

UN BALANCE DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL GASTO PÚBLICO AUTONÓMICO*

Soledad Barrios Martínez**

RESUMEN

Cuando nos enfrentamos al presupuesto público pensamos que es el instrumento que disciplina el quehacer de la actividad económica del ente público. No obstante, el aumento de la capacidad del gasto en relación con el presupuesto inicial, así como las desviaciones registradas en la realización del gasto, producen situaciones que no hacen más que poner en tela de juicio la capacidad predictiva del presupuesto.

En este sentido, este trabajo efectúa una revisión del control presupuestario del gasto público autonómico durante algo más una década en Andalucía. Este análisis nos permite apreciar cuál ha sido la tendencia del control presupuestario del gasto durante este periodo, de tal forma, que nos indique cuáles son las partidas más vulnerables desde el punto de vista de la ejecución presupuestaria y, al mismo tiempo, la evolución de las mismas a lo largo del periodo considerado.

PALABRAS CLAVE: presupuesto, gasto público, gestión presupuestaria, ejecución.

ABSTRACT

When we face the public budget we think that it is the instrument that discipline the occupation of the economic activity of the public entity. Nevertheless, the increase in the capacity of the expense in relation to the initial budget, as well as the deviations registered in the accomplishment of the expense, produce situations that question the capacity to predict of the budget.

In this sense, this work makes a review of the budgetary control of the autonomic public expenditure during more than a decade in Andalusia. This analysis allows to appreciate which has been the trend of the budgetary control of the expense during this period, in such a way, that indicate us which are the most vulnerable departures in terms of the budgetary execution and, at the same time, the evolution of them along the period studied.

KEY WORDS: Budget, public expenditure, budgetary control, execution.

(*) Original recibido en diciembre de 1999 y revisado en marzo de 2000.

(**) Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Granada.

1. INTRODUCCIÓN.

En el proceso de descentralización vivido desde 1980, los poderes públicos regionales han ido adquiriendo una progresiva influencia y responsabilidad en la orientación de las decisiones económicas de la Comunidad Autónoma, y en la planificación y ejecución del gasto público.

En el caso concreto de Andalucía, la política presupuestaria de la Junta de Andalucía se ha caracterizado por un continuo crecimiento del gasto público paralelo a la evolución de la economía regional. Nos encontramos con una economía donde el gasto del sector público andaluz se ha multiplicado por cinco entre 1985 y 1999, lo que ha supuesto, además, que el gasto público haya ido escalando posiciones en su participación en el VAB regional, al pasar en tan sólo diez años de representar un 13,5 por ciento en 1985 a un 22,1 por ciento en 1995, y estimándose en el 22,8 por ciento para 1999.

El continuo crecimiento del sector público andaluz ha supuesto un constante proceso de cambio en la nueva administración autonómica que también ha afectado al proceso de elaboración presupuestaria. Desde que se pusiera en marcha la administración autonómica, el gasto autonómico se ha ido ejecutando inmerso en un proceso presupuestario orientado en el tiempo a incorporar nuevas metas al mismo. La elaboración del presupuesto y clasificación del gasto público en la Junta de Andalucía ha pasado por diferentes etapas. En una primera etapa, que incluye los primeros años de la década de los ochenta, caracterizados por un importante proceso de transferencias, la clasificación del gasto es exclusivamente orgánica y económica, es decir, se distribuyen los créditos de acuerdo con la estructura administrativa de la Junta de Andalucía y con su naturaleza económica. En 1985, el presupuesto contiene, además de la clasificación orgánica y económica, una distribución del gasto por funciones y programas, que obedece a una nueva forma de elaboración presupuestaria, que atiende a los fines, así como, estimula y exige al mismo tiempo el perfeccionamiento de la planificación administrativa. Posteriormente, desde 1987, y en concreto el periodo 1987-1989, se da carácter vinculante a un conjunto de programas con la finalidad de adquirir una experiencia que permita generalizar el sistema de programas y control del gasto público. A partir de 1990, se procede además a la contabilización de los gastos de acuerdo con los programas del presupuesto, con lo que se produce un conocimiento más perfecto de los medios de éstos así como una mejora en el seguimiento.

No obstante, este proceso de mejora en la elaboración del presupuesto y en la ejecución del mismo, no ha evitado que el presupuesto autonómico, que constituye la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que como máximo puede reconocer el gobierno, se vea limitado como instrumento de control del gasto público, al igual que ocurre en el ámbito nacional¹.

