

La importancia de la explicación de las políticas públicas territoriales de contenido social

The importance of the explanation of territorial public policies for social content

Óscar Romera Jiménez

EAE Business School, Madrid, España.
oscar.romera@campus.eae.es

Recibido: 25-8-2016
Modificado: 7-10-2016



Resumen

El análisis sobre la evolución del gasto de contenido social para el conjunto de las Administraciones territoriales españolas durante el periodo 2010-2015, nos identifica el coste de un pilar fundamental de nuestra sociedad del bienestar. La elección sobre el mantenimiento o los límites de la mejor política social que nos podemos permitir es una decisión condicionada y, a veces, poco valorada por el ciudadano. La necesidad de incorporar una visión sobre la gestión de la Administración territorial que complemente los estudios realizados sobre redistribución de la riqueza y pobreza en nuestro país, nos identifica un marco más amplio para valorar la utilización dada a los recursos destinados a la protección social.

Palabras clave: administración territorial, eficacia, estabilidad presupuestaria, gasto, protección social.

Abstract

The analysis of the evolution of expenditure of social content for the whole of the Spanish authorities during the period 2010-2015 identifies us the cost of a fundamental pillar of our welfare society. The choice on the maintenance or the limits of the best social policy we can afford is a conditional decision and underrated by the public. The need to incorporate a vision of the management of territorial administration that complements studies on redistribution of wealth and poverty in our country identifies a broader framework to assess the use made of resources for social protection.

Key words: Budgetary Stability, Deficit, Effectiveness, Social Protection, Spending, Territorial Administration.

Sumario

1. Introducción | 2. La evolución del nivel de satisfacción en la prestación del servicio público de servicios sociales en el ciudadano y su relación con datos de actividad y empleo en el periodo 2010-2015 | 3. Metodología para la identificación de programas de gasto social | 4. Resultados | 5. La evolución del gasto social y su relación con la deuda pública y el PIB | 6. La evolución del procedimiento de déficit excesivo por Administraciones y su relación con la política pública de gasto social | 7. Conclusiones | Referencias bibliográficas

Cómo citar este artículo

Romera Jiménez, O. (2016): "La eficacia en la aplicación de las políticas públicas de contenido social: condición necesaria pero no suficiente", *methaodos.revista de ciencias sociales*, 4 (2): 240-257. <http://dx.doi.org/10.17502/m.rcs.v4i2.123>

1. Introducción

En cualquier recorrido hacia un análisis sosegado de los “principios de eficiencia y eficacia”, se tiende al estudio de la exégesis de su marco teórico, al mismo tiempo que se afronta su hermenéutica económica. Si bien la base conceptual de innumerables trabajos promueve esta perspectiva. En la actualidad, y más en el campo de la economía pública aplicada, el interés en el tratamiento e interpretación de los datos nos ofrece un enfoque, entre otros, eminentemente presupuestario al objeto de evaluar el impacto de cualquier política pública, y en concreto, las de contenido social.

A partir de esta premisa inicial, la riqueza interpretativa sobre la evolución, análisis e impacto de las políticas públicas de gasto de contenido social queda recogida desde diferentes perspectivas. Las de contenido jurídico evitan el simple acopio estadístico de recursos destinados a garantizar la plena efectividad de los derechos sociales (Jimena, 2013); las que identifican este gasto como un instrumento del Estado de Bienestar (Salinas y Tobes, 2013); la que lo vinculan con el funcionamiento de la Administración de Justicia, en análisis comparado con otros países europeos (Gutiérrez, 2016); la que contiene una presentación sintética de las técnicas de evaluación disponibles y el diseño de sistemas para su evaluación, que finalmente, identifica la necesidad de reformar la evaluación económica de las políticas públicas (Albi y Onrubia, 2016) para que se asegure la eficiencia y rentabilidad social del gasto; e incluso aquella que nos ofrece el impacto de las nuevas metodologías de aprendizaje cooperativo para la mejora del rendimiento académico (Blázquez et al., 2016). En definitiva, la preocupación por la medición y evaluación del gasto nos ofrece un campo en continua retroalimentación. Existe una visión que vincula el uso de unos mayores recursos destinados al gasto social con aquellas sociedades más desarrolladas, equitativas y que luchan de manera más activa contra la pobreza. Pero, ¿qué elementos de análisis y bajo qué metodología y contexto se argumentan los escenarios que se estudian? Es más, ¿cómo se identifican y validan las variables que llevan a esas conclusiones?, ¿existe una homogeneización?

El análisis del gasto público en España, sin duda, ha avanzado en los últimos años. España difiere respecto a su entorno europeo en políticas de gasto público. ¿Esta situación es reflejo de su autonomía nacional? ¿Se puede considerar que el volumen de recursos que se aplica a una determinada política pública es eficaz conforme al objetivo que se persigue? ¿Y si buscamos la eficiencia, en qué niveles nos situamos? Todas estas preguntas obedecen a la necesidad de ir más allá del acopio de datos presupuestarios. Tan importante es la correcta identificación de las fuentes económicas de información como de la interpretación cualitativa de su contenido. Y, además, no debe subestimarse el entorno y marco regulatorio en el que éstas políticas se desarrollan.

Aspectos institucionales tales como la formulación de presupuestos, la evaluación de gasto y la ejecución de políticas sectoriales, nos facilitan pautas suficientes para profundizar en un escenario actual caracterizado por una mayor descentralización de gasto público que hace 20 años, dentro de un marco de consolidación fiscal irreversible (Lago y Martínez-Vázquez, 2016).

Sobre la base anterior, en tiempos de crisis, debemos incorporar conceptos tales como el análisis del impacto que ejercen otros factores relacionados con el gasto social, tales como el pago de la deuda (Centella, 2013), la buena práctica jurídica (Chocrón, 2013), la interrelación con otras tipologías de gasto, como el gasto militar (Jurado, 2012), el copago farmacéutico (Antoñanzas et al., 2014), la compleja relación existente entre el cumplimiento del objetivo de déficit público y el mantenimiento del gasto social (Pérez, 2014), e incluso la medición de la elasticidad de dicho gasto en términos desagregados, en particular, para la atención a la discapacidad (Belzunegui et al., 2013).

La necesidad de matizar determinadas conclusiones, que solo ofrecen una visión unívoca de la evolución presupuestaria del gasto de protección social, es evidente. Los análisis orientados a valorar las diferentes perspectivas económicas, jurídicas y sociales del gasto en protección social aportan conocimiento y generan valor añadido, aunque no escapan del sesgo, parcialidad y orientación bajo las que, voluntariamente, son propuestos.

Con la finalidad de abordar una perspectiva novedosa y actualizada sobre el análisis del gasto territorial liquidado en protección social en un periodo reciente (2010-2015) se desarrolla el siguiente trabajo: la importancia de considerar una actuación territorial coordinada; el seguimiento de determinadas variables relacionadas con el ciclo económico dentro del impacto indirecto que tienen el desarrollo y mantenimiento de las políticas públicas; o la observación de un escenario “condicionado” que ofrece una reglas estrictas que marcan la gestión pública, pretenden ir más allá de un análisis orientado a medir si

existe mayor o menor desigualdad o a valorar si, efectivamente, se están orientando los recursos de una manera adecuada en la lucha contra la pobreza. Tan importante es describir los efectos como las causas de esos efectos.

Además, el análisis multinivel territorial que se pretende, ofrece una senda que parte de la observación general a la particular. Y a continuación, remonta desde la perspectiva desagregada a la integrada. A la importancia de generar datos, analizar y concluir se le suma la interpretación de un marco a distintos niveles territoriales de manera conjunta y, también, separada. La incorporación de capas de valor añadido dentro de un análisis multinivel determinará que no todo parece ser, como en un principio, se cree que es.

2. La evolución del nivel de satisfacción en la prestación del servicio público de servicios sociales en el ciudadano y su relación con datos de actividad y empleo para el periodo 2010-2015

Si el estudio de los presupuestos públicos supone la referencia más importante para saber los objetivos que tiene un gobierno. La identificación del nivel de satisfacción ciudadana, nos permite vincular si la actuación que se realiza por aquellos que administran los recursos coincide con la voluntad de sus administrados.

