

LA INVERSION PUBLICA: EVOLUCION Y PERSPECTIVAS

Estudiar la evolución de la inversión pública en España entre 1970 y 1988, así como sus perspectivas para los próximos años, es el objetivo del presente artículo de **Antonio Zabalza Martí**. El autor, tras fijar el concepto de inversión pública en sentido estricto, que utiliza a lo largo del trabajo, y explicar el más amplio con que opera en su apartado II.4, analiza primero la evolución de la inversión pública en conjunto y su comparación con la inversión privada y con las de algunos países europeos, así como su distribución por administraciones. Después de referirse a la influencia de la evolución y distribución de las decisiones sobre inversión pública en el proceso de planificación y presupuestación —incluyendo una descripción del cometido de las comisiones funcionales de gasto, las comisiones de programas de gasto y el Comité de Inversiones Públicas—, el autor concluye con una referencia a las perspectivas de crecimiento de la inversión pública en nuestro país hasta 1992.

I. INTRODUCCION (*)

COMO indica su título, el objetivo de este trabajo es analizar la evolución y perspectivas de la inversión pública en España. Antes, sin embargo, es importante hacer algunas consideraciones sobre el mismo *concepto de inversión pública*.

La distinción entre gasto de inversión y gasto corriente es difícil incluso en la contabilidad privada. Se comprende, por tanto, que la separación del gasto público entre consumo e inversión pueda dar lugar a opiniones no siempre coincidentes, dado que muchas de las actividades de inversión del sector público no necesariamente se materializan en la adquisición de activos reales fijos.

Existen muchos ejemplos que

pueden ilustrar este tipo de dificultades, pero quizás el más obvio es el referente a la educación. Si definimos *inversión*, en un sentido amplio, como la utilización de recursos corrientes en actividades cuyos beneficios se esperan en el futuro, entonces está claro que una gran parte del gasto en educación debería ser computado como inversión. Aumenta claramente la capacidad productiva del país y por tanto facilita su crecimiento futuro. Sin embargo, la mayor parte del gasto en educación (principalmente sueldos de maestros) es contabilizado como un gasto de consumo.

Esta consideración viene al caso porque creo que es importante adoptar una visión más amplia del concepto de inversión si de verdad queremos evaluar la contribución del sector público a la capacidad productiva del

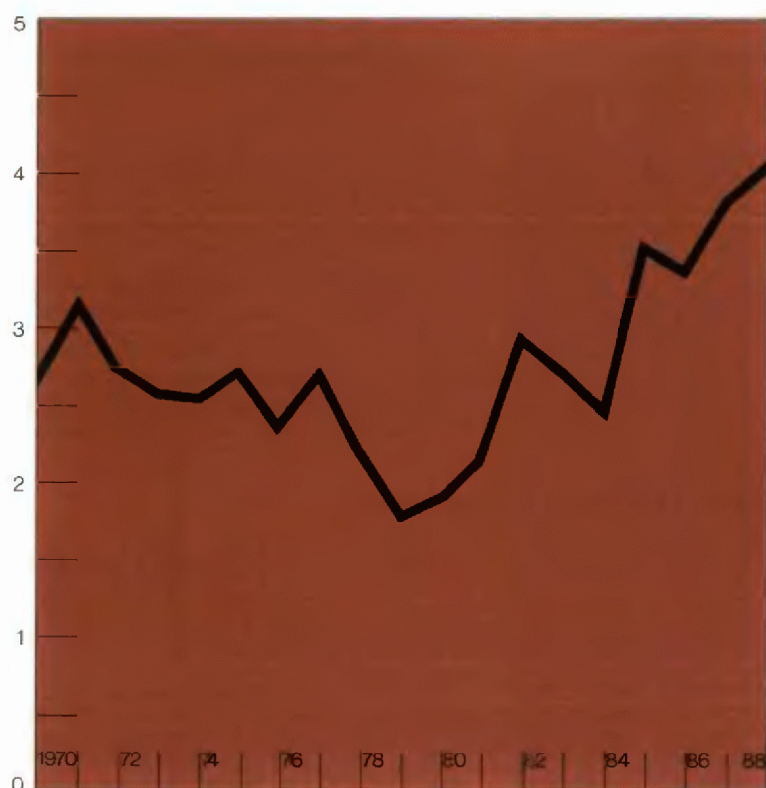
país. En este sentido, la sección II.4 avanza algunas estimaciones de la participación de las AA.PP. en el esfuerzo de capitalización del país que quizá sean poco convencionales, y que ciertamente son aproximativas, pero que, en mi opinión, son económicamente muy relevantes.

Sin embargo, el cuerpo central del trabajo se basa fundamentalmente en una definición estrictamente convencional del concepto de «inversión pública». En particular, a menos que se diga lo contrario, se identificará la *inversión pública*, en sentido estricto, con el concepto de *formación bruta de capital fijo (FBCF) de las administraciones públicas* de la Contabilidad Nacional. En Contabilidad Nacional se considera formación bruta de capital fijo «el valor de los bienes duraderos, destinados a fines no militares, adquiridos por unidades productoras residentes con el fin de utilizarlos durante más de un año en sus procesos de producción, incluyendo el valor de los servicios incorporados a los bienes de capital fijo». A pesar de las dificultades acabadas de mencionar, esta definición es la única que posee una cierta aceptación internacional y, por tanto, la que mejor facilita las comparaciones entre los distintos países.

II. EVOLUCION DE LA INVERSION PUBLICA EN EL PERIODO 1970-88

La primera cuestión que querría abordar es la referente a la evolución reciente de la inversión pública. Es asombroso comprobar cómo la simple inspección de los datos estadísticos pone en evidencia hechos muy significa-

GRAFICO 1
FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO
DE LAS AA.PP.
 (En porcentaje del PIB)



Fuente: Cuadro n.º 1.

tivos que, o bien están pasando desapercibidos, o se les da una importancia mucho menor que la que en mi opinión poseen.

El cuadro n.º 1 recoge la formación bruta de capital fijo (FBCF) de las administraciones públicas en el período 1970-88, en porcentaje del PIB, en relación con el total del gasto no financiero de las administraciones públicas, en relación con el total de la utilización de recursos reales por parte del sector público (consumo e inversión) y en relación

con el total de la FBCF de la economía.

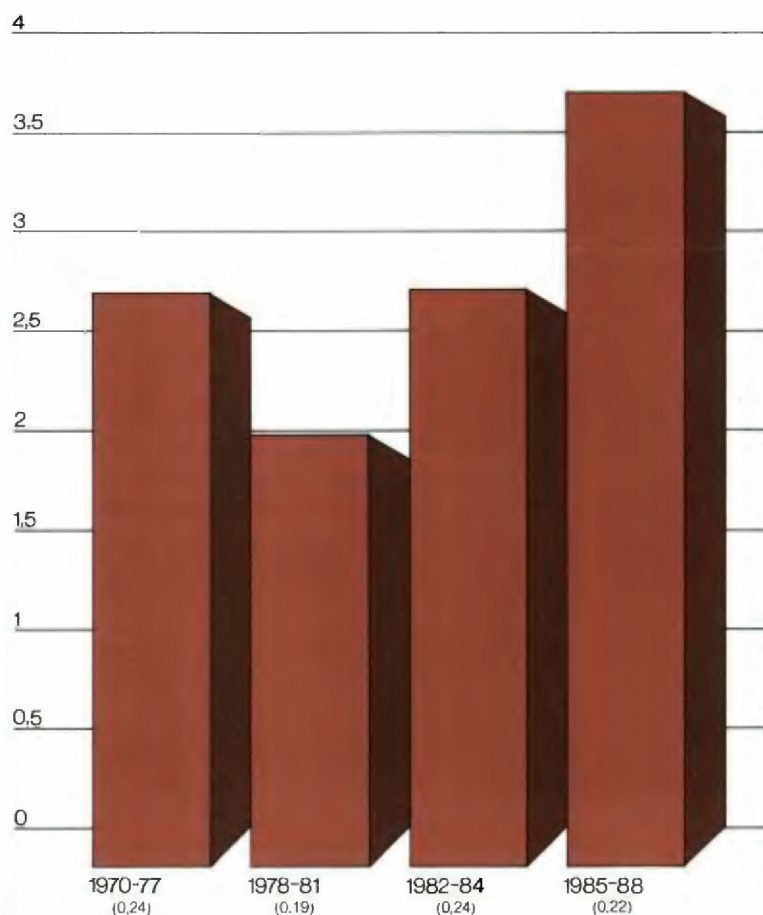
Los gráficos 1 y 2 muestran la participación en el PIB de la FBCF de las AA.PP. En los siete primeros años de la década de los setenta existe una relativa estabilidad en la participación de la inversión pública así entendida, que se sitúa en torno al 2,7 por 100. En el período 1978 a 1981 se observa, sin embargo, una fuerte caída de la citada participación, que pasa a representar, en media, un 2,0 por 100 del PIB.

