

Presupuestos iniciales y niveles ejecutados de inversión territorializada del Estado

José Caamaño Alegre
Departamento de Economía Aplicada
Universidad de Santiago de Compostela
jose.caamano@usc.es

Santiago Lago Peñas
REDE y Departamento de Economía Aplicada
Universidad de Vigo
slagop@uvigo.es

RESUMEN

En este trabajo analizamos, para la inversión territorializada de la Administración central, la distancia que media entre lo inicialmente presupuestado y lo ejecutado. Dado el creciente recurso a la llamada “extra-presupuestación” o “des-presupuestación” de inversiones, comenzamos con una breve panorámica de las alternativas de financiación y ejecución de las obras públicas, que evidencia el dispar reparto territorial de la licitación de concesiones de obras y el no menos dispar, territorialmente hablando, grado de “centrifugación” de la inversión estatal hacia Sociedades y Entes no consolidados. A continuación, comparamos la inversión territorializada prevista en los proyectos de Presupuestos Generales del Estado con la licitación oficial de obra pública del Sector Público Estatal, resultando para el período 1997-2007 unas ratios medias que van del 109% de Cantabria al 35% de Madrid (según Fomento) o del 114% de Asturias al 49% de Madrid (según SEOPAN). Por último, analizamos empíricamente la desviación por territorios de las inversiones realizadas sobre las inicialmente presupuestadas para el Ministerio de Fomento, sus Organismos autónomos y sus principales Sociedades y Entes.

Palabras Clave: inversión pública territorializada, presupuestos iniciales, concesiones de obras, colaboración público-privada, licitación de obra pública, obligaciones reconocidas, gestión presupuestaria

Clasificación del JEL: H54, H61, H77

1. Introducción.

El reparto por territorios de la inversión estatal es hoy un asunto políticamente sensible en España. En no pocas ocasiones se han esgrimido, por diferentes grupos parlamentarios, las concesiones obtenidas en este terreno al negociar los Presupuestos Generales del Estado (PGE) como justificación de su voto favorable a tales presupuestos. Sin embargo, la manera en que se publicitan las cifras acordadas para el presupuesto inicial contrasta con el relativo desconocimiento de la distancia que media entre ellas y la inversión realizada. El presente trabajo pretende aportar un mínimo de rigor al debate público en este ámbito, aunque su cobertura tanto institucional como temporal venga condicionada por la disponibilidad y calidad de los datos. En cuanto al perímetro institucional, para poder abarcar al conjunto del Sector Público Estatal se recurre como *proxy* a los datos de licitación oficial de obra pública, si bien el estudio de la inversión realizada propiamente dicha se circunscribe luego al ámbito del Ministerio de Fomento, sus Organismos autónomos y sus principales Sociedades y Entes (Puertos del Estado, AENA, RENFE, GIF/ADIF y en 2007 también SEITT). En cuanto al período de análisis, difiere según los datos manejados, pero el tratamiento empírico-económico se limita a los años 1997-2007 por razones de homogeneidad de la información.

El trabajo está organizado en cuatro epígrafes, además de esta introducción. En el epígrafe segundo se ofrece una breve panorámica de las alternativas de financiación y ejecución de las obras públicas, examinándose, entre otras cosas, el reparto territorial de la licitación de concesiones y el grado de “centrifugación” por territorios de la inversión estatal hacia Sociedades y Entes no consolidados. En la tercera sección se procede, de entrada, a efectuar una comparación —que, aunque heterogénea en sus términos, puede resultar ilustrativa— entre la inversión territorializada prevista en los proyectos de Presupuestos Generales del Estado y la licitación oficial de obra pública del Sector Público Estatal. A continuación, ya con datos de liquidación presupuestaria, se evalúa en qué medida la inversión territorializada se desvía de la inicialmente prevista en el ámbito del Ministerio de Fomento, sus Organismos autónomos y sus principales Sociedades y Entes. La sección cuarta analiza económicamente esa desviación, para dar con algunas claves que contribuyan a explicar las diferencias territoriales en ella observadas. La sección quinta sintetiza los principales resultados del trabajo.

2. Alternativas en la financiación y ejecución de las inversiones públicas.

Aunque desde una perspectiva microeconómica la inversión no constituya un gasto¹, presupuestariamente hablando las inversiones del Capítulo 6 se suelen definir como aquellos gastos a realizar directamente por el Estado, organismos autónomos u otros organismos públicos destinados a la creación o adquisición de bienes de capital, así como los destinados a la adquisición de bienes de naturaleza inventariable necesarios para el funcionamiento operativo de los servicios y aquellos otros gastos de naturaleza inmaterial que tengan carácter amortizable. Así lo ha entendido al menos la Dirección General de Presupuestos (DGP) en su Resolución de 18 de julio de 2001, que acabamos de extractar, la cual precisa a renglón seguido que un gasto se considerará amortizable cuando contribuya al mantenimiento de la actividad del sujeto que lo realiza en ejercicios futuros, y que en general serán imputables al Cap. 6 aquellos gastos que tengan cabida en los proyectos definidos en los anexos de inversiones reales que se unen a los Presupuestos Generales del Estado (PGE).

Interesa subrayar que, según la citada norma, la noción presupuestaria de inversión no se circunscribe a la materializada en infraestructura y bienes destinados al uso general, o a la asociada al funcionamiento operativo de los servicios, sino que abarca también la destinada a la adquisición de activos intangibles, así como otra serie de gastos susceptibles de producir sus efectos en varios ejercicios futuros (campañas de promoción de turismo, ferias, exposiciones, estudios y trabajos técnicos, investigación...). Se abre aquí una puerta de la que algunas Administraciones de nuestro país no han dudado en hacer un uso abusivo, hasta acabar colando en el Capítulo 6 auténticos gastos de personal.

Prescindiendo de los matices diferenciales entre ambas nociones (Valcárcel 2006: 120-128, 424-426), cabe señalar que las obras o infraestructuras públicas pueden financiarse y ejecutarse con arreglo a cualquiera de las modalidades recogidas en el cuadro 1. Una primera opción es la ejecución directa de las obras por los servicios de la Administración, ya sea

¹ Como se expone en Caamaño (2007: 33-60), el gasto de un agente económico puede entenderse al menos de tres formas, según que lo que se mida monetariamente sea: *i)* su *empleo de dinero o aplicación de fondos*, *ii)* su *consumo de recursos desde una perspectiva microeconómica*, y *iii)* su *participación en el consumo de recursos o gasto agregado de la economía nacional*. En el plano contable, para nuestras AAPP tales nociones de gasto se proyectan respectivamente en la contabilidad presupuestaria, la contabilidad económico-patrimonial y la contabilidad nacional del sector, conduciendo a un diverso tratamiento de, entre otros, los gastos de capital. Si la noción asumida es la *i)*, sería gasto el importe del capital público adquirido en el año, o del pagado en el año de regir un criterio de caja pura. Si es la *ii)*, sería gasto la amortización anual de los bienes, cuando quiera que se hayan adquirido. Y si es la *iii)*, sería gasto el importe del capital público adquirido en el año. A modo de ilustración, en la obra se muestran las cifras que resultan de aplicar cada uno de los tres conceptos de gasto a nuestra Administración General del Estado.

empleando exclusivamente medios propios o con la colaboración de empresarios particulares (art. 24 LCSP). Debe notarse que como medios propios de una Administración se consideran no sólo sus servicios, sino también otras entidades del sector público sobre las que esa Administración ostente un control análogo al que pueda ejercer sobre sus propios servicios. Destacable es aquí el uso reiterado que se ha venido haciendo de la Empresa de Transformación Agraria, Sociedad Anónima (TRAGSA) y las sociedades íntegramente participadas por ella, que son objeto de un prolijo tratamiento en la nueva LCSP, cuya DA 13ª LCSP les atribuye la consideración de “medios propios instrumentales y servicios técnicos de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los poderes adjudicadores dependientes de ellas”.

Cuadro 1. Modos de financiación y de ejecución de las obras públicas.

FINANCIACIÓN	EJECUCIÓN
<i>Presupuestaria</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Directa por la Administración. • Contrata tradicional. • Contrata con “abono total del precio”, “llave en mano” o sistema alemán. • Sistema de retribución con “peajes en la sombra”, o cualesquiera otras fórmulas de colaboración público-privada en las que la retribución del contratista colaborador se satisfaga sólo por la Administración. • Encomienda a personificaciones en mano pública, haciéndoles aportaciones públicas para financiar la obra.
<i>Extrapresupuestaria</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Encomienda a personificaciones en mano pública, que sufragan el coste de la obra mediante tasas a los usuarios de las infraestructuras construidas o de los servicios prestados sobre ellas. • Concesiones administrativas tradicionales en las que el peaje por el uso del bien o percepción del servicio lo satisfacen los particulares.
<i>Mixta</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Cuando los promotores privados recuperan el capital invertido en parte de los usuarios y en parte del sector público vía subvenciones, beneficios fiscales, mínimos garantizados o peaje en sombra parcial.

Fuente: elaboración propia a partir de Valcárcel (2006: 421-422), a cuya clasificación hemos incorporado la CPP y reconducido a ella lo que bajo el TRLCAP eran concesiones administrativas mediante “peajes en la sombra”.

