
La evolución del gasto público de la Comunidad Autónoma de Andalucía: 1983-1999

José Sánchez Maldonado
J. Salvador Gómez Sala

1. Introducción

A lo largo de las páginas que siguen vamos a centrar nuestra atención en el análisis de la evolución de los Presupuestos de gastos de la Comunidad Autónoma de Andalucía desde 1983 a 1999, a fin de identificar las características más sobresalientes que presentan los mismos.

La consideración del presupuesto como expresión contable del plan económico de la Hacienda Pública para un período de tiempo determinado, resulta válida cualquiera que sea la dimensión o nivel de la Hacienda Pública al que nos refiramos (Cortecero Montijano, J.A. y López García, J., 1990). Por ello puede defenderse una cierta identidad, tanto conceptual, teleológica como técnica, de la institución presupuestaria en los ámbitos autonómico, estatal o local.

Sin embargo también es evidente, dada la especial configuración que revisten en España cada una de las Administraciones Públicas (AA. PP.), que el contenido del documento presupuestario de cada una de ellas habrá de presentar matices propios que servirán para otorgarle una conformación concreta y distinta a los de las demás Administraciones. Esta especial configuración es lógicamente el resultado del distinto ámbito competencial de las diferentes AA.PP., que se deriva de la peculiar organización territorial del Estado que recoge el Título VIII de la Constitución Española.

Como es bien conocido, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) diseñó una hacienda para las Comunidades Autónomas de régimen común que ofrece un tratamiento asimétrico de los ingresos y gastos públicos descentralizados. Así, nos encontramos con un sistema que se caracteriza por una total autonomía desde el lado del gasto público (autonomía en cuanto a su estructura pero no tanto en cuanto al nivel del mismo, que obviamente viene condicionado por la disponibilidad de ingresos), frente a un nivel mínimo de autonomía financiera. Y aunque las últimas modificaciones en el sistema de financiación de las CCAA han pretendido aumentar la autonomía por el lado de los ingresos, continúa siendo cierto que las de régimen común siguen contando con una escasa responsabilidad fiscal real.

A pesar de ser este un rasgo importante de las AAPP territoriales en nuestro país, lo cierto es que son bastante más numerosos los estudios relativos a la financiación de las CC.AA., y por supuesto es mucho mayor la trascendencia pública a nivel de medios de comunicación de este tipo de cuestiones. Ello nos ha movido a tratar de estudiar la evolución reciente de la vertiente presupuestaria del gasto de estas Administraciones, que adquiere una especial relevancia si se da por bueno el modelo de Estado diseñado en la Constitución, en la LOFCA y en los Estatutos de Autonomía de las CC.AA. de régimen común.

Resulta especialmente importante el estudio del gasto de las CC.AA. si se considera que dicho modelo (frente a la tradicional insistencia a cerca de sus desventajas en términos de corresponsabilidad fiscal de los gobiernos locales) permite que estas Administraciones puedan centrarse en ser buenas gestoras de las importantes competencias que están asumiendo, aún sabiendo que sus recursos están limitados y que los obtienen fundamentalmente en la forma de participación en los ingresos del Estado. Este diseño que tanto se ataca con relación a las CC.AA. es, con sus matizaciones¹, bien admitido para las otras AA.PP. territoriales —las locales—, para las que no es frecuente reclamar una mayor corresponsabilidad fiscal.

En concreto nuestro estudio va a centrarse en las previsiones iniciales sobre el gasto público, y no en las liquidaciones presupuestarias. Por lo que respecta en particular a la CC.AA. andaluza, la información presupuestaria utilizada está referida a la actividad financiera desarrollada por los subsectores “Junta de Andalucía” y “Organismos Autónomos”, excluyéndose la realizada por las Empresas Públicas Autonómicas.

El período analizado abarca desde 1983 a 1999, esto es el grueso de la vida de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aunque por el transcurso temporal del proceso de transferencias es a partir de 1987 cuando se alcanza, prácticamente, el techo competencial, de modo que desde ese momento el examen temporal de gastos es, sin duda, más relevante.

El análisis de la composición y evolución del Presupuesto de Gastos de la Comunidad Autónoma de Andalucía a lo largo del período 1983-1999, como es habitual en el estudio de esta materia, lo llevamos a cabo atendiendo a la triple clasificación de los gastos públicos: económica, funcional y orgánica; y ello a pesar de las limitaciones que entraña el análisis orgánico para un período de tiempo tan dilatado, a lo largo del cual se han producido numerosos cambios en la estructura de la junta de Andalucía y de los Organismos Autónomos.

La clasificación funcional es la que nos permite conocer las materias o políticas a las que se les destinan los créditos; por su parte, la distribución orgánica presenta el gasto según el centro que lo gestiona, y finalmente, la económica indica el empleo de los créditos en atención al carácter económico de las operaciones realizadas.

Para completar esas presentaciones más clásicas, se estudiarán los gastos en atención a las principales políticas de gasto a las que los mismos van dirigidas, tal como son diseñadas en los sucesivos presupuestos de la Comunidad Autónoma. Las políticas de gasto se desarrollan mediante programas, los cuales representan intervenciones públicas diferenciadas en los que se articulan los recursos que se destinan en cada año para el logro de objetivos específicos. Esta forma de presentación presupuestaria viene siendo utilizada por la Junta de Andalucía desde comienzos de los años noventa, debido a que es más eficaz para la asignación de recursos en función de las prioridades que se establecen en cada momento, y a que facilita la evaluación de los resultados alcanzados con las actuaciones que se lleven finalmente a cabo.

Seguidamente, se intentará analizar la manera según la cuál ha evolucionado la contribución de las diversas partidas presupuestarias al conjunto de la economía andaluza, a través de la clasificación operativa del gasto, así como por medio del análisis de la aportación del presupuesto a la producción regional.

Para terminar, se presta una especial atención a la evolución de la inversión pública llevada a cabo por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía, analizando el distinto grado de importancia de esta partida de gasto entre las diversas funciones y políticas a las que el mismo sirve.

1. Las entidades locales se financiaron en 1996, por término medio del conjunto del Estado, en un 37% aproximadamente por medio de transferencias procedentes de otras AAPP; correspondiendo algo menos del 30% de sus ingresos a transferencias corrientes y algo más del 7% a transferencias de capital.

Cuadro 1. Gasto de las Administraciones Públicas (participación en el PIB).

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Administraciones Centrales	33,46	32,91	31,71	31,40	31,99	31,53	33,21	34,19	37,27	35,77	35,66
Estado y OAAA	19,88	16,85	15,74	15,12	15,36	14,33	14,97	14,68	16,86	15,82	16,57
Seguridad Social	13,15	12,58	12,44	12,58	12,65	13,07	13,88	14,64	15,47	15,16	14,53
Administraciones Territoriales	9,13	9,22	9,24	9,68	10,57	12,12	12,07	12,20	12,39	12,26	11,58
Comunidades Autónomas	4,39	4,81	4,97	5,27	5,83	7,02	6,90	6,99	7,14	7,04	7,01
Corporaciones Locales	4,74	4,41	4,27	4,41	4,74	5,10	5,17	5,21	5,25	5,22	4,57
Total AAPP	42,59	42,13	40,95	41,08	42,56	43,65	45,28	46,39	49,66	48,03	47,24
CCAA DE ANDALUCÍA											
s/ PIB Nacional	1,70	1,63	1,86	1,99	2,29	2,42	2,46	2,60	2,70	2,78	2,73
s/ VAB c.f. Andalucía	13,54	13,52	15,18	16,27	18,99	19,45	19,61	21,12	21,79	22,60	22,11

Fuente: Funcas.

2. Evolución del gasto de las Comunidades Autónomas

Los cuadros 1 a 3 y los gráficos 1 a 4 ilustran con bastante claridad y a grandes rasgos acerca de la evolución de la importancia relativa del gasto de las Comunidades Autónomas españolas, tanto en su participación en el conjunto de las Administraciones Públicas (AA.PP.) españolas como en cuanto a su composición.

En el conjunto de las Administraciones Públicas (AA.PP.) (cuadro 1 y gráfico 1) se observa como de 1985 a 1990 se produce un importante aumento en la participación relativa del gasto público del conjunto de las CC.AA. en el PIB, que pasa del 4,39% al 7,02%, para mantenerse relativamente estable entorno a esta cifra con posterioridad. Curiosamente durante este período, segunda mitad de la década de los ochenta, cuando se está llevando a cabo y consolida el grueso del proceso de transferencias a las CC.AA., el peso relativo del gasto del conjunto de las AA.PP. españolas se mantiene relativamente estable (del 42,59% se eleva al 43,65% del PIB, tras un leve descenso). En cambio, es esta una etapa en la que se altera de manera apreciable la composición, sobre todo desde un punto de vista territorial, del gasto público español, dado que el aumento del que llevan a cabo las Comunidades Autónomas va acompañado por una disminución sensible del correspondiente al Estado y sus Organismos Autónomos (OO.AA.) (que cae del

19,88% del PIB en 1985 al 14,33% en 1990), mientras que los de la Seguridad Social y de las Corporaciones Locales se mantienen relativamente estables (sobre el 13% y 5%, respectivamente).

En fin, como se pone de manifiesto en el gráfico 2, de 1985 a 1990 el peso relativo del gasto de las CC.AA. y del Estado evolucionan en sentidos opuestos, pareciendo por tanto que el aumento del primero se produce sobre todo a expensas del segundo, como era lógico esperar. Sin embargo, la relación entre ambas magnitudes desaparece o se torna levemente positiva a partir de 1991, de tal modo que la práctica estabilización de la importancia relativa del gasto de las CC.AA. no impide que el gasto del Estado aumente, y que en conjunto lo haga de manera muy significativa el del conjunto de las AA.PP. (del 43,56% del 1990 pasa al 47,24% en 1995, tras superar los cuarenta y nueve puntos del PIB en 1993).

El cuadro 2, así como los gráficos 3 y 4, nos ilustran a cerca de la evolución del gasto de las diversas CC.AA. entre 1984 y 1998, por ser 1984 el año en el que todas las Comunidades disponen ya por primera vez de marco estatutario aprobado y 1998 el último año para el que están actualmente disponibles de una forma homogénea las cifras correspondientes a las diecisiete Comunidades Autónomas. Se observa como el gasto de todas las CC.AA. se eleva desde los 1.350 miles de millones de pesetas en 1984, a más de 10.200 en 1998. Se aprecia como en esta última fecha, el 65,8% de todo ese gasto lo realizan las cinco

Gráfico 1. Gasto público por niveles de gobierno (% del PIB).

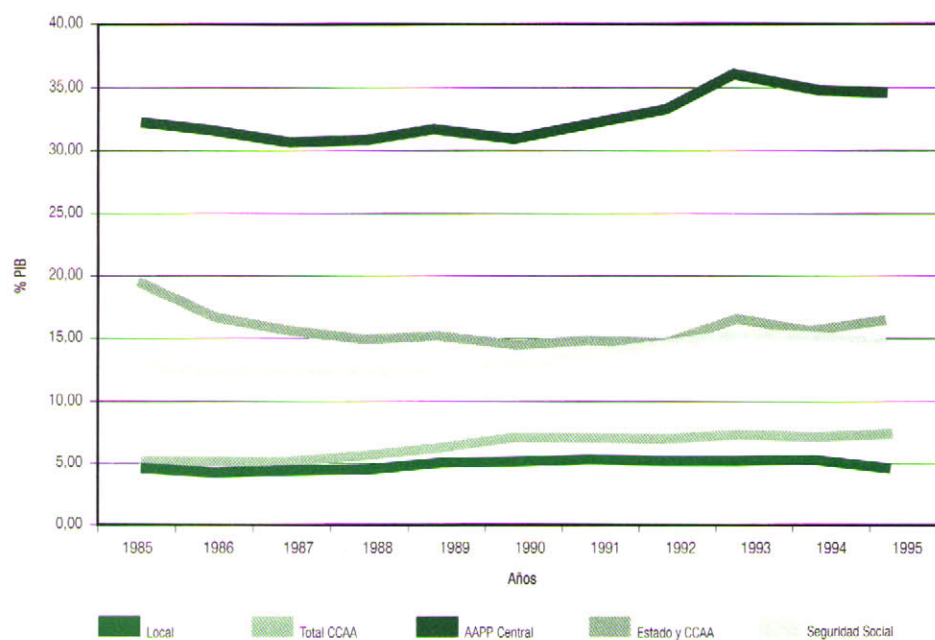
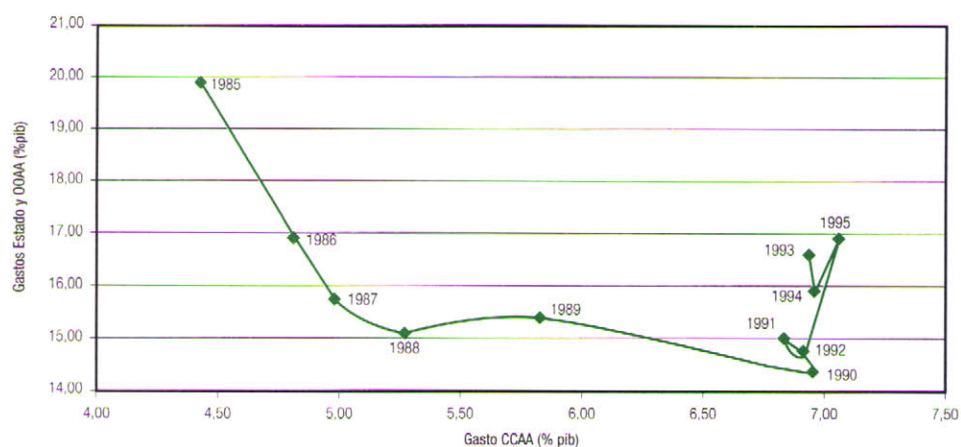


Gráfico 2. Relación gasto CCAA y Estado.



Cuadro 2.1. Evolución de los presupuestos consolidados de las CC.AA.1984-1997.

	(Millardos de pesetas)			(porcentajes)		
	1984	1990	1998	1984	1990	1998
Andalucía	398,5	1.215,8	2.464,5	29,4	24,9	23,9
Canarias	46,1	193,9	522,0	3,4	4,0	5,1
Cataluña	334,4	1.064,6	1.823,3	24,7	21,8	17,7
Galicia	106,0	354,5	912,6	7,8	7,3	8,9
C. Valenciana	97,6	557,8	1.045,6	7,2	11,4	10,2
Total art. 151	982,6	3.386,7	6.768,0	72,6	69,3	65,8
Aragón	16,8	60,5	239,5	1,2	1,2	2,3
Asturias	20,8	66,6	165,4	1,5	1,4	1,6
Baleares	7,3	25,0	120,7	0,5	0,5	1,2
Cantabria	13,7	49,9	80,3	1,0	1,0	0,8
Castilla-León	37,0	150,4	403,9	2,7	3,1	3,9
Castilla- La Mancha	27,8	125,6	452,7	2,1	2,6	4,4
Extremadura	15,4	85,5	253,8	1,1	1,8	2,5
Madrid	39,8	298,6	40,1	2,9	6,1	0,4
Murcia	17,1	62,4	569,3	1,3	1,3	5,5
La Rioja	5,2	23,4	143,7	0,4	0,5	1,4
Total art. 143	201,0	947,9	2.469,3	14,8	19,4	24,0
Navarra	49,2	124,5	318,3	3,6	2,5	3,1
País Vasco	120,6	428,5	737,0	8,9	8,8	7,2
<i>Total Régimen foral</i>	<i>169,8</i>	<i>552,9</i>	<i>1.055,3</i>	<i>12,5</i>	<i>11,3</i>	<i>10,3</i>
Total	1.353,4	4.887,5	10.292,7	100,0	100,0	100,0

Fuente: Dirección Gral. de Cooperación Autonómica.

Comunidades que accedieron a la Autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución española de 1978, el 10,3% las Comunidades forales (que junto a las anteriores tienen un nivel de competencias de gasto más elevado), y el restante 24% corresponde las Comunidades del artículo 143.

Se observa también como las CC.AA. con más elevada autonomía de gasto accedieron a ese nivel competencial con mayor rapidez, ya que la participación del gasto de las Comunidades del artículo 151 y de las forales en el de todas las CC.AA. ha venido descendiendo significativamente durante el periodo analizado. Por su parte, el gasto de la Comunidad Autónoma

de Andalucía, que representaba el 29,4% del total en 1984, ha disminuido también su participación al 23,9% en 1998. A pesar de ello, el gasto gestionado por la Comunidad de Andalucía sigue próximo a la cuarta parte del realizado por las diecisiete CC.AA. españolas.

Tomando como referencia el año 1990², por ser el ejercicio en el que las Comunidades Autónomas ya habían asumido la mayor parte de sus actuales competencias, el crecimiento del gasto sigue siendo muy importante en los años posteriores, con un índice de evolución en 1997 de 203,5 (1990=100). El índice de evolución muestra valores mayores nuevamente para

2. En una versión más amplia de este trabajo, aún sin publicar, se puede consultar información más detallada, que no puede ofrecerse aquí por limitaciones de espacio. Véase Sánchez Maldonado, J. y Gómez Sala, J. Salvador (1999) "La evolución del gasto público de la Comunidad Autónoma de Andalucía: 1983-1999", Universidad de Málaga, mimeo.

Cuadro 2.2. **Gastos consolidados de las CC.AA. por capítulos (estructura económica) 1984-1997.**

	Total CC.AA.			CC.AA. Andalucía		
	1990	1996	1997	1990	1996	1999
Gastos de personal	33,01	31,28	30,68	41,42	38,75	33,50
Gastos BS y servs. corrientes	9,97	11,22	10,80	7,52	9,43	8,90
Gastos financieros	2,28	4,64	4,46	1,58	3,81	3,27
Transferencias corrientes	25,30	29,11	31,84	25,35	28,27	34,79
Fondos de amortización	0,09	—	0,00	0,25	—	—
Total op. corrientes	70,55	76,25	77,77	76,12	80,26	80,46
Inversiones reales	18,99	11,50	10,04	16,61	8,06	7,10
Transferencias de capital	8,24	8,56	9,28	6,39	8,84	8,72
Total op. capital	27,23	20,06	19,31	23,00	16,90	15,82
Total op. no financieras	97,78	96,31	97,09	99,11	97,17	96,28
Activos financieros	1,05	0,97	0,61	0,24	0,21	0,10
Pasivos financieros	1,09	2,72	2,30	0,64	2,62	3,62
Total op. Financieras	2,14	3,69	2,91	0,89	2,83	3,72
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

las Comunidades con menor nivel competencial (259), a pesar de su menor nivel de partida en 1984. Destacan entre ellas los incrementos presupuestarios de Aragón (380), Castilla-La Mancha (305), Baleares (291) y Castilla y León (290), debido en buena parte a las consecuencias de la canalización de los pagos agrícolas comunitarios (FEOGA-Garantía) a través de sus presupuestos, así como de las transferencias que muchas de estas Comunidades han recibido entre 1995 y 1997 de las funciones del IMSERSO y de la educación universitaria. Por el contrario, Cantabria (153) y La Rioja (149) se sitúan en unos índices de evolución mucho más moderados.

Por su parte, las Comunidades con mayores competencias presentan unos índices medios de evolución (192 las del art.º 151 y 178 las forales), más reducidos que los del conjunto de Autonomías (203). En el primer grupo hay diferencias importantes entre los mayores niveles de crecimiento de Canarias (253) y Galicia (248), con los de Cataluña (175), Valencia

(178) y Andalucía (187), debido a la coincidencia temporal en el caso de las dos primeras con el traspaso de las competencias del INSALUD.

Como se observa en el cuadro 3 y el gráfico 4, mientras que el gasto per cápita medio de todas las CC.AA. se situaba cerca de las 250.000 pesetas en 1997, la de Andalucía gastaba en esta misma fecha unas 320.000 pesetas, por encima de la media de las CC.AA. del art.º 151 (301.000 pesetas), y de las 153.000 pesetas que, también como media, gastaban las del art.º 143; pero a gran distancia de las 379.000 que como media gastaban las Comunidades forales, y sobre todo de las más de 500.000 pesetas por habitante de Navarra. Cuadro 3 y gráfico 4

El Cuadro 4 pone de manifiesto la distribución por capítulos económicos del gasto de todas las CC.AA. en comparación con el de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que posteriormente se analiza con más detenimiento³. En el conjunto de

3. Para una descripción detallada de esta distribución en cada una de las CCAA ver Ministerio de Administraciones Públicas (1998): "Informe económico-financiero de las Administraciones Territoriales en 1997". Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, Madrid, pp. 146-148.