Los presupuestos están sujetos a modificaciones sobre los créditos iniciales aprobados por el parlamento, debido a la imposibilidad de prever algunos gastos y a la necesidad de

(1) Véase el trabajo relativo al control del gasto público de DE PABLOS, VALIÑO y EDO (1994).

atender algunos de ellos sin demora dentro del propio ejercicio presupuestario. En este sentido, cuando nos enfrentamos con el presupuesto pensamos que es el instrumento que disciplina la actividad económica del ente público. Sin embargo, el aumento de la capacidad del gasto en relación con el presupuesto inicial, así como las desviaciones registradas en la realización del gasto, producen situaciones que no hacen más que poner en tela de juicio la capacidad predictiva del presupuesto.

Sin lugar a dudas, el control del gasto público tropieza con la existencia de un elevado volumen de gasto comprometido, es decir, un conjunto de gastos que por la propia estructura de la administración², como es el caso del gobierno autonómico, vienen prácticamente impuestos.

En general, estos gastos constituyen componentes externos que condicionan el proceso de elaboración y decisión del presupuesto. En este sentido, cuanto mayor es la importancia del gasto comprometido, menor es la flexibilidad del presupuesto de gastos para adaptarse a las necesidades coyunturales del momento, y mayor la dificultad que reviste la acción encaminada a moderar su crecimiento.

En el caso particular de la administración autonómica andaluza, una administración fundamentalmente prestadora de servicios, este problema se agudiza aún más al considerar la estructura del gasto. Podemos considerar que cuanto mayor sea el gasto de personal, los intereses de la deuda pública y los gastos de transferencias, que son las partidas en las que con mayor intensidad toman cuerpo los compromisos de ejercicios anteriores, menor será la capacidad de uso discrecional del gasto público y, menor será, por tanto, la posibilidad de lograr el control de la gestión presupuestaria.

Todo esto hace pensar que la administración autonómica andaluza tiene justificaciones que avalan las posibles desviaciones de su presupuesto. No obstante, se debe considerar que la gestión de la administración presupuestaria del gasto debe estar más encaminada a la mejor utilización de los recursos que a incrementos sustanciales en las partidas de gasto.

En este trabajo se ofrece un análisis del control presupuestario del gasto durante el período 1984-1997 de la administración autonómica andaluza, con el objetivo de valorar la gestión presupuestaria del gasto de la administración autonómica, y apreciar los distintos obstáculos con los que tropieza el tema de la contención del gasto público.

(2) La administración autonómica es fundamentalmente un ente prestador de servicios que está supeditado a las transferencias estatales, lo que hace aún más rígida la estructura presupuestaria del gasto. Los gastos de personal como los gastos corrientes asociados a la prestación de servicios, de los que la Comunidad Autónoma tiene competencias, llegan a suponer más del 40% del presupuesto de la C.A en el caso de Andalucía. De hecho, las Comunidades Autónomas son administraciones en las cuales el gasto de personal sobrepasa respecto a los gastos por operaciones no financieras y sobre el total de los gastos. Por lógica, el grado de funcionarización debe ser elevado ya que el nivel autonómico está fundamentalmente basado en las competencias de servicios transferidos. Por ejemplo, en la Comunidad Autónoma Andaluza, las competencias sobre Sanidad y Educación implican importantes compromisos sobre plantillas, de hecho, prácticamente un 80 por ciento de los empleados corresponden a estas dos áreas. (Un análisis detallado de la evolución del gasto público de la Comunidad Autónoma Andaluza puede verse en SÁNCHEZ, J. y GÓMEZ, J.S., 1999).

2. EL CONTROL PRESUPUESTARIO DEL GASTO EN EL CASO ANDALUZ.

Con el fin de medir las desviaciones que permitan valorar el papel del presupuesto como instrumento de control del gasto público, se han estudiado las modificaciones presupuestarias de los créditos realizadas en los presupuestos. Para ello, y considerando las diferentes etapas del crédito hasta la ejecución final del gasto³, en primer lugar, se han medido las diferencias entre los entre los créditos iniciales y los créditos finales y, en segundo lugar, se ofrece el grado de ejecución final del gasto, es decir, las desviaciones de las obligaciones contraídas respecto a los créditos finales. Tanto las desviaciones de los créditos iniciales respecto a los finales, como las de los créditos finales respecto a las obligaciones reconocidas, se han medido en cada año para todos los capítulos económicos y para las distintas secciones orgánicas del presupuesto de la Comunidad Autónoma. En este último caso, las secciones se han agrupado en grupos por similitud con la agrupación funcional del presupuesto. Los resultados pueden observarse en los cuadros 1, 2, 3 y 4.