A dicha alternativa de la ejecución directa suceden tres de las recogidas por Benito y Montesinos (2003). Para empezar, estaría la ejecución de las obras públicas mediante la tradicional contrata, que determina el abono al constructor de pagos a cuenta en razón del avance de la obra (reflejado en las correspondientes certificaciones de obra) según el presupuesto establecido por la Administración, sin perjuicio de las revisiones de precios

cuando procedan. Otro tipo de contrata es aquella con “abono total del precio”, también conocida como sistema alemán o de “llave en mano”, donde la Administración reembolsa los costes e intereses una vez finalizada y recibida la obra, quedando excluidos, por tanto, los pagos parciales a cuenta. Finalmente, hay que referirse al sistema de ejecución de obras con retribución al agente privado mediante “peaje en la sombra”, un canon periódico que la Administración abona a dicho agente, a cuyo cargo corre la construcción, conservación y explotación de la obra. El importe del canon se hace depender de la utilización de la infraestructura, si bien la Administración asegura al agente un nivel mínimo de ingresos con el que conseguir el equilibrio financiero. Tanto el sistema “llave en mano” como el de “peaje en la sombra” se han empleado y suscitado la aprobación de normas jurídicas por nuestras AAPP. En términos presupuestarios, el primero supondría diferir el reconocimiento de las obligaciones hasta la conclusión de la obra, mientras que el segundo daría lugar, según los citados autores, a una imputación al Capítulo 6 del valor de la infraestructura o importe financiado por el agente privado, a menos que sea éste el que durante el período de explotación afronte la mayoría de los riesgos derivados de la propiedad y reciba la mayoría de los beneficios². Tal sería el caso, según Puerto (2006), de las obras ejecutadas en el marco del *Programa de Adecuación de Autovías de primera Generación* de nuestra Administración Central, en las cuales sólo el canon anual se considera gasto presupuestario porque es el agente privado quien soporta los riesgos de construcción y de disponibilidad.

Aunque la ejecución de tales obras con retribución mediante “peaje en sombra” se acogió inicialmente a la figura del contrato de concesión de obras públicas, la reciente LCSP parece reconducirlas al nuevo *contrato de colaboración público-privada* (CPP). Perfilase éste como un contrato típico en el que la Administración encarga a una entidad jurídico-privada la realización de una actuación global e integrada que, además de la financiación de inversiones inmateriales, de obras o de suministros, comprenda otras prestaciones ordenadas al mismo interés general al que sirven tales inversiones, obras o suministros³. La contraprestación a

² Dicha imputación al capítulo 6 del presupuesto de gastos, que debería hacerse en el momento de la formalización del contrato, se compensaría con la imputación al capítulo 9 de ingresos de un préstamo de igual importe. “Cuando posteriormente se efectúe el pago del canon se deberá distinguir la parte que representa la devolución del principal de la deuda de la que supone gastos financieros, y de la que corresponde a gastos por mantenimiento y conservación, imputándose a los capítulos 9, 3 y 2, respectivamente, del presupuesto de gastos. La variabilidad anual que pudiera surgir en la cuota a satisfacer al concesionario en función del uso de la obra pública, únicamente aumentará o disminuirá el coste final del servicio, y procedería su imputación al capítulo 2.” (Benito y Montesinos 2003: 25)

³ *Cfr.* el art. 11.1 LCSP: “Son contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado aquéllos en que una Administración Pública encarga a una entidad de derecho privado, por un periodo determinado en función de la duración de la amortización de las inversiones o de las fórmulas de financiación que se prevean, la

percibir por el contratista colaborador consiste en un precio a satisfacer durante toda la duración del contrato, y que puede estar vinculado al cumplimiento de determinados objetivos de rendimiento (art. 11.4 LCSP). Frente al caso visto antes de ejecución directa de las obras por la Administración con la colaboración de empresarios particulares, la CPP representaría un caso de gestión indirecta por la Administración, y se distinguiría de la concesión por una mayor amplitud del objeto del contrato, que en la CPP puede consistir en la gestión de servicios públicos (Blanquer 2007: 120). Como muestra la siguiente tabla, la CPP y la financiación extrapresupuestaria cubren un 27,4% de la inversión realizada del PEIT en el período 2005-08.

Tabla 1. Inversiones realizadas merced a CPP y financiación extrapresupuestaria en ejecución del PEIT en el período 2005-2008.

Cifras en millones de euros.

	2005	2006	2007	2008*	Total**	Previsto PEIT	Diferencia	
						2005-08	en valor	en %
Carreteras***	674	1.001	1.078	1.234	3.987	4.172	-185	-4,4%
Ferrocarriles	75	123	102	80	380	5.556	-5.176	-93,2%
Puertos del Estado	1.327	1.404	1.278	1.663	5.672	5.460	212	3,9%
AENA	1.478	1.792	2.046	2.556	7.872	3.956	3.916	99,0%
Total CPP	3.554	4.320	4.504	5.533	17.911	19.144	-1.233	-6,4%
CPP s/inversión GF	24,9%	27,8%	26,9%	29,3%	27,4%	33,8%	----	-6,4%
CPP s/PIB	0,39%	0,44%	0,43%	0,49%	0,44%	<i>(media del periodo)</i>		

* Estimación.

** Total en € de 2005, con deflatores acumulados del PIB de 1,040 en 2006, 1,07224 en 2007 y 1,1044072 en 2008.

*** Peajes M12, Cartagena Vera, Ocaña la Roda, Circunvalación de Alicante, Madrid Toledo, Las Pedrizas Málaga, tercer túnel Guadarrama, Autovías primera generación.

Fuente: SEOPAN, más concretamente Núñez (2008), y elaboración propia.

realización de una actuación global e integrada que, además de la financiación de inversiones inmateriales, de obras o de suministros necesarios para el cumplimiento de determinados objetivos de servicio público o relacionados con actuaciones de interés general, comprenda alguna de las siguientes prestaciones:

- La construcción, instalación o transformación de obras, equipos, sistemas, y productos o bienes complejos, así como su mantenimiento, actualización o renovación, su explotación o su gestión.
- La gestión integral del mantenimiento de instalaciones complejas.
- La fabricación de bienes y la prestación de servicios que incorporen tecnología específicamente desarrollada con el propósito de aportar soluciones más avanzadas y económicamente más ventajosas que las existentes en el mercado.
- Otras prestaciones de servicios ligadas al desarrollo por la Administración del servicio público o actuación de interés general que le haya sido encomendado.

Como última modalidad de ejecución con financiación presupuestaria, el cuadro 1 recoge la de encomendar las obras a personificaciones en mano pública (Entidades Públicas Empresariales, Sociedades Mercantiles Estatales...), haciéndoles aportaciones públicas para financiar tales obras. Ejemplo de ello son las aportaciones patrimoniales o de capital efectuadas por la Administración Central a través del Capítulo 8 al Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), a las Sociedades de Aguas (ACESA, ACUSUR, AQUAMED, etc.), a las Sociedades Estatales de Infraestructuras Agrarias (SEIASA's), y a la más reciente Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre (SEITT).

Al anterior conjunto de modalidades de ejecución de las obras públicas financiadas presupuestariamente se contraponen aquellas otras con financiación extrapresupuestaria. Nos referimos, claro está, a aquellas cuyo coste se cubre con los pagos de los usuarios de la infraestructura (o del servicio al que está adscrita) o bien “a través de las inversiones que los particulares decidan emplear, arriesgar, *motu proprio* en tal menester” (Valcárcel 2006: 284). Una opción aquí es la encomienda de la obra a personificaciones en mano pública, como Aeropuertos Nacionales y Navegación Aérea (AENA) o las del Sistema Portuario, que la financian con las tasas cobradas a los usuarios, sin percibir aportaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Otra opción es, en fin, la de las concesiones administrativas en las que el peaje por el uso del bien o percepción del servicio lo satisfacen los particulares. La eventual previsión de que, si la explotación no resulta rentable, pueda el concesionario recibir de la Administración aportaciones dinerarias o no dinerarias, subvenciones y préstamos participativos, nos trasladaría en cambio al vasto territorio de las fórmulas de financiación mixta.

Despréndese de cuanto se ha expuesto que ni la liquidación del Capítulo 6 de los Presupuestos Generales del Estado refleja ya fielmente el volumen de inversión efectivamente realizada por nuestro Sector Público Estatal (SPE), ni la licitación y adjudicación de contratos de obras aproximan fielmente su inversión en infraestructuras. De ahí que el propio Ministerio

de Fomento, en el *Primer balance del Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT)* colgado en su página *web*, cifre en 48.640 M€ los recursos presupuestarios destinados exclusivamente a las inversiones en los PGE 2005-2007 y el Plan Extraordinario de Carreteras, incluyendo “Capítulos 6, 7 y 8 y Empresas públicas, descontadas las transferencias internas”. Y de ahí también que, a continuación, la misma fuente haga referencia a tres “nuevos instrumentos de financiación”: *i)* la constitución en noviembre de 2005 de la citada Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre, que se postula como un marco adecuado para la participación del capital privado en la financiación de ese tipo de infraestructuras, y cuyo presupuesto de capital para 2007 es el más alto de todas las Sociedades Mercantiles Estatales y el segundo más alto si consideramos las Entidades Públicas Empresariales, donde el de ADIF es el primero; *ii)* la también citada ejecución de obras públicas con retribución mediante “peaje en sombra” al amparo del Plan de Adecuación de las Autovías de Primera Generación; y *iii)* el Acuerdo Marco con el Banco Europeo de Inversiones (BEI), el 4 de julio de 2006, para la financiación de los Entes y Sociedades dependientes del Ministerio de Fomento, por un importe de 10.000 M€.

En lo que respecta al reparto por territorios del importe de las fórmulas alternativas de financiación de infraestructuras, las tablas 2 y 3 reflejan una acusada disparidad tanto en la licitación de concesiones de obras como en la participación de Sociedades y Entes no consolidados en la inversión estatal prevista en los proyectos de PGE. En cuanto a lo primero, cabe señalar que mientras en casi la mitad de las CCAA no se habría licitado por el SPE obra alguna en régimen concesional, en otras cinco Comunidades se habría concentrado el 80% de lo licitado —se trata de Extremadura (22,3%), Cataluña (17,6%), Andalucía (17,2%), Murcia (12,5%) y Castilla-La Mancha (10,6%)—. Esto suponiendo, claro está, que sean fiables los datos de SEOPAN, cuyos totales en 2003, 2005 y 2006 difieren completamente de las cifras facilitadas por Fomento.