Cuadro 2.3. Distribución territorial de efectivos por la Administración Pública. (*)

	Personal CC.AA. enero de 1998		Gasto CC.AA. 1998	Habitantes 1997	Gasto por efectivo	Personal s/ población
	efectivos %		millardos de ptas	personas	ptas	%
	(1)	(2)	(2)	(3)	(2)/(1)	(1)/(3) x 100
ART. 151						
Andalucía	183.638	27,19	2.464,5	7.128.240	13.420.425	2,58
Canarias	47.788	7,07	522,0	1.563.164	10.923.244	3,06
Cataluña	106.126	15,71	1.823,3	6.065.527	17.180.521	1,75
Galicia	67.253	9,96	912,6	2.723.763	13.569.655	2,47
C. Valenciana	102.806	15,22	1.045,6	3.913.187	10.170.613	2,63
Subtotal	507.611	75,15	6.768,0	21.393.881	13.333.044	2,37
ART. 143						
Aragón	8.895	1,32	239,5	1.180.172	26.925.239	0,75
Asturias	6.274	0,93	165,4	1.071.284	26.362.767	0,59
Baleares	3.651	0,54	120,7	729.455	33.059.436	0,50
Cantabria	3.251	0,48	80,3	526.620	24.700.092	0,62
Castilla-La Mancha	12.059	1,79	403,9	1.694.031	33.493.656	0,71
Castilla y León	21.626	3,20	452,7	2.509.768	20.933.136	0,86
Extremadura	10.725	1,59	253,8	1.075.264	23.664.336	1,00
La Rioja	2.244	0,33	40,1	260.451	17.869.875	0,86
Madrid	27.054	4,01	569,3	5.015.974	21.043.099	0,54
Murcia	7.342	1,09	143,7	1.084.394	19.572.324	0,68
Subtotal	103.121	15,27	2.469,4	15.147.413	23.946.626	0,68
Régimen foral						
Navarra	18.730	2,77	318,3	526.633	16.994.127	3,56
País Vasco	46.033	6,81	737,0	2.069.201	16.010.254	2,22
Subtotal	64.763	9,59	1.055,3	2.595.834	16.294.798	2,49
Total (**)	675.495	100,00	10.292,7	39.137.128	15.237.270	1,73

Fuente: MAP.

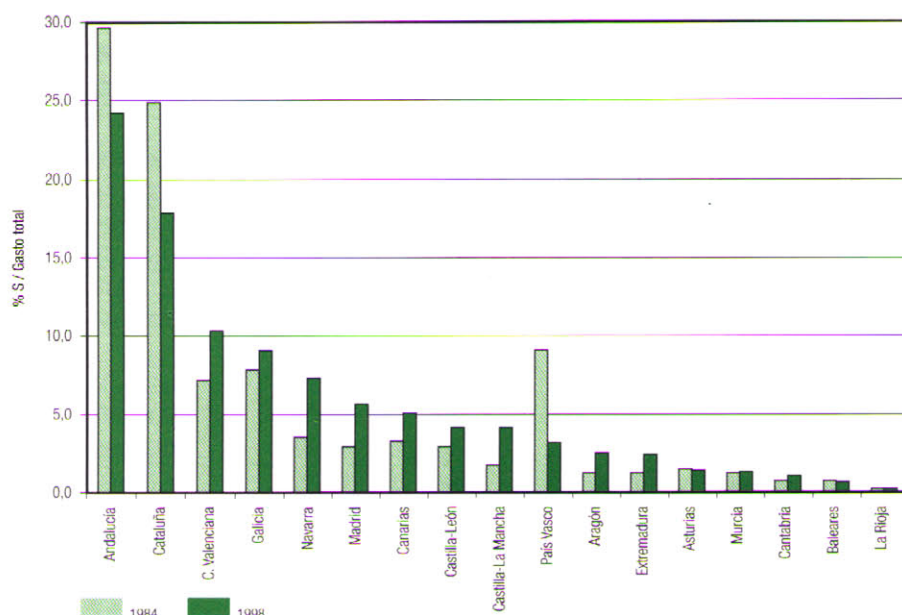
(*) No incluye el personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de las Fuerzas Armadas, de la Administración de Justicia ni de los Entes Públicos.

(**) Sin Ceuta y Melilla.

las Comunidades Autónomas, la distribución de los gastos totales se canaliza fundamentalmente hacia aquellos de carácter corriente, que concentran el 77,78%, siete puntos más que en 1990, debido a que las Comunidades cuantitativamente más relevantes gestionan las competencias de sanidad, educación, servicios sociales y FEOGA-Garantía. Los gastos de capital representan el 19,31% (frente al 27% de 1990), mientras que las operaciones financieras suponen el 2,91% restante, casi igual que en 1990. La partida sin du-

da más importante que venían siendo los créditos destinados al pago del personal (con un 30,68%), poniendo de relieve el carácter intensivo en trabajo de buena parte de las competencias asumidas por las CC.AA. (como las referidas educación y sanidad), se ha visto superada desde 1997 por las transferencias corrientes, debido al pago directo por parte de las Comunidades autónomas del FEOGA-Garantía a partir de este año (que suponen ya el 31,84% del gasto total).

Gráfico 3. Participación en el gasto total de las CCAA.



En conjunto⁴, el personal al servicio de las Comunidades autónomas en enero de 1998 era de 675.495 efectivos⁵, con un gran incremento en los últimos años, lo que representa un 32,3% de todo el personal al servicio de las Administraciones Públicas, frente al 42,3% ocupado en la Administración estatal y el 21,1% que lo hace en la Administración local. En particular, Andalucía es la Comunidad cuya administración autonómica emplea un mayor volumen de efectivos, al ocupar 183.638, esto es un 27,12% del total; seguida a bastante distancia por Cataluña (con un 15,67%) y la Comunidad Valenciana (15,18%).

Entre 1982 y 1997, las tres Administraciones han seguido caminos distintos (ver Utrilla A. y Cuadrado, J.R., 1997, pp. 85-86). Si la Administración Central

ha disminuido en 299.052 personas sus efectivos laborales, las Comunidades Autónomas los han aumentado en 592.124 personas y las Corporaciones Locales en 346.375. Este notable incremento del personal al servicio de las Administraciones autonómicas se ha producido en paralelo al traspaso de competencias, aunque con una implantación regional desigual. Así, si el gasto público por empleado como media (ver cuadro 5) se sitúa en 1998 en 15,23 millones de pesetas, en las Comunidades Autónomas forales se fija en 16,29 millones, en las regiones con competencias plenas en educación y sanidad asciende a 13,33 y en el resto alcanza 23,94, mostrando una gran variabilidad interna. Así, Comunidades con los mismos niveles competenciales y un gasto por habitante prácticamente igual, como Andalucía y Cataluña, difieren

4. Para más información al respecto véase el anexo al trabajo citado de Sánchez Maldonado, J. y Gómez Sala, J. Salvador (1999) "La evolución del gasto público de la Comunidad Autónoma de Andalucía: 1983-1999", Universidad de Málaga, mimeo.

5. Funcionarios, docentes en centros no universitarios, personal estatuario y laboral, excluido el personal de las Universidades. De 677.160 si se incluyen las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

Cuadro 3. Estructura funcional presupuesto de gastos de las CC.AA. 1996.

	(Millardos de pesetas)									
	F 1	F 2	F3	F4	F5	F6	F7	F9	F 0	Total
Andalucía	105,0	2,1	138,4	1.219,1	81,1	11,8	124,8	220,5	130,0	2.032,8
Canarias	10,0		30,9	341,1	31,1	14,0	14,6	7,8	17,7	467,3
Cataluña	257,8	22,0	78,7	849,3	78,8	8,8	30,5	224,9	118,9	1.669,6
Galicia	15,1	1,5	58,7	491,4	48,6	10,2	54,9	74,2	55,4	810,1
C. Valenciana	12,7	5,7	55,7	673,9	75,6	9,1	35,5		49,2	917,4
Total art. 151	400,6	31,3	362,3	3.574,9	315,1	54,0	260,3	527,4	371,2	5.897,1
Aragón	5,3		12,7	20,4	21,6	8,9	67,5	12,7	27,1	176,2
Asturias	4,2	1,0	22,2	47,5	25,5	18,2	19,8		11,0	149,2
Baleares	4,9	0,2	4,9	16,8	11,6	3,3	7,9	1,5	5,2	56,3
Cantabria	3,2	0,2	4,0	14,6	13,1	7,1	9,8	0,7	5,5	58,2
Castilla-León	11,5		39,8	117,6	28,6	6,8	183,7		22,3	410,3
Castilla- La Mancha	4,9	0,1	28,4	33,0	46,2	2,8	115,3	77,3	14,6	322,6
Extremadura	2,7	0,3	31,8	51,5	24,3	3,1	83,8	4,6	15,6	217,7
Madrid	48,3	5,8	68,3	222,9	31,1	15,3	14,1	9,4	58,2	473,6
Murcia	3,3	1,0	10,3	41,6	12,6	4,3	10,9		13,8	97,6
La Rioja	1,7		4,8	11,4	4,7	1,4	2,7		3,9	30,6
Total art. 143	89,9	8,6	227,3	577,3	219,2	71,0	515,4	106,3	177,4	1.992,4
Navarra	8,8	4,9	25,3	125,5	26,5	5,6	9,4	37,9	11,4	255,3
País Vasco	43,7	58,4	16,7	446,0	39,6	4,9	30,5		64,6	704,4
Total Régimen foral	52,6	63,3	42,0	571,5	66,1	10,5	39,9	37,9	76,0	959,7
Total	543,1	103,2	631,6	4.723,7	600,4	135,5	815,6	671,6	624,6	8.849,3

F1: Servicios de carácter general.

F3: seguridad, protección y promoción social.

F5: Prod. De bienes económicos.

F7: Regulación económica sectores product.

F0: Deuda Pública.

F2: defensa, prot. Civil y seg. ciudadana.

F4: Producción de bienes sociales.

F6: Regulación económica general.

F9: Transf. Administr. Públicas.

significativamente en su gasto por empleado (13,4 y 17,18 millones, respectivamente), al utilizar un mayor número de empleados propios la primera región (183.638, frente a 106.126 en Cataluña).

Si relacionamos el personal empleado por las Administraciones autonómicas con el número de habitantes de cada región, para el mismo nivel de competencias, nos encontramos igualmente con diferencias significativas. Con una media general de 1,73% de empleados por habitante en 1998, las Comunidades de régimen foral se sitúan en un nivel superior, con un porcentaje del 2,49%, destacando el número de empleados en Navarra (3,56%). Por su parte, en las Comunidades de régimen común con competencias en educación y sanidad, la media se sitúa en el 2,37%,

destacando en este grupo Canarias (3,06%), mientras que Andalucía cuenta con 2,58%. Finalmente, en el bloque de Comunidades con menores funciones asumidas, la media desciende hasta el 0,68%, destacando los mayores valores alcanzados por Extremadura (1,0%) y La Rioja (0,86%).

Como señalábamos anteriormente, como media para todas las Comunidades autónomas se ha reducido el peso de las operaciones de capital en el conjunto del gasto, pasando del 27,23% en 1990 al 19,31% en 1997. Esta reducción relativa se ha debido exclusivamente a la caída de las inversiones reales directas (del 18,99% al 11,5%), ya que las transferencias de capital han incrementado su proporción en el gasto autonómico, representando el 9,28% de los presupuestos iniciales totales.

Gráfico 4. Evolución gasto CCAA. Artículo 151 y Forales.

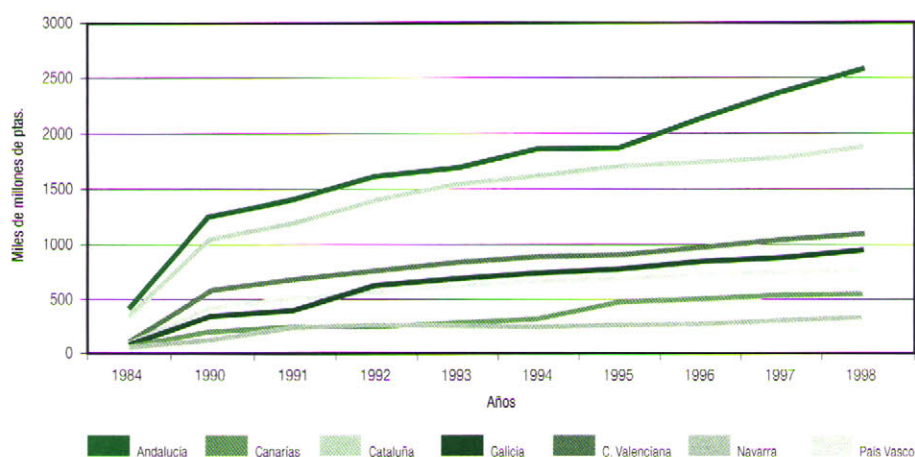
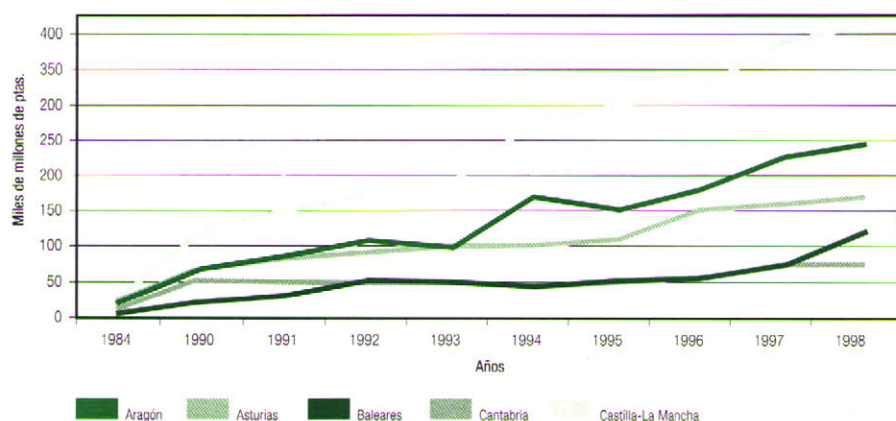


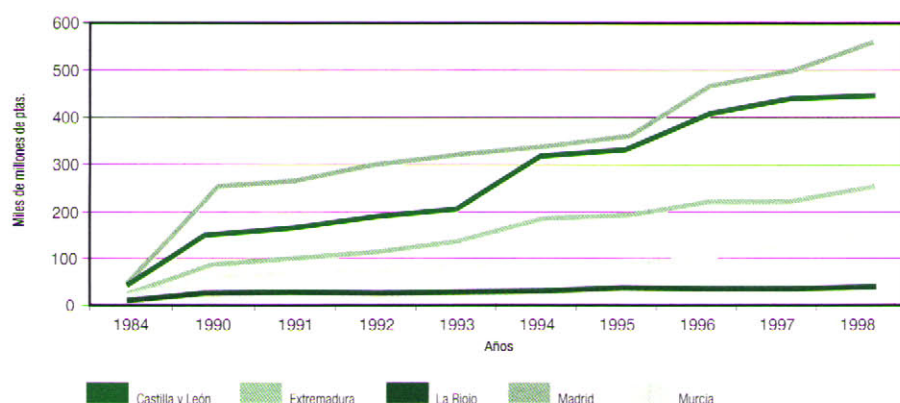
Gráfico 4. Evolución gasto CCAA. Artículo 143 (I)



Si nos referimos al gasto del conjunto de las Comunidades Autónomas desde una perspectiva funcional (ver cuadro 6 y más adelante el gráfico 12), se observa como las principales políticas de gasto se centran en la producción de bienes públicos de carácter social (función 4 del cuadro), que representa el 50,25% del total en 1997 y el 53,4% en 1996. Dentro de este grupo de función destaca el gasto en sa-

lud (27%) y en educación (19,96%). El cambio más importante en el gasto por funciones de 1996 a 1997 se centra en el fuerte aumento de la regulación económica de sectores productivos (función 7), que se eleva desde el 9,2 al 12,27%, como consecuencia del pago directo de las transferencias agrícolas comunitarias ya comentado.

Gráfico 4. Evolución gasto CCAA. Artículo 143 (II).



Cuadro 4. Estructura funcional presupuestos de gastos de las CC.AA. 1996.

	F 1	F 2	F 3	F 4	F 5	F 6	F 7	F 9	F 0	Total
	(porcentajes)									
Andalucía	5,2	0,1	6,8	60,0	4,0	0,6	6,1	10,8	6,4	100,0
Canarias	2,1	0,0	6,6	73,0	6,6	3,0	3,1	1,7	3,8	100,0
Cataluña	15,4	1,3	4,7	50,9	4,7	0,5	1,8	13,5	7,1	100,0
Galicia	1,9	0,2	7,2	60,7	6,0	1,3	6,8	9,2	6,8	100,0
C. Valenciana	1,4	0,6	6,1	73,5	8,2	1,0	3,9	0,0	5,4	100,0
Total art. 151	6,8	0,5	6,1	60,6	5,3	0,9	4,4	8,9	6,3	100,0
Aragón	3,0	0,0	7,2	11,6	12,2	5,0	38,3	7,2	15,4	100,0
Asturias	2,8	0,6	14,9	31,8	17,1	12,2	13,2	0,0	7,4	100,0
Baleares	8,7	0,3	8,7	29,8	20,6	5,8	14,0	2,7	9,3	100,0
Cantabria	5,6	0,4	6,9	25,1	22,5	12,1	16,8	1,3	9,5	100,0
Castilla-León	2,8	0,0	9,7	28,7	7,0	1,7	44,8	0,0	5,4	100,0
Castilla-La Mancha	1,5	0,0	8,8	10,2	14,3	0,9	35,7	24,0	4,5	100,0
Extremadura	1,2	0,2	14,6	23,7	11,2	1,4	38,5	2,1	7,2	100,0
Madrid	10,2	1,2	14,4	47,1	6,6	3,2	3,0	2,0	12,3	100,0
Murcia	3,3	1,0	10,5	42,6	12,9	4,4	11,2	0,0	14,1	100,0
La Rioja	5,4	0,0	15,7	37,4	15,3	4,6	8,7	0,0	12,9	100,0
Total art. 143	4,5	0,4	11,4	29,0	11,0	3,6	25,9	5,3	8,9	100,0
Navarra	3,5	1,9	9,9	49,1	10,4	2,2	3,7	14,8	4,5	100,0
País Vasco	6,2	8,3	2,4	63,3	5,6	0,7	4,3	0,0	9,2	100,0
Total Régimen foral	5,5	6,6	4,4	59,5	6,9	1,1	4,2	3,9	7,9	100,0
Total	6,1	1,2	7,1	53,4	6,8	1,5	9,2	7,6	7,1	100,0

F1: Servicios de carácter general.

F3: seguridad, protección y promoción social.

F5: Prod. De bienes económicos.

F7: Regulación económica sectores product.

F0: Deuda Pública.

F2: defensa, prot. Civil y seg. ciudadana.

F4: Producción de bienes sociales.

F6: Regulación económica general.

F9: Transf. Administr. Públicas.

Cuadro 5. Estructura funcional presupuesto de gastos de las CC.AA. 1997.

	F 1	F 2	F3	F4	F5	F6	F7	F9	F 0	Total
									(porcentajes)	
Andalucía	4,62	0,07	5,60	53,63	3,74	0,48	15,42	9,98	6,54	100,0
Canarias	2,72		7,27	67,54	6,93	3,33	3,35	5,96	2,91	100,0
Cataluña	16,74	1,38	4,64	47,65	6,04	0,44	1,93	13,65	7,53	100,0
Galicia	1,80	0,20	6,50	59,88	5,84	1,06	8,00	10,14	6,57	100,0
C. Valenciana	2,36	0,40	4,87	69,94	7,01	1,51	5,75	3,58	4,59	100,0
Total art. 151	7,04	0,49	5,84	56,48	5,41	0,93	8,30	9,68	6,19	100,0
Aragón	3,59		8,33	14,21	11,87	4,24	40,53	4,53	12,74	100,0
Asturias	2,56	0,69	11,53	30,76	14,48	11,72	14,76	5,49	8,01	100,0
Baleares	8,04	0,18	14,09	30,82	17,51	1,90	12,38	6,28	8,79	100,0
Cantabria	4,76	0,37	8,07	30,46	20,41	12,00	13,40	3,46	7,06	100,0
Castilla-León	1,51	0,04	12,83	22,94	14,86	2,21	39,45	1,28	4,88	100,0
Castilla- La Mancha	1,16	0,05	7,33	12,45	11,64	0,99	41,61	20,80	3,96	100,0
Extremadura	1,22	0,15	14,60	23,65	11,18	1,43	38,47	2,11	7,18	100,0
Madrid	7,35	1,37	11,81	48,40	7,49	3,82	2,88	4,49	12,41	100,0
Murcia	2,75	0,46	4,63	30,97	10,48	3,71	25,06	8,66	13,29	100,0
La Rioja	5,22		19,66	28,73	14,42	4,05	8,81	8,06	11,05	100,0
Total art. 143	3,48	0,43	10,79	27,73	11,97	3,60	26,72	6,84	8,45	100,0
Navarra	3,46	2,21	10,06	50,25	10,93	1,34	4,48	13,26	4,01	100,0
País Vasco	5,55	8,24	2,62	65,17	4,25	0,60	5,51	1,95	6,11	100,0
Total Régimen foral	4,97	6,58	4,67	61,07	6,08	0,80	5,23	5,06	5,53	100,0
Total	6,00	1,11	6,63	50,25	7,00	1,54	12,27	8,55	6,65	100,0

F1: Servicios de carácter general.