A partir de 1982, y a pesar del poco dinamismo que se observa en la FBCF de las administraciones públicas, se logran recuperar los niveles de participación en el PIB observados en el período 1970-77, y no es sino a partir de 1985, una vez superados los momentos más difíciles del proceso de ajuste presupuestario, cuando la evolución de la FBCF de las administraciones públicas empieza a reflejar un importante salto cualitativo. En concreto, la participación en el PIB de esta variable vuelve a alcanzar en ese año niveles superiores al 3,0 por 100, fenómeno que no se producía desde el pico coyuntural de 1971. Dicha participación es del 3,6 por 100 en 1985, del 3,4 por 100 en 1986, del 3,8 por 100 en 1987, y previsiblemente alcanzará el 4,1 por 100 en 1988.

Los gráficos 3 y 4 muestran la participación de la FBCF en el gasto no financiero de las administraciones públicas en el período 1970-88. Existe, como se puede comprobar, una clara tendencia descendente que se agudiza en el período 1978-1982. A partir de esta última fecha, sin embargo, la participación de la FBCF en el gasto no financiero de las administraciones públicas inicia una ligera tendencia ascendente que se acentúa en los últimos años. La explicación de la anterior evolución, en particular del moderado crecimiento desde 1982, hay que buscarla en la fuerte expansión que en todo el período analizado se produce en el gasto no financiero de las administraciones públicas, principalmente en sus componentes de transferencias corrientes e intereses.

Por ello, quizás una medida mejor de la importancia de la inversión pública en el volumen total de recursos detraídos del uso del

GRAFICO 2
FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO
DE LAS A.A.P.P.
 (En porcentaje del PIB)



nes, una cierta estabilidad de esta participación en la década de los 70. A partir de 1980, sin embargo, y coincidiendo con la fuerte caída de la inversión en estos años, se inicia un período de clara recuperación, alcanzándose en 1983 la tasa del año 1971. En el período 1985-87 se vuelve a observar el importante salto cualitativo en la FBCF de las administraciones públicas, lográndose unas tasas de participación en la inversión total de la economía cercanas al 18 por 100. La anterior evolución implica que, a pesar del poco dinamismo observado en la inversión pública en los primeros años de la década de los 80, esta variable pudo compensar, aunque ligeramente, la fuerte caída de la inversión del sector privado de la economía.

1. La inversión pública versus la inversión privada

Los cuadros n.º 2 y 3 y los gráficos 9 a 11 muestran los mismos datos comentados hasta ahora, pero haciendo hincapié en la comparación entre la inversión pública y la inversión privada. Esta comparación, como puede comprobarse de forma clara en el cuadro n.º 2, pone en evidencia dos hechos muy claros:

a) *El ritmo de crecimiento de la inversión, tanto pública como privada, ha sido mucho más vivo durante los últimos tres años que en períodos anteriores.* Si consideramos el período 1970-1988 en su totalidad, la tasa de crecimiento anual es del 2,3 por 100 en términos reales. En los últimos tres años, en cambio, esta tasa se ha situado en casi el 12 por 100. Parece, pues, haberse roto la larga fase descendente del ciclo que se había iniciado en 1975

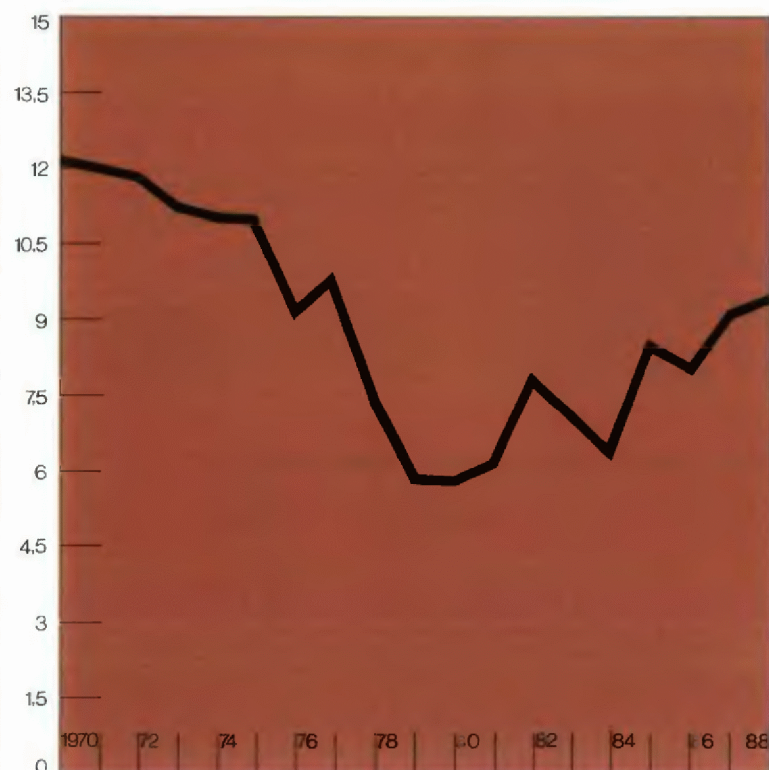
sector privado por las administraciones públicas se obtenga comparando dicha inversión con el total de gastos excluyendo intereses y transferencias. Los gráficos 5 y 6 muestran el resultado de este ejercicio, donde puede comprobarse que, en efecto, parte del moderado crecimiento a partir de 1982 viene explicado por el aumento de gastos de transferencias y de intereses. Del total de recursos reales detraídos

al sector privado, la inversión suponía un 15,8 por 100 en 1982, mientras que supone un 19,2 por 100 en 1988.

La última comparación que queremos realizar con los datos del cuadro n.º 1 se refiere a la participación de la FBCF de las administraciones públicas en la FBCF total de la economía. Esto se hace en los gráficos 7 y 8, que muestran, aunque con oscilacio-

**GRAFICO 3
PARTICIPACION DE LA FORMACION BRUTA
DE CAPITAL DE LAS AA.PP. EN EL GASTO
NO FINANCIERO DE LAS AA.PP.**

(En porcentaje)



Fuente: Cuadro n.º 1.

(ver gráficos 9 y 11). Es interesante, sin embargo, señalar que hasta el último año (1988) no se habrán alcanzado las tasas de inversión total que existían en el pico del ciclo anterior, en 1974.

b) *La inversión pública ha actuado en el pasado con un marcado carácter anticíclico. Como puede verse en el cuadro n.º 2, cuando la inversión privada ha ido bien, la pública se ha retraído en términos relativos, y cuando la inversión privada ha decaído,*

la pública ha actuado de forma compensadora. En el cuadro número 2, el período 1970-1988 se divide en tres subperíodos que corresponden a tres fases del ciclo de inversión según la evolución del componente privado de ésta (gráfico 11). El primer subperíodo es uno de auge que va desde 1970 a 1974, fecha en que la inversión privada y total alcanzan sus cotas más altas. El segundo subperíodo es el que va de 1974 a 1985, y recoge quizá la expresión más plástica de lo que

ha sido la peor y más larga crisis soportada por la economía española en los últimos tiempos. El último subperíodo capta la rápida y fuerte recuperación de la inversión en los últimos tres años. Tanto en el cuadro n.º 2 como en los gráficos 9 a 11 se ve claramente que el ciclo viene en gran medida determinado por el componente privado, mientras el componente público muestra un perfil mucho más constante, aunque con una clara tendencia creciente. Por subperíodos, el carácter relativamente anticíclico de la inversión pública queda puesto de manifiesto sin ningún tipo de duda. En el primer período de auge, frente a un crecimiento anual del 8,6 por 100 para la inversión privada, tenemos un crecimiento de sólo el 4,8 por 100 para la pública. En cambio, en el período de declive la privada *decae* a una tasa anual del 3,2 por 100, mientras que la pública *crece* al 4,5 por 100. En el último período, los dos componentes crecen a tasas muy vivas; pero incluso aquí se ve el mayor dinamismo en la fase ascendente de la inversión privada frente a la pública (12,4 por 100 *versus* 8,8 por 100).