Tabla 2. Licitación de concesiones de obras de la Administración Central.

	EN MILLONES DE EUROS					EN PARTICIPACIÓN (%) SOBRE TOTAL					Media 03-07
	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007	
Andalucía			383,8	84,2				59,8	8,8		17,2
Aragón					1242,6					21,2	5,3
Asturias											
Baleares	199,7					5,7					1,4
Canarias											
Cantabria											
C.-La Mancha	894,3				992,9	25,5				16,9	10,6
Cast. y León					1360,3					23,2	5,8
Cataluña	1068,9		250,0	7,5		30,5		39,0	0,8		17,6
C. Valenciana											
Extremadura	725,0			564,7	539,7	20,7			59,2	9,2	22,3
Galicia											
Madrid					1243,3					21,2	5,3
Murcia	613,5		7,5	300,0		17,5		1,2	31,4		12,5
Navarra											
País Vasco											
La Rioja											
VARIAS					480,7					8,2	2,1
TOTAL	3501,4		641,3	954,6	5859,4	100	100	100	100	100	100
TOTAL L. (F.)	75,9		425,4	176,1	5820,3	----	----	----	----	----	----

Fuente: Elaboración propia con datos de SEOPAN y, en el caso de la última fila, del Ministerio de Fomento.

En cuanto a lo segundo, basta una simple ojeada a la siguiente tabla para constatar tanto la creciente “centrifugación” de la inversión estatal hacia Sociedades y Entes no consolidados en los PGE, como el desigual grado de centrifugación registrado en los distintos territorios. En efecto, aunque la participación de tales Sociedades y Entes en la inversión total prevista en los proyectos de PGE pasa del 34,7% al 55,8% en el período considerado, las medias por territorios van del 18,67% de Extremadura al 72,29% de Cataluña. Ello puede, como veremos posteriormente, contribuir a explicar las diferencias entre territorios de la ratio de inversión realizada respecto a la inicialmente prevista en los Presupuestos Generales del Estado, en la medida que las menores ratios tienden a darse en el ámbito de las citadas Sociedades y Entes.

Tabla 3. Porcentaje de la inversión territorializada del Sector Público Estatal prevista en los proyectos de PGE que corresponde a Sociedades y Entes no consolidados.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Media 97-08
REGNZABLE.*	32,5	28,0	34,9	41,4	51,4	58,4	57,7	59,3	59,5	56,3	57,6	61,6	49,89
Andalucía	37,0	25,6	36,0	36,0	47,6	58,5	51,2	51,7	61,4	57,4	59,0	64,6	48,83
Aragón	31,3	49,6	61,3	58,8	67,0	67,1	41,9	37,8	38,8	41,7	47,1	41,3	48,64
Asturias	39,2	33,6	29,5	30,2	24,1	26,2	27,4	38,7	50,7	49,7	57,9	67,3	39,54
Baleares	69,2	38,0	34,6	43,8	43,7	46,3	46,5	49,7	56,8	63,9	66,0	62,0	51,71
Canarias	52,4	35,7	47,9	46,3	47,4	54,0	57,2	54,5	71,5	61,2	60,6	68,3	54,73
Cantabria	30,6	26,4	21,6	19,7	10,0	15,7	21,8	32,1	21,2	20,2	36,5	51,7	25,63
C.-La Mancha	9,3	13,9	36,8	39,3	51,8	50,1	56,3	55,5	55,7	47,2	45,8	44,3	42,17
Cast. y León	22,5	8,2	16,7	26,9	40,5	46,7	47,1	52,8	57,1	50,6	55,8	55,9	40,06
Cataluña	46,1	46,5	63,0	66,0	77,0	84,6	86,1	86,6	85,9	79,4	75,0	71,3	72,29
C. Valenciana	31,9	23,2	36,2	40,3	49,9	56,2	62,0	63,2	71,1	68,9	71,6	80,0	54,55
Extremadura	7,8	2,8	7,0	15,0	16,8	12,2	20,3	34,0	20,1	20,0	25,6	42,3	18,67
Galicia	35,4	33,8	22,8	23,4	40,5	39,8	31,7	32,4	37,2	46,8	47,8	51,7	36,94
Madrid	27,7	28,1	25,1	42,7	53,1	63,9	69,4	71,2	54,2	50,3	49,2	54,3	49,11
Murcia	9,8	12,7	20,7	21,4	49,3	50,0	44,6	50,5	58,3	60,8	64,9	73,8	43,06
Navarra	8,8	14,3	18,6	30,1	73,1	76,4	69,5	86,7	79,5	74,6	69,3	81,3	56,85
País Vasco	69,6	58,2	51,4	50,1	44,3	55,9	55,9	72,6	80,4	73,2	77,5	81,6	64,24
La Rioja	4,0	6,1	9,6	17,9	19,3	13,3	33,1	36,3	45,5	42,4	36,1	32,7	24,70
NO REGZBLE.	46,9	39,5	21,6	32,1	25,0	17,0	27,5	36,8	26,8	33,7*	45,0*	38,0*	32,49
EXTRANJERO	22,6	43,4	18,1	19,9	21,8	18,3	20,7	18,9	18,9	0,0	0,0	1,3	16,99
TOTAL*	34,7	31,9	31,2	38,5	45,0	46,8	51,1	53,7	50,9	50,4	53,4	55,8	45,29

* Aquí se incluyen también Ceuta y Melilla y la cifra marginal de "varias comunidades" del subsector Seguridad Social.

♦ En estos años se incluye también aquí la citada cifra de "varias comunidades".

Fuente: Elaboración propia con cifras tomadas de los Informes Económico-Financieros y Anexos de Inversiones de los PGE.

3. La ejecución territorializada de los presupuestos de inversión del Sector Público Estatal: una primera aproximación a los datos.

Analizar de forma territorializada la distancia que media entre la inversión realizada y la inicialmente prevista no es tarea sencilla. De entrada, no es hasta 1997 cuando se incorporan por vez primera al Anexo de Inversiones del proyecto de PGE las cifras de inversión territorializada del Sector Público Empresarial del Estado, haciéndose al año siguiente otro tanto en el Informe Económico y Financiero. Con anterioridad, el único desglose por territorios de la inversión estatal inicialmente prevista con el que podemos contar se circunscribe al Sector Público Administrativo, identificado aquí con el ámbito consolidado

de los propios PGE (Estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social y Entes públicos sujetos a presupuesto limitativo). Además, para 1996 las cifras en cuestión carecen de validez, al no recibir el proyecto de presupuestos la aprobación parlamentaria, y para los años anteriores albergan una cuantiosa rúbrica de “varias Comunidades” que las hace prácticamente inservibles para nuestros propósitos: si los datos de obra licitada o inversión realizada con los que queremos poner en relación tales cifras imputan individualmente ese gasto, se hace imposible deslindar qué parte de las desviaciones observadas en la ejecución de la inversión estatal en cada territorio es real y qué otra un mero efecto estadístico de esa mayor imputación.

Es por ello que, en lo referente al Sector Público Estatal en su conjunto, hemos optado por centrar nuestro análisis en el período que va de 1997 en adelante. Pero tampoco con esta acotación temporal se acaban las dificultades. Algunas de las tablas de inversión territorializada del ámbito consolidado de los PGE, contenidas en los Informes Económico-Financieros, se ven afectadas por la inconsistencia a la hora de decidir de cuál de las dos versiones del cuadro P.10.4 del Anexo de Inversiones se toman las cifras de inversión del Estado, OOAA y Entes u otros organismos públicos en cada territorio. Casi todos los años se opta por sacarlas de la versión contenida en el tomo de distribución territorial, donde la citada rúbrica “varias Comunidades” figura en blanco, al aparecer su importe individualmente imputado a los distintos territorios. En 1998 y 2000, en cambio, parece claro que se extraen y agregan a las de la Seguridad Social las cifras de la otra versión del cuadro P.10.4, contenida en el tomo orgánico del Estado del Anexo de Inversiones, donde el cajón de sastre “varias Comunidades” retiene importantes sumas. De ahí que, para preservar la homogeneidad de la serie, hayamos tenido que ajustar las cifras de ambos ejercicios por las diferencias entre las referidas versiones del cuadro P.10.4. Aún así, la comparación de lo inicialmente presupuestado con los datos de inversión ejecutada o liquidada, se nos hace imposible por no publicarse éstos territorializados, salvo en lo que respecta al Grupo Fomento y a los programas del Ministerio de Medioambiente. Para el Sector Público Estatal en su conjunto sólo cabe comparar la inversión territorializada prevista en los proyectos de PGE con la licitación oficial de obra pública efectuada por dicho sector en los diversos territorios. Dado que esta última se puede cuantificar según los datos proporcionados por el Ministerio de Fomento o según los que facilita la patronal constructora (SEOPAN), ofrecemos en sendas tablas las ratios de los importes licitados sobre los previstos en PGE que resultarían de ambas fuentes estadísticas.