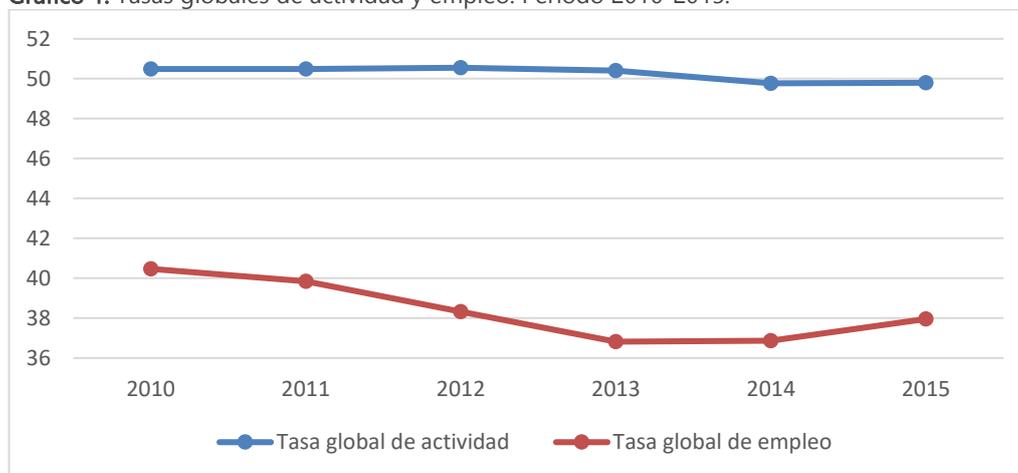
Según Sánchez y Navarro (2014), las desigualdades económicas y sociales han aumentado dramáticamente en la Unión Europea. La consecuencia social se proyecta en términos de una mayor inestabilidad y exclusión social. España, por diferentes motivos, no es una excepción: por evolución de la capacidad redistributiva del sistema de prestaciones sociales e impuestos (Cantó, 2013); como consecuencia de la crisis económica y de la política económica (De Arriba, 2014); por caída de rentas y aumento de la desigualdad en su reparto (Lorenzo, 2014); o incluso, conforme al impacto de las medidas de estabilidad presupuestaria en sistemas como la dependencia (Montserrat, 2015). En este sentido, la mayor parte de la literatura desarrollada en la materia observa unas conclusiones que concuerdan, en parte, con la evolución en el periodo de la tasa de actividad y empleo en España entre 2010-2013. Si bien, a partir de los años 2014 y 2015 difieren (ver gráficos 1 y 2) en las conclusiones, como demuestran los trabajos sobre desigualdad de (Ayala, 2016) y las críticas de los profesores De la Fuente y Onrubia (2016) o sobre el origen de esa desigualdad (Doménech, 2016).

Si se incorpora información sobre la percepción ciudadana, la encuesta anual de "Opinión pública y política fiscal" donde se formula una pregunta que valora el nivel de satisfacción ciudadana respecto a los servicios sociales. Se detecta una paulatina bajada en los porcentajes de valoración positiva ciudadana (respuestas: mucho y bastante) respecto a este servicio público. Es llamativa la caída de 8 puntos en el año 2012 y la adicional de más de 3 puntos en 2013. El grado de satisfacción disminuye de manera sensible. Si se sitúa el foco en el ciudadano, la respuesta en ese periodo no es satisfactoria.

Además, si consultamos la valoración ciudadana conforme a la "encuesta sobre la calidad de los servicios públicos" del CIS. El gasto en servicios sociales es uno de los más valorados por los ciudadanos. El rechazo a su posible reducción es un elemento que demuestra el nivel de sensibilidad ciudadana ante una eventual reducción en esta tipología de gasto¹. Solo superada por un rechazo aún mayor para cualquier disminución de recursos en la sanidad (95,5%, de rechazo), pensiones (94%), enseñanza (93,8%) y protección al desempleo (91,1%).

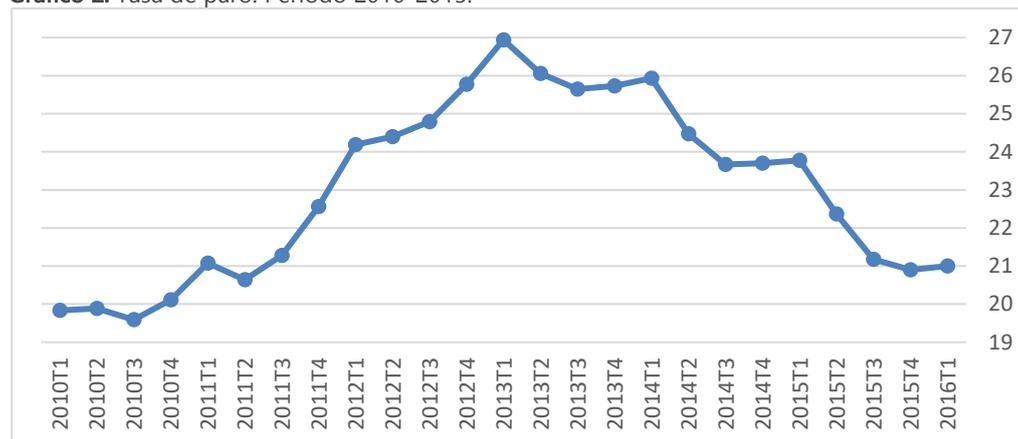
¹ Esta pregunta desaparece en el estudio de abril de 2013 número 2.986 del CIS "Calidad de los servicios públicos (VIII)" y en el estudio de junio de 2014 número 3.030 del CIS "Calidad de los servicios públicos (IX)".

Gráfico 1. Tasas globales de actividad y empleo. Periodo 2010-2015.



Fuente: INE.

Gráfico 2. Tasa de paro. Periodo 2010-2015.



Fuente: INE.

A los informes que miden la perceptibilidad ciudadana, se pueden añadir más propuestas en las que se detallan con mayor profundidad la evolución del gasto público social. Por ejemplo, con un nivel de desagregación por tipo de gasto social (Molina et al., 2013), por relación de variables económicas (Ochando, 2010) u origen de la desigualdad (Arenilla et al., 2014; Doménech, 2016; López del Paso, 2014; Muñoz de Bustillo, 2013).

En ninguna de las anteriores, se incorporan referencias territoriales que midan el nivel de impacto presupuestario de los programas de protección social. Y tampoco incluyen aspectos como la heterogeneidad de la planta territorial española, la complejidad y divergencia existente en el contexto local, el inframunicipalismo o la debilidad financiera. Y de manera más específica para el campo social, la valoración de factores como la fragmentación municipal, el factor de dependencia, de discapacidad, o la pobreza.

En definitiva, es necesario realizar un ejercicio de análisis territorial con una doble perspectiva "desestructurada e integrada" que ponga especial énfasis en el análisis de la evolución estratégica de una determinada política pública en el territorio que ponga en valor la eficacia y eficiencia de las actuaciones. Y además, que explique desde la perspectiva interna del funcionamiento de la Administración territorial el funcionamiento "condicionado" de las mismas.

3. Metodología para la identificación de programas de protección social

Para conseguir el objetivo marcado, analizaremos las bases de datos correspondientes a los programas de las tres administraciones territoriales: local (ayuntamientos y diputaciones), regional y estatal.

1) En relación a los datos analizados para la Entidades Locales (Ayuntamientos y Diputaciones), el acceso a los datos se realiza a través de la página web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. En concreto, para el periodo 2010-2014 según obligaciones reconocidas netas en euros. Y para el año 2015, según los créditos definitivos. Se dispone de información sobre los presupuestos y liquidación de las entidades locales, obligadas por distintas normativas a la remisión de datos. La publicación definitiva consta de información agregada a nivel nacional, por comunidad autónoma y provincia, así como individualizada para cada entidad local que suministra información. Los datos presupuestarios definitivos correspondientes al año n , se publican a 31 de octubre del año $n+2$ en el caso de la liquidación del presupuesto. Antes de la publicación, según se recoge en la nota metodológica al efecto² se someten los datos a un tratamiento previo de depuración, consolidación, imputación y elevación al total nacional. En relación al ámbito subjetivo, la estadística de la liquidación de los presupuestos agrupa a las Entidades locales territoriales de reconocimiento constitucional –municipios, provincias e islas– (artículos 137 y 141 CE).

Conviene señalar que los datos se muestran desagregados por grupo de programas para la política de gasto de servicios sociales: datos según clasificación por programas y clasificación económica; y datos según clasificación por programas y estrato de población.

Debemos destacar que para los años 2010-2013 no se exigía a los ayuntamientos menores de 5.000 habitantes cumplimentar la liquidación según la clasificación por programas a un detalle de más de un dígito. La desagregación a dos dígitos para esos años es una estimación y no se dispone de estimaciones a tres dígitos. Por ese motivo no suman los parciales de grupos de programas con el total de política de gasto. Para el año 2014 sí se dispone de información completa. Igualmente, a partir del año 2013 no se disponen de datos de los ayuntamientos de los territorios forales. Por lo tanto, las elevaciones de los datos para esos dos años corresponden al total de municipios de régimen común.

Para la política pública de protección social, se imputan los gastos llevados a cabo por la Entidad local para desarrollar la asistencia social primaria: la promoción de la igualdad de género, promoción y reinserción social de marginados, así como para la gestión de los servicios sociales; prestación de servicios a personas dependientes y de asistencia social, residencias de ancianos y otros de naturaleza análoga; la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social. También, incluyen las transferencias finalistas a entidades y familias que colaboren en la consecución de estos fines. Finalmente, se incluyen los gastos correspondientes a la Administración General, que corresponden a las actividades dirigidas a la planificación, coordinación, control, organización, gestión administrativa y desarrollo de funciones de apoyo de los distintos centros directivos que integran la política de gasto. Para un nivel de desagregación a dos dígitos, se tipifican cuatro grupos de programas: 230. Administración General de servicios sociales; 231. Acción social; 232. Promoción social; y 233. Asistencia a personas dependientes.