2. La distribución de la inversión pública por administraciones

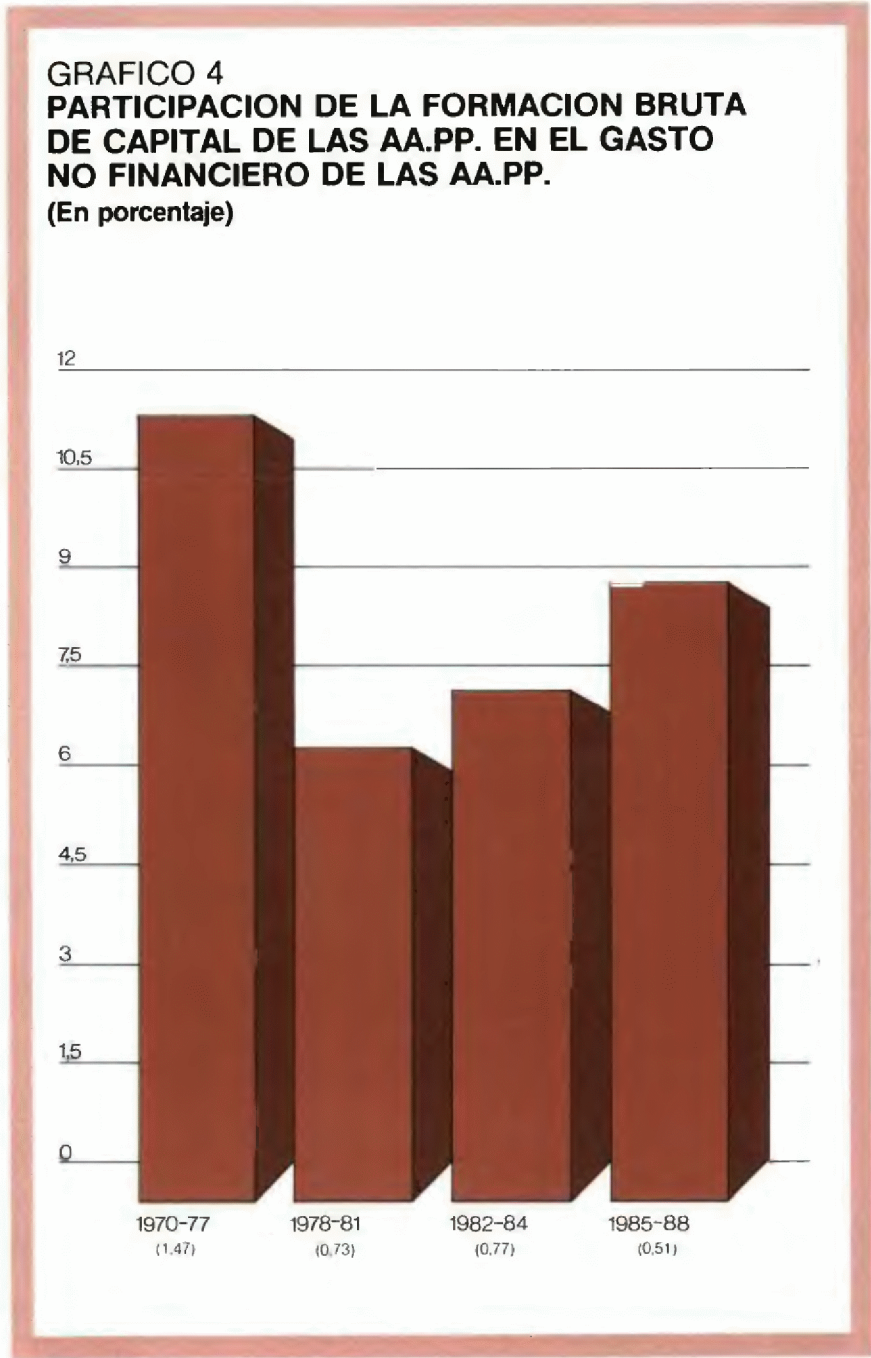
Detrás de la evolución global que acabamos de comentar se esconden aspectos importantes que es necesario resaltar para una mayor comprensión de la evolución de la variable que estamos analizando. Me estoy refiriendo, en concreto, a la distribución por agentes de la FBCF de las administraciones públicas.

En esta cuestión ha existido un *profundo proceso de transforma-*

ción derivado de la nueva organización territorial del Estado. En concreto, y como puede observarse en el cuadro n.º 4 y en el gráfico n.º 12, de un reparto en 1980 del 70-30 por 100 de la FBCF de las administraciones públicas entre administraciones públicas centrales y entes territoriales, se pasa en 1986 a un reparto 35-65 por 100. El importante incremento en la participación de los entes territoriales en la formación bruta de capital fijo se debe, fundamentalmente, al creciente papel de las comunidades autónomas, ya que la participación de las corporaciones locales en el total de la FBCF de las administraciones públicas muestra gran estabilidad en el período 1980-86. Este es, sin duda alguna, un cambio cuya trascendencia es tal que poseemos todavía poca perspectiva para poder evaluar todas sus consecuencias.

La creciente pérdida de peso de la FBCF de las administraciones públicas centrales no significa que el papel de estas administraciones en el proceso de inversión haya dejado de ser importante. Todo lo contrario: como consecuencia del proceso de descentralización realizado, las administraciones públicas centrales deben asumir de forma creciente un papel marcadamente estratégico en el desarrollo del potencial productivo futuro del país. La importancia de aspectos como la red básica de carreteras, el transporte ferroviario o las telecomunicaciones, todas ellas materias de competencia de las administraciones públicas centrales, hará que esta función estratégica y coordinadora acabe convirtiéndose en la labor esencial de la Administración central en el campo de la inversión.

Este es un campo donde se



están produciendo cambios muy sustanciales en lo relativo a la toma de decisiones sobre la inversión pública y cuyos resultados deberían ser, por una parte, un mayor acercamiento de las obras de inversión a las necesidades locales y regionales y, por la otra, la asignación de un papel

coordinador para la Administración central que hasta ahora no había existido.