Tabla 4. Licitación oficial de obra pública (según Fomento) en % s/ inversión prevista en PGE.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Media 97-07
Andalucía	74	70	68	59	65	62	49	72	61	86	80	68
Aragón	26	141	117	49	59	36	35	40	54	89	78	66
Asturias	142	272	77	91	76	95	51	118	37	114	54	103
Baleares	23	74	73	51	58	26	136	51	27	35	106	60
Canarias	65	118	33	47	35	102	34	67	67	57	35	60
Cantabria	111	289	103	116	106	138	46	84	35	120	46	109
C.-La Mancha	86	173	68	88	23	85	50	80	70	138	79	85
Cast. y León	33	75	78	32	94	50	72	42	95	45	91	64
Cataluña	67	95	77	65	68	19	73	35	52	75	101	66
C. Valenciana	84	105	83	62	45	35	63	84	122	81	81	77
Extremadura	49	168	172	84	129	138	80	60	28	58	81	95
Galicia	22	49	56	61	79	80	110	153	71	90	68	76
Madrid	27	44	45	52	58	26	28	14	23	39	32	35
Murcia	41	43	55	86	35	18	52	58	37	77	91	54
Navarra	40	14	23	34	21	31	122	16	29	90	30	41
País Vasco	33	56	57	51	49	45	35	43	31	163	119	62
La Rioja	44	203	87	30	43	16	50	86	54	108	35	69
TOTAL	49	88	69	59	63	47	56	57	59	79	75	64

Fuente: Elaboración propia. Los datos de inversión prevista en los PGE para 1997 se han obtenido sumando las cifras relativas al Sector Público Administrativo, tomadas del Informe Económico y Financiero, con las del Sector Público Empresarial que ofrece el Anexo de Inversiones. La inversión prevista en los PGE de los demás ejercicios se ha tomado de los Informes Económico-Financieros, aunque en 1998 y 2000 hemos tenido que ajustar tales cifras a partir del Anexo de Inversiones para preservar la homogeneidad de la serie (imputando a cada CA la parte que le corresponde del importe de la rúbrica "varias comunidades" del Estado, OOAA y Entes con presupuesto limitativo). Las cifras de licitación oficial proceden del Ministerio de Fomento.

Tabla 5. Licitación oficial de obra pública (según SEOPAN) en % s/ inversión prevista en PGE.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Media 97-07
Andalucía	76	97	73	105	108	79	51	78	63	84	76	81
Aragón	17	156	137	73	57	44	55	39	54	92	46	70
Asturias	152	267	77	84	68	116	149	129	41	113	54	114
Baleares	22	81	82	26	52	34	84	64	28	37	107	56
Canarias	53	126	41	47	64	98	43	81	72	58	72	69
Cantabria	112	276	99	115	107	146	34	85	34	145	40	108
C.-La Mancha	86	170	66	94	25	98	49	81	70	124	91	87
Cast. y León	33	72	85	41	100	70	109	40	93	45	91	71
Cataluña	71	94	101	88	72	80	75	35	56	65	102	76
C. Valenciana	68	97	92	58	89	107	71	84	138	59	85	86
Extremadura	41	159	198	84	127	162	128	54	30	83	76	104
Galicia	22	107	44	68	56	93	110	151	72	95	64	80
Madrid	28	40	168	39	68	36	29	19	32	50	34	49
Murcia	45	41	54	82	58	27	52	63	37	38	97	54
Navarra	27	5	13	287	88	57	119	16	40	117	24	72
País Vasco	32	54	39	45	51	49	32	38	42	152	122	60
La Rioja	32	201	92	24	50	23	52	86	54	102	35	68
TOTAL	48	94	101	68	75	70	65	60	63	76	74	72

Fuente: Elaboración propia. Los datos de inversión prevista en los PGE se han tomado de las fuentes indicadas en el pie de la tabla anterior, y los de licitación oficial de obra pública de SEOPAN.

Vaya por delante, en la interpretación de tales ratios, que sus términos son claramente heterogéneos, porque ni toda inversión se ejecuta vía licitación de un contrato de obras, ni todo el importe licitado en un determinado ejercicio corresponde a la ejecución del presupuesto de ese mismo ejercicio⁴. Tampoco hay garantía absoluta de que el ámbito subjetivo sea del todo coincidente pues, si bien respecto al Grupo Fomento los datos del Ministerio del mismo nombre vienen incluyendo tanto las licitaciones de sus Direcciones Generales y Organismos autónomos como las de sus Entidades Públicas Empresariales y Sociedades Mercantiles Estatales, respecto a las dependientes de otros Ministerios las notas metodológicas se limitan a recordarnos que han de ajustarse en su actividad contractual a los principios de publicidad y concurrencia, salvo que la naturaleza de la operación a realizar sea incompatible con ellos.

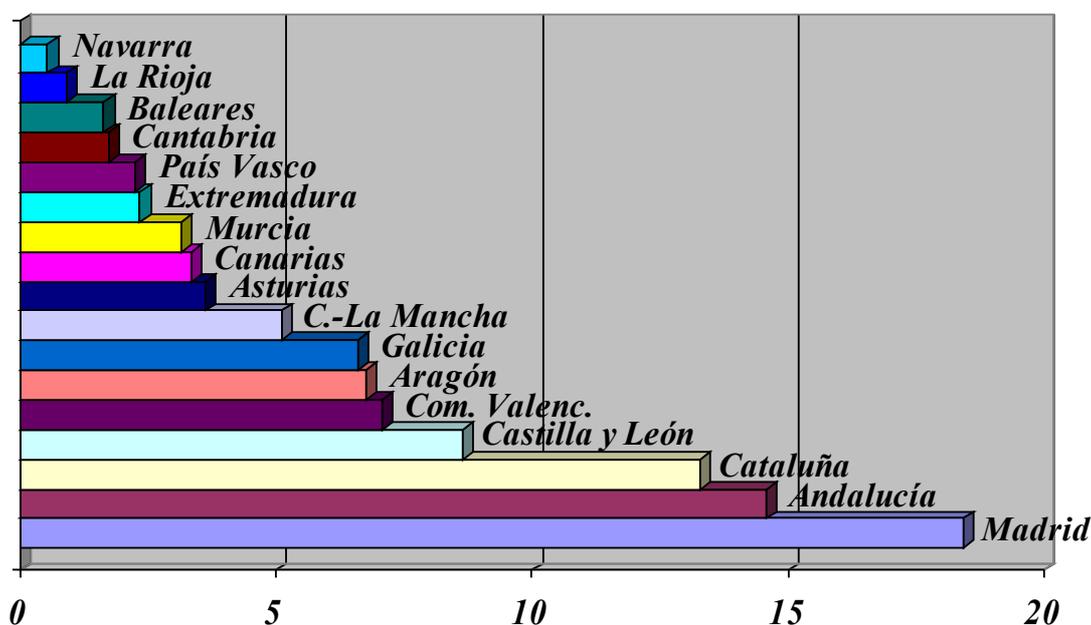
La licitación oficial de obras del Sector Público Estatal ha alcanzado en el período 1997-2007 un importe medio equivalente al 64% (según Fomento) o al 72% (según SEOPAN) de la parte plenamente regionalizada de la inversión inicial de los PGE. La tendencia de evolución en el tiempo de la ratio *licitado/inicial* es ligeramente positiva en la serie de Fomento y ligeramente negativa en la de SEOPAN, aunque en ambos casos con una notable dispersión. Al ser sobre todo en la primera parte de la serie las ratios de Fomento marcadamente inferiores a las de SEOPAN, se explica ese doble hecho de que aquéllas presenten una media más baja y una tendencia temporal más positiva. Según López y Castro (2004: 7-8), que trabajan aplicando una demora a las series mensuales en vez de con series anuales como nosotros, las series de SEOPAN difieren de las de Fomento debido a sus diferentes criterios de contabilización, pero ambas dibujan el mismo perfil cíclico (con un retraso de 2 meses en la de la Patronal respecto a la del Ministerio), lo que indicaría que la información que transmiten es similar.

⁴ Respecto a lo primero, cabe señalar que en las estadísticas de licitación oficial de Fomento no se recogen aquellos anuncios que, por ser de suministro e instalación, se consideran de suministro. Tampoco las licitaciones de redacción de proyectos de obra —ya que se trata de contratos de consultoría y asistencia técnica—, si bien cuando se licita conjuntamente el proyecto y la obra se consigna, si ello es posible, el presupuesto correspondiente a la obra. Tampoco figuran en la estadística los contratos de “mantenimiento, conservación, limpieza y reparación de bienes, equipos e instalaciones” cuando se encuentren definidos como de “servicios”. Añádase a todo ello la falta de reflejo de aquellas obras que por sus características no se publican en los distintos Boletines Oficiales, como las obras complementarias que se contraten con el mismo licitador que ejecuta la obra principal, obras de emergencia, procedimiento negociado sin publicidad, etc.

En cuanto a lo segundo, es obvio que el presupuesto total licitado de una determinada obra puede incorporar compromisos plurianuales a imputar a los Presupuestos públicos de futuros ejercicios, siempre que no se superen los límites y anualidades fijados en el art. 47.2 de la Ley General Presupuestaria.