2) En relación a los datos tratados para el conjunto de las Comunidades Autónomas. Los datos se obtienen a partir de la consulta a los datos consolidados y registrados por las Comunidades Autónomas en euros. Se considera la creación o supresión de nuevos entes o la inclusión o exclusión por las CC.AA. de otros preexistentes, en el ámbito de consolidación de sus presupuestos. El tratamiento se realiza "depurado" según se muestra en las estadísticas de los presupuestos autonómicos, una vez eliminadas las operaciones referidas a datos PAC (política agrícola comunitaria), IFL (intermediación financiera local) y operaciones similares (operaciones en las que la comunidad autónoma actúa como mero intermediario de fondos)³. Así, se expresa el peso real de cada capítulo y política de acuerdo con el gasto, en este caso, de servicios sociales y promoción social.

3) En el ámbito estatal se identifica dentro del conjunto de gasto público, el gasto correspondiente a la partida de gasto de protección social según datos obtenidos de la actualización del Programa de

²<http://www.minhap.gob.es/es->

[ES/Areas%20Tematicas/Administracion%20Electronica/OVEELL/Paginas/PublicacionPresupuestosEELL.aspx](http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Administracion%20Electronica/OVEELL/Paginas/PublicacionPresupuestosEELL.aspx)

³ <http://serviciostelematicosex.minhap.gob.es/SGCAL/PublicacionLiquidacion/html/AyudalC2011.htm>

Estabilidad 2015-2018⁴ del Reino de España y evolución presupuestaria según la clasificación funcional de gasto y conforme a las fuentes consultadas: Instituto Nacional de Estadística y Ministerios de Economía y Competitividad y Hacienda y Administraciones Públicas. Se desglosa por conceptos (Servicios públicos generales, defensa, orden público y seguridad, asuntos económicos, protección del medio ambiente, vivienda y servicios comunitarios, salud, ocio, cultura y religión, educación y protección social) para el periodo 2010-2016 en millones de euros y en porcentaje sobre el PIB. La política de protección social comprende un conjunto de programas y servicios destinados a mejorar los niveles de protección de las personas y grupos sociales más vulnerables y desfavorecidos, mitigando situaciones de desamparo y desigualdad social, a la vez que se refuerzan determinados aspectos sociales, al objeto de potenciar actuaciones a favor de los colectivos con mayores dificultades sociales, en situación de mayor riesgo o que presentan situaciones de especial sensibilidad social.

4. Resultados

El documento, entre otros, del profesor Valentín Edo (2011) nos ofrece los presupuestos públicos, en el ámbito estatal, como el instrumento gubernamental más eficaz para la consecución de los diferentes objetivos políticos. Un análisis inicial nos aporta, fundamentalmente, esa visión cuantitativa de su contenido. La diferencia existente entre un presupuesto inicial y el liquidado ofrece un escenario más completo a la gestión realizada. Bajo esa línea, el análisis sobre la evolución de la política de gasto para servicios sociales y promoción social en los Ayuntamientos para el periodo 2010-2015.

El volumen de gasto liquidado en servicios sociales por los Ayuntamientos durante el periodo 2010-2014, se eleva a los 17.537 millones de euros (2010: 4.050,6M€; 2011: 3.745,8M€; 2012: 3.434M€; 2013: 3.127,1M€; 2014: 3.179,8M€; 2015: 3.268,1M€). Con una tasa de variación para el periodo 2015-2010 del -19,3%. Y un porcentaje de gasto anual sobre el total liquidado que pasa del 23% al 18% durante el periodo. Caída similar a la experimentada por el presupuesto liquidado total que pasa de los 56.178 millones de euros (23%, en 2010) a 45.873 millones de euros (19%, en 2014).

En un análisis del gasto social por su clasificación económica, se observa que los gastos de personal y corrientes (capítulos 1 y 2) sustraen los mayores recursos, con porcentajes del 40% anual. El volumen de gasto con origen en transferencias corrientes apenas experimenta cambio. Los gastos financieros y pasivos experimentan un fuerte crecimiento, si bien, el peso de estas partidas sobre el gasto total no es relevante⁵. Las inversiones reales se desploman al pasar de un porcentaje del 9% en 2010 al 2% en el año 2014. En el capítulo de inversiones, los recursos destinados suponen un 47% (2010) del total de inversiones del periodo, mientras que en el año 2014 no superan el 8%. Dos conclusiones preliminares del análisis: a) los gastos de personal (-254,1 millones de euros) y de bienes y servicios (-270,842 millones de euros) parecen tener un componente estructural que aporta un elemento de rigidez que debe ser tenido en cuenta; y b) el gasto en inversión (-318,02 millones de euros) es el que mayor reducción sufre durante este periodo.

Con un mayor grado de desagregación, se observa que la partida que mayor dotación tiene es la (231) de acción social con un 48%; seguida de la (233) asistencia a dependientes con un 25% del total de recursos; (230) de la administración general de los servicios sociales, con un 17%; y de (232) promoción social, con un 10%.

Los programas de acción social (231) se caracterizan por desarrollarse bajo un fuerte componente estructural, ya que sus capítulos de personal se mantienen inalterados en porcentajes del 50% sobre el total de recursos. Aún así, el volumen total de gasto destinado a personal sufre una reducción sensible (-20%). Por lo tanto, se verifica el componente estructural del gasto. Y además, la posibilidad de que se sucedan episodios de conflictividad social. Este programa sufre un doble impacto: en las cuantías destinadas al personal de gestión directa e indirecta (el capítulo 2 sufre una caída de 8 puntos

⁴ http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/PE%202015-18%2030_04_2015.pdf

⁵ Gastos financieros en política de gasto (23) para el año 2014: 4,045 miles de euros. Pasivos financieros en política de gasto (23) para el año 2014: 0,17 miles de euros. Gastos de personal en política de gasto (23) en 2014: 1.335.069 miles de euros. Gasto de bienes y servicios en política de gasto (23) en 2014: 1.231.514 miles de euros.

porcentuales con una disminución de 205,5 millones de euros) y en las inversiones que se reducen en -145,2 millones de euros⁶.

El segundo programa por volumen de gasto corresponde a (233) Asistencia a personas dependientes con un 25% del total. El destino más significativo de recursos se concentra en el gasto corriente de bienes y servicios con porcentajes que pasan del 40% (589,8 millones de euros) al 50% (610,1 millones de euros). Es relevante este incremento cuando en términos globales el gasto cae un 20%. Por lo tanto, los recursos se reorientan a la gestión indirecta en mayor medida que a la directa, que por otro lado, también crece. Finalmente, la reducción de las inversiones vuelve a ser un elemento común (2010: 58 millones de euros; 2014: 8 millones de euros).

La pauta de comportamiento para los programas de administración general de servicios sociales (230) nos aporta la reducción de las inversiones como elemento común (-39,8 millones de euros) y su estabilidad en las partidas de personal y transferencias corrientes, con niveles crecientes (del 25% al 30% y del 9% al 11% del total de gasto, respectivamente).

El menor volumen de recursos se destina a los programas de promoción social (231) con evolución lineal del gasto corriente (capítulos 1 a 4) y la sensible reducción de las inversiones que se ven reducidas en tres cuartas partes de los créditos liquidados al inicio del periodo de estudio.

Por tramos de población, los municipios que más recursos destinan a servicios sociales y promoción social se sitúan en los 100.001 a 500.000 habitantes con 4.036 millones de euros (23% del total); seguidos por aquellos con una población entre los 5.001 a 20.000 habitantes, con 3.230 millones de euros (18%); a continuación, los comprendidos entre 20.0001 a 50.000 habitantes con 2.883 millones de euros; los municipios con población superior al millón de habitantes destinan 2.649 millones de euros (15%). Les siguen los 6.825 municipios con población inferior a 5.000 habitantes con 1.874 millones de euros (11%). Existen 83 municipios, entre los 50.000 a 100.000 habitantes, que destinan 1.847 millones de euros (11%). Finalmente, los municipios con población entre los 500.000 a 1 millón de habitantes, cierran este capítulo al destinar 1.015 millones de euros (6%).

En el análisis sobre la evolución de la política de gasto para servicios sociales y promoción social en las Diputaciones de régimen común para el periodo 2010-2015, el gasto total liquidado para todas las partidas de gasto, incluida la de servicios sociales y promoción social, en el periodo 2014-2010 se sitúa en los 30.686,2 millones de euros (2014: 6.065,7M€; 2013: 5.716,4M€; 2012: 5.851,8M€; 2011: 6.430,8M€; 2010: 6.621,3M€). En relación a los créditos iniciales del presupuesto 2015, se destina un 28,72% a las actuaciones de carácter general; seguido de las de carácter económico de desarrollo de infraestructuras básicas y de transportes y actuaciones en materia de comercio e industria (16,81%); de protección social con actuaciones de carácter benéfico-asistencial y atención a grupos con especiales necesidades (16,46%); servicios públicos básicos obligatorios en materia de seguridad, movilidad ciudadana o medio ambiente (14,48%); producción de carácter preferente con el desarrollo de iniciativas en materia de sanidad, educación y cultura (13,97%); y servicio de la deuda (9,56%).

