

Inversión pública: una perspectiva regional

1. Introducción

El debate sobre la distribución territorial de la inversión del sector público estatal propuesta en los Presupuestos Generales del Estado suele constituir, año tras año, uno de los momentos más *tensos* del ya de por sí tenso panorama político español. Esta tensión no debería, sin embargo, sorprendernos, ya que, por su propia naturaleza, la mencionada distribución resulta un asunto polémico, en el que todas las partes implicadas parecen resultar agraviadas.

No obstante lo dicho, es preciso convenir que, cuando se examina esta distribución territorial de forma desapasionada y con cierta perspectiva temporal, la situación parece ser mucho más tranquila y natural de lo que unos y otros pretenden hacernos ver. El objetivo de este breve trabajo es, precisamente, tratar de ofrecer una panorámica general de cuál ha sido, entre los años 2000 y 2008 (1), la propuesta de distribución, por comunidades autónomas, de la inversión pública en nuestro país. La información estadística de base empleada para acometer esta tarea procede, para cada año, del Informe Económico y Financiero de los Presupuestos Generales del Estado, documento que se puede consultar en la página web del Ministerio de Economía y Hacienda (<http://www.mineco.es/portal/>); el resto de la información utilizada (relativa al PIB, población y extensión superficial) procede del INE (<http://www.ine.es>).

2. La distribución territorial de la inversión pública en España

Considerando que las cifras globales de la actividad inversora del sector público estatal por comunidades autónomas son, per se, muy poco ilustrativas del esfuerzo redistribuidor del mismo, hemos optado por sustanciar nuestros comentarios en base a la consideración de cifras de naturaleza relativa, siendo varios, como se indica más adelante, los criterios de relativización empleados.

En todo caso, es preciso comenzar reseñando que el rasgo más significativo de todos es que, de acuerdo con la información suministrada por el cuadro 1, la inversión pública estatal está muy concentrada en el espacio: tres comunidades autónomas (Madrid —bien que con una variabilidad temporal importante—, Andalucía y Cataluña) han concentrado, en promedio, más del 45% del total entre 2000 y 2008, mientras que otras cuatro comunidades (Baleares, Cantabria, Navarra y La Rioja), más las ciudades autónomas de Ceuta y

CUADRO 1
DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

CC.AA	Porcentaje s. total nacional				Porcentaje SPA s. total regional (*)			
	Máximo	Mínimo	Media	CV	Máximo	Mínimo	Media	CV
Andalucía	17,8	11,0	15,0	0,14	55,3	35,3	44,8	0,15
Aragón	11,3	4,9	6,9	0,39	62,2	32,9	50,2	0,25
Asturias	4,4	3,4	3,8	0,09	75,9	32,7	58,3	0,26
Baleares	2,0	0,9	1,4	0,28	56,3	34,0	46,9	0,18
Canarias	4,1	2,6	3,0	0,16	52,6	28,5	41,1	0,20
Cantabria	2,1	1,3	1,8	0,15	90,0	48,3	74,5	0,17
Castilla y León	9,0	8,0	8,5	0,04	69,9	42,9	51,4	0,17
Castilla-La Mancha	5,6	4,6	5,2	0,08	57,2	43,7	49,9	0,10
Cataluña	15,9	12,7	14,7	0,07	32,3	13,4	20,5	0,33
Extremadura	2,9	1,6	2,4	0,20	87,8	58,0	76,7	0,12
Galicia	8,2	4,0	6,1	0,27	73,9	46,8	60,5	0,14
Madrid	21,6	10,7	16,6	0,25	51,2	28,8	42,9	0,20
Murcia	3,7	2,1	2,9	0,18	71,1	26,1	46,5	0,28
Navarra	0,8	0,2	0,5	0,37	48,1	13,4	26,3	0,38
La Rioja	1,3	0,8	0,9	0,22	86,7	54,5	69,2	0,16
C. Valenciana	9,6	5,2	7,6	0,22	51,8	19,8	36,5	0,29
País Vasco	2,7	1,6	2,0	0,17	55,7	18,6	33,6	0,40
Melilla	0,4	0,2	0,3	0,20	82,4	48,7	64,1	0,16
Ceuta	0,4	0,2	0,3	0,16	88,9	55,3	69,7	0,17
España	100,0	100,0	100,0	0,00	53,0	37,9	43,4	0,11
CV							0,36	

Nota: CV: coeficiente de variación.