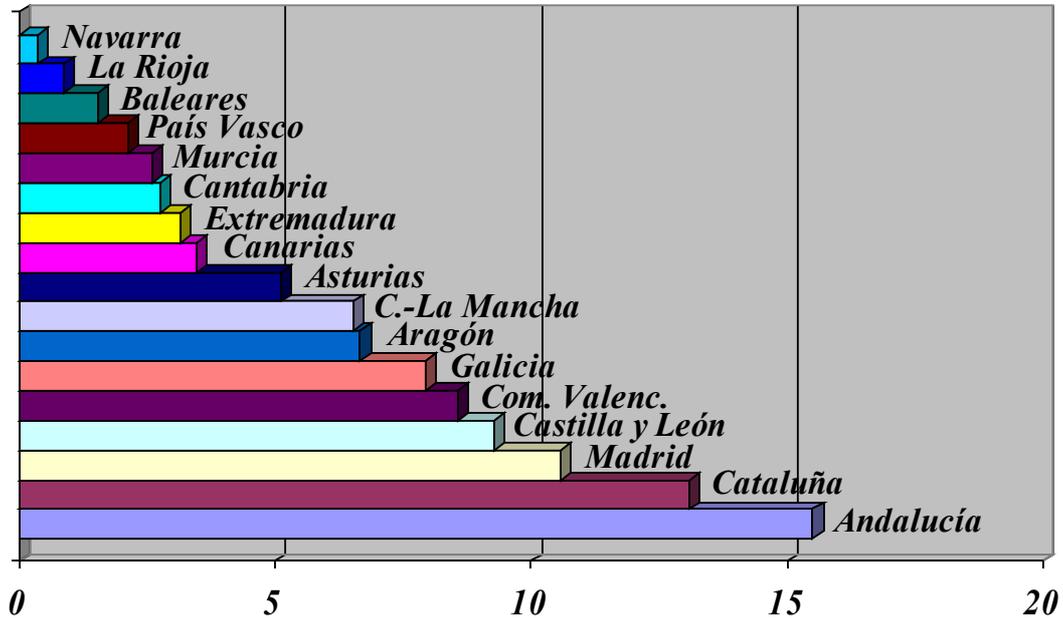
En cuanto a las diferencias entre territorios, se aprecia que en ambas series es Madrid el que presenta una ratio más baja, y que Baleares y Canarias se encuentran en puestos bajos de la tabla. Otro tanto cabría decir del País Vasco, así como de Navarra en la serie de Fomento. Cosa distinta es esclarecer si esa menor licitación refleja una menor ejecución de las inversiones inicialmente previstas o un menor recurso a los contratos de obras para canalizar las inversiones. En cuanto a los puestos de cabeza en la tabla, corresponden a las Comunidades de Asturias y Cantabria, seguidas de Extremadura, Castilla-La Mancha y la Comunidad Valenciana. Otra forma de contemplar todo esto, seguramente más respetuosa con la heterogeneidad de los términos de la ratio, es comparar las participaciones de los distintos territorios en la licitación con las que tengan en la inversión inicialmente presupuestada. Como muestran los gráficos 1 a 3, aquélla queda claramente por debajo de ésta en el caso de Madrid, mientras lo contrario ocurre en Comunidades como Asturias, Cantabria, Galicia o Extremadura.

Gráf. 1. Participación (%) anual media de cada CA en la inversión del Sector Público Estatal prevista en el proyecto de PGE: 1997-2008.



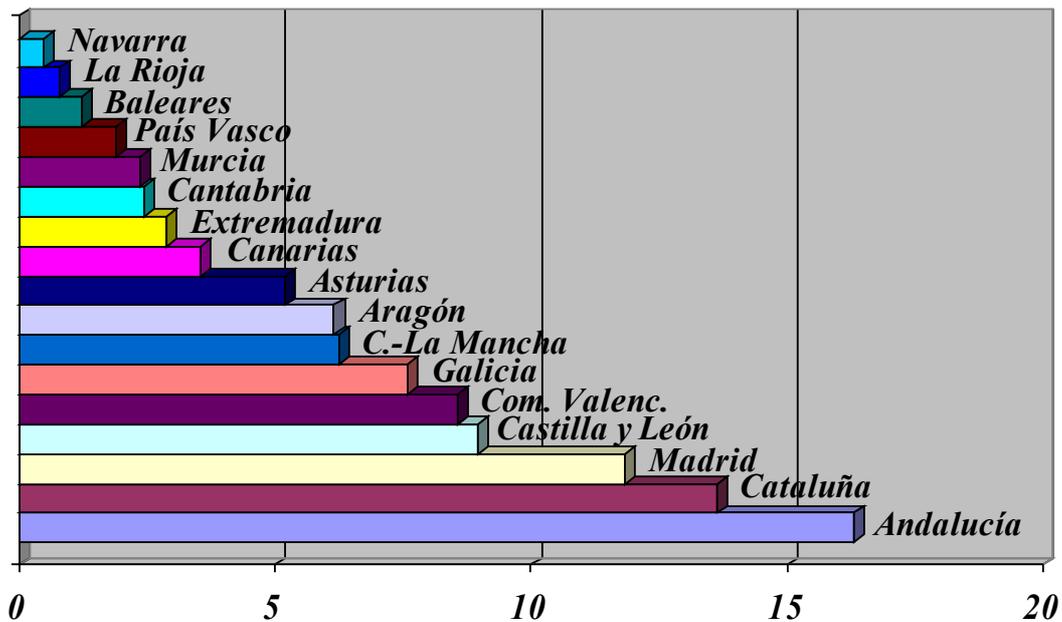
Fuente: elaboración propia.

Gráf. 2. Participación (%) anual media de cada CA en la licitación oficial de obra pública del Sector Público Estatal, según el Ministerio de Fomento: 1997-2008.



Fuente: elaboración propia

Gráf. 3. Participación (%) anual media de cada CA en la licitación oficial de obra pública del Sector Público Estatal, según SEOPAN: 1997-2008.



Fuente: elaboración propia

A continuación, para el ámbito más específico del Ministerio de Fomento, sus Organismos autónomos y sus principales Sociedades y Entes (Puertos del Estado, AENA, RENFE, GIF/ADIF y en 2007 también SEITT), analizamos en qué medida la inversión territorializada se desvía de la inicialmente prevista en los Presupuestos Generales del Estado. Para el Ministerio y sus OOAA el indicador que utilizamos es el considerado correcto por Ballesteros (1991), y empleado asimismo por el Banco de España (2004: 37), para medir las desviaciones presupuestarias. Se trata de la desviación en obligaciones sobre créditos iniciales, que en el caso que nos ocupa y para hacerla extensiva también a las citadas Sociedades y Entes ha de rebautizarse como *Desviación de la Inversión Realizada (DIR)*, y definirse como la *diferencia entre la Inversión Realizada (IR) y la Inversión Presupuestada inicialmente (IP)*, expresada en porcentaje sobre esta última.

$$DIR = \frac{IR - IP}{IP} \times 100 \quad (1)$$

Las cifras de *IR* se obtienen a partir de los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Fomento, agregando para cada territorio los importes en él invertidos por el Ministerio, sus OOAA y cada una de las susodichas Sociedades y Entes. Las cifras de *IP* las identificamos *grosso modo* con las del Anexo de Inversiones que acompaña al proyecto de PGE, toda vez que las diferencias entre dicho proyecto y los Presupuestos aprobados tienden a ser relativamente pequeñas (Edo 2007). Para 1996, sin embargo, esas cifras de inversión territorializada del proyecto de PGE carecen, como se ha dicho, de validez; y para los años anteriores el único desglose por territorios que ofrecen se limita al Sector Público Administrativo (SPA), y alberga una cuantiosa rúbrica de “varias Comunidades” que no es objeto de imputación individual. De ahí que, en las cifras para 1990-95 de esa parte del SPA que eran el Ministerio de Obras Públicas y sus Organismos Autónomos (tabla 6) se haga imposible discernir en qué medida las diferencias entre inversión realizada y prevista en cada territorio representan genuinas desviaciones en la ejecución o, por contra, son un mero efecto estadístico de la imputación individual en la inversión realizada de lo que en la presupuestada figura como “varias Comunidades”.

Tabla 6. Diferencia entre obligaciones y créditos iniciales territorializados (en % sobre estos) del presupuesto del Ministerio de Obras Públicas y sus Organismos Autónomos: 1990-95.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Ranking de territorios (por sus medias del período)	Media 90-95	Pendte. de la recta de regresión
Andalucía	86	81	178	214	112	155	1. Navarra	522	280
Aragón	27	103	64	64	17	22	2. Cantabria	363	76
Asturias	-2	8	49	62	53	32	3. Murcia	342	6
Baleares	-1	55	57	219	68	10	4. C.-La Mancha	299	-73
Canarias	-10	-7	10	43	18	55	5. País Vasco	160	78
Cantabria	4	437	155	753	378	449	6. Galicia	141	56
C.-La Mancha	120	820	426	256	91	81	7. Andalucía	138	13
Cast. y León	6	100	83	61	26	50	8. Extremadura	135	-1
Cataluña	-32	28	73	61	32	5	9. Madrid	119	-22
C. Valenciana	43	88	39	89	121	68	10. C. Valenciana	75	8
Extremadura	25	273	166	98	131	117	11. La Rioja	75	-8
Galicia	11	93	88	134	184	335	12. Baleares	68	7
Madrid	147	101	286	49	77	56	13. Castilla y León	54	-1
Murcia	150	385	369	692	249	208	14. Aragón	49	-8
Navarra	97	24	141	535	862	1476	15. Asturias	34	9
País Vasco	29	15	43	193	302	375	16. Cataluña	28	5
La Rioja	31	35	218	149	15	1	17. Canarias	18	12
Varias regiones	-100	-100	-100	-100	-100	-100	-----	-100	0
No regionalizable	95	555	22	31	1	-74	-----	105	-71
TOTAL	-3	8	-8	5	-5	-8	-----	-2	-2

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de los Anexos de Inversiones de los PGE (créditos iniciales) y de los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Obras Públicas (obligaciones reconocidas).

Con todo, la tabla sirve para poner de manifiesto las enormes divergencias existentes entre la inversión plenamente territorializada en el proyecto de PGE y la efectivamente realizada, pues mientras en Canarias ésta sólo supera a aquélla en un 18%, en Navarra lo hace nada menos que en un 522% (referidos ambos porcentajes a la medias del período 1990-95). En suma, cabría concluir que así como el esfuerzo inversor realizado en Comunidades como Navarra, Cantabria, Murcia o Castilla-La Mancha es mucho mayor que lo que sugiere el presupuesto inicial, el peso relativo de las inversiones estatales en Canarias, Cataluña, Asturias o Aragón resulta en cambio mucho menor de lo que dicho presupuesto permite adivinar.

Donde sí pueden determinarse las desviaciones propiamente dichas en la ejecución del presupuesto para inversiones es en la serie 1997-2007 (tablas 7 y 8), que arroja una desviación anual media del -10% y con tendencia a la baja. Si contáramos con cifras territorializadas del presupuesto final o definitivo, podríamos comprobar hasta que punto exhiben unas u otras Comunidades el patrón “incremento-luego-decremento” descrito por Dougherty, Klase y Song (2003: 495-496), conforme al cual se producen aumentos sustanciales de la IP inicial a la IP final, luego seguidos de decrementos de la IP final a la IR, que acaba así por no diferir más que ligeramente (hacia arriba o hacia abajo) de lo inicialmente presupuestado.