El volumen de gasto liquidado en servicios sociales por las Diputaciones durante el periodo 2010-2014, se eleva a los 3.860,2 millones de euros (2010: 835,57M€; 2011: 812,62M€; 2012: 743M€; 2013: 741,92M€; 2014: 727,29M€; 2015: 1.222,69M€). Con una tasa de variación para el periodo 2015-2010 del 46,3%.

En relación a la clasificación económica el mayor porcentaje se destina a los gastos de estructura, con un 42%. El personal, supone un 28% y el gasto corriente, un 14%. Además, a las transferencias corrientes se destinan el 19% de los recursos y un 14% a inversiones. Finalmente, la carga financiera (10%) y transferencias de capital (11%) y activos financieros (1%) completan el desglose según esta clasificación.

Conforme a lo observado en la evolución presupuestaria de las Diputaciones Provinciales deben plantearse dos observaciones.

a) La importancia que tiene el capítulo de personal en determinados programas. En concreto, y tal como se ha señalado, la rigidez en programas relacionados con los servicios sociales necesita de un análisis en detalle para evitar posibles conflictos: evaluación del impacto de la disminución de recursos directos a los usuarios receptores del servicio; y valoración de la conflictividad derivada de la disminución de profesionales que prestan servicio a un número cada vez mayor de usuarios dada la pirámide poblacional española.

⁶ Inversiones en 2014 para el programa (231) Acción Social: 27.511 miles de euros. Gasto de personal en 2014 para el programa (231) Acción Social: 673.297 miles de euros.

b) La planificación estratégica para la prestación de determinados servicios al ciudadano, en especial, los relacionados con los servicios sociales, que reducen su gasto en el periodo, fundamentalmente, por paralización de inversiones. Y que, además, cuentan con una estructura de personal al servicio de la Administración más elevada que en otros programas⁷.

En el análisis sobre la evolución de la política de gasto para servicios sociales y promoción social para el conjunto de las Comunidades Autónomas en el periodo 2010-2015, se toma como referencia los estudios basados en la importancia de un análisis presupuestario orientado a indagar en la convergencia entre países para una misma tipología de gasto (Tránchez y Herrero, 2014). Bajo este enfoque, es relevante la justificación que un estudio de detalle multinivel puede perseguir, entre otros objetivos, para identificar políticas públicas de gasto social como factor de corrección de la desigualdad en una economía de mercado (Bandrés, 2016). Y también, es determinante la visión que aporta (Ayala, 2016) sobre las tendencias y necesidades futuras de reforma para poder asentar estrategias comunes, por ejemplo, de lucha contra la pobreza. En este marco, se desarrolla un estudio comparado por regiones sobre una misma tipología de gasto. Se obtienen las siguientes conclusiones:

La evolución de la política pública de servicios sociales y promoción social experimenta para el conjunto de las Comunidades Autónomas, en el periodo estudiado, una reducción de gasto tanto en términos absolutos como en relativos. El volumen de gasto durante el periodo 2010-2014, se eleva a los 55.901,1 millones de euros (2010: 11.760,9M€; 2011: 11.927,6M€; 2012: 11.216,5M€; 2013: 10.489,2M€; 2014: 10.506,9M€; 2015: 11.069,2M€). Con una tasa de variación para el periodo 2015-2010 del -5,90%. En un desglose por Comunidades Autónomas (en adelante, CC.AA.) durante el periodo de estudio (ver Tabla 1), hay que señalar:

a) La evolución de los recursos destinados por las CC.AA. a las políticas de gasto de servicios sociales y promoción social han experimentado un comportamiento desigual. Si bien, éste viene caracterizado por mantener una evolución asimétrica.

- En 4 CC.AA. los recursos han aumentado. La Comunidad de Madrid experimenta una variación que se sitúa en el 30,8%. Del conjunto de recursos destinados a este fin, en términos relativos su peso aumenta en 4 puntos.
- La Comunidad Valenciana, con un 20,1%; el País Vasco, con un 15,1%; y Asturias, con un 12,4% completan las CC.AA. que aumentaron sus recursos en este periodo.
- El resto de CC.AA. experimentan un ajuste. En algún caso, se llegan a superar tasas del 20%, como en Castilla-Mancha (-25,2%) y en Baleares (-24,3%). En importancia relativa apenas experimentan cambios.

b) En términos absolutos, es relevante la reducción presupuestaria experimentada en 3 CC.AA. Cataluña, con 373,8 millones de euros; Castilla-Mancha, con 212,1 millones de euros; y Andalucía, con 163,5 millones de euros. Son las administraciones regionales que mayores ajustes experimentan.

En el análisis sobre la evolución de la política de gasto para protección social incluida en los Presupuestos Generales del Estado en el periodo 2.010-2.016, la visión de una evaluación comparada de la gobernanza multinivel del gasto público y sus mecanismos de control abre una línea de investigación novedosa que identifica problemas de control y auditoría dentro de una gestión compartida. En un contexto social caracterizado por el riesgo sistémico, el gasto público se ve amenazado por numerosos problemas de fraude y de gestión ineficiente, que redundan en la credibilidad de la institución, en este caso, europea (Martín Porras, 2013).

⁷ Por ejemplo, para este caso concreto, ahondar en las técnicas procedentes en materia de innovación social puede ser una propuesta a estudiar. <http://www.inap.es/innovacion-social>. (Arenilla Sáenz y García Vegas, 2013).

Tabla 1. Desglose funcional política de gasto (23) Servicios sociales y promoción social por Comunidades Autónomas (euros).

C. Autónoma	2010 ⁸		2015 ⁹		Variación 2015-2010
	Datos liquidación		Datos Presupuesto		
	Obligaciones Depuradas IFL y PAC	% sobre total	Crédito inicial Depurado IFL y PAC	% sobre total	
Andalucía	2.131.210.422,75	18%	1.967.678.469,00	18%	-7,7%
Aragón	365.799.168,88	3%	318.743.673,55	3%	-12,9%
Asturias	340.242.028,60	3%	382.548.918,00	3%	12,4%
Illes Balears	126.723.858,24	1%	95.930.600,00	1%	-24,3%
Canarias	281.230.605,63	2%	277.000.576,00	3%	-1,5%
Cantabria	236.393.457,70	2%	210.552.702,00	2%	-10,9%
Castilla-León	852.319.989,60	7%	702.861.173,00	6%	-17,5%
C-Mancha	840.370.352,82	7%	628.208.110,00	6%	-25,2%
Cataluña	2.319.643.926,68	20%	1.945.763.840,61	18%	-16,1%
Extremadura	477.064.761,19	4%	403.322.299,00	4%	-15,5%
Galicia	641.265.002,31	5%	523.541.220,00	5%	-18,4%
Madrid	1.095.805.613,86	9%	1.433.551.800,00	13%	30,8%
Murcia	364.886.236,13	3%	299.732.125,00	3%	-17,9%
Navarra	331.166.990,86	3%	312.921.209,00	3%	-5,5%
País Vasco	523.350.647,00	4%	602.366.312,00	5%	15,1%
Rioja	119.864.794,49	1%	107.135.809,00	1%	-10,6%
C. Valenciana	713.612.559,66	6%	857.381.460,00	8%	20,1%
Total	11.760.950.416,40	100%	11.069.240.296,16	100%	-5,9%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

La medición de los efectos redistributivos del gasto público en la Unión Europea, donde se demuestra que las políticas públicas de gasto social por países ofrecen diferente impacto respecto a la lucha contra la pobreza que, en la búsqueda de una mayor equidad en la distribución de la renta, al menos, en tiempos de crisis económica (Molina et al., 2013).

Y la aportación realizada por Lago Peñas y Martínez Vázquez (2016) desde una perspectiva comparada, que por motivos de espacio no desarrollaremos en este trabajo, bajo dos referencias básicas conforme a la media de la UE-25 y los países de la OCDE, donde se analiza el gasto público en términos de eficiencia, equidad y la estabilidad macroeconómica, ayuda a completar el marco de referencia desde donde enfocar una análisis del impacto de la evolución del gasto de la política pública de protección social estatal dentro del conjunto de las Administraciones territoriales españolas.

Bajo la perspectiva anterior, el gasto estatal identificado con la política pública de protección social se eleva a los 1.282.738M€, con un incremento de 8.201M€, el equivalente a un 4,57% de subida respecto a los recursos destinados en el ejercicio 2.010.

Tabla 2. Administración General del Estado. 2010-2016.

Año	Servicios públicos generales	Defensa	Orden Público y Seguridad	Asuntos Económicos	Protección medio ambiente	Vivienda y servicios comunitarios	Salud	Ocio, cultura y religión	Educación	Protección social	TOTAL GASTO
2010	59.970	11.267	23.385	62.550	11.358	7.573	71.080	17.861	48.492	179.178	492.714
2011	66.326	11.138	23.229	53.856	10.174	6.063	69.240	16.214	47.137	180.104	483.481
2012	68.921	9.679	21.194	43.833	9.302	4.824	64.685	12.653	43.307	182.605	461.003
2013	73.339	9.862	21.048	41.656	8.621	4.681	63.152	11.809	42.079	184.293	460.540
2014	72.002	9.023	21.064	44.817	8.701	5.171	63.339	11.992	42.298	183.443	461.850
2015	72.379	10.535	21.458	42.624	8.798	4.862	64.130	12.169	43.249	185.736	465.940
2016	71.345	10.759	21.598	42.955	8.864	4.902	64.487	12.256	43.506	187.379	468.051

Fuente: Elaboración propia a partir de datos MINHAP.