(*) 100 - (% SPA s. total regional) = porcentaje SPE s. total regional.

Melilla, apenas sobrepasan —también en promedio— el 5% del total nacional. Aunque las diferencias por agentes realizadores de la inversión no son demasiado acusadas, cabe señalar que el grado de concentración territorial es mayor por parte del sector público empresarial y fundacional (SPE) (2) que por parte del sector público administrativo (SPA) (3); en concreto, el primero aglutina, en promedio, más del 56,6% de la inversión (con una dispersión media, aproximada por el coeficiente de variación del 28%), mientras que el segundo efectúa el 43,4% restante (con una dispersión del 36%).

¿Es esta distribución territorial de la inversión pública correcta? La única forma sensata de responder a esta cuestión tiene que partir del hecho de considerar si tal distribución se adapta o no a algunos criterios de reparto preestablecidos. Conceptualmente, parece que la inversión pública debería distribuirse en función de criterios de eficiencia (o rentabilidad, entendida como la maximización del ritmo de crecimiento nacional) y equidad territorial (entendida como reducción de disparidades espaciales). Aunque no siempre es así, estos dos criterios entran en conflicto con cierta frecuencia, por lo que es fácil entender que no

haya ningún criterio de reparto unánimemente aceptado, ni desde el punto de vista académico ni desde una perspectiva política (4).

Existen, sin embargo, alternativas más o menos aceptables que, tomadas en bloque, permiten ofrecer un panorama relativamente claro de la situación, en particular en lo que concierne al esfuerzo redistribuidor del sector público. Todas ellas consisten en comparar la distribución territorial de la inversión pública con la de alguna variable socioeconómica relevante. En nuestro caso, y dada la limitación de espacio, hemos optado por efectuar tal comparación con cuatro variables básicas: el PIB, la población, la superficie y el PIB per cápita. A priori, parece que —con todas las matizaciones que se consideren oportunas— debería existir una relación directa bastante estrecha entre la cuota de inversión pública recibida por cada comunidad autónoma y la correspondiente a las tres primeras variables mencionadas; para llevar a cabo estas comparaciones hacemos uso de lo que podemos definir como *cocientes de localización*, entendidos, para cada comunidad autónoma, como el cociente entre la cuota de inversión y la cuota de la variable tomada como referencia. Por otro lado, y en aplicación de criterios de equi-

CUADRO 2
COEFICIENTES DE LOCALIZACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA CON RELACIÓN AL PIB,
LA POBLACIÓN Y LA EXTENSIÓN SUPERFICIAL

CC.AA.	PIB				Población				Superficie			
	Máximo	Mínimo	Media	CV	Máximo	Mínimo	Media	CV	Máximo	Mínimo	Media	CV
Andalucía	123,4	82,6	105,3	0,12	95,8	60,9	80,1	0,14	102,9	63,5	86,6	0,14
Aragón	365,9	161,7	240,1	0,37	382,4	172,9	254,2	0,37	119,6	52,2	72,9	0,39
Asturias	185,6	156,9	168,8	0,07	166,5	133,8	145,4	0,09	207,7	161,4	181,1	0,09
Baleares	78,7	37,0	60,1	0,25	97,0	40,8	70,4	0,28	204,2	93,7	144,0	0,28
Canarias	103,1	62,8	75,5	0,17	97,7	58,7	70,1	0,18	281,5	175,0	201,8	0,16
Cantabria	164,4	105,5	141,8	0,17	161,3	102,7	136,9	0,17	195,8	125,4	169,9	0,15
Castilla y León	161,8	147,0	154,2	0,04	155,2	133,2	143,4	0,06	48,2	43,0	45,7	0,04
Castilla-La Mancha	165,5	136,6	150,2	0,08	130,5	107,4	118,0	0,08	35,7	29,4	32,8	0,08
Cataluña	84,4	67,3	78,9	0,08	101,6	82,0	94,8	0,07	250,2	200,5	232,3	0,07
Extremadura	176,6	95,4	138,5	0,20	120,0	61,7	91,3	0,22	35,8	19,2	29,5	0,20
Galicia	148,2	78,9	108,1	0,25	122,7	61,8	86,5	0,28	140,7	69,0	104,4	0,27
Madrid	122,6	74,4	101,9	0,19	166,6	97,0	135,5	0,20	1.364,2	675,5	1045,7	0,25
Murcia	144,9	86,3	110,5	0,16	120,4	72,4	92,6	0,16	165,0	93,2	130,2	0,18
Navarra	48,1	12,1	30,3	0,44	60,5	15,5	38,1	0,44	39,8	10,3	26,4	0,37
La Rioja	181,3	104,7	132,0	0,22	199,3	112,1	145,2	0,24	135,2	77,1	95,2	0,22
C. Valenciana	92,0	52,9	73,2	0,22	84,0	50,6	68,7	0,20	209,2	112,5	165,0	0,22
País Vasco	43,2	25,7	32,3	0,18	52,9	31,5	40,2	0,18	190,6	111,3	142,2	0,17
Melilla	282,2	170,4	225,0	0,21	246,3	141,9	193,5	0,20	15.051,5	8.898,8	11.528,9	0,20
Ceuta	250,5	139,0	212,5	0,18	228,2	119,0	187,4	0,20	9.994,2	5.483,0	8.518,2	0,16
España	100,0	100,0	100,0		100,0	100,0	100,0		100,0	100,0	100,0	
CV			0,60				0,56				2,34	