En mi opinión, el aspecto coordinador y programador de la Administración central será esencial en el futuro. La mayor autonomía de gasto ha dado a las

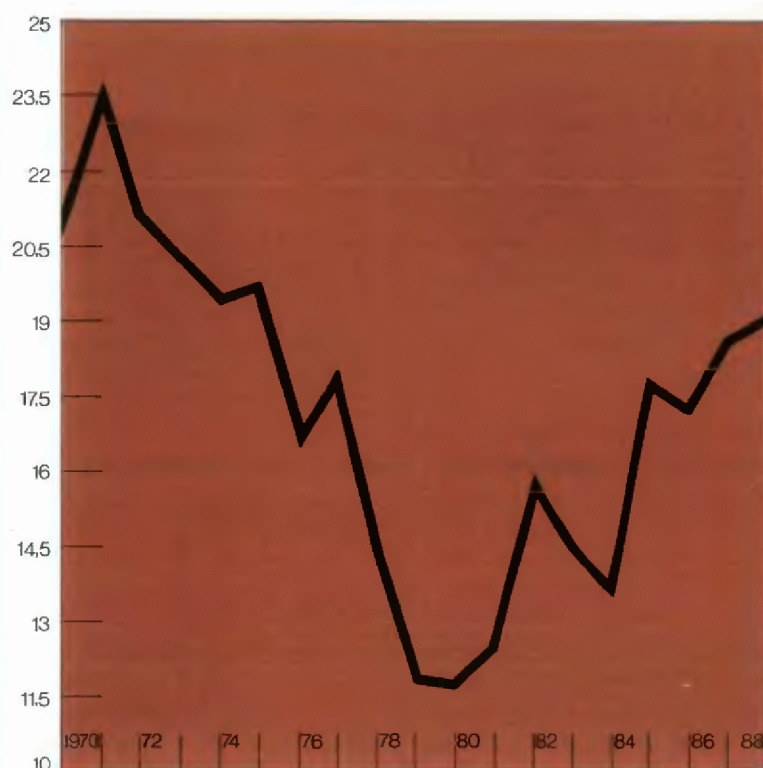
comunidades autónomas importantes grados de libertad en la toma de decisiones de inversión. Como es evidente, sobre todo en obras de infraestructura, el rendimiento económico de esta inversión (o incluso el mismo rendimiento social) depende esencialmente de la complementariedad entre las decisiones de las distintas administraciones. Esta cuestión figura de forma prominente en la agenda de trabajo de la presente Administración y, como se considera en la sección III de este trabajo, ha condicionado significativamente el apartado organizativo del proceso de planificación y presupuestación en España.

3. Algunas comparaciones internacionales

Como se menciona en la introducción de este trabajo, la utilización de la FBCF como medida de la inversión pública permite hacer comparaciones internacionales. Los cuadros n.º 5 a 7 muestran algunas de estas comparaciones utilizando los datos suministrados por los países participantes en la *European Conference on Medium Term Economic Assessment*, celebrada en Roma en 1987. Como se observará en los cuadros, esta comparación no incluye la totalidad de los países europeos, aunque sí los más importantes. Los principales comentarios a realizar, a partir de esta breve comparación internacional, son los siguientes:

a) La participación de la FBCF en el PIB, en el gasto no financiero de las administraciones públicas y en la FBCF global de la economía está muy correlacionada con el grado de desarrollo.

GRAFICO 5
PARTICIPACION DE LA FORMACION BRUTA DE CAPITAL DE LAS AA.PP. EN EL GASTO DE LAS AA.PP. NETO DE TRANSFERENCIAS
(En porcentaje)



Fuente: Cuadro n.º 1.

En general, son las economías europeas menos desarrolladas las que muestran mayores porcentajes de participación en los tres índices analizados.

b) Por lo que se refiere al porcentaje de participación de las inversiones públicas en el PIB (cuadro n.º 5), se observa que en el entorno de países europeos se produce una disminución general de esta participación. España, por el contrario, es el único país de los considerados en el que se observa un importante incremento

en los últimos años del período analizado.

c) El porcentaje de participación de la FBCF en el gasto no financiero de las administraciones públicas (cuadro n.º 6) experimenta en todos los países importantes caídas respecto a los niveles alcanzados en los primeros años de la década de los 70. Estas caídas, sin embargo, parecen ser mayores en las economías que disfrutaban de un mayor nivel de desarrollo. Por otra parte, el proceso de reducción que co-

mentamos parece desacelerarse en la década de los 80 en los países de la banda inferior del cuadro que analizamos.

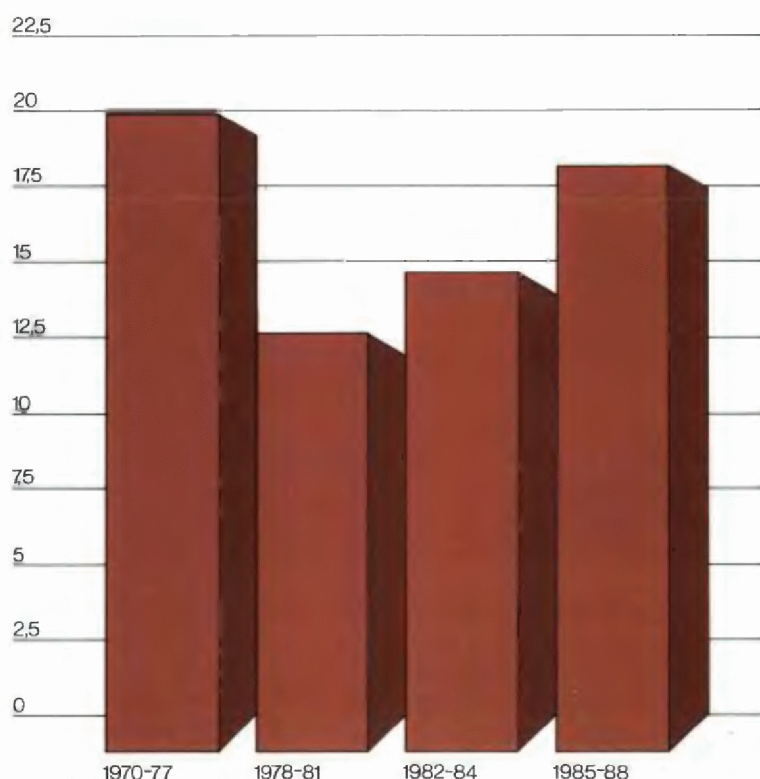
d) Por último, la mayoría de los países analizados muestran caídas en la participación de la FBCF de las administraciones públicas en la FBCF global de la economía (cuadro n.º 7). Sólo en los casos de Francia, Italia, Finlandia, Grecia y España esta variable muestra, en los primeros años de la década de los 80, niveles superiores a los alcanzados en los primeros años de la década de los 70, siendo este fenómeno más acusado en los casos de Grecia y España.

4. Un concepto más amplio de inversión

En un sentido amplio, la inversión es toda aquella utilización de recursos en actividades cuyo rendimiento no es inmediato. Cuando invertimos, no sólo aplazamos el consumo de estos recursos para el futuro, sino que además esperamos (en la medida en la que esta inversión sea rentable) que dicho consumo futuro sea mayor que el que ahora permitirían estos recursos. Es en este sentido en el que la inversión aumenta nuestra capacidad de crecimiento, al abrir mayores posibilidades de consumo futuro a cambio de una mayor tasa de ahorro en el momento presente.

Si estamos de acuerdo con estas consideraciones, es difícil aceptar que lo único que aumenta la capacidad de crecimiento de un país son los gastos en activos físicos. Es evidente que, entre otros, parte de los gastos en, por ejemplo, educación también tienen esta propiedad. Otro ejemplo lo constituyen las

GRAFICO 6
PARTICIPACION DE LA FORMACION BRUTA DE CAPITAL DE LAS AA.PP. EN EL GASTO DE LAS AA.PP. NETO DE TRANSFERENCIAS
(En porcentaje)



transferencias de capital. Es claro que, en la medida en que vayan destinadas a financiar inversión, estas transferencias, sean al sector privado o al público, deberían contabilizarse como parte de la contribución de las administraciones públicas a la formación del *stock* de capital de la economía. Por ello, antes de pasar a considerar el proceso institucional de decisión acerca de la inversión pública, es interesante hacer algunas consideraciones

sobre la evolución de la inversión pública considerada en este sentido amplio; es decir, incluyendo, además de la FBCF, las transferencias de capital y los gastos en educación. Este es un problema importante al que en el pasado se le ha dedicado muy poca atención. Naturalmente, sería ingenuo pensar que los rápidos y aproximados cálculos que se presentan a continuación pueden cerrar esta cuestión. Estos deben únicamente ser interpre-

tados a título de ilustración y con la finalidad de animar el debate sobre esta cuestión.