Tabla 7. Evolución anual de la DIR del Ministerio de Fomento, sus OOAA y sus principales Sociedades y Entes no consolidados.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Andalucía	24	72	10	4	-4	11	-1	-2	-28	-34	-16
Aragón	47	11	-13	5	-27	-6	70	39	42	6	16
Asturias	51	40	18	-6	-8	16	7	-3	-20	-18	10
Baleares	-3	-15	-63	-32	-38	-29	-47	-51	-4	-4	-18
Canarias	-36	4	-7	1	1	-17	-20	-4	-20	-20	-28
Cantabria	-3	59	24	1	29	-15	2	22	11	-16	-28
C.-La Mancha	-25	31	-21	-21	2	-6	-37	-43	-4	-25	-18
Cast. y León	14	33	21	-36	-42	-14	-6	-23	-19	10	5
Cataluña	-14	84	-21	-50	-25	-25	-31	-30	-23	-21	-13
C. Valenciana	14	16	-3	-11	-38	-17	-36	-8	-19	1	21
Extremadura	81	65	-42	-49	30	15	16	-21	6	-3	-25
Galicia	-3	56	21	15	13	-3	-2	-9	-18	-29	-1
Madrid	14	-1	11	-45	-29	-18	6	-9	13	20	36
Murcia	44	15	-22	-18	-30	-45	-25	-19	-27	-39	-31
Navarra	-38	-17	-78	-55	-30	-50	3	5	-1	-70	-59
País Vasco	-19	-7	-17	-29	-43	-18	-18	-50	-55	-65	-74
La Rioja	17	123	-2	-24	-34	0	23	-34	-22	-16	-30
No territorializable	-15	-64	-11	-3	-7	-29	-49	-57	-28	26	-21
TOTAL	3	10	-4	-21	-19	-13	-13	-21	-17	-11	-8

Fuente: Elaboración propia con cifras tomadas de los Informes Económico-Financieros y Anexos de Inversiones de los PGE (inversión presupuestada inicial) y de los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Fomento (inversión realizada). Las Sociedades y entes incluidos son Puertos, AENA, RENFE, GIF/ADIF y en 2007 también SEITT.

Tabla 8. Media y tendencia de la DIR del Ministerio de Fomento, sus OOAA y sus principales Sociedades y Entes no consolidados en el período 1997-2007.

Media 1997-2007		Pendiente de la recta de regresión en el tiempo	
1. Aragón	17	1. Madrid	2,81
2. Asturias	8	2. Aragón	1,41
3. Cantabria	8	3. Baleares	0,92
4. Extremadura	7	4. Navarra	0,58
5. Galicia	4	5. C. Valenciana	-0,64
6. Andalucía	3	6. Canarias	-1,17
7. La Rioja	0	7. Castilla y León	-1,76
8. Madrid	0	8. C.-La Mancha	-2,03
9. Cast. y León	-5	9. Cataluña	-3,51
10. C. Valenciana	-7	10. Cantabria	-4,06
11. Canarias	-13	11. Galicia	-4,63
12. C.-La Mancha	-15	12. Asturias	-4,81
13. Cataluña	-15	13. Murcia	-5,47
14. Murcia	-18	14. Extremadura	-5,62
15. Baleares	-28	15. País Vasco	-5,79
16. Navarra	-35	16. Andalucía	-6,80
17. País Vasco	-36	17. La Rioja	-7,37
No regionalizable	-24	No regionalizable	1,20
Total	-10	Total	-1,55

Fuente: Elaboración propia con cifras tomadas de las fuentes indicadas en el pie de la tabla anterior. Las Sociedades y Entes incluidos son también los mismos que en dicha tabla.

Descendiendo al detalle por territorios, cabe señalar que las respectivas desviaciones medias van del 17% de Aragón al -36% del País Vasco. Como ocurría con las ratios *licitado/presupuestado*, también con esta *DIR* las Comunidades forales y las insulares ocupan puestos bajos. Madrid en cambio se sitúa próximo a la mediana y con una desviación media nula, lo que supone igualdad entre sus *IP* e *IR* medias del período. La tabla 8 parece, por lo demás, abonar a primera vista las quejas que en este ámbito se han formulado desde Cataluña, al quedar por término medio la inversión realizada en Cataluña un 15% por debajo de lo inicialmente presupuestado. Sin embargo, de ello no se sigue necesariamente que a dicha Comunidad Autónoma se la esté sometiendo a una discriminación sistemática (*vid. infra*, los resultados de nuestro análisis econométrico).

4. Determinantes de la ratio *IR/IP* en la inversión territorializada del Ministerio de Fomento, sus Organismos autónomos y sus principales Sociedades y Entes.

¿Qué factores determinan las diferencias evidenciadas en la sección anterior, entre la inversión realizada y la inicialmente presupuestada (por Comunidades) del Ministerio de Fomento, sus Organismos autónomos y sus principales Sociedades y Entes? Sobre ello trataremos ahora de arrojar luz, tomando como variable dependiente el cociente entre inversión realizada y presupuestada, y como base de datos la correspondiente al conjunto de CCAA y el período 1997-2007, lo que nos proporciona un panel completo de 187 observaciones. Los factores determinantes que procederemos a contrastar pueden agruparse en cuatro categorías: variables políticas, variables de esfuerzo presupuestario, variables de gestión y efectos idiosincrásicos:

- Las variables políticas consideradas son las siguientes. En primer lugar, la variable *AMIGO*, que adopta valor 1 en los casos en que coinciden el color del gobierno central y el del gobierno autonómico tanto en el ejercicio en el que se elaboran los presupuestos como en el que se ejecutan. Con esta variable pretendemos contrastar la hipótesis del “gobierno amigo”: ¿La afinidad política supone un mayor grado de ejecución presupuestaria? Además, analizamos la posible influencia del calendario electoral sobre la ejecución presupuestaria. Las elecciones pueden activar mecanismos impulsores o retardadores de la ejecución presupuestaria. Primero, la proximidad de las elecciones puede llevar al gobierno central a aprobar el año anterior unos

presupuestos muy generosos en su capítulo de inversiones; generosidad que puede devenir en mayor dificultad para ejecutarlos. Segundo, las elecciones que conllevan cambios de color de gobierno pueden suponer mayor dificultad en la ejecución presupuestaria en el propio año del cambio. Tercero y en sentido contrario, en el propio año electoral el gobierno puede tener especial interés en acelerar el ritmo de ejecución antes de las elecciones: el “efecto inauguración”. Lógicamente, la relevancia de este mecanismo será mayor cuánto más tarde sean las elecciones dentro del año electoral. En resumen, los dos primeros mecanismos señalados tenderían a frenar la ejecución de inversiones y el tercero la impulsaría. Puesto que el período muestral analizado (1997-2007) incluye unas elecciones generales sin cambio de gobierno (2000) y otras con alternancia (2004), podemos contrastar las diferentes hipótesis. Para ello definimos dos variables ficticias: *ELECCIONES00* y *ELECCIONES04*. Ambas adoptan valor 1 en las 17 observaciones del año de las elecciones correspondientes y 0 en el resto de los casos.

- Un segundo bloque de variables intenta contrastar la relevancia del “efecto volumen”, en un triple sentido. Primero, queremos contrastar si un mayor volumen global de inversión prevista conlleva una menor capacidad de ejecución. Para ello utilizamos la ratio entre inversión presupuestada y el PIB español. El acrónimo de la variable es *IPSPIB*. Segundo, nos interesa testar si la ratio entre inversión realizada e inicialmente prevista es independiente de la cuota participación de cada Comunidad Autónoma en las inversiones totales previstas. En otras palabras: ¿Son los ratios *IR/IP* inferiores en aquellas CCAA que por su tamaño y necesidades tienden a absorber mayores volúmenes de inversión? Para responder a este interrogante creamos la variable *IPSHARE*, que se define como la participación de cada región en la inversión prevista total. Finalmente, nos interesa analizar en qué medida los impulsos a *IPSHARE*, consecuencia de promesas o cumplimiento de acuerdos, se traducen en mayores cifras de inversión ejecutada. Para ello utilizamos la primera diferencia de la variable (*DIPSHARE*).
- En cuanto a las variables de gestión hemos incorporado como posible determinante el papel desarrollado, en la ejecución de la inversión prevista en los PGE, por Sociedades y Entes que no consolidan presupuestariamente. Para ello creamos la variable *SOCSHARE*, que definimos como la parte del presupuesto de inversiones gestionada por dichas Sociedades y Entes.

- Finalmente, las estimaciones incluyen efectos individuales para controlar por aspectos idiosincrásicos como las diferencias en la orografía, que se traducen en disparidades en la dificultad de ejecución de obras. Además, en estos efectos individuales se reflejarían, en caso de existir, posibles discriminaciones sistemáticas en lo que atañe a la ejecución de las inversiones presupuestarias. Inicialmente, estimamos los efectos individuales introduciendo en la especificación un conjunto de variables *dummy* (con Galicia como categoría de referencia), a fin de contar con estimaciones de los efectos idiosincrásicos. No obstante, las estimaciones preliminares nos mostraron problemas de multicolinealidad importantes entre la variable *IPSHARE* y los efectos fijos individuales: la variación intra-grupos es muy inferior a la variación entre-grupos. Puesto que el test de Hausman muestra que la hipótesis de independencia entre los efectos individuales y las variables independientes es mantenible, optamos por una doble estrategia. En primer lugar, estimamos la ecuación con las variables ficticias individuales excluyendo la variable de la estimación, para posteriormente regresar los efectos fijos estimados respecto a la media temporal de *IPSHARE* en cada comunidad. Y en segundo lugar, reemplazamos los efectos fijos por aleatorios.