F3: seguridad, protección y promoción social.

F5: Prod. De bienes económicos.

F7: Regulación económica sectores product.

F0: Deuda Pública.

F2: defensa, prot. Civil y seg. ciudadana.

F4: Producción de bienes sociales.

F6: Regulación económica general.

F9: Transf. Administr. Públicas.

Las transferencias a otras Administraciones Públicas, especialmente las destinadas a financiar las Corporaciones Locales, absorben el 8,55%, mientras que la producción de bienes públicos de carácter económico supone el 7% del gasto, destacando los recursos destinados a infraestructuras básicas y transportes y a infraestructuras agrarias. La deuda pública representa el 6,65% del gasto, mientras la seguridad, protección y promoción social supone el 6,63%. El resto de los grupos de función —servicios de carácter general, defensa, protección civil y seguridad ciudadana y regulación económica de carácter general— tienen un menor peso en el gasto autonómico global.

Para complementar el estudio funcional del gasto autonómico, si la producción de bienes públicos

(tanto de carácter económico como social) (F4 y F5) y la defensa, protección civil y seguridad ciudadana (F2) las asociamos a la *función asignativa*, la promoción y protección social (F3) a la *función distributiva* y la industrialización y desarrollo (F7) a la *función de estabilización y crecimiento* (participando así del modelo musgraviano que define estas tres funciones como orientadoras de la gestión financiera pública), puede observarse como las Comunidades Autónomas destinan (ver cuadros 7 y gráfico 5) a la primera función casi las dos terceras partes de su presupuesto (el 58% de media en 1997), a la segunda aproximadamente el 6,6% y a la tercera algo más del 12%. El resto del gasto (aproximadamente el 23%) presenta el siguiente destino: transferencias a otras Administraciones de

Cuadro 6. **Grandes ramas de la política de gasto de las CCAA. 1996.**

	Asignación	Distribución	Estabil. y crec.	Coste admini.	Relaciones inst.	Deuda pública	Total
	(2, 4, 5)	(3)	(7)	(1, 6)	(9)	(0)	(porcentajes)
Andalucía	64,1	6,8	6,1	5,7	10,8	6,4	100,0
Canarias	79,7	6,6	3,1	5,2	1,7	3,8	100,0
Cataluña	56,9	4,7	1,8	16,0	13,5	7,1	100,0
Galicia	66,9	7,2	6,8	3,1	9,2	6,8	100,0
C. Valenciana	82,3	6,1	3,9	2,4	0,0	5,4	100,0
Total art. 151	66,5	6,1	4,4	7,7	8,9	6,3	100,0
Aragón	23,8	7,2	38,3	8,0	7,2	15,4	100,0
Asturias	49,5	14,9	13,2	15,0	0,0	7,4	100,0
Baleares	50,8	8,7	14,0	14,5	2,7	9,3	100,0
Cantabria	47,9	6,9	16,8	17,7	1,3	9,5	100,0
Castilla-León	35,6	9,7	44,8	4,5	0,0	5,4	100,0
Castilla- La Mancha	24,6	8,8	35,7	2,4	24,0	4,5	100,0
Extremadura	35,0	14,6	38,5	2,7	2,1	7,2	100,0
Madrid	54,9	14,4	3,0	13,4	2,0	12,3	100,0
Murcia	56,4	10,5	11,2	7,7	0,0	14,1	100,0
La Rioja	52,7	15,7	8,7	10,0	0,0	12,9	100,0
Total art. 143	40,4	11,4	25,9	8,1	5,3	8,9	100,0
Navarra	61,5	9,9	3,7	5,6	14,8	4,5	100,0
País Vasco	77,2	2,4	4,3	6,9	0,0	9,2	100,0
Total Régimen foral	73,0	4,4	4,2	6,6	3,9	7,9	100,0
Total	61,3	7,1	9,2	7,7	7,6	7,1	100,0

nivel territorial inferior, coste de funcionamiento de estas Administraciones y la deuda de las mismas (8).

En conclusión (véase Cortecero, J.A., Gómez Sala, J.S. y Sánchez Tejada, A.M^a, 1988, y Cortecero, J.A. y López García, J., 1990) podría decirse que los objetivos del gasto de las Administraciones Autonómicas Españolas responden a un modelo ortodoxo de reparto de funciones de la Hacienda Pú-

blica entre los distintos niveles territoriales de la misma⁶. Aún más, si sólo consideramos las Comunidades Autónomas de mayor nivel competencial (las del art.º 151 y las forales) la función asignativa alcanza el 66,5% en las primeras y el 73,7% en las segundas.

6. Esta conclusión se hace aún más poderosa si de los cálculos efectuados excluimos las transferencias al sector público territorial dado que, en la práctica, se trata de fondos canalizados a través de los presupuestos autonómicos pero sobre los que las Autonomías no tienen poder decisorio importante. En este caso, la función asignativa pasa a representar las tres cuartas partes del total del gasto autonómico.

Cuadro 7. Grandes ramas de la política de gasto de la política de las CC.AA. 1997.

	Asignación (2, 4, 5)	Distribución (3)	Estabil. y crec. (7)	Coste admini. (1, 6)	Relaciones inst. (9)	Deuda pública (0)	(porcentajes) Total
Andalucía	57,4	5,6	15,4	5,1	10,0	6,5	100,0
Canarias	74,5	7,3	3,4	6,1	6,0	2,9	100,0
Cataluña	55,1	4,6	1,9	17,2	13,7	7,5	100,0
Galicia	65,9	6,5	8,0	2,9	10,1	6,6	100,0
C. Valenciana	77,4	4,9	5,8	3,9	3,6	4,6	100,0
Total art. 151	62,4	5,8	8,3	8,0	9,7	6,2	100,0
Aragón	26,1	8,3	40,5	7,8	4,5	12,7	100,0
Asturias	45,9	11,5	14,8	14,3	5,5	8,0	100,0
Baleares	48,5	14,1	12,4	9,9	6,3	8,8	100,0
Cantabria	51,2	8,1	13,4	16,8	3,5	7,1	100,0
Castilla-León	37,8	12,8	39,5	3,7	1,3	4,9	100,0
Castilla-La Mancha	24,1	7,3	41,6	2,2	20,8	4,0	100,0
Extremadura	35,0	14,6	38,5	2,7	2,1	7,2	100,0
Madrid	57,3	11,8	2,9	11,2	4,5	12,4	100,0
Murcia	41,9	4,6	25,1	6,5	8,7	13,3	100,0
La Rioja	43,2	19,7	8,8	9,3	8,1	11,1	100,0
Total art. 143	40,1	10,8	26,7	7,1	6,8	8,5	100,0
Navarra	63,4	10,1	4,5	4,8	13,3	4,0	100,0
País Vasco	77,7	2,6	5,5	6,2	2,0	6,1	100,0
Total Régimen foral	73,7	4,7	5,2	5,8	5,1	5,5	100,0
Total	58,4	6,6	12,3	7,5	8,6	6,7	100,0

Gráfico 5. Evolución gasto por habitante CCAA. Artículo 151 y Forales.



Gráfico 5. **Evolución gasto por habitante CCAA. Artículo 143 (I).**

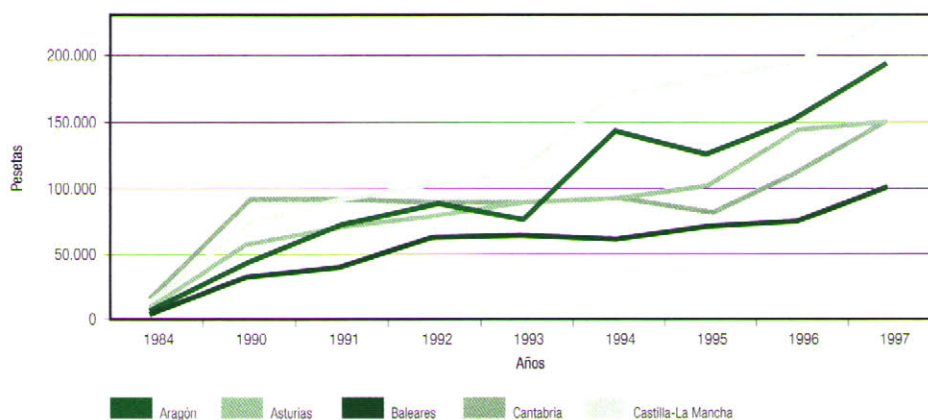
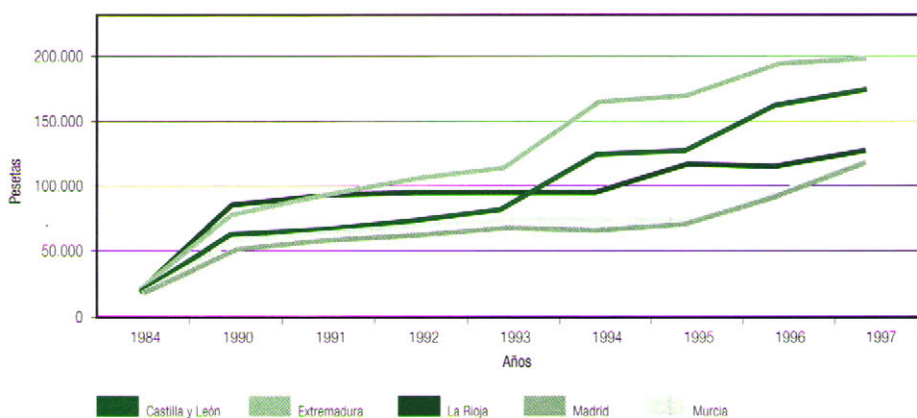


Gráfico 5. **Evolución gasto por habitante CCAA. Artículo 143 (II).**



3. Evolución del gasto público y del saldo presupuestario de la Comunidad Autónoma de Andalucía

En el cuadro 8, así como en los gráficos 6 y 7, se obtiene una idea exacta de la evolución del gasto presupuestado por la Comunidad Autónoma de Andalucía desde el año 1983 al de 1999, tanto total como por habitante, y en ambos casos, tanto en términos nominales como en pesetas constantes del año 1986. Desde una perspectiva a largo plazo, se observa la fuerte expansión experimentada por el Presupuesto de Gastos en el periodo considerado, ya que éste (sólo desde 1984) se multiplica por más de seis en términos nominales, registrando un crecimiento real del 115,47%⁷ (se triplica el gasto en términos reales de 1984 a 1999). Esa expansión se concentra fundamentalmente en el periodo 1986 a 1990, con un crecimiento real del 20,3% en 1987, y del 12,5%, del 20,14% y del 10,06% en los años sucesivos.

A grandes rasgos podrían diferenciarse claramente dos periodos con relación a la evolución del gasto total de la Comunidad Autónoma de Andalucía, correspondientes respectivamente a los años anteriores y posteriores a la mítica fecha de 1992. Los años que van de 1985 a 1992, se caracterizaron por un fuerte crecimiento del gasto presupuestario, con una tasa de crecimiento nominal siempre superior a los dos dígitos (salvo de 1985 a 1986), que dan como resultado una tasa de variación real acumulada del 83,95% (y del 148,15% nominal). Por el contrario, a partir de 1993, aún sin detenerse el crecimiento, si se produce éste a unos ritmos que ya corresponden a una Administración con unas competencias relativamente estabilizadas. Así, de 1992 a 1999 el gasto real creció "tan sólo" el 31,52% (un 54,27% el nominal), es decir, casi un tercio que en el subperiodo anterior (sin considerar el producido de 1983 a 1984, por su carácter excepcional).

Tal evolución ha hecho que el gasto público autonómico por habitante haya pasado de las 59.752 pesetas

corrientes de 1.984 a las más de 350.000 en 1999, o lo que es lo mismo que se haya casi triplicado en términos reales, con una secuencia temporal que a grandes rasgos coincide con la del gasto total. Igualmente, ese crecimiento se ha traducido en un fuerte aumento de la participación relativa del gasto autonómico en la economía regional, medida por el ratio gasto/V.A.B.c.f. , que se ha elevado desde el 12,85% en 1984 al 21,12% en 1992, y estimándose en el 22,87% para 1999.

A lo largo de los últimos años se observa un comportamiento muy favorable de los diversos saldos presupuestarios de la Comunidad andaluza, y ello a pesar de que esta autonomía no está resultando muy bien tratada por el sistema de financiación en vigor desde 1997 al 2001, en especial por no considerarse su verdadera población a efectos de determinar el volumen de recursos que proceden de la participación en los ingresos generales del Estado (PIE).

En el cuadro 9 y el gráfico 8 se observa como efectivamente el saldo de las operaciones corrientes, es decir el *ahorro*, si bien se ha mantenido siempre positivo a lo largo de la última década, ha aumentado considerablemente durante los últimos años, para pasar de los ochenta y siete mil millones de 1994 a los más de ciento sesenta mil previstos para el actual ejercicio, aunque el aumento más acusado se produce entre 1996 y 1999.

Por su parte, el saldo de las operaciones de capital (*la capacidad o necesidad de financiación*) si bien siempre ha sido negativo (existiendo por tanto necesidad de financiación), por la insuficiencia de los ingresos de capital y del ahorro corriente para hacer frente a los gastos de capital, viene mejorando de manera muy notable desde 1993, al pasar de los más de ciento veinticinco mil millones de pesetas de ese año a los algo más de veintiocho mil de 1998 y previstos para 1999.

Si en su lugar nos fijásemos en la *capacidad o necesidad de endeudamiento*, que a veces se considera un concepto más completo que el de necesidad de

7. El deflactor empleado para expresar los valores nominales en reales ha sido el deflactor implícito del PIB. Contenido en las Cuentas Financieras del Banco de España.

Cuadro 8. Presupuesto de gastos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Gasto total (millones de pesetas)																	
Nominal	79.866	398.398	479.481	528.487	672.707	799.966	1.029.860	1.215.826	1.348.915	1.532.769	1.643.634	1.800.504	1.905.488	2.032.772	2.282.088	2.464.543	2.581.040
Real (Pesetas constantes de 1986)	106.630	476.553	532.757	528.487	635.829	715.533	859.649	946.168	979.604	1.041.991	1.070.771	1.128.135	1.138.965	1.178.418	1.293.701	1.373.770	1.415.044
Gasto per capita (pesetas)																	
Nominal	12.103	59.752	71.171	77.836	98.314	115.160	146.719	171.242	194.354	218.934	230.028	248.357	260.503	280.969	313.119	335.685	351.564
Real (Pesetas constantes de 1986)	16.159	71.474	79.078	77.836	92.924	103.005	122.470	133.262	141.143	148.833	149.856	155.612	155.710	162.880	177.505	187.121	192.743
Gasto total Junta Andalucía / VAB c.f. regional	2,87%	12,85%	13,54%	13,52%	15,18%	16,27%	18,99%	19,45%	19,61%	21,12%	21,79%	22,60%	22,11%	21,59%	22,87%	23,13%	22,87%

Cuadro 9. Presupuesto de gastos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1985-92	1992-99	1984-99
Gasto total																			
Nominal	393.84	20,35	10,22	27,29	18,92	28,74	18,06	10,95	13,63	7,23	9,54	5,83	6,68	12,26	8,00	4,73	148,15	54,27	202,43
Real (Pesetas constantes de 1986)	346,92	11,79	-0,80	20,31	12,54	20,14	10,06	3,53	6,37	2,76	5,36	0,96	3,46	9,78	6,19	3,00	83,95	31,52	115,47
Gasto per capita																			
Nominal	393,69	19,11	9,37	26,31	17,14	27,40	16,71	13,50	12,65	5,07	7,97	4,89	7,96	11,44	7,21	4,73	142,18	49,16	191,34
Real (Pesetas constantes de 1986)	342,31	10,64	-1,57	19,38	10,85	18,90	8,81	5,91	5,45	0,69	3,84	0,06	4,60	8,98	5,42	3,00	78,37	26,60	104,97
Gasto total Junta Andalucía / VAB c.f. regional	348,53	5,36	-0,14	12,30	7,18	16,67	2,44	0,83	7,68	3,19	3,71	-2,18	-2,32	5,91	1,14	-1,13	52,31	8,33	60,64

Gráfico 6. **Ramas política de gasto. 1997.**

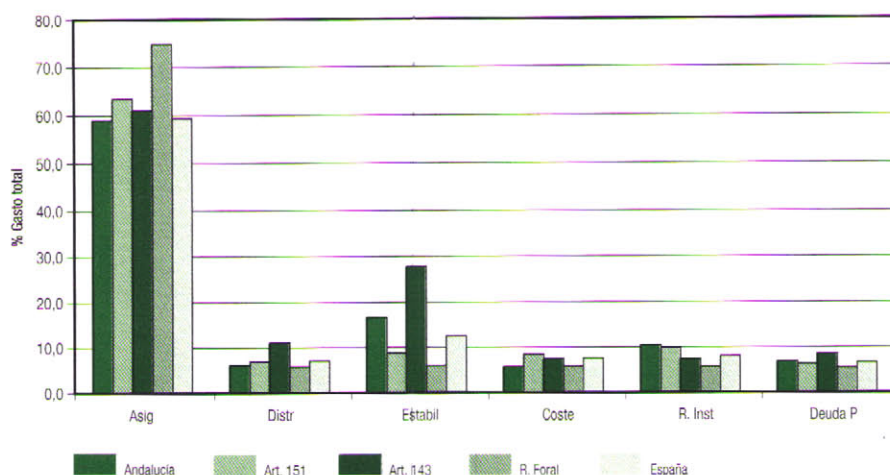
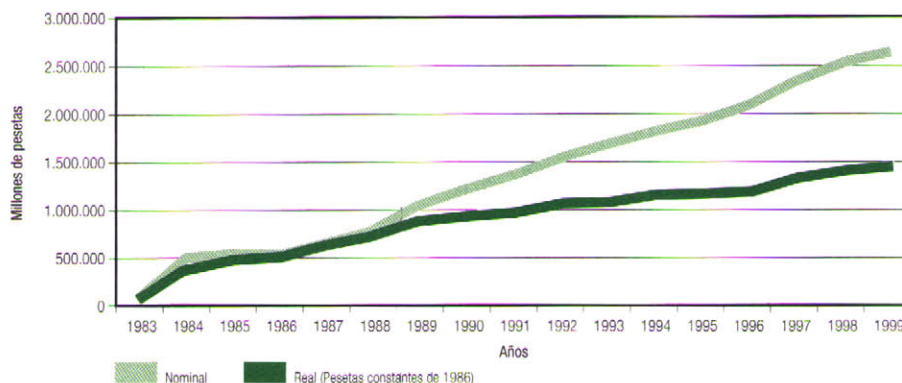


Gráfico 7. **Gasto total CCAA. Andalucía. 1983-1999.**

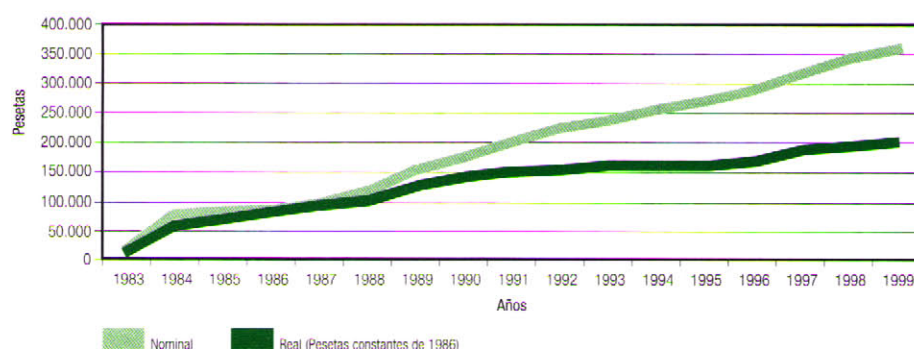


financiación, ya que en algunas ocasiones las Administraciones Públicas podrían disfrazar como variación de activos financieros lo que son verdaderos gastos corrientes o de capital y que, por tanto, deberían incluirse en la necesidad de financiación, vemos que este saldo evoluciona en Andalucía en total sintonía con el anterior.

La mencionada mejoría en el saldo presupuestario de

la Comunidad Autónoma de Andalucía queda especialmente confirmada si nos fijamos en el denominado *superávit o déficit primario*, como resultado de descontar del saldo anterior los pagos de intereses por el endeudamiento público en vigor, dado que éste se hace positivo a partir del ejercicio de 1996, y se mantiene este signo en todos los años posteriores, habiéndose estabilizado entorno a los sesenta mil millones de pesetas.