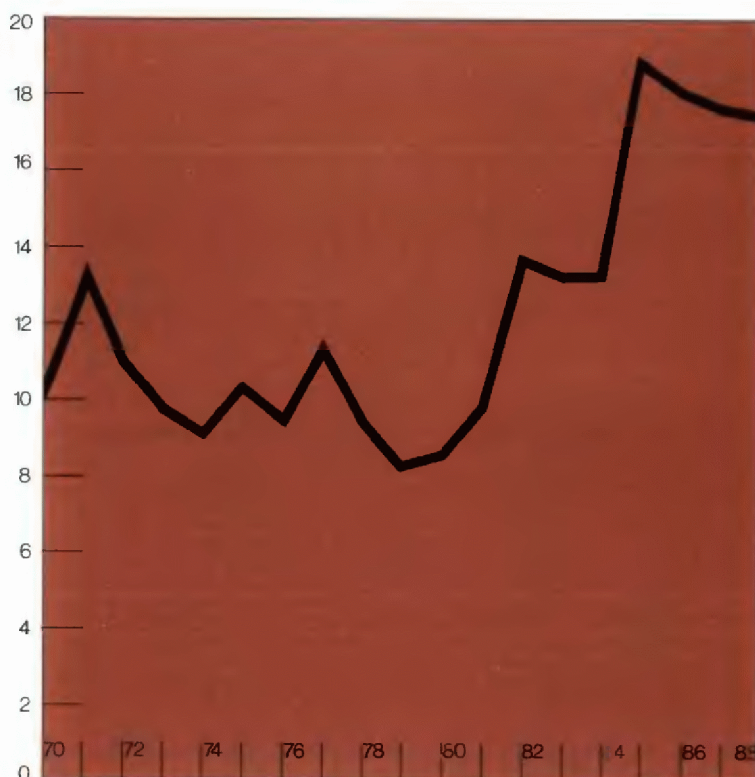
El cuadro n.º 8 y el gráfico 13 muestran la diferencia que esta concepción más amplia de la inversión podría suponer para nuestra percepción de lo que las administraciones públicas contribuyen a la capitalización de la economía. Si consideramos únicamente la FBCF, esta contribución se sitúa en 1987 sólo al 3,8 por 100 del PIB, y ha experimentado desde 1979 un crecimiento medio a razón de 0,25 puntos por año. Si además añadimos las transferencias de capital, la contribución en 1987 crece al 5,8 por 100 del PIB, a razón de 0,34 puntos por año. Y si, finalmente, consideramos también los gastos en educación, la contribución crece a un 9,1 por 100 del PIB, con un crecimiento medio de 0,39 puntos por año.

III. LA INVERSION PUBLICA EN EL PROCESO DE PLANIFICACION Y PRESUPUESTACION

En el pasado se ha hablado con mucha insistencia y con gran lujo de detalles de los enormes cambios que han existido en el campo de los ingresos públicos, tanto en lo referente a la normativa asociada a los mismos como a su gestión. Sin embargo, y aunque ello ha suscitado mucho menos interés por parte del público, ha existido una verdadera revolución tanto en el diseño como en la gestión y el control del proceso de planificación y control del gasto público.

Por lo que respecta a la gestión y al control, la implantación hace tres años del Sistema Informático

**GRAFICO 7
PARTICIPACION DE LA FORMACION BRUTA DE CAPITAL DE LAS AA.PP. EN LA FORMACION BRUTA DE CAPITAL DE LA ECONOMIA
(En porcentaje)**



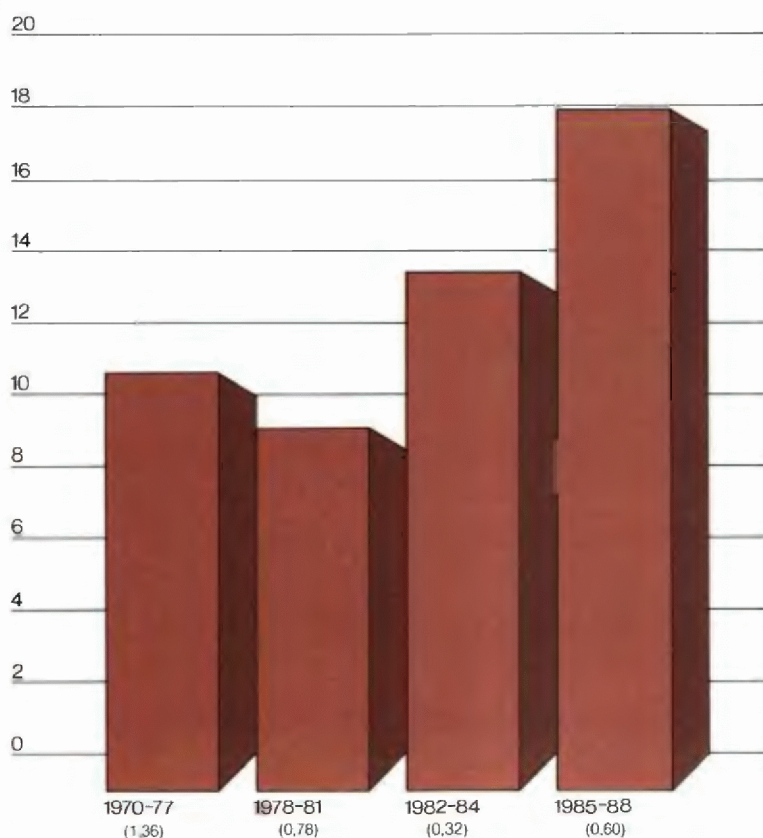
Fuente: Cuadro n.º 1.

de Contabilidad de las Organizaciones Públicas (SICOP), ha colocado a la Administración española entre las técnicamente más adelantadas del mundo en lo que respecta a la presupuestación, gestión, seguimiento y control de todo el proceso presupuestario. Tanto es así que, aunque no se han explotado todavía todas sus potencialidades, este sistema nos permite una enorme flexibilidad y rapidez en la elaboración del Presupuesto, en la gestión de las modificacio-

nes del mismo, en el seguimiento y control del gasto, y en la elaboración de las estadísticas correspondientes. Existen muy pocos países en el mundo que a la semana de acabado el mes puedan suministrar datos exactos de la evolución del déficit de caja, con todo lujo de detalles acerca de la marcha de los distintos ingresos y gastos que lo conforman.

Pero la técnica serviría de muy poco si el proceso de decisión al

GRAFICO 8
PARTICIPACION DE LA FORMACION BRUTA
DE CAPITAL DE LAS AA.PP. EN LA FORMACION
BRUTA DE CAPITAL DE LA ECONOMIA
 (En porcentaje)



curso disponibles a los objetivos finales que con ellos se deseaba alcanzar.

En algunas áreas de actividad de la Administración (por ejemplo, en educación, justicia, sanidad, cultura y seguridad ciudadana), en donde los gastos de inversión constituyen únicamente una parte (y no necesariamente la más importante) del proceso de producción y suministro de bienes públicos, esta disociación entre gastos corrientes y gastos de inversión ha tendido a generar inconsistencias presupuestarias entre las distintas categorías de gasto y los objetivos propuestos. Con ello, la fuerte e inevitable correlación entre inversión y gasto corriente, que de forma natural se produce en estas áreas, no siempre ha podido ser adecuadamente tomada en consideración.

Por otra parte, en aquellas otras áreas de actividad en las que la inversión constituye la práctica totalidad del gasto necesario para alcanzar determinados objetivos —como por ejemplo transporte, vivienda, regadíos y capacidad productiva industrial—, el proceso de presupuestación se ha visto afectado por importantes transformaciones organizativas e institucionales que han condicionado de forma importante la efectividad de los instrumentos de análisis y decisión existentes.