⁸ <https://serviciostelematicosext.minhap.gob.es/SGCAL/publicacionliquidacion.aspx/menulnicio.aspx>

⁹ <https://serviciostelematicosext.minhap.gob.es/SGCAL/publicacionpresupuestos.aspx/inicio.aspx>

Respecto al total de gasto liquidado por el conjunto de políticas públicas en el periodo (3.293.590 millones de euros) su peso se eleva en 4 puntos porcentuales. Sin duda, la partida destinada a protección social es a la que más gasto se destina en comparación con otras partidas presupuestarias. Su porcentaje respecto del total de gasto se eleva durante el periodo estudiado. El 40% del total de gasto se destina a la partida de protección social. En este sentido, esta tipología de gasto parece ofrecer un elemento de integración y cohesión social evidente. Y por otro lado, palia el comportamiento seguido en el resto de administraciones territoriales (corporaciones locales y administración regional).

Tabla 3. Evolución política pública (23) por gasto per cápita en las Administraciones Públicas. 2010.2015.

Servicios Sociales y protección social	2010*	2015**	Variación absoluta 2010-2015	Variación relativa 2010-2015	Población 2010***	Población 2015****	Variación absoluta 2010-2015
Gasto per cápita CC.LL. (A+B)	103,92	96,32	-7,60	-7,31%			
Gasto per cápita Aytos (A)	86,15	70,10	-16,05	-18,63%			
Gasto per cápita Diputaciones (B)	17,77	26,22	8,45	47,55%			
Gasto per cápita CC.AA.	250,12	237,41	-12,71	-5,08%			
Andalucía	257,52	234,26	-23,26	-9,03%	8.276.017	8.399.618	123.601
Aragón	272,13	240,31	-31,82	-11,69%	1.344.184	1.326.403	-17.781
Asturias	315,89	364,38	48,49	15,35%	1.077.103	1.049.875	-27.228
Illes Balears	116,94	85,27	-31,67	-27,08%	1.083.683	1.124.972	41.289
Canarias	137,51	130,28	-7,23	-5,26%	2.045.168	2.126.144	80.976
Cantabria	401,68	359,70	-41,98	-10,45%	588.518	585.359	-3.159
Castilla-León	334,58	283,63	-50,95	-15,23%	2.547.408	2.478.079	-69.329
Castilla La Mancha	403,16	304,55	-98,61	-24,46%	2.084.470	2.062.767	-21.703
Cataluña	310,80	263,05	-47,75	-15,36%	7.463.471	7.396.991	-66.480
Extremadura	433,85	369,47	-64,38	-14,84%	1.099.605	1.091.623	-7.982
Galicia	231,30	191,45	-39,85	-17,23%	2.772.457	2.734.656	-37.801
Madrid	171,93	224,51	52,58	30,58%	6.373.532	6.385.298	11.766
Murcia	251,03	204,77	-46,26	-18,43%	1.453.545	1.463.773	10.228
Navarra	523,16	491,70	-31,46	-6,01%	633.017	636.402	3.385
País Vasco	240,12	278,22	38,10	15,87%	2.179.532	2.165.100	-14.432
Rioja	374,65	341,67	-32,98	-8,80%	319.939	313.569	-6.370
Comunidad Valenciana	143,02	173,57	30,55	21,36%	4.989.631	4.939.674	-49.957
Gasto per cápita AGE	3.810,59	3.983,67	173,08	4,54%	46.331.280	46.280.303	-50.977
Total gasto	4.164,63	4.317,40	152,77	3,67%			

Fuente: Elaboración propia.

Una vez concluidos los ejercicios sobre la perspectiva desagregada del gasto en protección social por subsectores de la Administración, es necesario orientar el análisis conforme a la línea sugerida en los trabajos de De la Fuente y Vives (2003), Quiroga y Navarro (2003) y Rodríguez-Contreras (2012) para obtener la evolución de los recursos destinados a servicios sociales y protección social per cápita.

La evolución del gasto per cápita por Administraciones integra una compensación bajo una dinámica asimétrica.

a) Por un lado, a una caída inferior del gasto per cápita observado en los ayuntamientos y las entidades regionales se agrega a una evolución positiva en términos per cápita de las diputaciones y del Estado.

b) La asimetría se vuelve a identificar en el sector de las Comunidades Autónomas. Con una evolución positiva de 4 CC.AA. que no logra compensar el impacto negativo del resto de CC.AA.

c) Se constata la existencia de una sola CC.AA. que experimenta un incremento de recursos destinados a los servicios sociales y la promoción social, a pesar del aumento poblacional en este periodo. De manera distinta, este efecto se convierte en acumulativo al ajuste de gasto per cápita experimentado en otras CC.AA.

Además, si al análisis anterior, incorporamos, a los distintos niveles de desagregación, una orientación “condicionada” para el análisis del gasto social, conforme al cumplimiento de los principios presupuestarios tradicionales en un escenario marcado por una evidente disciplina fiscal (Zapico, 2010) y el análisis en términos de sostenibilidad que debe incorporar la ejecución del gasto (Pérez-Beneyto, 2013), proponemos el estudio de la evolución presupuestaria por subsectores territoriales partiendo de un escenario base (2010) aún exento de la aplicación de la reforma del artículo 135 de la Constitución Española y el desarrollo del cuerpo normativo inherente a esa modificación¹⁰ que, a partir de su aprobación en septiembre de 2011, va “acomodando” la evolución del conjunto de las Administraciones territoriales.

Tabla 4. Evolución política pública respecto a año base (2010) en las Administraciones Públicas. 2010-2015.

Servicios Sociales y promoción social por subsectores	2010 (Año base= A.B.)	2011	2012	2013	2014	2015	2010-2015 (miles €)	Evolución por subsector
Ayuntamientos	4.050.603	3.745.898	3.434.017	3.127.134	3.179.836	3.268.145	20.805.633	
Diferencia A.B.		-304.705	-616.586	-923.469	-870.767	-782.458	-3.497.985	-26%
Diputaciones	835.574	812.625	743.005	741.929	727.298	1.222.691	5.083.122	
Diferencia A.B.		-22.949	-92.569	-93.645	-108.276	387.117	69.678	1%
CC.AA.	11.760.950	11.927.668	11.216.501	10.489.237	10.506.935	11.069.240	66.970.531	
Diferencia A.B.		166.718	-544.449	-1.271.713	-1.254.015	-691.710	-3.595.169	-27%
AGE	179.178.000	180.104.000	182.605.000	184.293.000	183.443.000	185.736.000	1.095.359.000	
Diferencia A.B.		926.000	3.427.000	5.115.000	4.265.000	6.558.000	20.291.000	153%
Resultado Periodo	195.825.127	196.590.191	197.998.523	198.651.300	197.857.069	201.296.076	1.188.218.286	
Resultado diferencia A.B.	-	765.064	2.173.396	2.826.173	2.031.942	5.470.949	13.267.524	100%
Evolución anual	-	5,77%	16,38%	21,30%	15,32%	41,24%	100,00%	

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados ofrecen, de nuevo, una misma pauta de comportamiento por Administraciones territoriales. La dotación presupuestaria estatal y, de forma testimonial, de las Diputaciones Provinciales ofrece un resultado positivo. Mientras que se identifica un ajuste similar, en términos de gasto presupuestario, tanto por parte de los Ayuntamientos como de las Comunidades Autónomas. Así, en un marco de recesión económica, se expresa una naturaleza contracíclica.

Otro factor de análisis, tal como exponen los estudios del CIS, es la perceptibilidad ciudadana de la naturaleza del gasto: dos de las tres administraciones territoriales más cercanas al ciudadano, la local y autonómica, actúan reduciendo recursos. Frente a ellas, la estatal, que es la más lejana. Y, quizás, la más desconocida para el ciudadano que vive en la urbe, las diputaciones, son las que equilibran positivamente el resultado final.

5. La evolución del gasto social y su relación con la deuda pública y el PIB

Como ya hemos avanzado, al análisis territorializado deben sumarse variables relacionadas con el ciclo económico, que nos permitan integrar una descripción más enriquecedora de la realidad relacionada con el gasto de uno de los principales pilares de nuestro estado del bienestar en el periodo 2010-2015. Los trabajos sobre el gasto público, PIB, crisis económica, convergencia y desigualdad (Ariza, 2013; Domínguez, 2014; Goerlich et al., 2002; López del Paso, 2013; Massa, 2015; Sánchez y Navarro, 2014; Tránchez y

¹⁰ Entre otras, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera; Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público; Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

Herrero, 2014) nos ofrecen una evolución comparada en el estudio de variables, aunque no llegan a expresar la relación entre el gasto territorializado de protección social y la evolución de la riqueza y deuda.

Tabla 5. Clasificación territorial de la evolución política pública de gasto social y su relación con las variables económicas de PIB y Deuda. 2010-2015.