Gráfico 8. Gasto CCAA. Andalucía. Por habitante. 1983-1999.



4. La consideración económica de los gastos

La clasificación económica del gasto presupuestario recoge el destino de éste según una tipología que muestra la incidencia de cada uno de los componentes del gasto sobre las principales magnitudes de la economía. Como es sabido, pueden distinguirse tres tipos de gastos públicos en función de la naturaleza económica de los mismos: a) gastos corrientes, b) gastos de capital, y c) gastos financieros.

El cuadro 10, así como el gráfico 9, recogen la evolución de la clasificación económica del gasto de la Comunidad Autónoma de Andalucía desde 1983 a 1999.

El rasgo más sobresaliente de esta consideración del gasto hasta el año 1997 era el peso cuantitativamente más importante de los gastos de personal. Efectivamente, dicho Capítulo sobrepasaba siempre hasta 1992 el 40% del total de gastos, aunque con una tendencia decreciente, que se acentúa a partir de esa fecha.

En cambio, con la asunción por parte de la Administración autonómica del pago directo de los fondos FEOGA-Garantía desde 1997, las transferencias corrientes se constituyen desde entonces en el capítulo más importante.

Este rasgo, acentúa el carácter de canalizador de recursos hacia otros agentes económicos que viene cobrando la Administración autonómica en los últimos años, y supone que más de un tercio aproximadamente de los gastos se canalizan mediante transferencias corrientes (un 43,51% si se le suman las transferencias de capital). Esto significa que más de un 40% del total de gastos no son materializados por la Administración Autonómica, sino por otros agentes —públicos y privados— ajenos a la misma. La mayor parte de estas transferencias son de naturaleza corriente (34,79%), y tienen su origen en ingresos finalistas ya comentados (pensiones asistenciales, ingresos de Corporaciones Locales, transferencias del FEOGA, etc).

El tercer capítulo en importancia cuantitativa, tras los gastos de personal y las transferencias corrientes, lo son las transferencias de capital, con un 8,7% del gasto previsto para 1999; capítulo que muestra un fuerte crecimiento en los últimos años. Le sigue el capítulo relativo a las inversiones reales, que con un 7,1% en el año en curso, mantiene una tónica descendente desde comienzos de la década de los años noventa, lo que evidencia el fuerte esfuerzo que hubo de hacer la Administración autonómica en esta materia durante sus primeros años, para dotar a nuestra región de unos niveles más aceptables de infraestructuras y capital de utilidad pública. De cualquier forma, quizás sea conveniente señalar, que la polémica que tradicionalmente se suscita sobre la dicotomía gastos corrien-

Cuadro 10. Saldo presupuestario de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
ingresos corrientes	885.435	1.038.906	1.115.055	1.289.748	1.358.288	1.448.642	1.573.221	1.711.953	2.009.280	2.126.571	2.237.183
gastos corrientes	795.045	925.429	1.028.256	1.187.035	1.266.469	1.360.673	1.466.846	1.631.538	1.895.262	1.988.642	2.076.762
(1) Ahorro corriente	90.390	113.477	86.799	102.713	91.819	87.969	106.375	80.414	114.018	137.929	160.421
ingresos no financieros	962.307	1.122.853	1.215.672	1.382.706	1.469.323	1.627.229	1.747.681	1.911.336	2.192.746	2.333.987	2.456.989
gastos no financieros	1.018.997	1.205.042	1.339.205	1.521.039	1.594.963	1.718.586	1.843.534	1.975.168	2.227.717	2.362.279	2.485.069
(2) cap. (+) o necesid. (-) de financiación	-56.690	-82.189	-123.533	-138.333	-125.640	-91.357	-95.853	-63.832	-34.971	-28.292	-28.080
intereses pagados	12.432	19.191	31.437	61.775	66.775	71.833	69.556	77.454	95.600	87.736	84.456
(3) super. (+) o déficit (-) primario	-44.258	-62.998	-92.096	-76.558	-58.865	-19.524	-26.297	13.622	60.628	59.444	56.376
ingresos por activos finan.	1.204	1.286	1.443	1.263	24.311	24.614	25.760	1.412	2.095	3.095	2.384
gastos por activos finan	5.083	2.978	2.681	3.409	25.847	27.410	29.524	4.283	1.876	2.103	2.539
variación neta activos financieros	-3.879	-1.692	-1.238	-2.146	-1.536	-2.796	-3.764	-2.871	219	992	-155
(4) cap. (+) o necesid. (-) de endeudamiento	-60.569	-83.881	-124.771	-140.479	-127.176	-94.153	-99.617	-66.703	-34.753	-27.300	-28.235

(1) Saldo de operaciones corrientes.

(2) Saldo de operaciones no financieras.

(3) Se obtiene como (2) + intereses pagados.

(4) Se obtiene como (2) + variación neta de activos financieros.

Gráfico 9. Saldo presupuestario CCAA. Andalucía.



tes/gastos de capital, en favor de éstos últimos, se revela algunas veces un tanto desproporcionada, por cuanto, es frecuente que ocurra que los previamente elevados gastos de inversión generen gastos corrientes a su vez más altos, y que, además, el nivel de éstos últimos determina en gran medida la calidad del servicio prestado.

Si se contempla el total de las inversiones con independencia de la forma en que éstas se realicen —esto es, lo que se conoce como “Operaciones de Capital”—, se observa como en conjunto ambos capítulos de gasto representan cerca del 16% del gasto inicial, y que su tendencia ha sido hacia una disminución en su participación relativa. Además, la tasa de variación real de las operaciones de capital sólo ha sido negativa en los años 1996, 1997 y 1993. En la otra cara de moneda, las operaciones corrientes superan hoy día el 80% del gasto, recobrando cifras de los primeros años de la Comunidad Autónoma, pero debido como hemos visto sobre todo al aumento de las transferencias corrientes.

Los gastos por operaciones financieras que hasta el año 1992 presentaron un carácter casi residual, sin llegar a representar el 1% del total de gastos, han adquirido desde esa fecha una cierta relevancia, como consecuencia de tener que empezar a amortizarse el endeudamiento previamente asumido por el gobierno andaluz para hacer frente al considerable esfuerzo inversor llevado a cabo hasta esa fecha. Ese crecimiento, que se debe sobre todo desde 1995 al aumento de los gastos por pasivos financieros, se traduce en que las operaciones financieras rondan hoy día los cien mil millones de pesetas, o lo que es lo mismo un 3,7% del gasto total previsto para 1999. En el mismo sentido, el peso de los gastos financieros (por intereses) que era bastante reducido en la década anterior, ha venido creciendo a un fuerte ritmo durante la década de los años noventa, hasta los 95.000 millones de 1997, que supusieron el 4,2% del gasto anual. En los dos años siguientes, a causa tanto del control del endeudamiento por parte de la junta de Andalucía como de la bajada considerable de los tipos de interés, la carga en concepto de intereses está disminuyendo.

En conclusión, puede afirmarse que desde comienzos de los noventa el servicio financiero de la deuda ha adquirido un peso considerable en el conjunto del gasto autonómico andaluz, hasta suponer casi el 7% del gasto total en 1999, aunque con una tendencia acusada a la disminución en los dos últimos ejercicios.

Finalmente, los gastos de funcionamiento (compra de bienes corrientes y servicios) absorben en torno al 9% del total de los créditos, mostrando primero una tendencia decreciente hasta 1993 (6,9%), y desde entonces otra de sentido contrario.

Para el ejercicio actual, se han previsto unos gastos por operaciones corrientes de unos 2.076.000 millones de pesetas, que representan el 80,46% del total, con una pérdida de peso relativo de 0,23% respecto de 1998. La buena situación de los mercados financieros, permite que los gastos financieros corrientes disminuyan en un 3,74%. Los gastos de capital previstos se incrementan en un 9,28% con respecto a 1998, lo que representa un incremento superior en 4,55 puntos porcentuales al crecimiento total del Presupuesto. En términos absolutos, los gastos de capital ascienden a 408.307 millones de pesetas y sobre el gasto total participan en el 15,82%, es decir, 0,66 puntos más que en 1998. Finalmente, también para este año los gastos por operaciones financieras ascienden a 95.971 millones de pesetas y en el total del Presupuesto representan el 3,72%.

5. La consideración funcional del gasto

La presentación de una clasificación por programas y objetivos del presupuesto aparece por vez primera en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía con el correspondiente al ejercicio de 1985.

Por medio de la distribución funcional del gasto, se facilita el conocimiento de la importancia relativa de los distintos fines que se pueden lograr por medio del gasto en la actuación pública, así como los cambios en las prioridades que a lo largo de los años pueden acontecer. La clasificación funcional se estructura en distintos niveles, dependiendo de la agregación que

se establezca, lo cual permite disponer de información sobre el gasto público en distintas escalas. Dichos niveles son:

1. Grupo funcional, o agregado de funciones,
2. Función, o agregado de programas presupuestarios, y
3. Programa, o agregado de actividades destinadas a satisfacer programas específicos.

De las tres formas en que tradicionalmente se suele presentar el presupuesto de gastos: orgánica, económica y funcional, que se corresponden con quién, gasta, como se gasta y para qué se gasta, es esta última la que reviste un mayor interés social, en la medida en que representa la expresión cifrada de la prioridad otorgada a cada uno de los objetivos que conforman la acción de gobierno.

Los cuadros 11 y 12 y los gráficos 10 y 11 ofrecen la evolución de la clasificación funcional de los gastos de la Comunidad Autónoma Andaluza a lo largo del periodo 1985-1999, mediante la distinción de ocho grupos funcionales.

A grandes rasgos, lo más destacable es el claro predominio del grupo 3 —*producción de bienes públicos de carácter social*—, que representa actualmente el 53% del gasto total, a pesar de haber mantenido una clara tendencia decreciente, desde el 66,9% de 1985. Las piezas claves de este grupo funcional quedan definidas por dos bienes públicos concretos: Sanidad y Educación, que participan respectivamente, en 1999, en un 29,5% y un 20,62% del gasto total. En cierto modo podría encontrarse una cierta primacía de la función sanitaria sobre la educativa, dado que la primera mantiene prácticamente estable su participación desde finales de los ochenta, mientras que la educación la ha reducido de manera apreciable desde el 26,21% de 1985 al 20,62% actual.

En segundo término destaca la importancia del grupo "Industrialización, desarrollo y regulación económica de sectores productivos", que desde 1997, por la inclusión de los doscientos cincuenta mil millones de pesetas de transferencias del FEOGA, presenta unos valores próximos al 15% del total del gasto, aunque con anterioridad a esa fecha

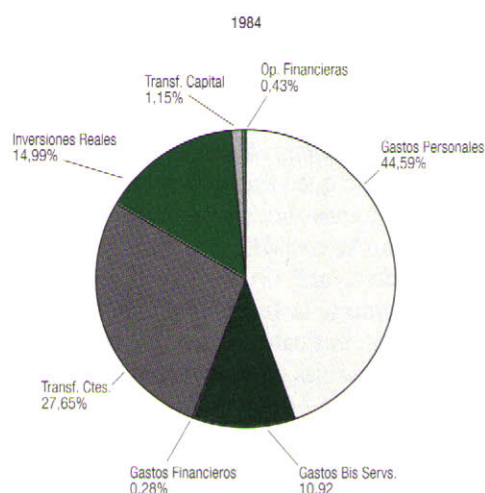
Cuadro 11. Comunidad Autónoma de Andalucía. Estructura económica gasto consolidado.

Capítulos	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
(Millones de pesetas)																	
I Gastos de personal	50.605	176.912	209.899	238.988	287.757	335.638	422.734	503.544	560.910	609.910	652.787	690.389	723.426	787.672	795.500	833.994	864.573
II Gastos bienes corrientes y servs.	4.239	43.318	52.311	59.026	57.018	72.012	84.786	91.400	101.012	130.985	114.092	139.169	157.029	191.742	185.645	216.962	229.730
III Gastos financieros	912	1.093	2.310	3.933	3.950	7.460	12.432	19.191	31.437	61.775	66.775	71.833	69.556	77.454	95.600	87.736	84.456
IV Transferencias corrientes	16.650	109.719	120.705	126.617	194.393	218.044	272.016	308.217	331.856	381.325	429.776	456.243	516.834	574.670	818.518	849.950	898.004
V Fondos de amortización		1.606	1.694	1.694	2.045	2.930	3.077	3.077	3.041	3.040	3.040	3.040					
Total op. corrientes	72.406	332.648	386.919	430.258	545.163	636.084	795.045	925.429	1.028.256	1.187.035	1.266.469	1.360.673	1.466.846	1.631.538	1.895.262	1.988.642	2.076.762
VI Inversiones reales	6.285	59.472	65.355	62.442	99.441	120.037	168.103	201.890	227.119	243.864	227.708	220.412	206.197	163.856	164.888	171.852	183.277
VII Transferencias de capital	1.104	4.558	23.433	29.131	22.539	38.818	55.849	77.723	83.830	90.140	100.786	137.500	170.492	179.774	167.567	201.785	225.030
Total op. capital	7.389	64.030	88.787	91.573	121.980	158.855	223.952	279.613	310.949	334.004	328.494	357.913	376.688	343.630	332.455	373.636	408.307
Total op. no financieras	79.795	396.678	475.706	521.830	667.143	794.939	1.018.997	1.205.042	1.339.205	1.521.039	1.594.963	1.718.586	1.843.534	1.975.168	2.227.717	2.362.279	2.485.069
VIII Activos financieros	71	1.720	1.775	4.332	4.172	3.714	5.083	2.978	2.681	3.409	25.847	27.410	29.524	4.283	1.876	2.103	2.539
IX Pasivos financieros			2.000	2.325	1.393	1.314	5.780	7.806	7.029	8.322	22.824	5.508	32.430	53.320	52.495	100.161	93.432
Total op. financieras	71	1.720	3.775	6.657	5.564	5.027	10.863	10.784	9.710	11.731	48.671	81.918	61.954	57.604	54.371	102.264	95.971
Total	79.866	398.398	479.481	528.487	672.707	799.966	1.029.860	1.215.826	1.348.915	1.532.769	1.643.634	1.800.504	1.905.488	2.032.772	2.282.088	2.464.543	2.581.040

Cuadro 12. Comunidad Autónoma de Andalucía. Estructura económica gasto consolidado.

Capítulos	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
(Millones de pesetas de 1986)																	
I Gastos de personal	67.564	211.617	233.221	238.988	271.982	300.213	352.866	391.863	407.342	414.623	425.269	432.574	432.412	456.622	450.964	464.880	473.998
II Gastos bienes corrientes y servs.	5.660	51.816	58.124	59.026	53.893	64.411	70.773	71.128	73.357	89.045	74.327	87.199	93.861	111.155	105.241	120.938	125.948
III Gastos financieros	1.218	1.308	2.567	3.933	3.733	6.673	10.377	14.935	22.830	41.895	43.502	45.008	41.576	44.901	54.195	48.905	46.303
IV Transferencias corrientes	22.229	131.243	134.117	126.617	183.737	195.031	227.058	239.858	240.999	259.228	279.984	285.866	308.926	333.142	464.012	473.774	492.327
V Fondos de amortización	0	1.921	1.882	1.694	1.933	2.621	2.568	2.395	2.208	2.067	1.980	1.905	0	0	0	0	0
Total op. corrientes	96.670	397.905	429.910	430.258	515.277	568.948	663.644	720.178	746.736	806.958	825.061	852.552	876.776	945.819	1.074.412	1.108.496	1.138.576
VI Inversiones reales	8.391	71.139	72.616	62.442	93.990	107.368	140.320	157.113	164.938	165.781	148.344	138.103	123.250	94.989	93.474	95.792	100.481
VII Transferencias de capital	1.473	5.452	26.036	29.131	21.303	34.721	46.619	60.485	60.879	61.278	65.658	86.153	101.908	104.217	94.993	112.477	123.372
Total op. capital	9.865	76.591	98.653	91.573	115.293	142.088	186.938	217.598	225.816	227.059	214.003	224.256	225.157	199.206	188.467	208.270	223.852
Total op. no financieras	106.535	474.495	528.562	521.830	630.570	711.037	850.582	937.776	972.553	1.034.017	1.039.064	1.076.808	1.101.933	1.145.025	1.262.878	1.316.766	1.362.428
VIII Activos financieros	95	2.057	1.972	4.332	3.943	3.322	4.243	2.318	1.947	2.317	16.838	17.174	17.647	2.483	1.064	1.172	1.392
IX Pasivos financieros	0	0	2.222	2.325	1.316	1.175	4.825	6.075	5.105	5.657	14.869	3.451	19.384	30.910	29.759	55.831	51.224
Total op. financieras	95	2.057	4.194	6.657	5.259	4.497	9.068	8.392	7.052	7.975	31.707	51.327	37.032	33.393	30.822	57.004	52.616
Total	106.630	476.553	532.757	528.487	635.829	715.533	859.649	946.168	979.604	1.041.991	1.070.771	1.128.135	1.138.965	1.178.418	1.293.701	1.373.770	1.415.044

Gráfico 10. **Comunidad Autónoma de Andalucía. Estructura económica gasto consolidado.**



rondaba el 6% y ocupaba un posición mucho menos destacada.

El tercer grupo funcional en importancia es el octavo, correspondiente a las “*Relaciones institucionales*”, en el que sobresale la función de cooperación con las corporaciones Locales, a la que se añade la ayuda al desarrollo. Este grupo absorbe casi la décima parte del presupuesto, aunque ha perdido importancia relativa durante los últimos años. A pesar de su importancia cuantitativa ostenta escasa relevancia cualitativa, dado que las transferencias finalistas que percibe la Comunidad en concepto de “Participación de las Corporaciones Locales en los Ingresos del Estado”, y en las que aquella actúa como mera intermediaria, de tal forma que cuando percibe estos ingresos, su distribución entre las distintas corporaciones locales ya le viene fijada.

En cuarto lugar se sitúa el servicio de la “*deuda pública*”, con una participación cercana al 7%, pero que ha crecido de forma acelerada desde comienzos de la década.

Gráfico 10.

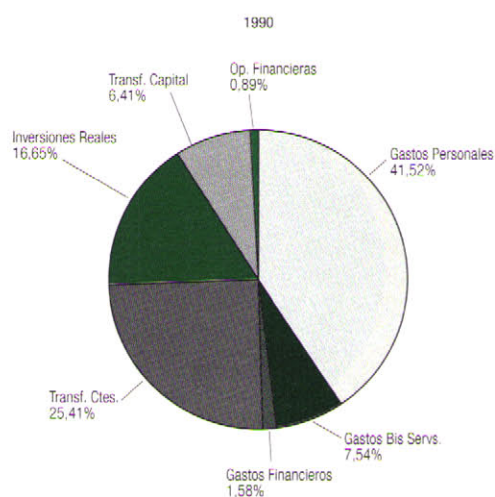


Gráfico 10.

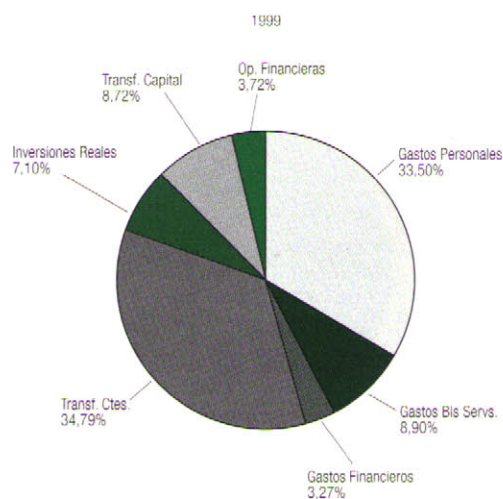
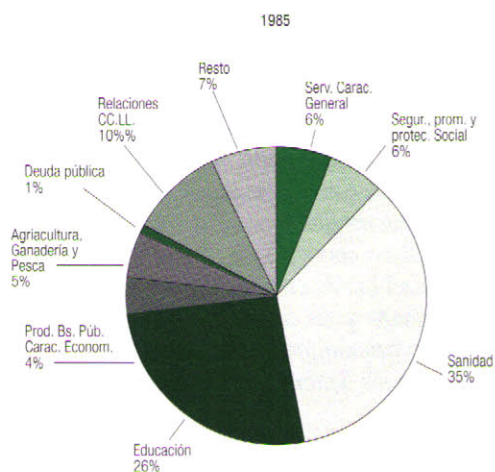


Gráfico 11.



A continuación sobresale como quinto grupo funcional en importancia el denominado “*Seguridad, Promoción y Protección Social*”, que experimenta un comportamiento bastante estable a lo largo del período 1985-99, hasta situarse en una participación relativa del 6,24%, tras alcanzar el 7,52% en 1991; con lo que de todos modos su participación en el total de gastos se encuentra lejos de los dos analizados anteriormente. En el seno de este grupo la función primordial ha venido siendo la de “Seguridad y Protección Social”, pero que viene descendiendo paulatinamente en los últimos años hasta situarse en el 3,13%; por el contrario ha crecido fuertemente la función de Promoción social (al 2,13), y puede esperarse que lo haga próximamente la función Justicia, seguridad y protección civil, tras haberse recibido hace pocas fechas las competencias en la primera de las materias citadas.