dad distributiva, debería existir una relación inversa entre la mencionada cuota de inversión pública per cápita y el PIB per cápita, ambos expresados en términos relativos; si esto fuera así, la inversión pública debería contribuir a propiciar la convergencia real de las regiones.

¿Cómo se han comportado, entonces, los ratios mencionados a lo largo de los años 2000 (5)? Empezando por el cociente de localización con relación al PIB, el cuadro 2 muestra, a todas luces, una distribución fuertemente desigual, tal y como evidencia un coeficiente de variación entre regiones del 60%. En concreto, Aragón (bien que con una acusada variabilidad temporal), Asturias y las dos Castillas han recibido, entre 2000 y 2006 (6), unas cuotas de inversión pública muy superiores a las que les corresponderían en función de su aportación a la producción agregada; en el extremo opuesto, sin embargo, se sitúan las comunidades de Navarra, País Vasco y Baleares, siendo el caso de Madrid el más aproximado a lo que puede considerarse un reparto estrictamente proporcional.

Examinada la distribución de la inversión pública en función de la población de cada comunidad autónoma (cuadro 2), la disparidad territorial vuelve a ser la nota dominante, siendo el coeficiente

de variación (56%) muy similar al obtenido en el caso del PIB. De hecho, Aragón sigue siendo la región que, en promedio, registra un cociente de localización más elevado, al tiempo que Navarra y País Vasco continúan situándose en el furgón de cola. Cataluña y Murcia son, ahora, las regiones en las que el peso de la inversión pública es más parecido al de su peso demográfico.

Cuando el cociente de localización se construye con relación a la superficie (véase, una vez más, el cuadro 2), de nuevo se aprecia la existencia de una fuerte desigualdad en la distribución territorial de la inversión pública estatal, bien que ahora de forma mucho más acusada que en los dos casos precedentes, tal y como pone de manifiesto el hecho de que el coeficiente de variación sea nada menos que del 234% (7). Madrid es, con enorme diferencia sobre el resto, la comunidad autónoma que sale mejor parada, circunstancia que está relacionada, muy probablemente, con el hecho de que, dado nuestro sistema radial de comunicaciones, es en la misma donde se concentra una parte sustancial de las infraestructuras de transporte. Cataluña es la región que, en segundo lugar, concentra más inversión pública, seguida de Canarias, Asturias, Cantabria y Baleares. Todos estos casos admiten explicaciones

que, en principio, parecen bastante plausibles: Cataluña por ser el segundo foco de actividad del transporte del país, Canarias y Baleares por su insularidad, y Asturias y Cantabria por lo agreste del terreno. Donde la situación presenta un panorama radicalmente distinto es en las dos comunidades castellanas, en Extremadura y en Navarra; en los tres primeros casos una posible explicación es que, por sus características orográficas, el coste de las infraestructuras de transporte es, en general, mucho menor que en otras regiones del país (en particular en las de la cornisa cantábrica), mientras que en lo concerniente a Navarra su *régimen foral* pudiera ser, al igual que en relación con los coeficientes de localización anteriores, el principal factor explicativo de que la inversión pública estatal sea tan reducida.