En general, se puede apreciar tanto la tendencia al aumento del presupuesto, como el desajuste entre lo presupuestado y lo ejecutado. En este sentido, cabe destacar, por un lado, las variaciones en los créditos presupuestados, es decir, los créditos finales han sufrido un incremento significativo con respecto a los créditos iniciales. Por otro, resalta como un hecho importante de la gestión presupuestaria del gobierno autonómico que en ningún caso se ejecuta el 100 por cien de los créditos totales. Las cifras de ejecución de los créditos totales se han situado entre el 85 por ciento de los primeros años y el 93,2 por ciento en el año 1991. No obstante, se observa que el estado de ejecución de los gastos se ha ido incrementando a lo largo de los años, mejorándose el grado de cumplimiento de las obligaciones contraídas en los presupuestos.

(3) El presupuesto inicial o crédito inicial considera, en el caso del gasto, el crédito consignado en el presupuesto aprobado por Ley en el Parlamento de Andalucía. El presupuesto definitivo o crédito definitivo es el resultado de incorporar el presupuesto inicial las modificaciones aprobadas a lo largo del ejercicio económico por los órganos de gobierno de la Comunidad. Las obligaciones reconocidas son los créditos comprometidos por la Comunidad Autónoma como consecuencia del nacimiento de un derecho de un acreedor hacia ella.

CUADRO 1
VARIACIÓN PORCENTUAL DE LOS CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS INICIALES REPECTO A LOS FINALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA ANDALUZA POR CAPÍTULOS ECONÓMICOS¹.

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Media 85-97 del Estado ² .
Gasto de Personal	2,0	0,6	1,7	4,4	4,2	1,0	4,0	6,3	10,5	3,6	0,2	9,7	0,6	2,7	3,87
Gtos.Ctes. bienes y servicios.	0,5	4,5	14,7	7,5	9,5	10,7	14,0	1,3	17,3	58,5	47,6	28,2	0,4	11,5	28,81
Gastos Financieros	0,0	-6,6	1,3	0,0	0,0	0,0	33,6	33,0	0,0	-1,9	-4,4	2,3	6,7	-3,4	14,34
Transferencias Corrientes	2,4	9,9	37,2	57,5	23,4	19,4	24,6	24,5	24,4	13,7	16,0	21,7	36,2	1,2	7,66
Operaciones corrientes	1,9	3,9	13,6	23,6	11,3	8,3	12,5	12,5	15,2	11,7	10,1	15,0	13,4	1,5	8,46
Inversiones Reales	31,7	54,7	80,0	55,0	51,7	40,2	38,5	21,7	9,0	11,6	5,1	11,2	25,8	26,6	18,61
Transferencias de Capital	217,7	149,9	160,9	93,4	92,9	78,2	35,8	19,4	12,8	21,7	27,0	29,1	36,5	32,7	26,56
Operaciones de Capital	44,9	63,9	91,2	62,1	61,8	49,7	37,7	21,1	10,0	14,7	13,6	18,6	31,4	30,0	22,98
Activos Financieros	139,7	259,2	45,9	207,2	222,8	18,7	40,8	48,4	1.402	-90,2	-88,5	-44,0	-34,4	23,5	124,34
Pasivos Financieros	0,0	12,6	31,2	-5,3	-5,7	0,1	5,4	0,0	0,2	4,4	5,5	2,2	0,0	0,2	676,4
Operaciones Financieras	141,4	135,3	41,9	154,0	163,1	8,8	15,2	13,4	407,5	-45,9	-25,9	-2,3	-2,6	1,0	534,02
Total	9,1	16,1	27,2	31,1	22,3	17,3	18,3	14,5	17,0	10,6	9,1	15,3	16,0	5,6	33,44

(1) Corresponde a gastos totales consolidados. Para el año 1997 se han tomado los datos relativos a gastos sin consolidar de la Administración.

(2) Los datos correspondientes a las operaciones financieras corresponden a la media durante el periodo 1985-93.

Fuente: Dirección General de Coordinación de las Haciendas Territoriales, Cuenta General de la Comunidad Autónoma, Intervención General de la Administración del Estado y elaboración propia.

a) Desviaciones de los créditos iniciales respecto a los finales:

En el cuadro 1 se han recogido, para todos los años comprendidos entre 1984 y 1997, los porcentajes de variación en los créditos presupuestarios producidos en cada uno de los capítulos en que se divide el presupuesto autonómico, así como la variación media de dichos porcentajes en el ámbito de la administración central entre los años 85 y 97.

Como se puede apreciar en la última fila de dicho cuadro, las variaciones de los créditos totales en cada año oscilan entre el 5,6 por ciento de 1997 y el 31,1 por ciento del año 1987. En promedio, los porcentajes de las desviaciones se sitúan en prácticamente un 17 por ciento.