Conceptos	Gasto Servicios Sociales y protección social (GPS) 2010	Gasto Servicios Sociales y protección social (GPS) 2015	Evolución GPS 2015-2010	Deuda 2010	Deuda 2015	Evolución deuda 2015-2010
Corporaciones locales -CC.LL.- (per cápita -p.c.-) en €	103,92	96,32	-7,6	753,98	753,84	-0,14
Comunidades autónomas -CC.AA.- (p.c.) en €	250,12	237,41	-12,71	2.624,78	5.603,70	2.978,92
Administración General del Estado -AGE- (p.c.) en €	3.810,59	3.983,67	173,08	10.429,08	16.597,81	6.168,73
Total p.c. en €	4.164,63	4.317,40	152,77	13.807,84	22.955,35	9.147,51
GPS - Deuda / PIB para CC.LL.	0,4%	0,3%	-0,1%	3,3%	3,3%	0,0%
GPS - Deuda / PIB para CC.AA.	1,1%	1,0%	-0,1%	11,4%	24,2%	12,8%
GPS - Deuda / PIB para AGE	16,6%	17,2%	0,6%	45,4%	71,6%	26,2%
Total GPS - Deuda / PIB	18,1%	18,5%	0,4%	60,1%	99,1%	39,0%

Fuente: Elaboración propia.

Para el subsector de las Corporaciones Locales, se produce un ajuste bajo un mayor endeudamiento hasta el año 2012, que pasa a sanearse en el periodo 2013-2015, situando la deuda respecto al PIB a niveles ligeramente inferiores al periodo inicial (2010). El subsector de la Administración regional, que recoge un ajuste similar de gasto al realizado por las entidades locales, se añade un notable crecimiento de su deuda respecto al PIB para todas las CC.AA. Finalmente, al efecto compensatorio estatal respecto a las reducciones de gasto local y regional, debe relacionarse un avance de casi 40 puntos porcentuales respecto al PIB en la deuda PDE, pasando de los 649.258M€ a los 1.070.279M€. En este caso, se identifica un elemento de debilidad. Si bien, ganar tiempo y acomodar la senda de ingresos al gasto (y al pago) parece convertirse en una decisión estratégica conforme a los objetivos de crecimiento económico y empleo (gráficos 1 y 2).

Así, los trabajos orientados a explicar los efectos de la evolución de la protección social (López del Raso, 2014; Muñoz del Bustillo, 2013; Quiroga y Navarro, 2003) muestran una preocupación por explicar su incidencia en la desagregación por capítulos del gasto en protección social o en la distribución de la renta y la riqueza, pero a la vista de los resultados obtenidos, carecen de esa perspectiva territorializada de la evolución del gasto per cápita en protección social que incorpore la evolución de la riqueza y la deuda dentro de la gestión pública desarrollada por las Administraciones territoriales. En este sentido, tan importante es la medición de la desigualdad, como la identificación del esfuerzo territorial desagregado. La mejor protección social que se puede ofrecer a los ciudadanos también nos ofrece una pauta de comportamiento en términos de evolución de deuda y crecimiento. Y ese nivel de "deconstrucción" es una observación a la que, como vemos, no se puede renunciar para obtener una explicación más completa de los motivos y situación en la que se desarrollan determinadas políticas públicas, entre ellas, las de contenido social.

7. La evolución del procedimiento de déficit excesivo por Administraciones y su relación con la política pública de gasto social

Sobre la base argumental anterior, otras propuestas realizadas en relación al crecimiento económico, distribución de la renta y exclusión social nos ofrecen una visión interesante aunque igualmente inacabada de la problemática sobre la gestión pública en la evolución de este tipo de gasto (González-Rodríguez et al., 2010; Lorenzo, 2014; Lorenzo y Renes, 2013; Martín, 2013; Ochando, 2010).

Otro elemento de análisis que es considerado, de manera parcial, por los trabajos citados y que pasa inadvertido para gran parte de los ciudadanos administrados. Se denomina "procedimiento de déficit excesivo"¹¹. España, y por ende, el conjunto de las administraciones públicas españolas estarán inmersas en el cumplimiento de una rebaja de déficit público a un nivel inferior al 3% hasta el año 2017¹². Y tras este objetivo, nos enfrentaremos al proceso de reducción de deuda. Por lo tanto, la consolidación de un nivel de déficit adecuado está lejos de ser invisible y voluntario y guarda una relación directa con el principio de estabilidad presupuestaria y el nuevo marco regulatorio vinculado al máximo nivel constitucional.

Si bien es cierto que, los impactos de las medidas de estabilidad presupuestaria quedan recogidos en trabajos sobre el sistema de autonomía y atención a la dependencia (Montserrat, 2015), el sistema sanitario público/privado (Rodríguez-Contreras, 2012) y, de manera indirecta, sobre economía sumergida (López Raso, 2013). Se echa en falta, una vez más, un análisis de su incidencia que demuestre el factor limitador que impone sobre las actuaciones de gestión del conjunto de las entidades territoriales.

El ajuste de gasto social para las Corporaciones Locales se traslada, en términos de estabilidad presupuestaria, hacia una corrección de ingresos y gastos que deriva en sucesivas desviaciones positivas que logran generar recursos para el resto de las Administraciones. Y en definitiva, coadyuvan a conseguir el objetivo de déficit del Reino de España. Nótese, que una desviación positiva de 0,44% del PIB en el año 2015, supone una aportación de más de 4.000 millones de euros en un año. Recuérdese, que el ajuste de la Administración local en el periodo estudiado, 4 años, es de 3.428 millones de euros con cargo a programas de contenido social. Este ejercicio viene forzado por un escenario de disciplina presupuestaria, cuyo factor limitador más relevante se denomina "regla de gasto"¹³.

La capacidad de la Administración general del Estado para acotar el nivel de actuación regional se está demostrando bastante más limitado, entre otros, por motivos constitucionales, administrativos y de gestión. En este caso, a un ajuste de gasto, en concreto, para las políticas sociales desarrolladas por las CC.AA. de 3.595 millones de euros, le complementa un aumento notable de deuda (se duplica). Y además, se obtiene un incumplimiento en los objetivos de déficit del subsector en casi un punto porcentual sobre el PIB (-0,96% sobre PIB, en año 2015). En este sentido, el Gobierno de España recibe una recomendación autónoma (de la Comisión Europea, de fecha 09-03-2016) donde se exige "adoptar medidas para corrección a tiempo y de forma permanente del déficit excesivo, incluyendo los instrumentos preventivos y correctivos de la Ley de estabilidad para controlar las desviaciones en el déficit, deuda y regla de gasto de los gobiernos regionales".

Esta recomendación supondrá futuras tensiones en relación a la evolución del gasto, entre otros, de tipología social para este subsector de la Administración. Y volverá a constatar la necesidad de buscar una solución asimétrica para este sector (¿soluciones distintas para comportamientos divergentes?).

Finalmente, en el análisis del marco PDE para el Estado, ofrece un "sobrecumplimiento" en casi 4 décimas respecto del objetivo (2015). No obstante, respecto a la Seguridad Social se constata una desviación del objetivo de 6 décimas¹⁴.

La cobertura estatal, como ya se ha adelantado, ofrece un impacto definitivo no solo en el desarrollo de las políticas sociales. Además, es un elemento vertebrador de las políticas públicas que se desarrollan. Si bien, el subsector de la Seguridad Social añade un elemento de inestabilidad a acumular como factor negativo junto con los niveles descritos de deuda. Un ejercicio sobre el impacto del PDE en el conjunto de las Administraciones territoriales es el que considera el siguiente escenario.

¹¹ España. "La Comisión recomienda prorrogar dos años el plazo para España, de forma que el país ponga fin a la actual situación de déficit excesivo de aquí a 2016. España debe mejorar el saldo presupuestario estructural en un 1,1 % del PIB en 2013, un 0,8 % del PIB en 2014, un 0,8 % del PIB en 2015, y un 1,2 % del PIB en 2016, a fin de lograr que el déficit público global sea inferior al valor de referencia del 3 % del PIB en 2016, según las previsiones de primavera de 2013 de los servicios de la Comisión. Los objetivos de déficit correspondientes serán el 6,5 % del PIB en 2013, el 5,8 % del PIB en 2014, el 4,2 % del PIB en 2015, y el 2,8 % del PIB en 2016". Nota a 29.05.2013. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-463_es.htm.

¹² Plan presupuestario 2016. Reino de España.

<http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/11-09-15%20%20PLAN%20PRESUPUESTARIO%202016%20-%20VF.pdf>

¹³ LO 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera

¹⁴ Datos MINHAP. Ejecución ajustada del presupuesto de gastos, y desviación de la ejecución en los ingresos, por escenario de inflación reducida, muy alejada del objetivo de estabilidad del 2% del BCE.

Tabla 6. Evolución interanual y por subsectores de la AA.PP. en el objetivo de déficit público (PDE).