En general, las nuevas circunstancias institucionales y organizativas planteadas por la consolidación del Estado de las autonomías, y por nuestra integración en la CEE hacen necesario revisar el proceso de planificación-presupuestación para incrementar su capacidad de introducir racionalidad económica en las decisiones del gasto público. Quisiera, aunque de

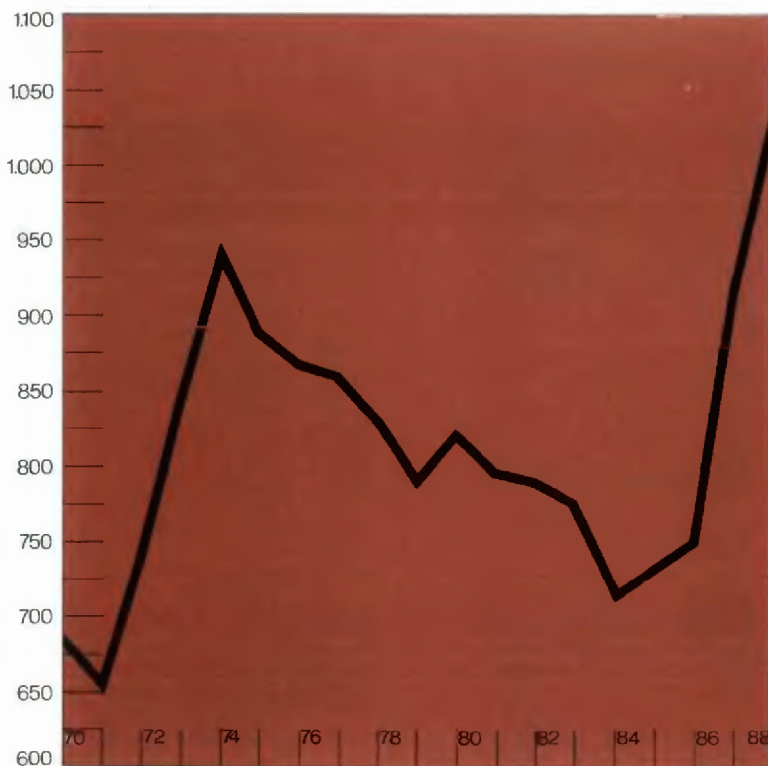
que debe servir de instrumento estuviera mal concebido. Este, afortunadamente, creo que no es el caso de nuestro país. También en este aspecto ha habido cambios de mucha envergadura, cuyo alcance estamos justamente ahora comenzando a notar.

Un problema importante del

proceso de elaboración presupuestaria, puesto de manifiesto por la experiencia reciente, ha sido la determinación desvinculada de los créditos destinados a financiar la inversión pública, por una parte, y las restantes categorías de gasto, por la otra. Esta situación ha dificultado la posibilidad de asociar, de forma clara y global, la asignación de los re-

**GRAFICO 9
LA INVERSION TOTAL EN ESPAÑA
1970-1988**

(En miles de millones de pesetas de 1970)



Fuente: Cuadro n.º 3.

forma muy breve, hacer algunas consideraciones acerca del alcance de esta revisión, así como de las actuaciones específicas que implica.

Un cambio de esta naturaleza afecta a todos los aspectos del proceso de presupuestación y supone la adopción no sólo de nuevas técnicas, sino también de una forma radicalmente distinta de aproximarse a la elaboración del Presupuesto, que debe inducir transformaciones orgánicas y de gestión. Supone establecer como

guía fundamental la serie de objetivos a cumplir, dejando las cuestiones de quién va a llevarlos a cabo o de qué categoría económica de gastos será necesaria para su realización como implicaciones subordinadas a decisiones más fundamentales acerca de la priorización de estos objetivos.

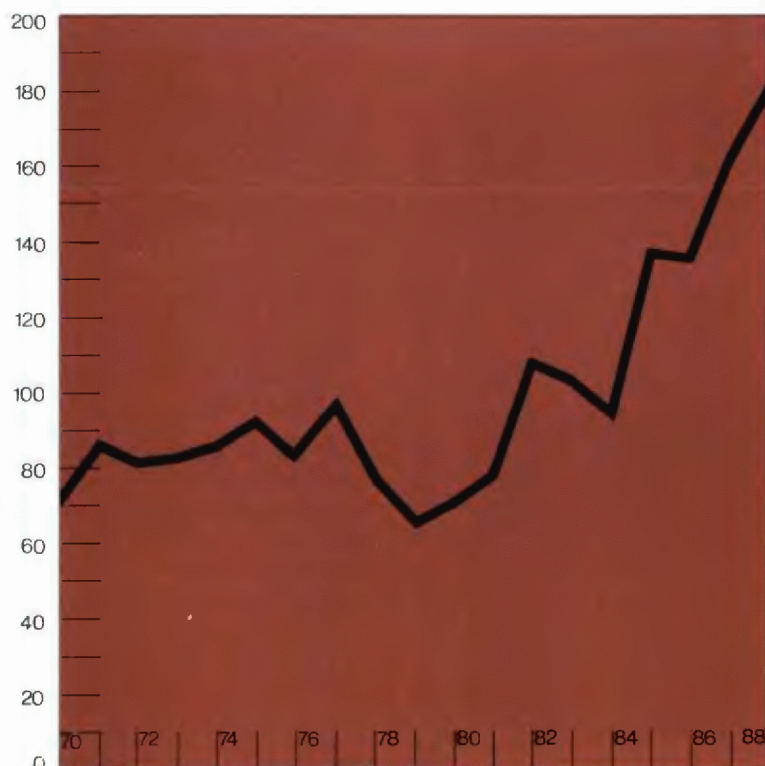
Estos cambios son difíciles de realizar, tanto por la inercia de prácticas anteriores como por la servidumbre que impone la existencia de una organización insti-

tucional no necesariamente orientada a la ejecución de programas de gasto. Por ello, el proceso hacia la presupuestación por programas, aunque ha experimentado avances significativos, está abierto, y requerirá todavía algunos años para extraer de él sus evidentes potencialidades. El avance en este proceso de consolidación será perceptible en la medida en que los órganos de decisión política adopten la nomenclatura y las clasificaciones del presupuesto por programas para explicitar sus decisiones y alternativas, y en la medida en que estas clasificaciones informen la estructura orgánica de la Administración que debe ejecutar y administrar los correspondientes recursos.

El proceso de planificación-presupuestación que está actualmente en marcha trata de dar un paso importante en este proceso de consolidación, a través de la creación de las comisiones funcionales de gasto y de las comisiones de programas de gasto, y de su inclusión explícita dentro de dicho proceso. Pero, por otra parte, el mismo proceso prevé también la continuidad, y aún la potenciación, de instrumentos claramente fundamentados en características económicas del gasto, como el Comité de Inversiones Públicas (CIP).

Esta coexistencia está perfectamente justificada. Aún cuando la presupuestación por programas esté plenamente lograda, el análisis de las implicaciones del Presupuesto en lo referente a la naturaleza económica de los gastos resultantes seguirá teniendo importancia en orden a evaluar los efectos globales del mismo sobre las magnitudes macroeconómicas. Es más, dado nuestro nivel de desarrollo, es perfectamente concebible que las nece-

GRAFICO 10
LA INVERSION PUBLICA EN ESPAÑA
1970-1988
 (En miles de millones de pesetas de 1970)



Fuente: Cuadro n.º 3.

sidades de aumento de la capacidad productiva del país, y por tanto el volumen de inversión, sigan siendo, en sí mismos, por lo menos durante un tiempo, objetivos propiamente dichos del proceso de planificación-presupuestación. Por ello, es importante clarificar el sentido en el que, dentro de una presupuestación por objetivos, las actuaciones inversoras deben seguir mereciendo una especial consideración cuando constituyen

elementos identificadores de alternativas susceptibles de ser evaluadas en sí mismas.

El proceso conjunto de planificación-presupuestación tiene su justificación en la introducción de racionalidad económica en las decisiones de gasto que anualmente se plasman en la Ley de Presupuestos. Esto significa, en esencia, tres cosas:

a) identificar los objetivos sociales y económicos a satisfacer,

así como el horizonte en que pueden ser alcanzados;

b) tratar de que las decisiones presupuestarias anuales sean consistentes con dichos objetivos, y

c) conseguir dichos objetivos dentro de los plazos previstos, y al menor coste posible.