En esta tendencia de aumento de los créditos finales respecto a los iniciales del presupuesto, no todos los capítulos han evolucionado de forma similar, ya que, aunque la mayoría sigue unas desviaciones semejantes, algunos experimentan unos incrementos considerables, como es el caso de la partida de activos financieros y, en menor medida, el capítulo de transferencias de capital. No obstante, mientras que en el caso concreto de las partidas de activos financieros y, en general, las operaciones financieras tuvieron un carácter casi residual hasta 1992 en el total del presupuesto (sin llegar a representar el 1% del total del gasto), las transferencias de capital son el tercer capítulo en importancia cuantitativa del presupuesto de gastos, tras los gastos de personal y las transferencias corrientes.

Esto hace que el incremento de las operaciones de capital, con un valor medio de un 40,8 por ciento, sea superior al de las operaciones corrientes, con un crecimiento medio de un 11,6 por ciento. En particular, las transferencias de capital, con un aumento medio de un 72 por ciento, motivado principalmente por el comportamiento de los primeros años, son las operaciones de capital que más han venido aumentando en el periodo estudiado. Estas desviaciones tan importantes son, en parte, consecuencia de incorporaciones de remanentes de ejercicios anteriores que se han visto afectados de un bajo grado de cumplimiento. De hecho, las transferencias de capital junto con el capítulo de inversiones son los capítulos que acumulan el mayor porcentaje de remanentes⁴. Por ejemplo, en 1995, el presupuesto de gastos arrojaba un montante de 156.970 millones de pesetas en concepto de remanente de crédito, lo que representaba un 8 por ciento sobre el crédito definitivo. De esta cantidad, el 36 por ciento se acumula en el capítulo VI de inversiones reales y un 49 por ciento en el capítulo VII correspondiente a las transferencias de capital.

Respecto a las operaciones corrientes, las modificaciones más importantes las sufren las transferencias corrientes durante los primeros años del periodo considerado, siendo las variaciones de los gastos en bienes corrientes y servicios las más importante en los últimos años.

Por otro lado, en el ámbito de la administración del Estado también se producen desviaciones al igual que ocurre en la administración autonómica andaluza. Si bien, los datos de la media de la variación de los créditos del periodo 1985-1997 en el conjunto del Estado, muestran que las desviaciones del total de las operaciones corrientes y de capital son algo

(4) Crédito definitivo- Obligaciones Reconocidas = Remanente.

menores que las producidas en el ámbito autonómico. Al igual que en la administración autonómica andaluza, el capítulo de gastos corrientes y, en concreto, el de gastos de personal, es el que menos desviaciones presenta.

En otro orden de ideas, en el cuadro 2 se presentan las mismas variaciones del cuadro 1 pero atendiendo a cada una de las secciones en que se divide el presupuesto orgánico que, aún no siendo homogéneo debido a las distintas modificaciones de las secciones a lo largo de años, sí permite realizar algunas apreciaciones de interés.

Cabe señalar que no todas las secciones orgánicas del presupuesto han tenido un comportamiento semejante, aunque sí destaca el hecho de que después de registrarse importantes desviaciones en líneas generales a lo largo de los años, al final del periodo considerado se registra una mejoría en las desviaciones presupuestarias en prácticamente todas las secciones.

Por otro lado, de las desviaciones calculadas destaca el comportamiento de la Consejería de Educación y Ciencia cuyo presupuesto inicial es el que más se aproxima al final, alcanzando las desviaciones un promedio durante los años de estudio un 10,5 por ciento, alejándose bastante de la media que arrojan el total de las secciones.

En general, aunque parece apreciarse una mejora en el grado de ejecución del gasto a lo largo del periodo considerado, no se logra alcanzar el óptimo, puesto que en ningún ejercicio se ejecuta el gasto presupuestado al 100 por ciento.

De igual forma, se puede observar que son los gastos corrientes (capítulos I, II, IV), con un porcentaje superior al 95 por ciento, los que mayor grado de cumplimiento presentan. A estos gastos le siguen los gastos financieros (capítulos III, VIII y IX), con un grado de cumplimiento que en los últimos años sobrepasa el 90 por ciento. Por el contrario, las partidas más vulnerables son las correspondientes a las operaciones de capital (capítulos VI y VII), que no llegan a superar el 70 por ciento en la práctica totalidad de los años con la excepción de 1990, 1991 y 1993.