Evolución Administraciones Públicas (AA.PP)	2010-2011	2012-2011	2013-2012	2014-2013	2015-2014	2015-2010	Equivalencia 1 décima = 1.000M€	Esfuerzo por AA.PP. (% sobre total)
Administración central	0,27	1,02	-0,23	0,91	1,04	3,01	30.100	68%
Administración regional	-0,18	1,49	0,29	-0,18	0,09	1,51	15.100	34%
Administración local	0,12	0,72	0,23	0,02	-0,13	0,96	9.600	22%
Fondos de la Seguridad Social	0,13	-0,88	-0,14	0,08	-0,22	-1,03	-10.300	-23%
Total subsectores (evol. anual)	0,34	2,35	0,15	0,83	0,78	4,45	44.500	100%
Equivalencia 1 décima = 1.000M€	3.400	23.500	1.500	8.300	7.800	44.500		
Esfuerzo anual (% sobre total)	8%	53%	3%	19%	18%	100%		

Fuente: Elaboración propia.

Y sin duda, esta evolución conviene relacionarla con la proyección presupuestaria incorporada en la actualización del Programa de Estabilidad 2015-2018. En su clasificación funcional del gasto, se observa que la mayor reducción se dará en servicios generales y también en la función de protección social, si bien las proyecciones incorporan que la minoración del gasto es consecuencia de una reducción en desempleo por evolución del ciclo. No obstante, la partida de protección social seguirá siendo la más importante al contener el gasto en pensiones, componente de gasto más estructural. Así, la previsión de la ratio de gasto/PIB que se reduce en 5 puntos porcentuales al quedar la evolución del gasto nominal por debajo del crecimiento del PIB.

Por lo expuesto, se constata que la evolución en el cumplimiento del PDE es un factor limitativo de primer orden en el desarrollo de las actuaciones de las administraciones territoriales. Y pone en valor, una vez más, el esfuerzo y las limitaciones inherentes al desarrollo de las políticas públicas de gasto y, en concreto, en las relacionadas con las de naturaleza social. Se reafirma la necesidad de incorporar en el marco de los estudios que se desarrollan esta nueva circunstancia. La visión integral de la evolución del gasto propone, nuevamente, la incorporación de elementos desagregados y en apariencia no relacionados.

8. Conclusiones

Del análisis sobre la evolución temporal (2010-2015) del gasto territorializado en prestación social se obtienen unas conclusiones preliminares que solo explican de manera parcial, la complejidad de las actuaciones desarrolladas por las diferentes Administraciones. Este enfoque de una Administración hacia adentro y de arriba abajo difiere al de la mayoría de trabajos sobre desigualdad y lucha contra la pobreza que presta su atención en la distribución de la renta en el ciudadano. Y también, de aquellos estudios sobre la perceptibilidad de los servicios desde una valoración del administrado. Por lo tanto, se visualizan tres orientaciones distintas para un mismo análisis sobre la evolución de las políticas públicas, en este caso, de protección social.

Bajo la perspectiva de la valoración ciudadana o de aquella que analiza la renta y la pobreza para este periodo, se concluye un deterioro acumulado cuya consecuencia más inmediata se traslada en un creciente malestar por el empeoramiento de los servicios relacionados con la protección social. Sin tener en cuenta la diversidad de la metodología utilizada para llegar a describir la realidad tal como la expresan diferentes trabajos de la literatura consultada. Se echa en falta una visión más pedagógica de las causas que ofrecen determinados resultados y también, sobre el sujeto pasivo en el que se sitúan: el individuo versus la administración que presta servicios al ciudadano.

Es del todo cierto que cualquier política pública se destina al ciudadano y que éste emite su opinión. La evaluación y seguimiento del impacto de las actuaciones en el ciudadano debe ser, también, un ejercicio imprescindible para saber cómo se desarrolla la gestión de los recursos conforme al mismo periodo de referencia.

En principio, en un simple acopio de datos a nivel territorial de la utilización de las políticas públicas de protección social tenemos: una administración local que reduce en casi un 20%, de 4.050 millones de

euros (en adelante, M€) en 2010 a los 3.268M€ en 2015; una mayor dotación de recursos gestionados por las Diputaciones, al pasar de los 835M€ en 2010 a los 1.222M€ en 2015; una estructura regional que reduce en un porcentaje similar (-5,9%) los recursos destinados a las prestaciones sociales, al pasar de los 11.760M€ liquidados en 2010 a los 11.069M€ en créditos iniciales del año 2015; y finalmente, un gasto estatal que se incrementa durante el periodo 2010 a 2015 en 8.201M€ hasta situarse en los 468.056M€, llegando a destinar el 40% del total de gasto liquidado durante este periodo a cumplir con la finalidad de protección social.

Si el análisis anterior, se enriquece con valoraciones cualitativas que puedan ser útiles para adecuar la orientación de unos servicios caracterizados por la heterogeneidad, inframunicipalismo, la debilidad financiera, la fragmentación municipal, el factor de dependencia, o la discapacidad, se obtiene: en el ámbito de las Corporaciones Locales –Ayuntamientos y Diputaciones–: a) la necesidad de analizar el impacto de los menores recursos destinados a los usuarios directos de los servicios; b) la valoración de una conflictividad derivada de una reducción de profesionales en el servicio bajo un número de usuarios creciente, al menos, por pirámide población; y c) la necesaria planificación estratégica de la inversiones destinadas a los servicios de finalidad social. En el ámbito regional, el escenario asimétrico que se obtiene guarda relación con factores como la heterogeneidad municipal, la dispersión o el envejecimiento, si bien, la reducción del gasto, el crecimiento de la deuda y la dimensión constitucional, administrativa y de gestión de los servicios públicos fundamentales, entre ellos los servicios sociales, que se sitúan en esta estructura identifican la necesaria planificación de la sostenibilidad en el gasto y la complementariedad y coordinación de las actuaciones con otras Administraciones. Finalmente, en el desarrollo de las actuaciones a nivel estatal, la respuesta ofrece una visión integradora, vertebradora y de cohesión social cuya proyección futura determina un gasto de carácter estructural al mismo tiempo que posee una naturaleza contracíclica.

En términos cuantitativos y cualitativos el gasto destinado a la protección social se sitúa en el epicentro de la sociedad del bienestar. Y muestra su eficacia (hacer cosas) aunque parezca reducir su eficiencia (hacer las cosas bien) según la valoración ciudadana y de los estudios de desigualdad y pobreza.

Parece que la aplicación de las políticas públicas de contenido social sigue una realidad paralela entre una aplicación presupuestaria creciente (13.267M€ más en el año 2015 en el conjunto de las Administraciones respecto a 2010) y un nivel de impacto decreciente en el ciudadano (valoración, nivel de distribución en renta y pobreza). Esto sucede, a pesar, de alcanzarse un mayor gasto per cápita en protección social si se compara el inicio con el final del periodo estudiado; del esfuerzo por el mantenimiento de los servicios a costa de un mayor endeudamiento, al menos, en las administraciones estatal y regional; y, conforme a un PDE con unos objetivos de déficit público que han reducido el nivel de gasto en 44.500M€.

La perspectiva de la Administración territorial nos ofrece un esquema que es necesario traducir ante la opinión pública. Por ello, es necesario enriquecer una visión excesivamente reduccionista que sólo focaliza su atención en unos niveles de renta y riqueza inferiores al principio del periodo analizado.

Los esfuerzos que se realizan desde las distintas administraciones no deben quedar ocultos o enmarcados en la descripción de una parte de la realidad, en algún caso, de forma genérica. Es necesario fijar referencias de índole territorial que permitan mostrar cómo se gestionan uno de los resortes de la sociedad del bienestar en unas circunstancias como las que vivimos: la incorporación de la dimensión pedagógica del anclaje territorial de las políticas públicas de protección social.

A la parte económica, con una de las mayores crisis sufridas en la historia de nuestro país, se añade una vertiente regulatoria, dentro de una arquitectura legal y un proceso de déficit excesivo que limita la capacidad de actuación de las Administraciones en la aplicación de políticas públicas, entre ellas las de contenido social. Un análisis que no incorpore “capas de información” orientadas hacia los territorios donde se prestan los servicios corre el riesgo de no explicar adecuadamente el origen y las circunstancias en las que se desarrollan determinadas políticas públicas. Y tampoco expresa con amplitud el escenario en que suceden.

Existe un punto de encuentro entre la visión que nos lleva a afirmar, que las políticas públicas de protección social desarrolladas en nuestro país arrojan una mayor desigualdad y un aumento de la pobreza, frente a aquel otro que argumenta que la utilización de esos mismos recursos desde un punto de vista territorial garantiza la cohesión territorial y la necesaria cobertura social para satisfacer parte de las

necesidades de los ciudadanos. Y todo lo anterior, bajo el mismo escenario de actuación condicionada en un periodo de abrupta crisis económica.

Este trabajo pretende mostrar la necesidad de incorporar una visión positivista de uno de los sujetos pasivos de la relación ciudadano-recursos: la Administración y su gestión.