En sexto lugar se encuentra el grupo relativo a “*servicios de carácter general*”, con un porcentaje cercano al 5%. En este grupo se incluye, además de los servicios de administración general, la función de Infor-

Gráfico 11.

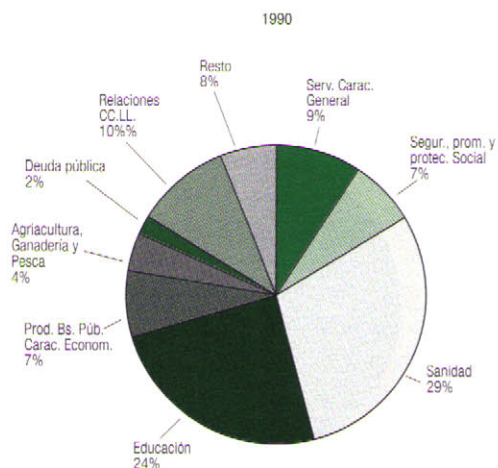
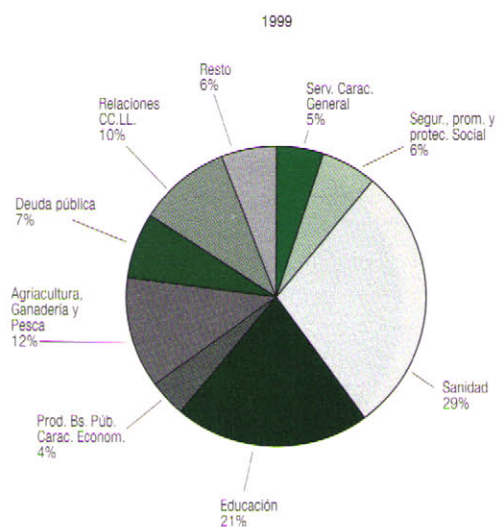


Gráfico 11.



Cuadro 13. Comunidad Autónoma de Andalucía. Estructura económica gasto consolidado.

Capítulos	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
I Gastos de personal	63,36	44,41	43,78	45,22	42,78	41,96	41,05	41,42	41,58	39,79	39,72	38,34	37,97	38,75	34,86	33,84	33,50
II Gastos bienes corrientes y servs.	5,31	10,87	10,91	11,17	8,48	9,00	8,23	7,52	7,49	8,55	6,94	7,73	8,24	9,43	8,13	8,80	8,90
III Gastos financieros	1,14	0,27	0,48	0,74	0,59	0,93	1,21	1,58	2,33	4,03	4,06	3,99	3,65	3,81	4,19	3,56	3,27
IV Transferencias corrientes	20,85	27,54	25,17	23,96	28,90	27,26	26,41	25,35	24,60	24,88	26,15	25,34	27,12	28,27	35,87	34,49	34,79
V Fondos de amortización	0,00	0,40	0,35	0,32	0,30	0,37	0,30	0,25	0,23	0,20	0,18	0,17	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total op. corrientes	90,66	83,50	80,70	81,41	81,04	79,51	77,20	76,12	76,23	77,44	77,05	75,57	76,98	80,26	83,05	80,69	80,46
VI Inversiones reales	7,87	14,93	13,63	11,82	14,78	15,01	16,32	16,61	16,84	15,91	13,85	12,24	10,82	8,06	7,23	6,97	7,10
VII Transferencias de capital	1,38	1,14	4,89	5,51	3,35	4,85	5,42	6,39	6,21	5,88	6,13	7,64	8,95	8,84	7,34	8,19	8,72
Total op. capital	9,25	16,07	18,52	17,33	18,13	19,86	21,75	23,00	23,05	21,79	19,99	19,88	19,77	16,90	14,57	15,16	15,82
Total op. no financieras	99,91	99,57	99,21	98,74	99,17	99,37	98,95	99,11	99,28	99,23	97,04	95,45	96,75	97,17	97,62	95,85	96,28
VIII Activos financieros	0,09	0,43	0,37	0,82	0,62	0,46	0,49	0,24	0,20	0,22	1,57	1,52	1,55	0,21	0,08	0,09	0,10
IX Pasivos financieros	0,00	0,00	0,42	0,44	0,21	0,16	0,56	0,64	0,52	0,54	1,39	0,31	1,70	2,82	2,30	4,06	3,62
Total op. financieras	0,09	0,43	0,79	1,26	0,83	0,63	1,05	0,89	0,72	0,77	2,96	4,55	3,25	2,83	2,38	4,15	3,72
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

mación y Comunicaciones. A continuación se sitúa el grupo de “producción de bienes públicos de carácter económico” (esencialmente infraestructuras básicas y del transporte), con un 4,12% que tras descender del 7% de participación en 1991 se está elevando consecutivamente.

Los cuadros mencionados permiten un detalle de la clasificación funcional del gasto mucho más elevado, que el expuesto hasta el momento, dado que como puede observarse cada uno de los grupos funcionales se desagrega en funciones. Confirmando lo ya expuesto, en primer término aparecen las funciones de sanidad (29,5% del total en 1999) y de educación (20,6%). El tercer lugar es ocupado por la función de agricultura, ganadería y pesca (12,31%) (desde 1997, como hemos dicho), seguida de relaciones con las Corporaciones Locales (9,71%), y de Deuda Pública (6,82%). A gran distancia se sitúan las de la seguridad y protección social (3,17%) y Administración General (2,98%) de este grupo la función primordial es la de “Seguridad y Protección Social”, que viene a significar poco más del 5 % del total del gasto.

En definitiva, podría concluirse del análisis funcional del gasto que la Comunidad Autónoma de Andalucía, del mismo modo que las dieciséis restantes de nuestro país, se configura básicamente como una Administración con un cometido esencial (ver Cortecero Montijano, J.A. y López García, J., 1990, p. 84): realizar la provisión de bienes que satisfacen necesidades preferentes (educación, sanidad, vivienda, bienestar comunitario...). Al mismo tiempo, aborda actividades de menor importancia cuantitativa aunque de gran trascendencia económica y social. De éstas, unas suponen ajustes en la asignación de recursos y pueden considerarse como servicios de no mercado que indirectamente constituyen un input de los procesos productivos del sector privado, de modo que influyen en la formulación de las variables empresariales determinantes; en este caso se encuentran las infraestructuras económicas. Otras son determinadas actividades destinadas a efectuar la redistribución de la renta.

Si, como hacíamos anteriormente en el estudio del gasto de todas las Comunidades Autónomas, identificamos los diversos grupos funcionales con las diversas ramas musgravianas (ver cuadro 13), se observa como la Comunidad Autónoma de Andalucía destina a la

función asignativa el 57,3% de su Presupuesto de gastos, a la de estabilización y crecimiento el 14,6% y a la distributiva algo más del 6%. El resto del gasto (el 21% en 1999) presenta el siguiente destino: transferencias a otras Administraciones de nivel territorial inferior, deuda y coste de funcionamiento. Por tanto, también puede afirmarse que los objetivos del gasto de la Comunidad Autónoma responden a un modelo ortodoxo de reparto de funciones de la Hacienda Pública entre los distintos niveles territoriales de la misma.

No obstante, la mencionada inclusión en los presupuestos andaluces de las transferencias procedentes del FEOGA desde el año 1997, han cambiado importantemente esta distribución por ramas del gasto. Así, la función asignativa pierde importancia relativa desde esa fecha (pasa de un 64% en 1996 al 57,4% en el año siguiente), pero lo que es más importante se produce un cambio en el orden relativo de las otras dos ramas, de tal manera que si hasta 1996 la segunda venía siendo la distributiva (6,9%) y la tercera la de estabilización y crecimiento (6,2%), desde 1997 estas dos cambian sus posiciones.

6. La consideración orgánica del gasto

Este tipo de presentación del gasto público, a pesar de su frecuente identificación con un estilo presupuestario clásico o de medios, y por ello en decadencia frente a las restantes formas de presentación del gasto, quizás más novedosas, no deja de carecer de importancia, al indicar cual es el agente responsable de la gestión del crédito presupuestario. No obstante, como el período estudiado comprende diversas transformaciones orgánicas trascendentes, que han dado lugar a alteraciones de funciones entre las diversas consejerías, así como a modificaciones en los Organismos Administrativos (especialmente la creación del Servicio Andaluz de Salud en 1989), el estudio de su evolución se hace prácticamente imposible. Por ello en los cuadros 14 y 15 se recoge la evolución de 1990 a 1999, con algunas modificaciones que permitan el estudio de su evolución, pero en el trabajo más amplio ya mencionado se detalla su evolución real desde 1983 a 1999 (Sánchez Maldonado, J. y Gómez Sala, J.S.

Cuadro 14. Comunidad Autónoma de Andalucía. Estructura económica gasto consolidado.

Capítulos	1.984	1.985	1.986	1.987	1.988	1.989	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994	1.995	1.996	1.997	1.998	1.999	acumul. 84-99
(tasas anuales de variación nominal)																	
I Gastos de personal	249,59	18,65	13,86	20,41	16,64	25,95	19,12	11,39	8,74	7,03	5,76	4,79	8,88	0,99	4,84	3,67	420,29
II Gastos bienes corrientes y sevs.	921,88	20,76	12,84	-3,40	26,30	17,74	7,80	10,52	29,67	-12,90	21,98	12,83	22,11	-3,18	16,87	5,88	1.107,69
III Gastos financieros	19,88	111,29	70,26	0,43	88,86	66,65	54,37	63,81	96,50	8,09	7,57	-3,17	11,36	23,43	-8,23	-3,74	607,37
IV Transferencias corrientes	558,99	10,01	4,90	53,53	12,17	24,75	13,31	7,67	14,91	12,71	6,16	13,28	11,19	42,43	3,84	5,65	795,49
V Fondos de amortización	0,00	5,44	0,00	20,73	43,29	5,02	0,00	-1,17	-0,03	-0,01	0,00	-100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-26,73
Total op. corrientes	359,42	16,31	11,20	26,71	16,68	24,99	16,40	11,11	15,44	6,69	7,44	7,80	11,23	16,16	4,93	4,43	556,95
VI Inversiones reales	846,22	9,89	-4,46	59,25	20,71	40,04	20,10	12,50	7,37	-6,62	-3,20	-6,45	-20,53	0,63	4,22	6,65	986,32
VII Transferencias de capital	312,97	414,15	24,32	-22,63	72,22	43,88	39,17	7,86	7,53	11,81	36,43	23,99	5,44	-6,79	20,42	11,52	1.002,29
Total op. capital	766,57	38,67	3,14	33,21	30,23	40,98	24,85	11,21	7,41	-1,65	8,96	5,25	-8,78	-3,25	12,39	9,28	978,46
Total op. no financieras	397,12	19,92	9,70	27,85	19,16	28,19	18,26	11,13	13,58	4,86	7,75	7,27	7,14	12,79	6,04	5,20	595,94
VIII Activos financieros	2.329,69	3,20	144,06	-3,70	-10,97	36,86	-41,41	-9,97	27,15	658,18	6,05	7,71	-85,49	-56,20	12,10	20,72	3.037,97
IX Pasivos financieros	0,00	0,00	16,23	-40,09	-5,88	340,05	35,05	-9,95	18,40	174,26	-75,87	488,80	64,42	-1,55	90,80	-6,72	1.088,15
Total op. financieras	2.329,69	119,48	76,33	-16,41	-9,65	116,08	-0,73	-9,96	20,81	314,89	68,31	-24,37	-7,02	-5,61	88,09	-6,15	3.053,77
Total	398,84	20,35	10,22	27,29	18,92	28,74	18,06	10,95	13,63	7,23	9,54	5,83	6,68	12,26	8,00	4,73	601,26

Cuadro 15. Comunidad Autónoma de Andalucía. Estructura económica gasto consolidado.

Capítulos	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	(tasas anuales de variación real)
I Gastos de personal	213,21	10,21	2,47	13,81	10,38	17,54	11,05	3,95	1,79	2,57	1,72	-0,04	5,60	-1,24	3,09	1,96	298,06
II Gastos bienes corrientes y sevs.	815,53	12,17	1,55	-8,70	19,52	9,88	0,50	3,13	21,39	-16,53	17,32	7,84	18,43	-5,32	14,92	4,14	915,57
III Gastos financieros	7,40	96,27	53,24	-5,08	78,73	55,52	43,92	52,87	83,95	3,59	3,46	-7,63	8,00	20,70	-9,76	-5,32	479,84
IV Transferencias corrientes	490,41	2,19	-5,59	45,11	6,15	16,42	5,64	0,48	7,56	8,01	2,10	8,07	7,84	39,28	2,10	3,92	639,68
V Fondos de amortización		-2,05	-10,00	14,11	35,60	-1,99	-6,77	-7,77	-6,42	-4,18	-3,82	-100,00					-93,30
Total op. corrientes	311,61	8,04	0,08	19,76	10,42	16,64	8,52	3,69	8,06	2,24	3,33	2,84	7,87	13,60	3,17	2,71	422,60
VI Inversiones reales	747,75	2,08	-14,01	50,52	14,23	30,69	11,97	4,98	0,51	-10,52	-6,90	-10,76	-22,93	-1,59	2,48	4,89	803,40
VII Transferencias de capital	269,99	377,59	11,89	-26,37	62,98	34,27	28,74	0,65	0,66	7,15	31,21	18,29	2,27	-8,85	18,41	9,69	839,05
Total op. capital	676,39	28,81	-7,18	25,90	23,24	31,56	16,40	3,78	0,55	-5,75	4,79	0,40	-11,53	-5,39	10,51	7,48	799,97
Total op. no financieras	345,39	11,39	-1,27	20,84	12,76	19,63	10,25	3,71	6,32	0,49	3,63	2,33	3,91	10,29	4,27	3,47	457,41
VIII Activos financieros	2.076,84	-4,14	119,65	-8,98	-15,75	27,72	-45,38	-15,99	19,03	626,57	2,00	2,76	-85,93	-57,17	10,23	18,73	2.670,19
IX Pasivos financieros			4,61	-43,38	-10,74	310,66	25,91	-15,97	10,83	162,83	-76,79	461,70	59,46	-3,73	87,61	-8,25	964,75
Total op. financieras	2.076,84	103,87	58,70	-20,99	-14,50	101,65	-7,45	-15,97	13,09	297,59	61,88	-27,85	-9,82	-7,70	84,94	-7,70	2.686,57
Total	346,92	11,79	-0,80	20,31	12,54	20,14	10,06	3,53	6,37	2,76	5,36	0,96	3,46	9,78	6,19	3,00	462,39

(1999) “La evolución del gasto público de la Comunidad Autónoma de Andalucía: 1983-1999”).

Para 1999, dentro del total del gasto, el subsector de la Junta de Andalucía absorbe el 69,41%, destacando la Consejería de Educación y Ciencia que con 545.201,8 millones de pesetas, representa el 21,1% del total del Presupuesto. En el subsector de Organismos Autónomos se incluyen créditos por un importe de 789.407 millones de pesetas, destacando el Servicio Andaluz de Salud, que representa el 28,21% del total del Presupuesto.

Esta distribución orgánica a grandes rasgos se ha mantenido a lo largo de los años, aunque es desde 1989 con la entrada en funcionamiento del Servicio Andaluz de Salud, cuando los organismos autónomos adquieren una gran relevancia, pasando a representar en 1990 el 38,7% del gasto consolidado. Además del mencionado organismo, que hoy día supone el 28,2% del gasto, destacan por su importancia cuantitativa dentro de los organismos autónomos el Instituto Andaluz de Servicios Sociales (aunque su disminución es fruto de la aparición del organismo Pensiones Asistenciales dentro del subsector Junta de Andalucía), el Instituto Andaluz de Reforma Agraria, el Instituto Andaluz de la Juventud y el Instituto Andaluz de la Mujer.

En cualquier caso, si aparece con claridad cómo son las Consejerías de Educación y Ciencia (un 21,1%), y las relacionadas con la Consejería de Economía y Hacienda, Trabajo y Fomento, las que gestionan la mayor proporción del presupuesto.

7. Políticas de gasto

La presentación del gasto por políticas a las que el mismo se dirige viene siendo utilizada por la Junta de Andalucía en los últimos años, debido a que se considera más eficaz para la asignación de recursos en función de las prioridades que se establecen en cada momento, y a que facilita la evaluación de los resultados alcanzados con las actuaciones que se realicen. Las políticas de gasto se desarrollan mediante programas, los cuales representan intervenciones públicas diferenciadas en los que se articulan los recursos

que se destinarán en el próximo año para el logro de objetivos específicos.

En los últimos años el Presupuesto de la Comunidad Autónoma viene diferenciando 16 políticas de gasto (ver cuadro 16 y gráfico 12), en torno a las cuales se organizan los recursos financieros con los que cuenta la Junta de Andalucía en cada ejercicio para desarrollar las competencias que tiene asumidas. Dichas políticas están dirigidas, a la producción de bienes públicos de carácter social (fundamentalmente sanidad y educación), a la protección social (atención a colectivos desfavorecidos, igualdad de oportunidades, etc.) y a la transformación de la estructura económica de Andalucía (infraestructuras, investigación, fomento empresarial, etc.).

El distinto carácter de las actuaciones que se llevan a cabo en el marco de las políticas de gasto hace que mientras que en unas, dada su propia naturaleza, los recursos se dediquen principalmente a sufragar gastos corrientes, como por ejemplo sanidad, educación y atención social, en otras los recursos se destinan en su mayor parte a gastos de inversión, como son los casos de las políticas cuyo objeto es la producción de bienes públicos de carácter económico (infraestructuras, investigación, etc.) y al desarrollo de sectores productivos (industria, turismo, etc.).

En el proyecto de presupuestos para el año en curso se han previsto más de una centena de programas, integrados la mayor parte de ellos en las 16 políticas de gasto y los 26 restantes se agrupan en “Otras políticas no clasificables”, dado que los objetivos que con ellos se persiguen no son asociables a una concreta política de gasto. La estructura de programas mantiene últimamente una gran estabilidad a lo largo del tiempo, lo que facilita el seguimiento de los recursos dedicados en cada momento a cada uno de ellos.

Las políticas cuantitativamente más significativas para 1999 son, por este orden, las de sanidad (un 29,33% del gasto total previsto) y educación (un 21,0%). Seguidas de las de Apoyo a las estructuras agrarias (10,59%), Cooperación Económica y Relaciones Financieras con los Entes Locales (9,64%), Deuda Pública (6,82%) y Fomento Económico (4,59%). A lo largo del tiempo, las políticas que más han crecido han sido las de apoyo a las infraestructuras agrarias (una tasa anual de variación real acu-

Cuadro 16. Comunidad Autónoma de Andalucía. Estructura funcional gasto consolidado.