Las fuentes estadísticas para las variables presupuestarias son las referidas en secciones anteriores. Para el PIB utilizamos la serie 1995-2007 que ofrece el INE en su página *web* a 31 de octubre de 2008. La fuente para la definición de la variable *AMIGO* es Lago Peñas y lago Peñas (2009).

En definitiva, la especificación econométrica general es la siguiente:

$$\frac{IR_{it}}{IP_{it}} = \alpha_i + \beta_1 \cdot ELECCIONES00_t + \beta_2 \cdot ELECCIONES04_t + \beta_3 \cdot IPSPIB_t + \beta_4 \cdot AMIGO_{it} + \beta_5 \cdot DIPSHARE_{it} + \beta_6 \cdot SOCSHARE_{it} + \beta_8 \cdot IPSHARE_{it} + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

donde ε_{it} es una perturbación aleatoria tipo ruido blanco.

Los resultados de la estimación de la ecuación (2) se recogen en la Tabla 9. La primera columna muestra los resultados de la estimación con efectos fijos; la segunda, la regresión de los efectos fijos de la primera columna respecto a la media de la variable *IPSHARE*; en la tercera, se replica la columna 1 sustituyendo los efectos fijos por aleatorios; y en la cuarta se introduce la variable *IPSHARE* en la regresión principal.

Tabla 9: Resultados de la estimación de la ecuación (2)

Variable explicada	IR/IP	Efectos fijos	IR/IP	IR/IP
<i>Constante</i>	151.7*** (9.91)	-17.1*** (4.10)	142.9*** (9.36)	139.4*** (9.20)
<i>ELEC00</i>	-20.0** (1.99)		-20.3** (2.13)	-20.7** (2.13)
<i>ELEC04</i>	-1.7 (0.16)		-0.7 (0.07)	-0.8 (0.08)
<i>IPSPIB</i>	-28.6** (2.34)		-26.0** (2.27)	-23.4** (2.00)
<i>AMIGO</i>	-3.6 (1.03)		-1.7 (0.45)	-2.0 (0.53)
<i>DIPSHARE</i>	-6.2*** (5.59)		-6.0*** (5.57)	-6.3*** (5.54)
<i>SOCSHARE</i>	-0.26** (2.34)		-0.26** (2.27)	-0.46** (4.35)
<i>IPSHARE</i>		1.6*** (2.55)		1.2** (2.08)
Andalucía	4.0 (0.71)		8.9	2.1
Aragón	11.7* (1.68)		13.5	5.6
Asturias	0.6 (0.12)		5.5	2.7
Baleares	-25.4*** (2.55)		-9.0	-2.0
Canarias	-7.4 (1.40)		2.0	2.4
Cantabria	2.5 (0.32)		5.6	3.0
Castilla-La Mancha	-14.9*** (2.65)		-3.5	-1.6
Castilla y León	-9.3 (1.41)		-0.8	-2.2
Cataluña	-4.5 (0.51)		4.3	-1.1
Com. Valenciana	-8.8 (1.28)		0.0	0.3
Extremadura	-9.5 (0.84)		-2.1	-1.0
Galicia	[0.0]		5.0	1.9
Madrid	5.0 (0.62)		11.0	3.6
Murcia	-21.8*** (3.95)		-8.3	-2.3
Navarra	-33.0*** (2.65)		-15.3	-5.3
País Vasco	-31.7*** (3.92)		-12.7	-3.8
La Rioja	-11.2 (0.77)		-3.9	-1.6
Observaciones	170	17	170	170
R ²	0.503	0.302	0.337	0.386
Efectos individuales	Efectos Fijos	Sin efectos	Efectos Aleatorios	Efectos aleatorios

Notas: En las columnas 1, 3 y 4 aparecen entre paréntesis los estadísticos-t robustos a problemas de heterocedasticidad y correlación de sección cruzada. En la columna 2 aparecen los estadísticos-t estándar. Significativo al 10%; **Significativo al 5%; *** Significativo al 1%.

En una primera fase del trabajo empírico verificamos que la variable explicativa se comportaba como una variable estacionaria en varianza mediante la aplicación de diversos tests de raíces unitarias (Im, Pesaran y Shin; Levin, Lin y Chu). En cuanto a la posible autocorrelación residual, verificamos que era muy reducida. Con una muestra temporal relativamente pequeña como la nuestra y un ρ común estimado de 0.2, el estimador MCO resulta preferible al estimador FGLS (Greene 2008: 649). Por el contrario, los resultados de sendos contrastes estadísticos, ponen en evidencia la existencia de problemas de heterocedasticidad en la sección cruzada de la muestra⁵ y de correlación contemporánea⁶. En el caso de la columna 2, estimada con datos de sección cruzada, la hipótesis de homocedasticidad es mantenible.

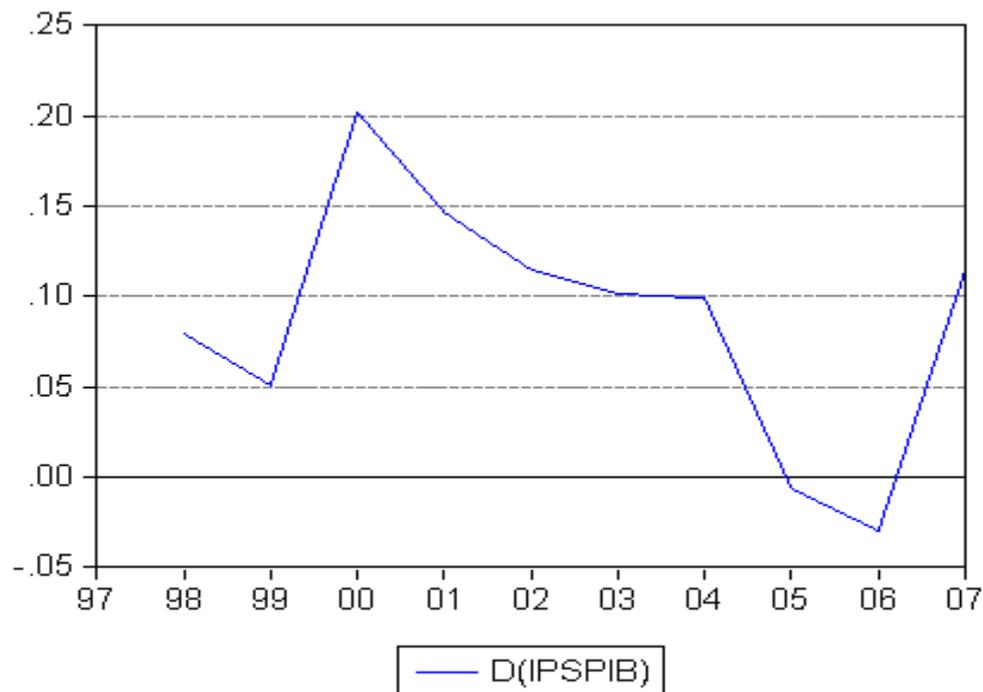
Los resultados son prácticamente idénticos al emplear el procedimiento de efectos fijos o el de efectos aleatorios. Se rechaza la hipótesis del “gobierno amigo”: la coincidencia de color político no incrementa significativamente la inversión realizada respecto a la prevista en los proyectos de PGE. Por otro lado, las elecciones del año 2004 no resultan relevantes para la dinámica temporal de nuestra variable dependiente, lo que implica que el cambio de gobierno no supuso una reducción generalizada de la inversión realizada respecto a la inicialmente presupuestada. Por el contrario, las elecciones del año 2000 aparecen vinculadas en el tiempo a una menor ejecución presupuestaria. Puesto que en 2000 no hubo cambio de ejecutivo, la explicación podría encontrarse en que los presupuestos de inversiones en ese año hubieran sido especialmente generosos⁷. El gráfico 4 apoya esta hipótesis. En 2000 el crecimiento interanual del cociente inversión/PIB alcanza su máximo: la inversión territorializada aumenta en 0.2 puntos porcentuales de PIB.

⁵ El estadístico utilizado fue el siguiente: $LM = \frac{T}{2} \sum_{i=1}^n \left[\frac{\hat{\sigma}_i^2}{\hat{\sigma}^2} - 1 \right]^2$ donde $\hat{\sigma}_i^2$ y $\hat{\sigma}^2$ son las varianzas estimadas a partir de los residuos MCO, n el número de individuos y T el número de períodos (Greene 2003: 328).

⁶ El estadístico utilizado fue el siguiente: $\lambda_{LM} = T \sum_{i=2}^n \sum_{j=1}^{i-1} r_{ij}^2$ donde r_{ij}^2 son las correlaciones de los residuos MCO al cuadrado (Greene 2003: 327).

⁷ Por otro lado, el hecho de que las elecciones se hubiesen celebrado a principios de marzo, limita el alcance de la estrategia de acelerar inversiones y, por tanto, la capacidad compensatoria de este mecanismo.