CUADRO 2
VARIACIÓN PORCENTUAL DE LOS CRÉDITOS INICIALES RESPECTO A LOS FINALES POR SECCIONES ORGÁNICAS EN LA
COMUNIDAD AUTÓNOMA ANDALUZA (*).

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Presidencia de la J.A. y Conj. Presid.	159,4	3,4	15,8	38,9	49,2	71,0	28,4	75,2	52,5	-1,4	2,9	25,0	0,0	13,1
Parlamento	6,6	24,4	43,7	45,7	59,8	38,8	40,3	22,1	43,7	0,0	0,3	10,3	0,0	0,0
Deuda Pública	0,0	0,0	1,2	48,5	18,9	8,5	39,7	46,2	4,9	0,0	-0,1	0,0	4,0	-2,1
Gobernación	26,0	35,1	65,0	43,9	115,7	118,0	75,0	50,8	43,1	-4,4	4,2	-4,0	0,3	31,7
Cámara de Cuentas							66,3	20,6	0,3	6,4	1,2	3,3	0,7	0,8
Educación y Ciencia	6,7	12,2	11,4	12,1	10,7	12,4	15,4	24,2	19,9	6,5	1,7	8,6	2,5	2,6
Cultura	10,7	41,8	56	47,6	65,1	42,8	60,2	47,3	46,2	1	1,8	6,8	0,8	4,8
Obras Públicas y Transporte.	61,4	80,8	70,4	72,7	64,5	62,5	51	48,7	54,1	15,4	9,1	19,8	30,4	31,9
Agricultura y Pesca	-4,5	40	12,2	60,4	54	61,6	67,6	67,1	55,8	15,6	7,1	-4,1	16,6	17,1
Economía, Industria y Energía(1)	24,7	77,7	75,3	96,3	67,2	28,2	46,3	23,6	71,2	17,6	30,5	24,5	5,2	5,4
Hacienda(2)	-5,8	99,1	56,8	201,8	128,5	40,6	71,8							
Trabajo(3)	12,0	29,2	26,2	29,6	33,2			49,6	37,3	32,9	37,4	13,7	15,7	27,5
Turismo y Comercio(4)	26,3	66,8	120,2									26,2	-1,3	7,4
Salud(5)	30,5	27,8	24,8	114,6	73,5	137,8	75,1	256,6	421,1	8,8	10,2	14,3	0,8	0,4

(*) Gasto sin consolidar de la Administración General.. (1) 1987: Economía y Fomento; 1989 y 1990: Fomento y Trabajo; 1994, 1995: Economía y Hacienda.. (2) 1987: Hacienda; 1989, 1990: Hacienda y Planificación.. (3) En 1984-86: Trabajo y S. sociales; en 1987 Trabajo y bienestar social; en 1995, Trabajo y Asuntos Sociales; en 1996-1997, Trabajo e Industria.. (4) En 1994-95: Industria, Comercio y Turismo; 1996,97: Turismo y Deporte.. (5) En 1989-90: Salud y Servicios Sociales; en 1984-87: Salud y Consumo.

Fuente: Dirección General de Coordinación de las Haciendas Territoriales y elaboración propia.

b) Ejecución del gasto.

El grado de ejecución del presupuesto de gastos, medido éste como el cociente de obligaciones reconocidas y los créditos definitivos, se puede observar en el cuadro 3 en el que se muestra la ejecución atendiendo a la clasificación económica del gasto.

Esto pone de manifiesto que las partidas de gasto más comprometidas, como las de personal, son las que tienen un grado de ejecución mayor, próximo al 100 por cien y, en cambio, partidas como las de transferencias de capital, que son clasificaciones presupuestarias dirigidas a otros entes públicos o privados para la financiación de operaciones de capital, son las más vulnerables presupuestariamente.

La comparación del grado de ejecución de los gastos por capítulos económicos de la administración autonómica con la media de la administración del Estado para el periodo 1985-97, muestra comportamientos similares en ambas administraciones. Destaca la evolución del grado de ejecución de las operaciones de capital en la administración central que supera ampliamente a la de la administración autonómica. Respecto a la ejecución de las operaciones corrientes, a pesar del comportamiento similar de éstas en ambas administraciones, en la mayor parte de los años, el grado de ejecución en la administración autonómica supera la media de la administración central.

Por lo que se refiere al estado de ejecución del gasto por secciones orgánicas del presupuesto que se presenta en el cuadro 4, éste nos muestra que no todas las secciones han tenido un comportamiento similar. Así, mientras que en algunas, como la de Educación y Ciencia y Entidades Gestoras de la Seguridad Social, se registra una alta ejecución del presupuesto, con porcentajes próximos al 100 por cien, en otras secciones, como en el caso de la de Agricultura y Pesca, ocurre lo contrario. En líneas generales, se observa que las secciones vinculadas a producción y promoción de bienes de carácter social tienen un grado de ejecución mayor que las vinculadas a la producción de bienes de carácter económico.