		(Millones de pesetas)																
	Función	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999		
1	Servicios de carácter general	27.797	31.396	36.232	51.695	76.254	106.619	87.542	90.076	119.320	120.688	106.646	105.000	105.501	108.153	119.518		
11	Alta Dirección Junta de Andalucía	1.311	1.273	2.270	2.473	3.542	4.956	6.613	6.197	5.892	5.407	8.068	8.404	6.891	7.738	8.091		
12	Administración General	23.066	26.236	26.300	34.069	33.970	40.985	47.326	50.509	87.558	89.236	69.780	72.606	73.086	73.015	76.833		
13	Admón. Función Pública y Perfeccionam. Func.	72	152	500	466	840	1.124	3.735	6.327	6.094	5.117	5.753	5.828	6.253	7.713	12.435		
15	Información y Comunicaciones	342	846	1.930	4.628	8.764	19.639	14.689	15.390	13.245	12.811	12.888	14.952	14.552	16.935	21.738		
16	Relaciones culturales	61	53	277	411	111	111	4.251	1.556									
17	Actividades no Clasificadas	2.944	2.835	4.956	9.647	29.027	39.804	10.928	10.096	6.541	8.117	10.158	3.211	4.718	2.752	420		
2	Seguridad, prom. y protección social	26.682	33.541	45.203	54.875	68.264	79.788	101.377	111.633	109.725	130.214	137.737	140.538	129.506	150.587	161.090		
21	Justicia, Seguridad y Protección Civil	217	292	837	708	791	1.251	1.732	3.258	2.185	2.131	2.572	2.109	1.611	21.626	24.305		
22	Seguridad Social y Protección Social	21.033	27.372	35.443	39.788	49.535	60.860	75.522	82.208	81.540	89.340	92.784	95.618	81.758	79.737	81.894		
23	Promoción Social	5.432	5.877	8.924	14.380	17.938	17.676	24.123	26.167	26.000	38.743	42.381	42.811	46.136	49.225	54.891		
3	Prod. BS. públicos de carácter social	321.908	352.496	422.195	491.194	607.744	701.569	789.713	888.989	964.075	1.041.479	1.138.076	1.219.136	1.223.912	1.310.572	1.373.326		
31	Sanidad	166.967	185.682	208.791	245.612	309.983	355.522	403.877	457.516	490.847	541.914	610.348	670.414	671.462	721.827	761.300		
32	Educación	125.921	139.124	181.399	208.242	252.188	292.617	327.062	368.350	405.308	426.587	443.072	475.321	481.470	509.535	532.200		
33	Vivienda y Ordenación del Territorio	16.527	20.283	20.073	22.871	27.611	32.276	38.377	38.130	41.949	41.896	42.826	38.101	35.913	39.107	37.470		
34	Bienestar Comunitario	5.698	574	760	1.542	2.682	3.061	4.038	7.493	7.356	7.061	14.133	6.592	8.274	12.975	12.352		
35	Cultura	6.019	5.866	10.013	11.645	13.853	16.504	14.358	15.209	16.367	17.763	19.220	18.637	15.126	16.570	17.663		
36	Otros Servicios Comunitarios y Sociales	775	967	1.160	1.282	1.428	1.589	2.001	2.291	2.248	2.106	2.146	2.233	2.818	2.298	2.411		
37	Otros programas de Promoción de Bienes										4.161	6.332	7.838					
38	Deporte												4.431	8.849	8.260	9.929		
4	Producción de bienes públicos de carácter económico	18.941	23.997	35.566	44.486	63.292	81.163	94.932	101.948	99.104	100.046	110.634	81.059	85.349	85.113	106.329		
41	Infraestructura Básica y del Transporte	15.474	21.061	31.706	40.068	55.195	69.637	81.934	86.922	83.062	83.352	80.474	71.758	63.545	64.830	72.814		
42	Investigación Científica, Técnica y Aplicada	928	1.141	2.085	2.567	4.809	6.744	7.478	8.323	9.052	9.118	11.001	5.309	3.961	4.252	5.060		
43	Mejora del Medio Natural	2.538	1.795	1.776	1.831	3.287	4.782	5.520	6.703	6.990	7.576	19.159	3.991	17.844	16.031	28.455		
5	Regulación económica de carácter general	1.211	887	3.428	4.297	12.326	22.934	18.598	17.820	14.709	12.447	13.384	11.778	11.047	12.042	13.119		
51	Administración Financiera	1.211	887	3.428	4.297	12.326	22.934	18.598	17.820	14.709	12.447	13.384	11.778	11.047	12.042	13.119		

6	Industrialización, desarrollo y regulación económica de sectores productivos	31.272	35.335	37.246	49.311	63.711	126.395	75.043	86.732	78.821	107.967	98.331	126.003	351.930	372.514	378.059
61	Agricultura, Ganadería y Pesca	25.761	30.157	31.253	34.216	40.229	47.602	49.694	55.918	45.415	71.195	52.050	75.617	311.289	320.897	317.624
62	Industria, Energía y Minería	1.391	1.557	2.317	5.918	9.886	8.024	7.566	9.541	10.765	15.070	21.223	24.860	10.433	16.621	20.238
65	Comercio	924	902	1.184	2.543	2.965	3.650	3.240	1.703	2.248	3.476	3.706	1.694	3.656	3.740	3.695
66	Turismo	1.152	1.053	1.314	1.947	2.926	3.393	3.690	4.524	5.217	5.631	6.580	7.494	10.367	12.736	13.879
67	Fomento Económico	2.045	1.666	1.178	4.398	7.237	10.195	10.334	14.553	14.381	11.757	13.936	15.122	15.087	17.647	21.091
68	Planificación Econ. y Coordinación con la Unión Europea				290	488	445	519	493	795	835	835	1.225	1.097	874	1.532
7	Deuda pública	4.460	6.049	4.634	8.252	17.766	26.543	37.845	69.615	89.116	123.315	101.563	130.000	147.150	188.821	175.904
71	Deuda Pública	4.460	6.049	4.634	8.252	17.766	26.543	37.845	69.615	89.116	123.315	101.563	130.000	147.150	188.821	175.904
8	Relaciones institucionales	48.249	45.991	88.205	95.817	120.510	123.904	143.864	165.956	168.765	164.317	199.118	219.258	227.692	238.740	253.696
81	Relaciones con las CC.LL.	48.249	45.991	88.205	95.817	120.510	123.904	143.864	165.956	168.765	164.317	199.118	219.258	227.692	238.740	253.696
82	Ayuda al Desarrollo													2.024	2.037	3.109
	Total	480.520	529.672	672.708	799.966	1.029.866	1.215.828	1.348.915	1.532.769	1.643.634	1.800.504	1.905.488	2.032.772	2.282.088	2.464.543	2.581.040

mulada desde 1991 a 1999 del 107,9%), la de deuda pública (99%), y la de medio ambiente (un 81%).

El presupuesto para 1999 asigna a la política sanitaria un gasto total de 757.023 millones de pesetas, lo que representa un 29,33% sobre el total. Del conjunto de 13 programas que abarca la política sanitaria, los que representan un mayor volumen de recursos financieros son los relativos a Asistencia Sanitaria con un total de recursos de 504.452,9 millones de pesetas, y el de Prestaciones Complementarias y Farmacéuticas con 179.325,5 millones de pesetas. En términos porcentuales estos representan un 66,64% y un 23,69% respectivamente. En cuanto a la clasificación económica de los distintos gastos llevados a cabo por esta política tienen una especial relevancia los relativos a gastos de personal que suponen un 47,67%, los gastos en bienes corrientes y servicios que alcanzan un 23,37%, y los destinados a transferencias corrientes supone un 26,11% de esta política.

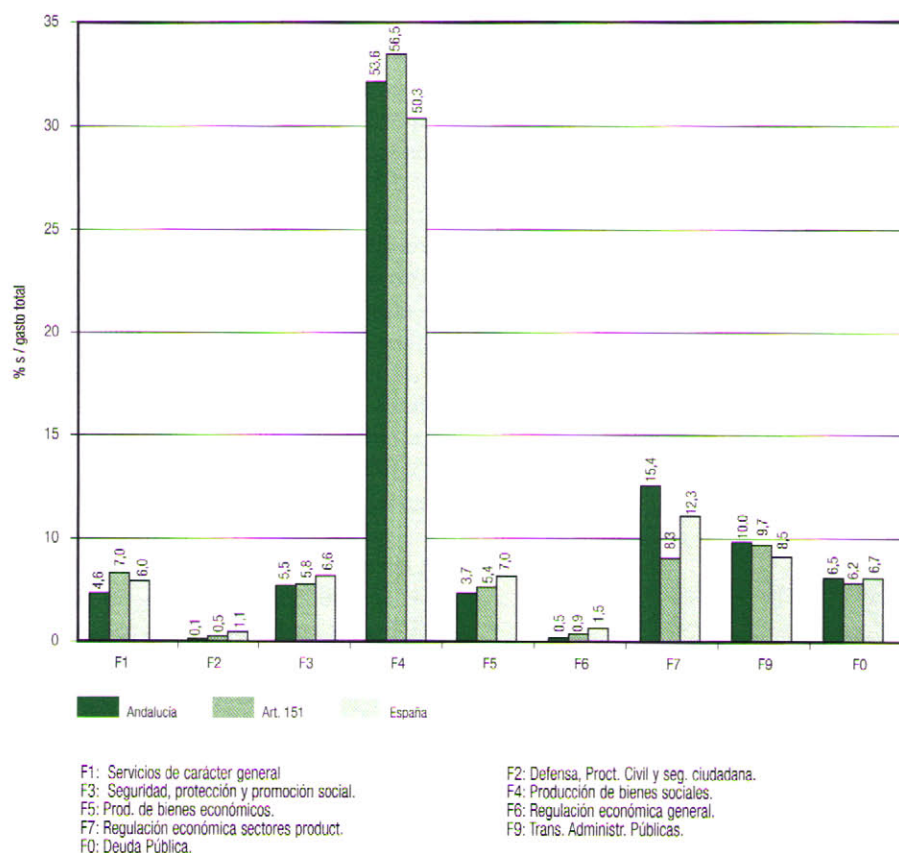
A la Política de Educación se asignan para 1999 unos 542.000 millones de pesetas, esto es, un 21% del total. De los nueve programas presupuestarios a través de los cuales se articula esta política, los que absorben un mayor volumen de recursos son educación infantil y primaria (un 41,25%), enseñanzas secundarias y medias (un 32,13%) y enseñanzas universitarias (15,27%). Como no podía ser de otro modo, la política educativa es muy intensiva en mano de obra, de suerte que por categorías económicas destacan en su presupuesto los gastos de personal (66,77%), junto con las transferencias corrientes (25,72%).

8. Clasificación operativa del gasto

La clasificación operativa presenta una organización del gasto por el tipo de operaciones que se realizan, clasificándose en Gastos propios (apartado 3 del cuadro 17 y gráfico 13, en el que se analiza la evolución de este modo de articular el gasto presupuestario) Transferencias (apartado 4) y Gastos de financiación (apartado 6).

Se consideran gastos propios, exhaustivos o de absorción, los que suponen un uso real de recursos por parte de la administración autonómica, y están constitui-

Gráfico 12. Estructura funcional Gasto CC.AA. y Andalucía. 1997.



dos por los capítulos I, II, VI y VIII del Presupuesto de gastos. Las Transferencias, que no implican un uso directo de recursos por ser operaciones sin contraprestación, integran los gastos de los capítulos IV y VII del Presupuesto de gastos. Finalmente, los gastos de financiación, se representan en los capítulos III y IX del Presupuesto de gastos.

Se observa en el mencionado cuadro y en el gráfico 13, como los gastos propios no alcanzan en 1999 al 50% del gasto total, mientras que a comienzos de la década se situaban en el 66%, y en 1984 en el 70,6%. En ello han tenido mucho que ver tanto la disminución de la participación del gasto de personal en el gasto total (del 44% de 1984 al 33,5% de 1999) como

la caída relativa de los gastos de inversión. Pero de manera más importante, el menor peso que hoy día tienen los gastos propios se debe en gran medida al mencionado aumento de la importancia de las transferencias dentro del presupuesto de la Comunidad andaluza (que de suponer un 28,68% en 1984 pasan al 43,51% en 1999), así como a la elevación del peso relativo de los gastos de financiación.

Estos gastos de financiación (cuya evolución en términos de participación sobre el gasto total se recoge en el gráfico 14), han pasado de representar tan sólo el 0,27% del presupuesto de 1984 a suponer un 7,62% en 1998. Ahora bien, en los últimos años está modificándose la estructura de esta parcela del gasto,

Gráfico 13. Políticas de gasto.

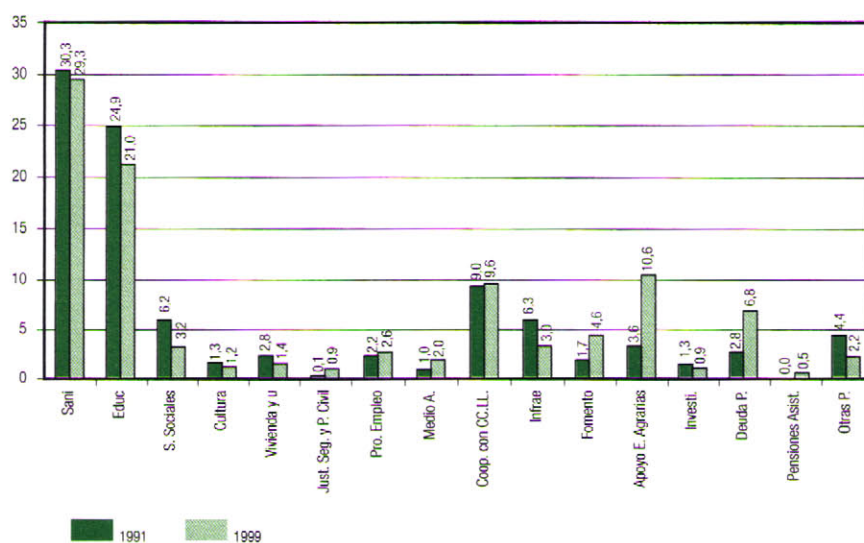


Gráfico 14. Distribución operativa gasto CC.AA. Andalucía (%).



Cuadro 17. Comunidad Autónoma de Andalucía. Estructura funcional gasto consolidado.

		(Millones de pesetas de 1986)															
Función		1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	
1	Servicios de carácter general	30.885	31.396	34.246	46.239	63.651	82.972	63.574	61.235	77.733	75.619	63.745	60.870	59.808	60.286	65.525	
11	Alta Dirección Junta de Andalucía	1.457	1.273	2.145	2.212	2.956	3.857	4.802	4.213	3.839	3.388	4.822	4.872	3.906	4.313	4.436	
12	Administración General	25.629	26.236	24.858	30.473	28.356	31.895	34.369	34.337	57.041	55.912	41.709	42.090	41.432	40.699	42.123	
13	Admón. Función Pública y Perfeccionam. Func.	80	152	472	417	701	875	2.712	4.301	3.970	3.206	3.439	3.378	3.545	4.299	6.818	
15	Información y Comunicaciones	380	846	1.824	4.139	7.315	15.283	10.667	10.462	8.628	8.027	7.703	8.668	8.250	9.440	11.918	
16	Relaciones culturales	68	53	262	368	93	86	3.087	1.058	0	0	0	0	0	0	0	
17	Actividades no Clasificadas	3.271	2.835	4.684	8.629	24.230	30.976	7.936	6.863	4.261	5.086	6.072	1.861	2.675	1.534	230	
2	Seguridad, prom. y protección social	29.647	33.541	42.725	49.083	56.982	62.091	73.622	75.889	71.482	81.588	82.330	81.471	73.416	83.939	88.317	
21	Justicia, Seguridad y Protección Civil	241	292	791	633	660	974	1.258	2.215	1.423	1.335	1.538	1.222	913	12.054	13.325	
22	Seguridad Social y Protección Social	23.370	27.372	33.500	35.588	41.348	47.362	54.845	55.886	53.121	55.978	55.460	55.431	46.348	44.446	44.898	
23	Promoción Social	6.035	5.877	8.435	12.862	14.973	13.756	17.519	17.789	16.938	24.275	25.332	24.818	26.154	27.439	30.094	
3	Prod. BS. públicos de carácter social	357.675	352.496	399.050	439.350	507.299	545.968	573.503	604.343	628.062	652.556	680.260	706.746	693.828	730.531	752.920	
31	Sanidad	185.519	185.682	197.345	219.689	258.751	276.671	293.302	311.024	319.770	339.545	364.822	388.646	380.647	402.356	417.379	
32	Educación	139.913	139.124	171.454	186.263	210.507	227.717	237.518	250.408	264.044	267.285	264.837	275.548	272.942	284.022	291.776	
33	Vivienda y Ordenación del Territorio	18.364	20.283	18.972	20.457	23.048	25.117	27.870	25.921	27.328	26.244	25.598	22.088	20.359	21.799	20.543	
34	Bienestar Comunitario	6.331	574	718	1.379	2.238	2.382	2.832	5.094	4.792	4.424	8.448	3.822	4.690	7.233	6.772	
35	Cultura	6.688	5.866	9.464	10.416	11.563	12.844	10.427	10.339	10.662	11.130	11.488	10.804	8.575	9.236	9.684	
36	Otros Servicios Comunitarios y Sociales	861	967	1.097	1.146	1.192	1.237	1.453	1.557	1.465	1.320	1.283	1.295	1.598	1.281	1.322	
37	Otros programas de Promoción de Bienes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2.607	3.785	4.544	0	0	0	
38	Deporte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2.569	5.017	4.604	5.443	
4	Producción de bienes públicos de carácter económico	21.045	23.997	33.616	39.791	52.831	63.162	68.941	69.305	64.563	62.686	66.129	46.991	48.384	47.443	58.294	
41	Infraestructura Básica y del Transporte	17.194	21.061	29.967	35.857	46.073	54.192	59.502	59.090	54.112	52.226	48.101	41.599	36.023	36.137	39.920	
42	Investigación Científica, Técnica y Aplicada	1.032	1.141	1.970	2.296	4.015	5.248	5.431	5.658	5.897	5.713	6.576	3.078	2.245	2.370	2.774	
43	Mejora del Medio Natural	2.820	1.795	1.678	1.638	2.744	3.721	4.009	4.557	4.554	4.747	11.452	2.314	10.116	8.936	15.600	
5	Regulación económica de carácter general	1.346	887	3.240	3.843	10.289	17.847	13.506	12.114	9.582	7.799	8.000	6.828	6.262	6.713	7.193	
51	Administración Financiera	1.346	887	3.240	3.843	10.289	17.848	13.506	12.114	9.582	7.799	8.000	6.828	6.262	6.713	7.193	

6	Industrialización, desarrollo y regulación económica de sectores productivos	34.747	35.335	35.204	44.107	53.181	98.362	54.497	58.961	51.349	67.648	58.775	73.045	199.507	207.645	207.269
61	Agricultura, Ganadería y Pesca	28.623	30.157	29.540	30.604	33.580	37.044	36.089	38.014	29.586	44.608	31.112	43.836	176.468	176.872	174.136
62	Industria, Energía y Minería	1.545	1.557	2.190	5.293	8.252	6.244	5.495	6.486	7.013	9.443	12.686	14.411	5.914	9.265	11.095
65	Comercio	1.027	902	1.119	2.275	2.475	2.841	2.353	1.158	1.464	2.178	2.215	976	2.073	2.085	2.026
66	Turismo	1.279	1.053	1.242	1.741	2.442	2.641	2.680	3.075	3.399	3.528	3.933	4.344	5.877	7.089	7.609
67	Fomento Económico	2.272	1.666	1.113	3.933	6.041	7.934	7.505	9.883	9.369	7.366	8.330	8.767	8.553	9.837	11.563
68	Pacificación Econ. y Coordinación con la Unión Europea	0	0	0	260	390	347	377	335	518	523	499	710	622	487	840
7	Deuda pública	4.956	6.049	4.380	7.381	14.829	20.656	27.484	47.325	58.056	77.265	60.707	75.362	83.419	104.137	96.438
71	Deuda Pública	4.956	6.049	4.380	7.381	14.829	20.656	27.484	47.325	58.056	77.265	60.707	75.362	83.419	104.137	96.438
8	Relaciones institucionales	53.610	45.991	83.369	85.704	100.592	96.423	104.476	112.818	109.945	102.955	119.018	127.106	129.077	133.077	139.088
81	Relaciones con las CC.LL.	53.610	45.991	83.369	85.704	100.592	96.423	104.476	112.818	109.945	102.955	119.018	127.106	129.077	133.077	139.088
82	Ayuda al Desarrollo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.148	1.704
Total	Total	533.911	529.672	635.829	715.533	859.654	946.170	979.604	1.041.991	1.070.771	1.128.135	1.138.965	1.178.418	1.293.701	1.373.770	1.415.044

Cuadro 18. Comunidad Autónoma de Andalucía. Estructura funcional gasto.