Las consideraciones anteriores hacen referencia a todo tipo de gastos (tanto corrientes como de inversión) y, sobre todo, a la adecuada combinación de los mismos, por lo que la introducción de racionalidad económica no debería exigir *per se* un tratamiento específico para los gastos de inversión. Sin embargo, existen dos consideraciones específicas que aconsejan dedicar una especial atención a la selección de alternativas presupuestarias para la inversión pública:

a) el carácter típicamente plurianual de los compromisos de inversión y las consecuencias de futuros gastos corrientes que aquéllos conllevan, y

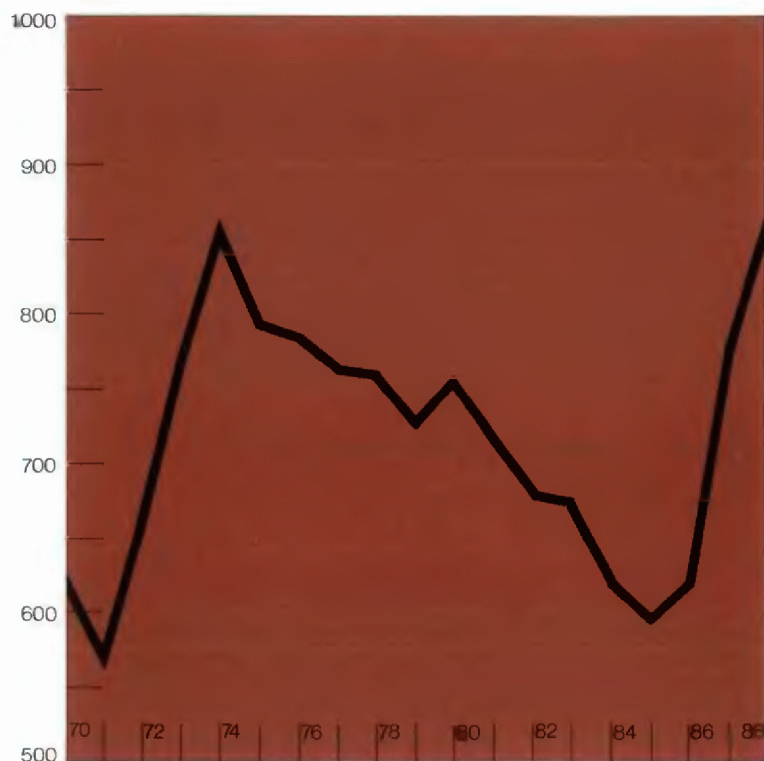
b) el efecto de la inversión sobre la capacidad productiva de la economía y, por tanto, sobre su tasa potencial de crecimiento.

La primera consideración sugiere que, a efectos de tener una noción clara de cuáles son los compromisos futuros adquiridos, es necesario analizar con un cierto detalle el desarrollo temporal de los gastos de inversión. Para que ello pueda hacerse con un mínimo grado de operatividad, es necesario descender al nivel de proyectos específicos, con información sobre sus características y sobre los requerimientos del detalle temporal de gasto necesario para realizarlos.

La segunda consideración hace referencia a la naturaleza estratégica de la elección entre con-

**GRAFICO 11
LA INVERSION PRIVADA EN ESPAÑA
1970-1988**

(En miles de millones de pesetas de 1970)



Fuente: Cuadro n.º 3.

sumo e inversión, a efectos de conseguir unos determinados objetivos de crecimiento para la economía. La adopción de determinados objetivos referentes a tasas futuras de crecimiento del PIB debe ser consistente con las previsiones que se hagan acerca de la evolución de la inversión privada y con las decisiones que se tomen acerca del volumen de inversión pública. La necesidad de prever con tiempo la existencia de proyectos adecuados para

cumplir con estos objetivos de inversión es una razón adicional para conceder una especial atención a la presupuestación de este tipo de gasto.

La conclusión de los puntos anteriores es que, dadas unas necesidades sociales y dados unos objetivos macroeconómicos, es necesario plasmar las consecuencias presupuestarias de los mismos dentro de unos escenarios que prevean, a grandes rasgos,

los requerimientos de consumo e inversión por parte del sector público. Por otra parte, dadas las especiales características de los proyectos de inversión, es necesario, en lo que se refiere a este tipo de gastos, descender a un nivel detallado de presupuestación temporal, procurando identificar un *stock* de proyectos de inversión que, a la vez que social y económicamente rentable, sea consistente con los requerimientos macroeconómicos adoptados.

Desde hace dos años, el proceso de planificación-presupuestación que intenta satisfacer estos principios generales se articula, como indicábamos, alrededor de tres instancias básicas: las *comisiones funcionales del gasto*, las *comisiones de programas de gasto* y el *Comité de Inversiones Públicas*.

Las *comisiones funcionales de gasto* están presididas por el Secretario de Estado de Hacienda, y forman parte de ellas los subsecretarios de los distintos ministerios y el Secretario General de Planificación y Presupuestos, siendo vocales natos los directores generales de Planificación y de Presupuestos. Estas comisiones son los instrumentos básicos de programación y los que deberían, por tanto, identificar los objetivos socio-económicos fundamentales a obtener, así como delimitar las grandes opciones a tomar y los recursos globales a dedicar con respecto a cada uno de estos objetivos. El ámbito transversal de estos grupos abarca la totalidad del espectro de gastos presupuestarios, y su ámbito temporal se extiende al medio plazo. Son, pues, verdaderos instrumentos de planificación de la actuación del sector público en el medio plazo y órganos básicos de decisión de la

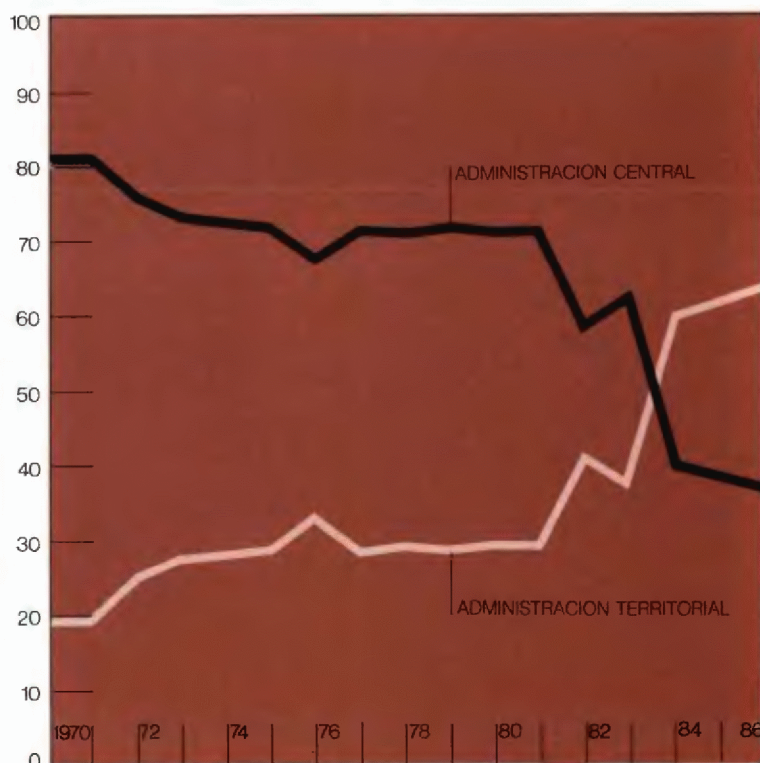
presupuestación por programas. Su funcionamiento debería llevar no sólo a una mejor asignación de los recursos, sino también a facilitar la decisión del Consejo de Ministros, y del Parlamento en última instancia, acerca de qué objetivos socio-económicos deben ser calificados como prioritarios y en qué medida éstos deben ser presupuestariamente atendidos.