**Gráf. 4: Incremento anual de la inversión territorializada presupuestada.
Cifras en términos de PIB. Período 1998-2007.**



Las estimaciones también confirman que la inversión realizada tiende a ser más baja respecto a la inicialmente presupuestada cuanto mayor es la participación de Sociedades y Entes (*SOCSHARE*). Según la estimación de la columna 4 el efecto sería notable. Cada punto porcentual más de participación de las Sociedades, la ratio de inversión realizada sobre prevista en PGE tendería a caer 0.46 puntos porcentuales. Lo más probable es, sin embargo, que ello no se deba tanto a una peor gestión de inversiones por las Sociedades y Entes incluidos en el análisis como a otros factores que subyacen o afectan a la variable *SOCSHARE*, entre los que destacaríamos las diferencias entre los tipos de inversiones encomendadas a tales Sociedades y los de las directamente gestionadas por el Ministerio y sus OOAA⁸. En cuanto al volumen global de inversión (*IPSPIB*), hay que tener en cuenta el fuerte incremento de la inversión territorializada. A partir de una ratio inversión/PIB de 0.68 y con la

⁸ Al parecer, la provisionalidad de las liquidaciones en que se basan los datos de inversión realizada del anuario estadístico de Fomento afecta principalmente a sus Sociedades y Entes, siendo los datos del Ministerio y sus OOAA prácticamente definitivos. A la posible subestimación que ello implique de los niveles de inversión realizada de dichas Sociedades y Entes, se une la posible hinchazón de sus cifras oficiales de inversión prevista en los PGE, al ser los suyos presupuestos puramente estimativos y no someterse su ejecución a una fiscalización tan rigurosa como la aplicada al sector público administrativo. En cuanto a los tipos de inversión, es obvio que la realizada por AENA, ADIF, RENFE o Puertos del Estado puede plantear desafíos y presentar patrones de ejecución distintos de los de las inversiones directamente gestionadas por el Ministerio de Fomento y sus Organismos Autónomos.

dinámica que refleja el gráfico 4, se alcanza 1.55% del PIB en 2007, más del doble. Y no hay que perder de vista el fuerte crecimiento del denominador, el PIB, en el período considerado. Las estimaciones confirman que el crecimiento de la inversión presupuestada ha generado una menor ejecución.

En tercer lugar, hay que referirse a los resultados para las variables *IPSHARE* y *DIPSHARE*. En relación a la primera hay que descartar que contar con mayores cuotas de participación suponga el riesgo de padecer grados de ejecución más bajos. Antes al contrario, controlando por el resto de los factores, las CCAA con cuotas de inversión estructuralmente más grandes (por su población y necesidades) tienden a tener grados de ejecución superiores que CCAA de menor cuota media a lo largo del tiempo. Por el contrario, las ganancias a corto plazo en las cuotas de inversión presupuestada sólo parcialmente se traducen en incrementos en la inversión real. En promedio, un punto más de cuota de inversión supone una reducción de 6.3 puntos en la ratio *IR/IP*. A partir de esta cifra es posible aproximarse a la pregunta sobre la traducción en la inversión ejecutada de incrementos en la inversión prevista en los PGE. Para el período 1998-2007 y el conjunto de CCAA, la media simple para *IPSHARE* es 5.13% y para *IR/IP* es 90.8%. Así las cosas, un crecimiento de un punto porcentual en la cuota de inversión inicialmente presupuestada, supondría un incremento en la cuota de inversión real de sólo 0.52 puntos⁹.

Finalmente, antes de controlar por las diferencias en las cuotas medias de inversión (columna 1), los efectos fijos son estadísticamente significativos al 5% o menos sólo en Baleares, Castilla La-Mancha, Murcia, Navarra y País Vasco. En todos los casos, los coeficientes son negativos respecto a la CA de referencia, que es Galicia. No obstante, puesto que estas CCAA tienen cuotas de inversión relativamente bajas, la dimensión de los efectos se reduce notablemente cuando se descuenta el efecto de la variable *IPSHARE* (compárese los resultados de la columna 3 con los de la 4 en lo que se refiere a los efectos individuales). Por tanto, la hipótesis de existencia de discriminaciones sistemáticas de uno u otro territorio no es bien soportada por los datos, una vez que se controla por el resto de los factores considerados en este trabajo.

⁹ Esta cifra resulta directamente de la siguiente resta: $((90.8-6.3)*6.13)-(90.8*5.13)$. También probamos a incluir en la estimación la interacción entre *DIPSHARE* y *AMIGO* para testar si la ejecución de los incrementos en las cuotas inversoras dependía de la afinidad política. Aunque la interacción presentaba un signo positivo, la significatividad estadística era baja, con un p-valor=0.28.

5. Conclusiones.

Si investigar sobre la financiación y gestión de las inversiones públicas supone de por sí adentrarse en un complejo e intrincado universo, mucho más lo es hacerlo sobre la inversión territorializada del sector público estatal, cuya políticamente sensible cuantificación en los PGE contrasta con las amplias zonas de opacidad que presiden su ejecución. De la breve panorámica de las alternativas de financiación y ejecución de las obras públicas con que iniciamos este trabajo se sigue que, tanto el importe de la licitación de concesiones de obras como el grado de “centrifugación” de la inversión estatal hacia Sociedades y Entes no consolidados, son territorialmente muy dispares. Lo mismo cabe decir de la proporción entre licitación oficial de contratos de obras e inversión prevista en los proyectos de PGE, cuyas medias por territorios van del 109% de Cantabria al 35% de Madrid (según Fomento) o del 114% de Asturias al 49% de Madrid (según SEOPAN), siendo en general bajas en las comunidades forales, las insulares y la capital del Estado. En un sentido similar apunta el análisis de la desviación de las inversiones realizadas sobre las inicialmente presupuestadas del Ministerio de Fomento, sus OOAA y sus principales Sociedades y Entes, con la salvedad de que Madrid se sitúa en este caso casi en la mediana, con una desviación media nula. En el conjunto de España, la desviación anual media del total de inversión estatal es del -10% y su tendencia a la baja. Se advierte, por lo demás, que si bien los datos parecen aquí abonar las quejas formuladas en ocasiones desde Cataluña —al quedar por término medio la inversión realizada en Cataluña un 15% por debajo de lo inicialmente presupuestado—, de ello no se sigue de manera necesaria que a dicha Comunidad se la esté sometiendo a una discriminación sistemática.

Finalmente, los resultados de las estimaciones incluidas en la sección cuarta muestran que, a la hora de buscar determinantes *inmediatos* de la distancia que media entre la inversión realizada y la inicialmente presupuestada, el efecto “impulso inversor” y el efecto “centrifugación” son más poderosos que las variables de sintonía política y ciclo electoral. El primero de ambos efectos supone que los aumentos en el volumen de inversión inicialmente presupuestada, o en la cuota que en él tenga una CA, tienden a reducir la ratio *realizada / prevista en PGE* porque, al fin y al cabo, es más fácil presupuestar aumentos de inversión que llevarlos a efecto. De hecho, en el período considerado un punto más de cuota de inversión inicialmente presupuestada supone una reducción de 6.3 puntos en la ratio *IR/IP*, por lo que un crecimiento de un punto porcentual en la citada cuota supondría, en promedio, un

incremento en la cuota de inversión realizada de sólo 0.52 puntos. El efecto “centrifugación”, por su parte, supone que cuanto mayor es la participación de Sociedades y Entes en la inversión inicialmente presupuestada para un territorio, más baja tiende a ser respecto a ella la inversión realizada en ese territorio. Parece probable que tras este efecto “centrifugación” subyazcan, más que una peor gestión de inversiones por las Sociedades y Entes incluidas en el panel, otros factores que subyacen o afectan a esta variable explicativa, entre los que destacaríamos las diferencias entre los tipos de inversiones encomendadas a tales Sociedades y los de las directamente gestionadas por el Ministerio y sus OOAA. No en vano una posible extensión del presente trabajo sería analizar en qué medida la composición de la inversión determina las desviaciones de la inversión realizada respecto a la inicialmente presupuestada. Otras posibles extensiones consistirían en ampliar el análisis a todo el Grupo Fomento, aplicarlo a datos de liquidación definitivos en vez de provisionales, y estimar si la sintonía política opera como determinante *mediato* de las desviaciones, a través de lo que hemos llamado efecto “impulso inversor”.

Referencias bibliográficas

- Ballesteros Pinto, J. F. (1991), “Las desviaciones en la ejecución presupuestaria del Estado”, *Cuadernos de Actualidad de Hacienda Pública Española*, nº 3: 78-81.
- Banco de España (2004), *Informe anual: 2003*, Madrid: Banco de España.
- Benito López, B. y Montesinos Julve, V. (2003), “Análisis de la financiación ¿privada? de infraestructuras”, *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, nº 9: 8-27.
- Blanquer Criado, D. (2007), *La nueva Ley de Contratos del Sector Público: guía práctica*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- Caamaño Alegre, J. (2007), *El control del gasto bajo un prisma de Gestión Pública: análisis teórico y aplicaciones a la IGAE*, colección Estudios de Hacienda Pública, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Dougherty, M. J.; Klase, K. A. y Song, S. G. (2003), “Managerial Necessity and the Art of Creating Surpluses: The Budget-Execution Process in West Virginia Cities”, *Public Administration Review*, vol. 63, nº 4: 484-497.
- Edo Hernández, V. (2007), “Los Presupuestos Generales del Estado para 2007: diferencias entre el proyecto de presupuestos y los presupuestos aprobados y análisis de las políticas de gasto gestionadas por el Estado y por la Seguridad Social”, *Documentos de Trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*, nº 5.
- Greene, W.H. (2003), *Econometric Analysis*, Fifth edition, Nueva Jersey: Prentice-Hall.
- Greene, W.H. (2008), *Econometric Analysis*, Sixth edition, Nueva Jersey: Prentice-Hall.

- Lago Peñas, I. y Lago Peñas, S. (2009), *Descentralización y control de gobiernos*, Madrid: CIS (de próxima aparición).
- López García, A. M. y Castro Núñez, R. B. (2004), “Valoración de la actividad económica regional a través de indicadores sintéticos”, ponencia presentada en los *Anales de Economía Aplicada, XVIII Reunión Anual*, León.
- Núñez, J. (2008), “Intervención SEOPAN XI Jornadas Nacionales de la Construcción”, en *XI Jornadas Nacionales de la Construcción: La construcción y la colaboración público privada*, 29-4-2008.
- Puerto Cela, M. (2006), “Aspectos presupuestarios de la colaboración público-privada”, *Presupuesto y Gasto Público*, nº 45: 95-103.
- Valcárcel Fernández, P. (2006), *Ejecución y financiación de obras públicas: estudio de la obra pública como institución jurídico-administrativa*, Cizur Menor (Navarra): Thomson-Civitas.