		(porcentajes)																
Función		1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999		
1	Servicios de carácter general	5,78	5,93	5,39	6,46	7,40	8,77	6,49	5,88	7,26	6,70	5,60	5,17	4,62	4,39	4,63		
11	Alta Dirección Junta de Andalucía	0,27	0,24	0,34	0,31	0,34	0,41	0,49	0,40	0,36	0,30	0,42	0,41	0,30	0,31	0,31		
12	Administración General	4,80	4,95	3,91	4,26	3,30	3,37	3,51	3,30	5,33	4,96	3,66	3,57	3,20	2,96	2,98		
13	Admón. Función Pública y Perfeccionam. Func.	0,02	0,03	0,07	0,06	0,08	0,09	0,28	0,41	0,37	0,28	0,30	0,29	0,27	0,31	0,48		
15	Información y Comunicaciones	0,07	0,16	0,29	0,58	0,85	1,62	1,09	1,00	0,81	0,71	0,68	0,74	0,64	0,69	0,84		
16	Relaciones culturales	0,01	0,01	0,04	0,05	0,01	0,01	0,32	0,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
17	Actividades no Clasificadas	0,61	0,54	0,74	1,21	2,82	3,27	0,81	0,66	0,40	0,45	0,53	0,16	0,21	0,11	0,02		
2	Seguridad, prom. y protección social	5,55	6,33	6,72	6,86	6,63	6,56	7,52	7,28	6,68	7,23	7,23	6,91	5,67	6,11	6,24		
21	Justicia, Seguridad y Protección Civil	0,05	0,06	0,12	0,09	0,08	0,10	0,13	0,21	0,13	0,12	0,13	0,10	0,07	0,88	0,94		
22	Seguridad Social y Protección Social	4,38	5,17	5,27	4,97	4,81	5,01	5,60	5,36	4,96	4,96	4,87	4,70	3,58	3,24	3,17		
23	Promoción Social	1,13	1,11	1,33	1,80	1,74	1,45	1,79	1,71	1,58	2,15	2,22	2,11	2,02	2,00	2,13		
3	Prod. BS. Públicos de carácter social	66,99	66,55	62,76	61,40	59,01	57,70	58,54	58,00	58,66	57,84	59,73	59,97	53,63	53,18	53,21		
31	Sanidad	34,75	35,06	31,04	30,70	30,10	29,24	29,94	29,85	29,86	30,10	32,03	32,98	29,42	29,29	29,50		
32	Educación	26,21	26,27	26,97	26,03	24,49	24,07	24,25	24,03	24,66	23,69	23,25	23,38	21,10	20,67	20,62		
33	Vivienda y Ordenación del Territorio	3,44	3,83	2,98	2,86	2,68	2,65	2,85	2,49	2,55	2,33	2,25	1,87	1,57	1,59	1,45		
34	Bienestar Comunitario	1,19	0,11	0,11	0,19	0,26	0,25	0,30	0,49	0,45	0,39	0,74	0,32	0,36	0,53	0,48		
35	Cultura	1,25	1,11	1,49	1,46	1,35	1,36	1,06	0,99	1,00	0,99	1,01	0,92	0,66	0,67	0,68		
36	Otros Servicios Comunitarios y Sociales	0,16	0,18	0,17	0,16	0,14	0,13	0,15	0,15	0,14	0,12	0,11	0,11	0,12	0,09	0,09		
37	Otros programas de Promoción de Bienes	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,23	0,33	0,39	0,00	0,00	0,00		
38	Deporte	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,22	0,39	0,34	0,38		
4	Producción de bienes públicos de carácter económico	3,94	4,53	5,29	5,56	6,15	6,68	7,04	6,65	6,03	5,56	5,81	3,99	3,74	3,45	4,12		
41	Infraestructura Básica y del Transporte	3,22	3,98	4,71	5,01	5,36	5,73	6,07	5,67	5,05	4,63	4,22	3,53	2,78	2,63	2,82		
42	Investigación Científica, Técnica y Aplicada	0,19	0,22	0,31	0,32	0,47	0,55	0,55	0,54	0,55	0,51	0,58	0,26	0,17	0,17	0,20		
43	Mejora del Medio Natural	0,53	0,34	0,26	0,23	0,32	0,39	0,41	0,44	0,43	0,42	1,01	0,20	0,78	0,65	1,10		
5	Regulación económica de Andalucía	0,25	0,17	0,51	0,54	1,20	1,89	1,38	1,16	0,89	0,69	0,70	0,58	0,48	0,49	0,51		
51	Administración Financiera	0,25	0,17	0,51	0,54	1,20	1,89	1,38	1,16	0,89	0,69	0,70	0,58	0,48	0,49	0,51		

6	Industrialización, desarrollo y regulación económica de sectores productivos	6,51	6,67	5,54	6,16	6,19	10,40	5,56	5,66	4,80	6,00	5,16	6,20	15,42	15,11	14,65
61	Agricultura, Ganadería y Pesca	5,36	5,69	4,65	4,28	3,91	3,92	3,68	3,65	2,76	3,95	2,73	3,72	13,64	13,02	12,31
62	Industria, Energía y Minería	0,29	0,29	0,34	0,74	0,96	0,66	0,56	0,62	0,65	0,84	1,11	1,22	0,46	0,67	0,78
65	Comercio	0,19	0,17	0,18	0,32	0,29	0,30	0,24	0,11	0,14	0,19	0,19	0,08	0,16	0,15	0,14
66	Turismo	0,24	0,20	0,20	0,24	0,28	0,28	0,27	0,30	0,32	0,31	0,35	0,37	0,45	0,52	0,54
67	Fomento Económico	0,43	0,31	0,18	0,55	0,70	0,84	0,77	0,95	0,87	0,65	0,73	0,74	0,66	0,72	0,82
68	Planificación Econ. y Coordinación con la Unión Europea	0,00	0,00	0,00	0,04	0,05	0,04	0,04	0,03	0,05	0,05	0,04	0,06	0,05	0,04	0,06
7	Deuda pública	0,93	1,14	0,69	1,03	1,73	2,18	2,81	4,54	5,42	6,85	5,33	6,40	6,45	7,58	6,82
71	Deuda Pública	0,93	1,14	0,69	1,03	1,73	2,18	2,81	4,54	5,42	6,85	5,33	6,40	6,45	7,58	6,82
8	Relaciones institucionales	10,04	8,68	13,11	11,98	11,70	10,19	10,67	10,83	10,27	9,13	10,45	10,79	9,98	9,69	9,83
81	Relaciones con las CC.LL.	10,04	8,68	13,11	11,98	11,70	10,19	10,67	10,81	10,27	9,13	10,45	10,79	9,89	9,60	9,71
82	Ayuda al Desarrollo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,09	0,08	0,12
	Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

ya que si bien los pagos de intereses siempre superaban a las amortizaciones, éstas han aumentado importantemente desde 1994, mientras que los primeros se estabilizan, e incluso disminuyen su participación, desde 1992, hasta el punto que ya desde el año 1998 las amortizaciones superan a los intereses satisfechos.

9. El presupuesto y la economía andaluza

Puede afirmarse sin ningún género de dudas que desde que la Junta de Andalucía asumió el bloque fundamental de las competencias establecidas en el Estatuto de Autonomía, el Presupuesto de la Comunidad Autónoma ha venido teniendo una gran importancia en la economía andaluza, configurándose la Administración Andaluza como un agente básico en el desarrollo de la región y en la mejora del bienestar de los ciudadanos.

Los recursos incorporados en cada ejercicio al Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, han tenido y tendrán cada vez más, necesariamente, una notable incidencia en la economía andaluza y en la sociedad andaluzas, tanto por la cuantía del gasto (que se eleva como hemos visto a 2.581.040 millones de pesetas en 1999), como por la aplicación cualitativa de la misma.

Desde la perspectiva de la oferta (ver cuadro 18) la producción generada por el Presupuesto alcanzará en 1999 los 1.277.580 millones de pesetas, derivándose de la misma un Valor Añadido Bruto que viene a representar el 11,32% del previsto para Andalucía durante este año. Se observa como esta aportación del gasto presupuestario al VAB creció en unos tres puntos porcentuales durante la década de los ochenta (pasando del 5,76% en 1984 al 8,1% del 1990), se estabilizó en torno al 8% del VAB hasta 1997, para en los dos últimos ejercicios presupuestados sobrepasar los 11 puntos.

Si a la generación directa de Valor Añadido se agrega el efecto de las transferencias se prevé que el Presupuesto movilice, como suma del valor añadido generado y de las transferencias canalizadas por medio del

mismo, el 19,28% del VAB regional; participación que también se ha elevado significativamente a lo largo de los años de existencia de la Comunidad andaluza, pasando de suponer un 9,44% sobre el VAB regional en 1984 al mencionado 19,28% del presente ejercicio.

Por el lado de la demanda, el consumo público se estima que representará en 1999 el 9,7% del VAB c.f. regional estimado, cifra que se mantiene relativamente estable a lo largo de la década de los años noventa, tras elevarse casi tres puntos porcentuales en el período anterior (ver cuadro 18). Si al consumo público se añaden las transferencias corrientes, la incidencia total del presupuesto se prevé que se sitúe en el 17,65% a lo largo de 1999; la incidencia de este agregado sobre el VAB regional, sobre todo por el importante crecimiento de las transferencias, se ha elevado en más de siete puntos a lo largo de los años 1984 a 1999. También se observa gran estabilidad en las relaciones referidas a la Formación Bruta de Capital y a las Transferencias de Capital con un mayor dinamismo de este último componente.

El hecho de que las operaciones de capital incluidas en el Presupuesto de 1999 representen el 3,66% del VAB c.f. estimado para Andalucía frente al 3,45% en 1998, pone de manifiesto la atención prioritaria que se presta a la mejora del sistema productivo andaluz, confirmando la tendencia creciente de este ratio desde el año 1997, tras una caída apreciable en los años anteriores.

10. La inversión pública de la Comunidad Autónoma y su financiación

La administración pública andaluza considera con muy buen criterio que para que Andalucía alcance mayores cotas de desarrollo y bienestar social se hace necesario mantener en la medida de lo posible el ritmo que la inversión pública ha alcanzado en los últimos años. Esta evolución ha de compatibilizarse con la necesaria reducción del déficit público y con la obligada atención a las prestaciones de carácter social, que, en función de las competencias que posee la Junta de Andalucía, configuran la parte fundamental de las políticas de gasto.

Para que ese deseo se convierta en realidad es necesario contar con financiación adecuada para el conjunto de las operaciones de capital que aspira a llevar a cabo la Administración andaluza. De ese modo, en el cuadro 19 y el gráfico 15, se estima la evolución seguida por la financiación de las operaciones de capital.

Los recursos disponibles para las operaciones de capital son el saldo de las operaciones de corrientes (el ahorro corriente), y los ingresos por enajenación de inversiones reales y por transferencias de capital recibidas; cuando estos tres recursos resultan insuficientes se hace necesario asumir recursos en concepto de necesidad de financiación. De ese modo se observa como hecho más destacado la disminución de la participación de las operaciones de crédito para financiar estas operaciones, dado que la necesidad de financiación pasa de representar el 41,4% del gasto de capital a un 6,9% previsto para el actual ejercicio, a lo largo de un período de sucesivas disminuciones. Además resalta la escasa importancia de los ingresos por enajenación de inversiones reales, y sobre todo el hecho de que aunque el ahorro corriente sigue una trayectoria ascendente, su participación en la financiación de estas operaciones disminuyó al 28% en 1994, para elevarse más tarde al 39,3%, en paralelo al aumento también del papel de los ingresos por transferencias de capital.

Así, en el ejercicio de 1999 el ahorro financiará el 39,3% de los gastos de capital, pero los ingresos derivados de transferencias de capital suponen el 52,8% (que vienen superando al anterior recurso desde 1993), mientras que las operaciones de crédito se limitan a un módico 6,9%.

En el Presupuesto de la Comunidad Autónoma para 1999 se destinan a inversiones en sentido amplio (inversiones reales directas más gastos por operaciones de capital) 408.306 millones de pesetas (capítulos VI y VII de la clasificación económica del gasto), es decir, un 15,8% del total gasto presupuestado (ver cuadro 8). Esta cifra se viene recuperando en los tres últimos ejercicios, tras un período de descenso.

Los cuadros 20 a 22 describen la estructura funcional de la inversión a lo largo del período 1991 a 1999, tanto en términos nominales como reales, así como sus tasas de variación. Por grupos funcionales,

Gráfico 15. **Distribución operativa gasto CC.AA. Andalucía (ptas constantes).**

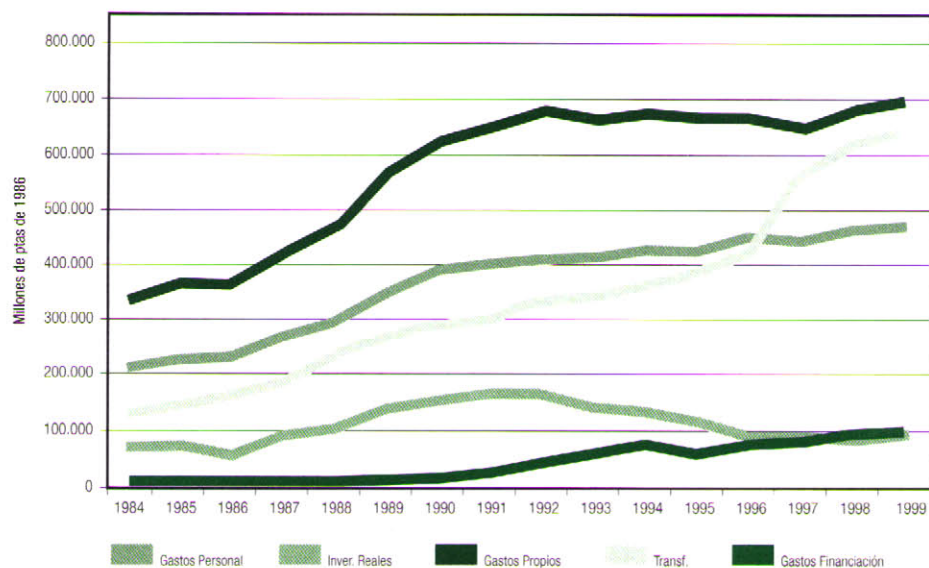
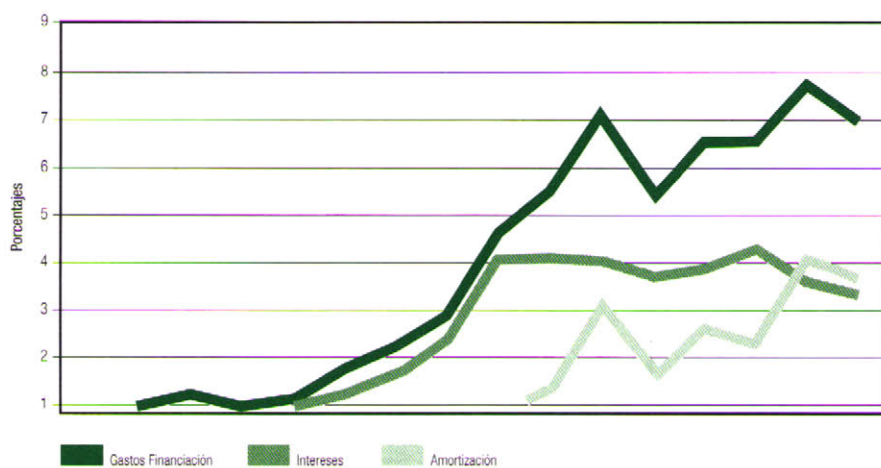


Gráfico 16. **Gastos de financiación CC.AA. Andalucía. (participación en gasto total).**



Cuadro 19. Comunidad Autónoma de Andalucía. Estructura funcional gasto consolidado.

		(tasas anuales de variación nominal)													
Función		1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 acumulada 86-99
1	Servicios de carácter general	12,9	15,4	42,7	47,5	39,8	-17,9	2,9	32,5	1,1	-11,6	-1,5	0,5	2,5	177,3
11	Alta Dirección Junta de Andalucía	-2,9	78,3	9,0	43,2	39,9	33,4	-6,3	-4,9	-8,2	49,2	4,2	-18,0	12,3	233,7
12	Administración General	13,7	0,2	29,5	-0,3	20,6	15,5	6,7	73,4	1,9	-21,8	4,1	0,7	-0,1	149,4
13	Admón. Función Pública y Perfeccionam. Func.	110,8	228,4	-6,7	80,1	33,8	232,3	69,4	-3,7	-16,0	12,4	1,3	7,3	23,3	834,0
15	Información y Comunicaciones	147,3	128,1	139,8	89,4	124,1	-25,2	4,8	-13,9	-3,3	0,6	16,0	-2,7	16,4	649,6
16	Relaciones culturales	-12,5	419,1	48,4	-73,0	-0,1	3,733,2	-63,4	-100,0						3,951,7
17	Actividades no clasificadas	-3,7	74,8	94,7	200,9	37,1	-72,5	-7,6	-35,2	24,1	25,1	-68,4	46,9	-41,7	189,8
2	Seguridad, prom. y protección social	25,7	34,8	21,4	24,4	16,9	27,1	10,1	-1,7	18,7	5,8	2,0	-7,8	16,3	200,5
21	Justicia, Seguridad y Protección Civil	34,6	187,0	-15,4	11,8	58,2	38,4	88,1	-32,9	-2,5	20,7	-18,0	-23,6	1,242,2	1,600,9
22	Seguridad Social y Protección Social	30,1	29,5	12,3	24,5	22,9	24,1	8,9	-0,8	9,6	3,9	3,1	-14,5	-2,5	2,7
23	Promoción Social	8,2	51,8	61,1	24,7	-1,5	36,5	8,5	-0,6	49,0	9,4	1,0	7,8	6,7	11,5
3	Prod. BS. Públicos de carácter social	9,5	19,8	16,3	23,7	15,4	12,6	12,6	8,4	8,0	9,3	7,1	0,4	7,1	4,8
31	Sanidad	11,2	12,4	17,626,2	14,7	13,6	13,3	7,3	7,3	10,4	12,6	9,8	0,2	7,5	5,5
32	Educación	10,5	30,4	14,8	21,1	16,0	11,8	12,6	10,0	5,2	3,9	7,3	1,3	5,8	4,4
33	Vivienda y Ordenación del Territorio	22,7	-1,0	13,9	20,7	16,9	18,9	-0,6	10,0	-0,1	2,2	-11,0	-5,7	8,9	-4,2
34	Bienestar Comunitario	-89,9	32,4	103,0	73,9	14,1	31,9	85,6	-1,8	-4,0	100,1	-53,4	25,5	56,8	-4,8
35	Cultura	-2,5	70,7	16,3	19,0	19,1	-13,0	5,9	7,6	8,5	8,2	-3,0	-18,8	9,5	6,6
36	Otros Servicios Comunitarios y Sociales	24,8	20,0	10,4	11,4	11,3	25,9	14,5	-1,9	-6,3	1,9	4,1	26,2	-18,5	4,9
37	Otros programas de Promoción de Bienes										52,2	23,8	-100,0		-24,0
38	Deporte												99,7	-6,7	20,2
4	Producción de bienes públicos de carácter económico	26,7	48,2	25,1	42,3	28,2	17,0	7,4	-2,8	1,0	10,6	-26,7	5,3	-0,3	24,9
41	Infraestructura Básica y del Transporte	36,1	50,5	26,4	37,7	26,2	17,7	6,1	-4,4	0,3	-3,5	-10,8	-11,4	2,0	12,3
42	Investigación Científica, Técnica y Aplicada	22,8	82,8	23,2	87,3	40,2	10,9	11,3	8,8	0,7	20,6	-51,7	-25,4	7,3	19,0
43	Mejora del Medio Natural	-29,3	-1,1	3,1	79,5	45,5	15,4	21,4	4,3	8,4	152,9	-79,2	347,0	-10,2	77,5
5	Regulación económica de carácter general	-26,8	286,5	25,4	186,9	86,1	-18,9	-4,2	-17,5	-15,4	7,5	-12,0	-6,2	9,0	8,9
51	Administración Financiera	-26,8	286,5	25,4	186,9	86,1	-18,9	-4,2	-17,5	-15,4	7,5	-12,0	-6,2	9,0	8,9
6	Industrialización, desarrollo y regulación económica de sectores productivos	13,0	5,4	32,4	29,2	98,4	-40,6	15,6	-9,1	37,0	-8,9	28,1	179,3	5,8	1,5
															387,0

61	Agricultura, Ganadería y Pesca	17,1	3,6	9,5	17,6	18,3	4,4	12,5	-18,8	56,8	-26,9	45,3	311,7	3,1	-1,0	453,1
62	Industria, Energía y Minería	12,0	48,8	155,4	67,1	-18,8	-5,7	26,1	12,8	40,0	40,8	17,1	-58,0	59,3	21,8	418,6
65	Comercio	-2,4	31,3	114,8	16,6	23,1	-11,2	-47,4	32,0	54,6	6,6	-54,5	117,1	2,3	-1,2	281,6
66	Turismo	-8,5	24,8	48,1	50,3	16,0	8,8	22,6	15,3	7,9	16,9	13,9	38,3	22,8	9,0	286,1
67	Fomento Económico	-18,6	-29,3	273,4	64,6	40,9	1,4	40,8	-1,2	-18,2	18,5	8,5	-0,2	17,0	19,5	417,1
68	Planificación Econ. y Coordinación con la Unión Europea				61,2	-4,8	16,5	-5,0	61,3	5,0	0,1	46,6	-10,4	-20,4	75,4	225,5
7	Deuda pública	35,6	-23,4	78,1	115,3	49,4	42,6	83,9	28,0	38,4	-17,6	28,0	13,2	27,0	-5,8	492,6
71	Deuda Pública	35,6	-23,4	78,1	115,3	49,4	42,6	83,9	28,0	38,4	-17,6	28,0	13,2	27,0	-5,8	492,6
8	Relaciones institucionales	-4,7	91,8	8,6	25,8	2,8	16,1	15,4	1,7	-2,6	21,2	10,1	3,8	4,9	6,3	201,1
81	Relaciones con las CC.LL.	-4,7	91,8	8,6	25,8	2,8	16,1	15,1	1,9	-2,6	21,2	10,1	2,9	4,9	5,9	199,8
82	Ayuda al Desarrollo													0,6	52,6	53,2
	Total	10,2	27,0	18,9	28,7	18,1	10,9	13,6	7,2	9,5	5,8	6,7	12,3	8,0	4,7	181,8

Cuadro 20. Comunidad Autónoma de Andalucía. Estructura funcional gasto consolidado.