Por otro lado, secciones que se caracterizan por un fuerte peso en operaciones de capital como la de Obras Públicas y Transportes, y Agricultura y Pesca, pertenecen a Consejerías que reflejan un bajo grado de cumplimiento de sus objetivos presupuestarios. Todo esto indica que las secciones más vulnerables son aquellas que llevan asociadas más operaciones de capital y menos compromiso social.

CUADRO 3
EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA ANDALUZA POR CAPÍTULO ECONÓMICOS⁽¹⁾.

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Media del Estado 85-97 ⁽²⁾
Gasto de personal	98,2	97,7	98,3	97,0	96,3	96,8	96,7	98,3	97,7	99,4	142,3	99,2	99,2	98,8	97,5
Gtos. Ctes. en bienes y servicios	97,8	96,4	97,4	94,5	92,3	91,0	91,0	93,3	93,8	96,2	96,8	94,4	96,1	95,8	88,7
Gastos financieros	97,5	69,9	70,5	82,1	64,2	70,7	85,4	87,2	84,0	99,5	89,6	96,4	98,3	86,4	96,7
Transferencias corrientes	96,1	95,2	97,3	98,3	96,3	97,0	98,1	98,7	98,0	96,4	96,1	97,0	85,4	97,4	97,0
Operaciones corrientes	97,5	96,6	97,6	97,2	95,5	95,9	96,3	97,6	96,8	98,0	117,2	97,7	93,0	97,1	96,7
Inversiones reales	43,6	56,7	63,6	61,2	60,7	64,0	70,6	78,1	63,3	71,3	69,3	66,3	72,7	64,9	83,2
Transferencias de capital	44,2	38,8	52,7	48,6	63,8	63,8	80,7	78,6	61,9	72,4	65,0	67,0	64,4	63,0	81,4
Operaciones de capital	43,7	54,1	61,5	58,4	61,6	63,9	73,4	78,3	62,9	71,6	67,5	66,7	68,2	63,8	82,2
Activos financieros	51,4	70,1	60,8	32,8	91,1	91,1	80,5	77,1	97,1	94,2	97,1	83,7	91,6	95,1	79,9
Pasivos financieros	100,4	90,1	73,0	70,1	68,5	93,0	89,6	91,4	84,0	99,0	98,4	99,4	99,1	99,3	82,6
Operaciones financieras	51,7	74,9	63,9	36,3	89,0	92,1	86,5	86,2	95,3	97,1	98,4	98,5	98,8	99,1	82,1
Total	85,5	85,1	87,8	88,8	87,1	88,3	91,1	94,2	91,8	92,5	91,1	91,2	88,4	91,2	91,2

(1) Corresponden a gastos totales consolidados, excepto para el año 1997 que se han tomado los datos relativos a gastos sin consolidar de la Administración.

(2) Los datos correspondientes a las operaciones financieras corresponden a la media durante el período 1985-93.

Fuente: Dirección General de Coordinación de las Haciendas Territoriales, Cuenta General de la Comunidad Autónoma, Intervención General de la Administración del Estado y elaboración propia.

CUADRO 4
EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS ANDALUZ POR SECCIONES (*).

