ha sido creciente, lo que dificulta el análisis conjunto del Sector Público, dada la relevancia de las Administraciones Territoriales, especialmente en el consumo y la inversión pública.

—Los principales indicadores de las Administraciones Públicas en la Comunidad Europea muestran, en el período 1985-91, diferencias sustanciales, evolucionando de forma distinta. Sin embargo, las desigualdades entre España y los principales países comunitarios —Francia, Alemania y Gran Bretaña— no resultan importantes, mostrando así un alto grado de convergencia de las magnitudes presupuestarias. Por el contrario, Italia presenta los principales desajustes en los indicadores del Sector Público.

—Desde un punto de vista funcional, las actuaciones de las Administraciones Públicas de los cinco Estados mencionados muestran algunas diferencias. Así, España presenta una mayor proporción en gastos de bienes económicos —sectores productivos, transportes y comunicaciones y otros bienes y servicios— y en gastos no clasificados. Por el contrario, presenta un menor

gasto relativo en prestaciones y bienes sociales, así como en gastos generales.

—El conjunto de las políticas de gasto contenidas en los Presupuestos Generales del Estado muestra una desigual tendencia a lo largo del período considerado, poniéndose de relieve las prioridades presupuestarias y el carácter cíclico de algunas intervenciones.

—Ordenando el conjunto de las actuaciones públicas recogidas en los Presupuestos Generales del Estado consolidados en cinco tipos de intervenciones, su evolución muestra el siguiente comportamiento.

—Los gastos destinados a la provisión de bienes públicos tradicionales incrementan su dotación presupuestaria a un menor ritmo que el conjunto de los gastos.

—Los gastos de distribución de renta y riqueza suponen el principal destino de los créditos presupuestarios a lo largo de todo el período. Su ritmo de crecimiento ha sido significativo y superior al experimentado por el gasto total.

—Los gastos inicialmente presupuestados de intervención económica crecen de una manera muy reducida, produciéndose un descenso en su participación en el gasto total. Sin embargo, las partidas que lo integran presentan una evolución diferenciada.

—Los gastos destinados a financiar las actuaciones de otros niveles jurisdiccionales —Administraciones Territoriales y Comunidad Europea— se incrementan de forma considerable, poniéndose de relieve la dimensión presupuestaria de los procesos simultáneos de descentralización e integración.

—Por último, los recursos destinados a financiar el servicio de la deuda pública han aumentado significativamente su dimensión.

–Este comportamiento del gasto es analizado, finalmente, en relación a los beneficiarios potenciales de las distintas políticas presupuestarias. Para ello, se diferencia entre aquellas actuacio-

nes que tienen como destinatarios a toda la población, de las que permiten una mejor identificación de los colectivos a los que van dirigidos los distintos programas de gasto.



FUNDACION BBV

Gran Vía, 12 - 48001 BILBAO
Alcalá, 16 - 28014 MADRID