Lo expuesto con anterioridad, ¿significa que la distribución regional de la inversión pública se ha ajustado, grosso modo, a la relación de proporcionalidad directa que prevé el análisis teórico? Para responder a esta pregunta hemos estimado, mediante datos de panel, la relación existente entre la cuota de inversión y la cuota de la variable de referencia correspondiente. Los resultados, que se muestran en el cuadro 3, evidencian que, tanto con relación al PIB como a la población, la relación es muy estrecha y positiva; por otro lado, y tal como era de esperar, esta relación también es positiva, aunque mucho menos fuerte, en el caso de la superficie.

En cuanto a la relación entre la inversión pública per cápita y el PIB per cápita, ya hemos men-

CUADRO 3
VALORES ESTIMADOS DE ALGUNOS
COEFICIENTES

Variable independiente	Constante	Coefficiente	R ² ajustado
% PIB	0,688 (2,56)	0,869 (24,74)	0,82
% Población	0,451 (1,49)	0,914 (22,54)	0,79
% Superficie	3,010 (6,36)	0,428 (7,09)	0,22
% PIB per cápita relativo (a)	154,72 (2,24)	-0,403 (-0,58)	-0,04
% PIB per cápita relativo (b)	150,59 (5,34)	-0,361 (-1,28)	0,05

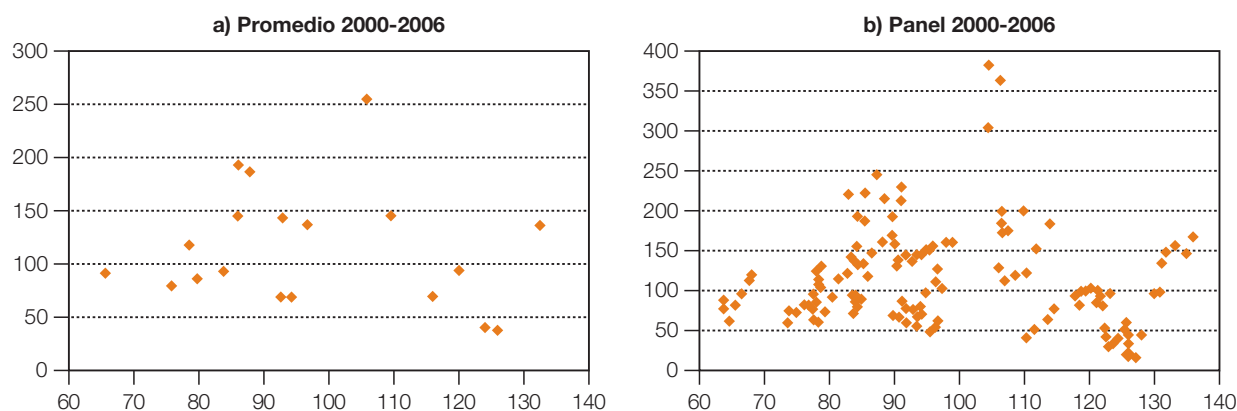
Nota: En las tres primeras ecuaciones la variable dependiente es el porcentaje de la inversión pública; en las dos últimas es la inversión pública per cápita relativa.

(a) Promedio 2000-2006.

(b) Panel 2000-2006.

cionado que si uno de los objetivos de la primera es contribuir a una más equitativa distribución territorial de la renta, la relación debería ser inversa. Examinada la misma en términos del promedio del período muestral considerado (gráfico 1a), no da la impresión de que exista ninguna relación al respecto; asimismo, cuando tal relación se examina tomando en consideración todos y cada uno de los años del período (gráfico 1b), la impresión anterior se mantiene. Ambos gráficos, en efecto, no revelan la existencia de ninguna relación clara