SECCIONES	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Presidencia de la J.A. y Conj. Presid..	83,5	96,7	94,9	79,9	96,4	97,5	97,9	99,4	97,0	98,79	5,9	5,5	93,9	89,9
Parlamento	100	69,7	52,9	59,8	59,8	72,7	77,3	79,4	95,1	97,1	99,6	96,7	99,8	100
Deuda Pública	85,7	83,8	80,7	89,8	72,8	81,2	89,8	90,3	85,2	99,3	97,2	97,2	99,0	91,2
Gobernación	53,2	54,5	69,9	62,4	48,3	68	83	94,3	76,1	96,0	89,8	94,5	94,3	89,4
A CC. LL. por Part. Ing. Estatal	93,5	94,1	99,9	100	98,3	98,4	100	100	100	93,6	97,5	99,3	97,3	98,0
Cámara de Cuentas	100	80,6	79,0	88,6	94,8	99,7	91,2	94,7	93,3					
Salud (5)	70,1	71,8	75,8	76,8	96,9	98,1	98,9	98,0	97,0	99,9	99,8	99,8	98,3	97,6
Entidad Gestora de la S. Social	99,0	99,4	99,6	98,8	94,7	93,6	94,5	94,3	96,4	98,4	98,1	96,3	96,8	97,0
Educación y Ciencia	89,9	91,2	94,9	95,0	93,5	94,3	97,5	97,1	93,9	95,2	97,3	97,0	98,5	98,4
Cultura	49,3	54,3	66,7	61,8	60,1	63,8	90,5	90,5	82,9	88,9	87,5	84,3	83,3	73,7
Agencia del Medio Ambiente		65,7	82,6	72,1	58,4	61,2	76,4	84,2	72,3	84,7	72,0	62,6	79,2	75,2
Obras Públicas y Transporte.	48,4	62,8	64,1	74,2	78,9	78,3	81,1	85,3	82,4	77,5	74,4	71,5	75,8	64,3
Agricultura y Pesca	49,5	60,9	75,3	57,0	53,8	82,9	90,2	84,2	81,7	85,5	54,9	70,7	65,1	68,8
Economía Industria y Energía(1)	74,5	62,2	59,0	54,1	89,1	80,6	84,0	75,2	83,4	86,6	84,3	88,2	84,6	87,2
Hacienda(2)	65,2	65,7	83,0	91,1	87,6	75,4	83,1							
Trabajo (3)	81,9	80,1	84,4	86,3	89,3			89,8	78	72,1	69,2	69,2	73,9	67,8
Turismo y Comercio(4)	32,1	40,0	40,8							74,5	72,4	74,3	80,2	

(*) Gasto sin consolidar de la Administración General (1) En 1987: Economía y Fomento; en 1989 y 1990: en Fomento y Trabajo; 1994,1995: Economía y Hacienda. (2) En 1987: Hacienda; 1989,1990: Hacienda y Planificación. (3) En 1984-86: Trabajo y S.Sociales; en 1987 Trabajo y Bienestar social; en 1995, Trabajo y Asuntos Sociales; en 1996-1997, Trabajo e Industria. (4) En 1994-95: Industria, Comercio y Turismo; 1996,97: Turismo y Deporte. (5) En 1989-90: Salud y Servicios Sociales; en 1984-87: Salud y Consumo.

Fuente: Dirección General de Coordinación de las Haciendas Territoriales y elaboración propia.

3. CONCLUSIONES.

En general, la gestión del presupuesto andaluz presenta problemas importantes de control ya que en todos los años los créditos iniciales se alteran aumentando sus dotaciones. No obstante, de acuerdo con el comportamiento del presupuesto en los últimos años del periodo de estudio considerado, tanto en lo referente a las desviaciones del crédito inicial respecto al final como a la ejecución del gasto, se aprecia una clara voluntad de caminar hacia la consolidación presupuestaria y hacia la corrección de los desequilibrios financieros.

El tipo de gasto, tanto por su compromiso como por la prestación de servicios a los que se vinculan, ha condicionado el control presupuestario del gasto. Las operaciones corrientes y, en concreto, las partidas de gasto de personal, son las que menos desviaciones han sufrido y al mismo tiempo las que presentan un mayor grado de ejecución. Estas partidas han condicionado la evolución del proceso presupuestario. Esto es fácilmente explicable debido al fuerte peso y compromiso que adquieren las operaciones corrientes en la administración autonómica. Este comportamiento viene determinado por el carácter netamente prestador de servicios de la administración autonómica andaluza, puesto que gran parte de su presupuesto está dirigido a los servicios de la seguridad social y educación. De hecho, cuando se ha distinguido por secciones orgánicas, la Consejería de Educación y Ciencia es la que menos alteraciones sufre en el presupuesto.

Por otro lado, los recursos dirigidos a la producción de bienes públicos de carácter económico o los gastos de naturaleza fundamentalmente económica han sido los más vulnerables en la ejecución. Por tanto, la política económica dirigida a transformar el sistema productivo ha sido más incierta y menos intensa en inversión que la política dirigida a los servicios sociales y equipamientos colectivos.

La falta de rigor en el control presupuestario del gasto a través de las modificaciones de los créditos detectadas en los presupuestos se ha producido a través de diferentes vías: créditos extraordinarios, ampliaciones de créditos, incorporación de remanentes y por la generación de créditos. Cada uno de estos instrumentos o vías legales para incrementar los créditos iniciales lleva consigo un mecanismo distinto, y obedece a causas diferentes. Así, los gastos que no pueden demorarse hasta el ejercicio siguiente, resultando el crédito inicialmente previsto insuficiente y no ampliable, son objeto de modificaciones en concepto de créditos extraordinarios. Por otro lado, las modificaciones debidas al aumento de ingresos no previstos motivan la generación de créditos, y los gastos que son susceptibles de ampliación en los presupuestos corresponden a la vía créditos ampliables. Por último, la incorporación de remanentes de créditos de ejercicios anteriores es un mecanismo que se utiliza cuando hay créditos del año anterior que no fueron afectados al cumplimiento de obligaciones reconocidas cuando, entre otros motivos, dichos créditos no gastados llegaron a una situación de compromiso de gasto.