		(tasas anuales de variación real)													
Función		1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 acumulada 86-99
1	Servicios de carácter general	1,7	9,1	35,0	37,7	30,4	-23,4	-3,7	26,9	-2,7	-15,7	-4,5	-1,7	0,8	8,7
11	Alta Dirección Junta de Andalucía	-12,6	68,6	3,1	33,6	30,5	24,5	-12,3	-8,9	-11,7	42,3	1,0	-19,8	10,4	2,8
12	Administración General	2,4	-5,3	22,6	-6,9	12,5	7,8	-0,1	66,1	-2,0	-25,4	0,9	-1,6	-1,8	3,5
13	Admón. Función Pública y Perfeccionam. Func.	89,7	210,4	-11,7	68,1	24,7	210,1	58,6	-7,7	-19,2	7,2	-1,8	4,9	21,3	58,6
15	Información y Comunicaciones	122,5	115,6	126,9	76,7	108,9	-30,2	-1,9	-17,5	-7,0	-4,0	12,5	-4,8	14,4	26,3
16	Relaciones culturales	-21,2	390,6	40,4	-74,8	-6,9	3,477,1	-65,7	-100,0						3,639,5
17	Actividades no Clasificadas	-13,3	65,2	84,2	180,8	27,8	-74,4	-13,5	-37,9	19,3	19,4	-69,3	43,7	-42,7	-85,0
2	Seguridad, prom. y protección social	13,1	27,4	14,9	16,1	9,0	18,6	3,1	-5,8	14,1	0,9	-1,0	-9,9	14,3	5,2
21	Justicia, Seguridad y Protección Civil	21,1	171,2	-19,9	4,3	47,5	29,2	76,1	-35,7	-6,2	15,2	-20,5	-25,3	1,219,8	10,5
22	Seguridad Social y Protección Social	17,1	22,4	6,2	16,2	14,5	15,8	1,9	-4,9	5,4	-0,9	-0,1	-16,4	-4,1	1,0
23	Promoción Social	-2,6	43,5	52,5	16,4	-8,1	27,4	1,5	-4,8	43,3	4,4	-2,0	5,4	4,9	9,7
3	Prod. BS. Públicos de carácter social	-1,4	13,2	10,1	15,5	7,6	5,0	5,4	3,9	3,9	4,2	3,9	-1,8	5,3	3,1
31	Sanidad	0,1	6,3	11,3	17,8	6,9	6,0	6,0	2,8	6,2	7,4	6,5	-2,1	5,7	3,7
32	Educación	-0,6	23,2	8,6	13,0	8,2	4,3	5,4	5,4	1,2	-0,9	4,0	-0,9	4,1	2,7
33	Vivienda y Ordenación del Territorio	10,5	-6,5	7,8	12,7	9,0	11,0	-7,0	5,4	-4,0	-2,5	-13,7	-7,8	7,1	-5,8
34	Bienestar Comunitario	-90,9	25,2	92,1	62,3	6,4	23,1	73,7	-5,9	-7,7	90,9	-54,8	22,7	54,2	-6,4
35	Cultura	-12,3	61,3	10,1	11,0	11,1	-18,8	-0,8	3,1	4,4	3,2	-6,0	-20,6	7,7	4,8
36	Otros Servicios Comunitarios y Sociales	12,3	13,4	4,5	4,0	3,7	17,5	7,2	-6,0	-9,9	-2,8	0,9	23,4	-19,8	3,2
37	Otros programas de Promoción de Bienes										45,2	20,1	-100,0		-34,8
38	Deporte												95,3	-8,2	18,2
4	Producción de bienes públicos de carácter económico	40,1	18,4	32,8	19,6	9,2	0,5	-6,8	-2,9	5,5	-28,9	3,0	-1,9	22,9	125,2
41	Infraestructura Básica y del Transporte	22,5	42,3	19,7	28,5	17,6	9,8	-0,7	-8,4	-3,5	-7,9	-13,5	-13,4	0,3	10,5
42	Investigación Científica, Técnica y Aplicada	10,6	72,8	16,5	74,8	30,7	3,5	4,2	4,2	-3,1	15,1	-53,2	-27,0	5,5	17,0
43	Mejora del Medio Natural	-36,3	-6,5	-2,4	67,5	35,6	7,7	13,7	-0,1	4,2	141,3	-79,8	337,2	-11,7	74,6
5	Regulación económica de carácter general	-34,1	285,3	18,6	167,7	73,5	-24,3	-10,3	-20,9	-18,6	2,6	-14,6	-8,3	7,2	7,1
51	Administración Financiera	-34,1	285,3	18,6	167,7	73,5	-24,3	-10,3	-20,9	-18,6	2,6	-14,6	-8,3	7,2	7,1
6	Industrialización, desarrollo y regulación económica de sectores productivos	1,7	-0,4	25,3	20,6	85,0	-44,6	8,2	-12,9	31,7	-13,1	24,3	173,1	4,1	-0,2
															302,8

61	Agricultura, Ganadería y Pesca	5,4	-2,0	3,6	9,7	10,3	-2,6	5,3	-22,2	50,8	-30,3	40,9	302,6	1,4	-2,6	370,2
62	Industria, Energía y Minería	0,8	40,6	141,7	55,9	-24,3	-12,0	18,0	8,1	34,6	34,3	13,6	-59,0	56,7	19,8	328,9
65	Comercio	-12,2	24,1	103,3	8,8	14,8	-17,2	-50,8	26,5	48,7	1,7	-55,9	112,3	0,6	-2,8	201,8
66	Turismo	-17,7	17,9	40,2	40,3	8,1	1,5	14,8	10,5	3,8	11,5	10,5	35,3	20,8	7,2	204,6
67	Fomento Económico	-26,7	-33,2	253,4	53,6	31,3	-5,4	31,8	-5,3	-21,4	13,1	5,2	-2,4	15,0	17,5	326,6
68	Planificación Econ. y Coordinación con la Unión Europea				50,4	-11,2	8,7	-11,1	54,6	0,9	-4,5	42,2	-12,4	-21,7	72,5	168,4
7	Deuda pública	22,1	-27,6	68,5	100,9	39,3	33,1	72,2	22,7	33,1	-21,4	24,1	10,7	24,8	-7,4	395,1
71	Deuda Pública	22,1	-27,6	68,5	100,9	39,3	33,1	72,2	22,7	33,1	-21,4	24,1	10,7	24,8	-7,4	395,1
8	Relaciones institucionales	-14,2	81,3	2,8	17,4	-4,1	8,4	8,0	-2,5	-6,4	15,6	6,8	1,6	3,1	4,5	122,1
81	Relaciones con las CC.LL.	-14,2	81,3	2,8	17,4	-4,1	8,4	7,8	-2,4	-6,4	15,6	6,8	0,6	3,1	4,1	120,8
82	Ayuda al Desarrollo													-1,1	50,1	49,0
	Total	-0,8	20,0	12,5	20,1	10,1	3,5	6,4	2,8	5,4	1,0	3,5	9,8	6,2	3,0	103,4

Cuadro 21. Comunidad Autónoma de Andalucía. Grandes ramas de la Política de gasto.

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
	(Millones de pesetas)														
Asignación (3 y 4)	340.848	376.493	457.760	535.680	671.036	782.732	884.645	990.937	1.063.179	1.141.525	1.248.710	1.300.195	1.309.261	1.395.685	1.479.655
Distribución (2)	26.682	33.541	45.203	54.875	68.264	79.788	101.377	111.633	109.725	130.214	137.737	140.538	129.506	150.587	161.090
Estabilización y crecimiento (6)	31.272	35.335	37.246	49.311	63.711	126.395	75.043	86.732	78.821	107.967	98.331	126.003	351.930	372.514	378.059
Coste administrativo (1 y 5)	29.008	32.283	39.660	55.992	88.580	129.553	106.140	107.896	134.029	133.136	120.030	116.779	116.547	120.195	132.637
Deuda pública (7)	4.460	6.049	4.634	8.252	17.766	26.543	37.845	69.615	89.116	123.315	101.563	130.000	147.150	186.821	175.904
Relaciones institucionales (8)	48.249	45.991	88.205	95.817	120.510	123.904	143.864	165.956	168.765	164.317	199.118	219.258	227.692	238.740	253.696
Total	480.520	529.690	672.708	799.926	1.029.866	1.268.914	1.348.914	1.532.769	1.643.634	1.800.473	1.905.489	2.032.772	2.282.086	2.464.543	2.581.041
	(porcentajes)														
Asignación (3 y 4)	70,9	71,1	68,0	67,0	65,2	61,7	65,6	64,7	64,7	63,4	65,5	64,0	57,4	56,6	57,3
Distribución (2)	5,6	6,3	6,7	6,9	6,6	6,3	7,5	7,3	6,7	7,2	7,2	6,9	5,7	6,1	6,2
Estabilización y crecimiento (6)	6,5	6,7	5,5	6,2	6,2	10,0	5,6	5,7	4,8	6,0	5,2	6,2	15,4	15,1	14,6
Coste administrativo (1 y 5)	6,0	6,1	5,9	7,0	8,6	10,2	7,9	7,0	8,2	7,4	6,3	5,7	5,1	4,9	5,1
Deuda pública (7)	0,9	1,1	0,7	1,0	1,7	2,1	2,8	4,5	5,4	6,8	5,3	6,4	6,4	7,6	6,8
Relaciones institucionales (8)	10,0	8,7	13,1	12,0	11,7	9,8	10,7	10,8	10,3	9,1	10,4	10,8	10,0	9,7	9,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Cuadro 22. Comunidad Autónoma de Andalucía. Estructura orgánica del gasto. 1990-1999.

Secciones / Organismos	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	(Millones de pesetas) variac. 1990-99
Presidencia Junta y C. Presidencia	20.241,0	19.836,0	17.989,0	14.375,0	13.811,8	15.767,8	17.706,9	17.471,3	19.911,6	25.775,0	27,34
Parlamento de Andalucía.	3.362,0	4.531,0	3.564,0	3.369,0	2.950,4	3.479,6	3.688,7	3.842,3	4.389,1	4.560,9	35,66
Deuda Pública	26.543,0	37.845,0	69.615,0	89.116,0	123.315,3	101.562,8	130.000,0	147.150,3	186.821,0	175.903,7	562,71
Cámara de Cuentas	337,0	649,0	736,0	669,0	732,8	752,2	816,0	837,5	879,0	993,8	194,90
C. de Gobernación y Justicia (d)	16.378,0	22.347,0	27.484,0	27.799,0	28.593,7	28.059,7	29.600,0	28.171,5	51.562,1	59.829,8	265,31
C. de Econ. y Hacienda, Trabajo y Fomento (a) (b)	176.555,0	187.170,0	224.986,0	234.473,0	256.761,7	312.068,0	338.814,6	346.406,1	373.739,6	406.628,9	130,31
C. de Obras Públicas y Transportes	114.800,0	131.770,0	135.017,0	134.849,0	134.965,4	135.155,5	121.927,2	104.866,1	109.741,5	116.148,2	1,17
C. de Agricultura y Pesca	20.571,0	22.617,0	25.988,0	30.481,0	37.725,3	52.540,3	54.981,0	68.434,5	75.135,3	80.752,6	292,56
C. de Salud	2.462,0	2.772,0	2.901,0	26.740,0	42.883,8	50.807,2	33.258,3	31.801,1	40.782,7	41.762,9	1.586,30
C. de Educación y Ciencia	304.300,0	340.534,0	383.312,0	420.311,0	441.785,1	454.979,0	487.663,5	492.770,4	521.351,3	545.201,8	79,17
C. de Cultura y medio ambiente (c)	22.599,0	22.868,0	25.271,0	21.843,0	21.383,5	33.421,1	60.100,5	56.553,1	57.717,4	64.190,4	184,04
Gastos Diversas Consejerías	37.532,0	26.424,0	23.879,0	17.463,0	17.250,0	19.004,6	10.090,1	10.443,1	8.708,9	6.447,4	-82,82
FAGA								250.000,0	250.000,0	250.000,0	
Pensiones Asistenciales							35.932,0	20.900,0	15.500,0	13.438,0	
Total Subsector Junta de Andalucía	745.671	819.365	940.742	1.021.488	1.122.159	1.207.598	1.324.579	1.579.647	1.716.240	1.791.633	140,27
Instituto Andaluz de la Mujer.	1.026,0	1.207,0	1.576,0	1.425,0	1.425,8	1.577,6	2.198,2	2.169,0	2.354,9	3.074,3	199,64
Instituto Andaluz de la Juventud									3.375,5	3.451,5	
Instituto Andaluz de Administración Pública.	305,0	3,0	288,0	296,0	359,9	302,4	550,7	511,7	505,1	541,9	77,67
Instituto de Estadística de Andalucía.	210,0	453,0	799,0	724,0	723,4	777,8	841,8	791,6	914,6	981,4	367,33
Instituto Andaluz de Reforma Agraria	30.669,0	31.284,0	34.497,0	31.725,0	51.914,5	16.009,8	17.987,5	9.464,9	12.500,4	11.372,3	-62,92
Servicio Andaluz de Salud.	364.420,0	412.435,0	467.628,0	499.971,0	533.104,9	572.706,6	645.769,4	647.660,5	689.235,9	728.157,3	99,81
Inst. And. Salud Mental	251,0										
Patronato de la Alfarería y Generalife.	854,0	833,0	857,0	954,0	985,9	1.201,0	1.232,1	1.058,7	1.067,1	1.274,1	49,19
Centro Andaluz de Arte Contemporáneo.	41,0	81,0	266,0	391,0	397,1	332,1	264,4	215,8	420,6	439,8	972,68
Instituto Andaluz de Servicios Sociales	62.247,0	69.548,0	68.235,0	68.578,0	70.804,2	73.557,9	39.348,7	40.568,7	37.929,2	40.114,5	-35,56
Agencia del Medio Ambiente	10.132,0	13.411,0	17.881,0	18.081,0	18.629,0	31.425,6				-100,00	
Total Subsector Organismos autónomos	470.155	529.550	592.027	622.146	678.345	697.891	708.193	702.441	748.303	789.407	67,90
Total	1.215.826	1.348.915	1.532.769	1.643.634	1.800.504	1.905.489	2.032.772	2.282.088	2.464.543	2.581.040	112,29

(a) Agrupa a Economía, Hacienda, Trabajo, Fomento y Asuntos Sociales. Incluye Transf. Entes Locales P. Tributos Estado. (b) De 1995 a 1998 incluye gasto de C. de Industria, Comercio y Turismo, o de Turismo y Deportes, según los casos. Igualmente contiene gastos de la C. de Asuntos Sociales, de 1990 a 1993 y de 1996 a 1999. (c) A la C. de Cultura sumamos desde 1994 los de la C. de Medio Ambiente. (d) Desde 1995 incluye Consejo Consultivo de Andalucía y desde 1996 Relaciones con el Parlamento.

Cuadro 23. Comunidad Autónoma de Andalucía. Estructura orgánica del gasto. 1990-1999.

Secciones/Organismos	(porcentajes)									
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Presidencia Junta y C. Presidencia	1,7	1,5	1,2	0,9	0,8	0,8	0,9	0,8	0,8	1,0
Parlamento de Andalucía.	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Deuda Pública	2,2	2,8	4,5	5,4	6,8	5,3	6,4	6,4	7,6	6,8
Cámara de Cuentas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
C. de Gobernación y Justicia (d)	1,3	1,7	1,8	1,7	1,6	1,5	1,5	1,2	2,1	2,3
C. de Econ. y Hacienda, Trabajo y Fomento (a) (b)	14,5	13,9	14,7	14,3	14,3	16,4	16,7	15,2	15,2	15,8
C. de Obras Públicas y Transportes	9,4	9,8	8,8	8,2	7,5	7,1	6,0	4,6	4,5	4,5
C. de Agricultura y Pesca	1,7	1,7	1,7	1,9	2,1	2,8	2,7	3,0	3,0	3,1
C. de Salud	0,2	0,2	0,2	1,6	2,4	2,7	1,6	1,4	1,7	1,6
C. de Educación y Ciencia	25,0	25,2	25,0	25,6	24,5	23,9	24,0	21,6	21,2	21,1
C. de Cultura y medio ambiente (c)	1,9	1,7	1,6	1,3	1,2	1,8	3,0	2,5	2,3	2,5
Gastos Diversas Consejerías	3,1	2,0	1,6	1,1	1,0	1,0	0,5	0,5	0,4	0,2
FAGA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	11,0	10,1	9,7
Pensiones Asistenciales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,8	0,9	0,6	0,5
Total Subsector Junta de Andalucía	61,3	60,7	61,4	62,1	62,3	63,4	65,2	69,2	69,6	69,4
Instituto Andaluz de la Mujer.	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Instituto Andaluz de la Juventud	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Instituto Andaluz de Administración Pública.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Instituto de Estadística de Andalucía.	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Instituto Andaluz de Reforma Agraria	2,5	2,3	2,3	1,9	2,9	0,8	0,9	0,4	0,5	0,4
Servicio Andaluz de Salud.	30,0	30,6	30,5	30,4	29,6	30,1	31,8	28,4	28,0	28,2
Inst. And. Salud Mental	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Patronato de la Alhambra y Generalife.	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Centro Andaluz de Arte Contemporáneo.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Instituto Andaluz de Servicios Sociales	5,1	5,2	4,5	4,2	3,9	3,9	1,9	1,8	1,5	1,6
Agencia del Medio Ambiente	0,8	1,0	1,2	1,1	1,0	1,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Total Subsector Organismos Autónomos	38,7	39,3	38,6	37,9	37,7	36,6	34,8	30,8	30,4	30,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

el mayor gasto en inversiones se centra en el de “Industrialización, Desarrollo y Regulación” (28,5% del total de la inversión prevista para el actual ejercicio), siguiéndole de cerca los de “Producción de bienes públicos de carácter social” (un 26,8%) y de “Producción de bienes públicos de carácter económico” (con un 24% también previsto para 1999). Centrándose en estos tres grupos funcionales más del 80% de la inversión del gobierno andaluz.

El papel que el sector público tiene encomendado en los países occidentales respecto a la dotación de in-

fraestructuras, hace que ésta suela ser el principal componente de la inversión pública. Esta situación ha sido una constante en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma desde su constitución, de tal forma que por funciones, destaca la participación en los gastos totales de capital de la “Infraestructura básica y del transporte” (16,4% de tales gastos), seguida de la “agricultura, ganadería y pesca” (15,3%), así como de la función promoción social (con un 10,1%).

El comportamiento más dinámico lo presentan las operaciones de capital presupuestadas para el grupo

más inversor en los últimos años ("Industrialización, Desarrollo y Regulación"), con una tasa de variación real acumulada desde 1991 a 1999 del 62%, que ha facilitado que su participación en el total de inversiones haya aumentado en más de diez puntos porcentuales.

En cuanto a las políticas de gasto (cuadro 23) destaca el papel inversor de la política de Fomento Econó-

mico, con un 22,4% de la inversión prevista para 1999, así como de la política de Infraestructuras (16,9%), lo cual, no hace sino confirmar la gran importancia que presentan estos gastos de cara a propiciar y mantener los niveles de crecimiento económico. A continuación se sitúan por su carácter marcadamente inversor las políticas de promoción de empleo (10,1%) y de medio ambiente (9,9%).

Bibliografía

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA, Junta de Andalucía: *Informe Económico-Financiero. Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1.998*. varios años.

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA, Junta de Andalucía: *Análisis del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1998*, varios años.

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA, Junta de Andalucía: *Presentación. Proyecto de Presupuesto del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1998*, varios años.

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

CORTECERO MONTIJANO, J.A., GÓMEZ SALA, J.S. y SÁNCHEZ TEJEDA, A.Mª. 1988: "La Distribución Económica y Funcional del Gasto Público entre los Diversos Niveles de Gobierno", *Hacienda Pública Española*, nº 113, págs. 71-95.

DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y FINANZAS

(1990): *Las políticas de gasto público. 1981-1989*, Dirección de Programación, Viceconsejería de Presupuestos y Programación, Departamento de Hacienda y Finanzas, Gobierno Vasco.

MAS M. (1990): "Análisis del gasto de las Comunidades del 151 y de régimen especial (1986-1990)", p. 113, *Palau14*, nº 12.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1998): *Informe económico-financiero de las Administraciones Territoriales en 1997*. Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, Madrid.

BASSOLS I SANTAMARIA, M. (1990): "La Evolución del Presupuesto de la Generalitat de Catalunya en el periodo 1980-1991", *Palau14*, nº 12.

SÁNCHEZ MALDONADO, J. y GÓMEZ SALA, J. Salvador (1999): *La evolución del gasto público de la Comunidad Autónoma de Andalucía: 1983-1999*, Universidad de Málaga, mimeo.

UTRILLA, A. y CUADRADO, J.R. (1997): *Financiación autonómica. La incidencia del nuevo sistema en la Comunidad de Madrid*, Civitas, Madrid.