Referencias bibliográficas

- Albi Ibañez, E. y Onrubia Fernández, J. (2016): "Institucionalizar la evaluación económica de políticas públicas: eficiencia y rentabilidad social", *Papeles de economía española*, 147: 50-67.
- Algarra, A. y Romera, O. (2015): "La importancia de los mecanismos de control y evaluación: reflexiones sobre la incidencia del techo de gasto en el marco de la Administración local española", *CUNAL*, 183: 12-28.
- Antoñanzas Villar, F. J., Rodríguez Ibeas, R., Juárez Castelló, C.A. y Lorente Antoñanzas, M.R. (2014): "Impacto del Real Decreto-Ley 16/2012 sobre el copago farmacéutico en el número de recetas y en el gasto farmacéutico", *Revista española de salud pública*, 88 (2): 233-249.
- Almeida Cerredá, M. y Muñoz Machado, S. Dirs. (2011): *Las competencias de los municipios en materia de servicios sociales. Tratado de Derecho Municipal*. S.I.: lustel.
- Arenilla Sáez, M. y García Vegas, R. (2013): "Innovación social". Madrid: Innap Innova-Netbiblo.
- Arenilla Sáez, M., Pérez Guerrero, P. y Romera Jiménez, O. (2014): "El impacto de la reforma local española en los servicios sociales", en Díaz Lema, J.M. Coord.: *Sostenibilidad financiera y administración local. Un estudio comparado*. 185-262. Valencia: Tirant.
- Ariza Rico, J. (2013): "Sobre los efectos políticos de la desigualdad", *Temas para el debate*, 218-219: 23-24.
- Ayala Cañon, L. (2016): "El gasto público en programas de lucha contra la pobreza: tendencias, determinantes y necesidades de reforma", *Papeles de economía española*, 147: 146-166.
- Bandrés Moliné, E. (2016): "Gasto social, redistribución y desigualdad", *Papeles de economía española*, 147: 128-144.
- Barragué Calvo, B. (2011): "Desigualdad económica y bienestar: tres modelos de justicia social", *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, 23: 17-46.
- Blázquez Fernández, C., Cantareto Prieto, D. y Pascual Sáez, M. (2016): "Evaluación continua entornos grupales: el caso de las asignaturas "Economía Pública" y "Economía del Gasto Social", *Revista electrónica sobre la enseñanza de la economía pública*, 18: 50-63.
- Belzunegui Eraso, A., Puig Andreu, X. y Valls Fonayet, F. (2013): "El efecto de la estructura social sobre el gasto en atención a la discapacidad", *Revista Internacional de Organizaciones*, 11: 87-107. <http://dx.doi.org/10.17345/rio11.87.107>
- Centella Gómez, J.L. (2013): "Gasto social o pago de la deuda, esa es la cuestión", *El siglo de Europa*, 1.044: 30.
- Chocrón Giráldez, A.M. (2013): *Buenas prácticas jurídico-procesales para reducir el gasto social*. Murcia: Laborum.
- Domínguez Martínez, J.M. y López Jiménez, J.M. (2012): "La reforma de la política presupuestaria en España: análisis de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera", *Documentos de trabajo*, 9. [IAES, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social].
- Edo Hernández, V. (2011): "La gestión presupuestaria del gasto del Estado: un análisis de las desviaciones presupuestarias desde las perspectivas económica y de programas", en *XVIII Encuentro de Economía Pública*. Málaga.
- García Gil, F.J. (2009): "Los Presupuestos de las entidades locales y su nueva estructura. Conforme a la Orden EHA 3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la nueva estructura de presupuestos de las entidades locales", *DAPP*.
- Goerlich Gisbert, F.J., Mas Ivars, M. y Pérez García, F. (2002): "Concentración, convergencia y desigualdad regional en España", *Papeles de economía española*, 93: 17-36.
- González-Rodríguez, M.R., Velasco Morente, F. y González-Abril, L. (2010): "La eficiencia del sistema de protección social español en la reducción de la pobreza", *Papeles de población*, 16 (64).

- Gutiérrez López, F. (2016): *Gasto público y funcionamiento de la justicia en España entre 2004 y 2013: especial referencia a la comunidad autónoma de Andalucía. Comparativa con otros países europeos*. Sevilla: Universidad de Sevilla. [Tesis Doctoral].
- Houlberg, K. y Swianiewicz, P. (2010): *Municipal size, economy, and democracy. Territorial consolidation reforms in Europe*. Budapest: Open Society Institute.
- Jimena Quesada, L. (2013): "Gasto público y exigibilidad de los derechos sociales en tiempos de crisis", *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas (Ejemplar dedicado a: Los derechos sociales ante la crisis económica)*, 8: 19-37.
- Jurado Sánchez, J. (2012): "¿Se financió la defensa a costa del gasto social y la economía en el siglo XX? El dilema cañones versus mantequilla", *Hacienda Pública Española*, 203: 89-117.
- Lago Peñas, S. y Martínez Vázquez, J. (2016): "El gasto público en España en perspectiva comparada ¿gastamos lo suficiente? ¿gastamos bien?", *Papeles de economía española*, 147: 2-25.
- López del Paso, R. (2013): "Evolución de la ratio «Gasto público/PIB» en España" y "La economía sumergida en España", *eXtoikos*, 9: 61-62 y 63-66.
- Lorenzo Gilsanz, F. (2014): "Pobreza y exclusión social en España: consecuencias estructurales de nuestro modelo de crecimiento", *Ehquidad*, 1: 91-114. <http://dx.doi.org/10.15257/ehquidad.2014.0004>
- Lorenzo Gilsanz, F. y Renes Ayala, V. (2013): "Pobreza y exclusión social en España: ¿continuidad en las tendencias o cambio cualitativo en la estructura de la sociedad?", *Temas para el debate*, 218: 54-57.
- Martín Irriza, C. (2013): "Paro y desigualdad: la desigualdad construida", *Temas para el debate*, 218: 48-50.
- Massa Gallerano, G. (2015): "Gasto público, PIB y crisis económica. Un análisis comparado", *ReDCE*, 23: 26 págs.
- Molina Morales, A., Guarnido Rueda, A. y Amate Fortes, I. (2013): "Los efectos redistributivos del gasto público en la Unión Europea", *eXtoikos*, 9: 11-20.
- Molina Morales, A., Amate Fortes, I. y Guarnido Rueda, A. (2012): "Instituciones y gasto público en los países de la OCDE", en *XIX Encuentro de Economía Pública: Políticas Públicas para la salida de la crisis*.
- Muñoz de Bustillo Llorente, R. (2013): "La gran brecha: desigualdad personal de la renta en España", *Temas para el debate*, 218-219: 25-28.
- Navarro López, V. (2009): "Protección social y eficiencia económica: el caso de EE.UU.", *Temas para el debate*, 179: 26-28.
- Ochando Claramunt, C. (2010): "La distribución de la renta en España en el periodo de crecimiento económico: 1998-2005", *Estudios de economía aplicada*, 28 (3): 691.
- Pérez-Beneyto, J.J. (2013): "Social State is gone: el factor de sostenibilidad", en Chocrón Giráldez, A.M. Coord.: *Buenas prácticas procesales para reducir el gasto social*. 9-24. Murcia: Laborum.
- Pérez del Prado, D. (2014): "Déficit público y gasto social: una relación complicada", *Revista de información laboral*, 11: 251-265.
- Portillo Navarro, M.J. (2009): "La situación presupuestaria de los municipios españoles a través de sus indicadores (1992-2008): especial referencia al indicador de rigidez del gasto corriente", *Presupuesto y Gasto Público*, 57: 117-134.
- Quiroga, A. y Navarro, V. (2003): "La protección social en España y su desconvergencia con la Unión Europea", *Revista de ciencias sociales*, 177: 3-37.
- Sánchez Domínguez, A; Navarro Hernández, M. (2014): "La desigualdad en los países desarrollados: cohesión y bienestar", en *Anales de economía aplicada 2014. ASEPELT España. Reunión anual*. 336-363.
- Salinas Jiménez, F.J. y Tobes Portillo, P. (2013): "El gasto en protección social como instrumento del Estado de Bienestar", *Presupuesto y gasto público*, 71: 13-28.
- Tránchez Martín, J.M. y Herrero Alcalde, A. (2014): "¿Ha existido convergencia en el gasto social en la unión europea-15? Un análisis para el periodo 1995-2010", en *XXI Encuentro Economía Pública*.
- Veira Veira, J.L. (2013): *Desigualdad y capital social en España*. Oleiros: Netbiblo.
- Zapico Goñi, E. (2010): "Importancia y posibilidades estratégicas de la transparencia del gasto a nivel de políticas públicas", *Documentación administrativa*, 286-287: 239-272.

Breve CV del autor

Óscar Romera Jiménez es Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad San Pablo-CEU y licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid. Máster en Dirección Económico-Financiera y Bancaria por el Instituto de Directivos de Empresa. Es diplomado en Liderazgo Público por el Instituto de Empresa (IE) y en Liderazgo en Gestión Pública por IESE. Profesor asociado en el Departamento de Economía de la Empresa de la Universidad Rey Juan Carlos y de posgrado en la Escuela de Administración Empresarial (EAE Business School) y en la Universidad Rey Juan Carlos. Ponente en jornadas, cursos y congresos nacionales e internacionales relacionados con la Economía y la Administración. Miembro del Comité Científico del ITGSM16 y de itSMF España. Trabaja como asesor en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas con excedencia en la entidad financiera CaixaBank.