GRÁFICO 1
RELACIÓN ENTRE LA INVERSIÓN PÚBLICA PER CÁPITA RELATIVA (EJE Y)
Y EL PIB PER CÁPITA RELATIVO (EJE X)



entre las variables analizadas, lo cual implícitamente implica que la inversión pública per cápita no se ha distribuido territorialmente tomando en consideración el valor del PIB per cápita de cada comunidad. Esta conclusión se ve confirmada cuando la relación entre ambas variables se analiza desde una perspectiva econométrica (véanse las dos últimas filas del cuadro 3): si bien es cierto que, tal y como parece lógico, la relación es negativa, tanto cuando se toman datos promedio como cuando se consideran todos los datos anuales, también sucede que la misma es estadísticamente no significativa en ambos casos, por lo que, en definitiva, se puede concluir que (al menos durante el período analizado) tal relación no se ha producido.

3. Conclusiones

El análisis realizado en la sección anterior ha permitido poner de manifiesto que, al menos en lo que se refiere a los años 2000, los criterios de distribución espacial de la inversión del sector público estatal se ajustan bastante bien a lo que, en principio, podríamos considerar como criterios de reparto solventes. La relación es positiva y muy fuerte en los casos del PIB y la población, y lo es menos —como resulta lógico, por otra parte— en el caso de la extensión superficial. Por otro lado, y pese a que la aplicación de criterios de equidad territorial parecen avalar la idea de existencia de una relación inversa entre la inversión pública per cápita y el PIB per cápita, el análisis efectuado permite concluir que esto no es así.

En conjunto, pues, parece que, por encima de las peleas autonómicas que escenifican los partidos políticos con motivo del debate de los Presupuestos Generales del Estado, la distribución territorial de la inversión pública que se propone en los mismos resulta ser bastante aceptable. En consecuencia, parece que —bien sea por la aplicación de criterios consuetudinarios de reparto, bien sea porque, pese a lo que opinemos, tienen un cierto *sentido de Estado*— los partidos políticos que están en el poder tienden a actuar de forma más sensata de lo que parece, al menos en el tema que aquí nos ocupa. □

NOTAS

- (1) Las cifras de 2008 corresponden al Proyecto de Presupuestos Generales del Estado; las de los años anteriores corresponden a los Presupuestos aprobados.
- (2) Éste recoge la inversión realizada por Puertos del Estado, RENFE, AENA, ADIF, SEITTSA, Sociedades de Aguas y otras sociedades y fundaciones.
- (3) El sector público administrativo se refiere al Estado, organismos autónomos, Seguridad Social y otros organismos Públicos.
- (4) Un análisis más pormenorizado de los resultados obtenidos aplicando distintos criterios de localización de la inversión pública para el período 1965-1997 puede verse en Salinas y Villaverde (2003).
- (5) Aunque en los cuadros se ofrece también información sobre las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, los comentarios se refieren sólo a las regiones; ello es debido a que la inclusión de las cifras de Ceuta y Melilla en los comentarios distorsionaría completamente los mismos.
- (6) 2006 es el último año para el que existe información sobre el PIB.
- (7) El coeficiente de variación ha sido construido, en este caso, excluyendo a Ceuta y Melilla. La inclusión de estas ciudades en el cómputo del coeficiente habría hecho que éste careciera de significado alguno dada la enorme distorsión que, sobre todo en relación con la inversión por kilómetro cuadrado, introducen estas dos ciudades.

BIBLIOGRAFÍA

- Salinas, M. M. y Villaverde, J. (2003): «Capital público e infraestructuras: Una perspectiva regional», en Salinas, J., y Álvarez, S. (editores), *El gasto público en la democracia*, IEF, Madrid.

RESUMEN

En este trabajo se aborda la distribución regional de la inversión pública estatal en España. Haciendo uso de algunos indicadores muy sencillos (cocientes de localización) se concluye que, al menos en los últimos siete-nueve años, tal distribución parece haberse ajustado relativamente bien a la que se derivaría de la aplicación de algunos criterios de reparto plausibles. Esto no sucede, sin embargo, cuando la inversión per cápita se pone en relación con el PIB per cápita; la, en principio, lógica relación inversa que debería existir entre ambas variables no se aprecia por ningún lado.

Palabras clave: Inversión pública, PIB, Población, Empleo, PIB per cápita, Distribución.