Precisamente, la incorporación de remanentes es el instrumento legal que se ha venido utilizando en mayor medida para ampliar el crédito inicial. En concreto, en el año 1997, el 55,1 por ciento de las modificaciones se debió a esta vía, el 29 por ciento a la generación de

créditos, el 7,8 por ciento a los créditos extraordinarios y un 7,55 por ciento a la ampliación de créditos. Los créditos que se incorporan de forma automática al ejercicio inmediatamente siguiente en concepto de remanente son los procedentes fundamentalmente de operaciones de capital. Estas partidas son las que tienen un mayor margen de maniobra en cuanto a modificaciones se refiere, pudiendo permitir en el tiempo su demora, aún cuando son gastos comprometidos en presupuestos anteriores. La permisividad en lo que a su ejecución se refiere, en contra de lo que ocurre con las operaciones corrientes, motiva que precisamente las operaciones de capital sean las más afectadas por las desviaciones de créditos y las que tienen un grado de ejecución de los más bajos. En cambio, las dotaciones afectadas a las operaciones corrientes que no se ejecutan en su totalidad suponen la anulación del gasto en la medida que éstas no llegan a formar parte de remanentes que se incorporan en el año siguiente. En este sentido, para evitar esta situación puede darse cierta premura en la ejecución total de algunas partidas con la consiguiente falta de rigor en la finalidad del gasto, lo que plantea la disyuntiva, en el caso de las operaciones corrientes, entre un escaso grado de ejecución o un apresurado compromiso de gasto.

Por lo tanto, para conseguir la eficiencia en la gestión, sería necesario que se estableciesen límites a la práctica de incorporación de remanentes en el caso de las operaciones de capital, y una cierta coherencia en la planificación y ejecución del gasto para las operaciones corrientes. El presupuesto no es sólo un instrumento para disciplinar globalmente la cuantía del gasto público, sino también para que el gobierno emplee los créditos autorizados en las finalidades y cuantías previstas.

En definitiva, todas estas consideraciones llevan a la conclusión de que el presupuesto autonómico no constituye el instrumento de control pretendido, puesto que tanto el aumento del presupuesto como el desajuste entre lo presupuestado y lo ejecutado son muestras de la falta de racionalidad en la planificación del gasto. Esta circunstancia puede encontrar justificación durante los primeros años del periodo al coincidir con el nacimiento de la administración autonómica andaluza, pero no posteriormente, a pesar de que en el marco del presupuesto por programas instaurado a partir de 1990 se logra mejorar el control presupuestario.

BIBLIOGRAFÍA

- CONSEJERÍA DE ECONOMÍA y HACIENDA (varios años): *Memoria de actividades*. Junta de Andalucía, Sevilla.
- CORTECERO, J.A., GÓMEZ, J.S., SÁNCHEZ, A.M. (1988): "La distribución económica y funcional del gasto público en España entre los diversos niveles de gobierno". *Hacienda Pública Española*, nº 113.
- DE PABLOS, L. VALIÑO, A. y EDO, V. (1993): "El control económico del gasto público". *Presupuesto y Gasto público*, nº 11.
- DE PABLOS, L. VALIÑO, A. y EDO, V. (1994): "El control presupuestario del gasto público". *Cuadernos de Información Económica*, nº 91.
- DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES (varios años): *Liquidación de presupuestos de las Comunidades Autónomas*.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. y LÓPEZ, G. (1996): "El gasto público: problemas actuales y perspectivas". *Papeles de Economía Española*, nº 69.

INTERVENCIÓN GENERAL DEL ESTADO (varios años): *Actuación Económica y Financiera de las Administraciones Públicas.*

JUNTA DE ANDALUCÍA (varios años): *Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.*

JUNTA DE ANDALUCÍA (varios años): *Cuentas Generales de la Comunidad Autónoma de Andalucía.*

SÁNCHEZ, J. y GÓMEZ, J.S. (1999): "La evolución del gasto público de la Comunidad Autónoma de Andalucía: 1983-1999". *Boletín Económico de la Junta de Andalucía*, nº 25.

VALLE, V.(1988): "El control del gasto público". *Papeles de Economía Española*, nº37.