Las *comisiones de programas de gasto* se establecen a un nivel más técnico y son presididas por el Secretario General de Planificación y Presupuestos; forman parte de ellas los directores generales responsables de cada uno de los programas bajo análisis. En estas comisiones es donde se evalúan de forma detallada todos los programas de gasto y donde, siguiendo las orientaciones emanadas de las comisiones funcionales de gasto, se establecen las propuestas de crédito presupuestario correspondientes. Estas comisiones, a su vez, establecen una diferencia entre los programas de gasto según sean o no eminentemente inversores. Es decir, tratan de distinguir entre aquéllos en los que la inversión es un fin en sí misma (como puede ser el gasto en infraestructuras) y aquéllos en los que la inversión es simplemente un medio para, juntamente con otros gastos, conseguir otros fines. Los últimos son evaluados en el seno de las mismas comisiones de programas, mientras que los primeros son remitidos al *Comité de Inversiones Públicas*.

El *Comité de Inversiones Públicas*, por último, es la instancia encargada de evaluar y seleccionar los programas fundamentalmente inversores y los distintos proyectos de inversión que los componen. Es, pues, en este Co-

GRAFICO 12 DISTRIBUCION POR AGENTES DE LA FORMACION BRUTA DE CAPITAL DE LAS AA.PP.

(En porcentaje sobre el total)



Fuente: Cuadro n.º 4.

mité, presidido también por el Secretario General de Planificación y Presupuestos y bajo la secretaría del Director General de Planificación, donde el rendimiento económico y social de los distintos proyectos es evaluado y donde se elabora el programa de inversiones públicas con un horizonte cuatrienal.

El CIP se creó en 1979 con el fin de potenciar la capacidad inversora de las administraciones públicas como parte de su ac-

tuación compensatoria y anticíclica de los efectos de la crisis económica. Con ello se pretendía compensar la atonía inversora del sector privado, incrementando la inversión pública como forma de impulsar la actividad económica y la generación de empleo.

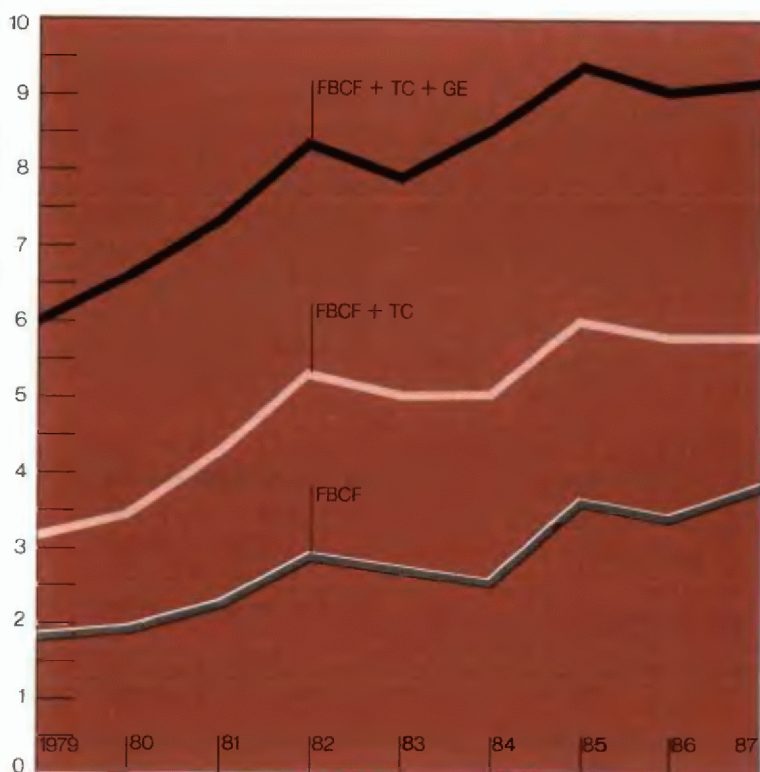
En esas circunstancias, la restricción activa para la inversión pública no era de carácter financiero. Era más bien la planteada por la carencia de proyectos concretos, identificados y valorados

técnica y económicamente, que pudieran ser acometidos rápidamente, y por la capacidad de la Administración que debía ejecutarlos. De nada servía disponer de créditos presupuestarios para inversiones si éstos no se materializaban en ejecuciones reales de obras. Y estas ejecuciones exigían un proceso técnico-económico-administrativo que debía ser impulsado y controlado. El CIP nace, por tanto, como un instrumento destinado a potenciar el proceso inversor público seleccionando proyectos y efectuando un seguimiento de su ejecución.

Este papel del CIP, que en su momento fue positivo y necesario como elemento vitalizador de la inversión pública, debe adaptarse a la transformación de la realidad financiera y organizativa del sector público y de sus mecanismos y sistemas de presupuestación, corrigiendo una serie de disfunciones que se han ido produciendo.

Una de ellas ha sido, en el pasado, la de derivar el funcionamiento del CIP hacia un instrumento para presupuestar los créditos de determinados capítulos con independencia de los otros. Este sistema de presupuestación «por capítulos económicos» es difícilmente compatible con la lógica de presupuestación por programas o por objetivos del gasto que se pretende aplicar desde 1984. Esta lógica obliga a poner el énfasis del proceso presupuestario más en los objetivos del gasto que en la clasificación económica de sus componentes. Ello implica distinguir claramente entre la inversión pública, que prácticamente en sí misma constituye un objetivo del gasto (el desdoble de la autovía Madrid-Barcelona, por ejemplo), y aquellos gastos y actuaciones in-

GRAFICO 13
EL GASTO DE CAPITAL DE LAS AA.PP.:
CONCEPTOS NORMAL Y AMPLIADO
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Cuadro n.º 8.

versoras que constituyen un medio necesario para conseguir el objetivo que se persigue, y que solamente son útiles si van acompañados de otros medios igualmente necesarios para conseguir dicho objetivo. El paradigma de este caso es la escuela que se construye para escolarizar la población, que puede ser sustituida por un alquiler o por la compra de un edificio ya construido, y que de nada sirve si no se dispone además de maestros, de tiza y de calefacción. El objetivo de la inversión «escuela» no es

dar trabajo a las empresas constructoras, sino facilitar la escolarización.

Esta situación, en mi opinión, ha contribuido a generar ideas simplistas frente al gasto que se han transmitido a la opinión pública y al debate político. La idea de que el gasto público «corriente» es «malo» y debe ser reducido, y de que el gasto público en «inversión» es «bueno» y debe ser potenciado es un ejemplo de este tipo de planteamiento. En el límite, el primero se asocia,

de forma más o menos inconsciente, con el despilfarro de las administraciones públicas y el segundo con la generación de empleo productivo.

La extrapolación de este razonamiento ha conducido a no pocos absurdos presupuestarios, acentuados por la dificultad inherente a distinguir lo que constituye gasto corriente de lo que constituye gasto de capital en el contexto de la actuación de las administraciones públicas. Es evidente que, en términos de gasto público, el concepto de inversión no puede ser necesariamente asociado a la existencia de activos reales fijos, como tiende a serlo en la lógica contable de las unidades empresariales privadas, sino que debe más bien asimilarse a aquellos gastos cuyo rendimiento, no necesaria ni directamente apropiable por el Estado, se espera en un horizonte temporal futuro. Los gastos educativos, como he mencionado anteriormente, no se traducen en ningún activo real fijo, y sin embargo con ellos estamos realmente contribuyendo a la futura capacidad productiva del país.

Otro problema importante al que ha debido enfrentarse el CIP es el planteado por la *profunda transformación de la estructura del Estado como consecuencia del proceso autonómico, y la interacción del Presupuesto español con el de la CEE después de la adhesión*. Estas circunstancias inducen también a proponer importantes cambios en la lógica presupuestaria y en el proceso de elaboración del programa de inversiones públicas, así como en la coordinación de las actuaciones de los tres niveles de la Administración (autonómica, estatal y comunitaria). En particular, la administración de los recursos del FEDER y la determina-

ción de los proyectos que deben ser financiados con este fondo, el establecimiento de acuerdos con las comunidades autónomas para la concreción en proyectos de los recursos del FCI y la interacción entre ambos fondos, como consecuencia del pacto acerca del sistema definitivo de financiación de las CC.AA., requieren una revisión y potenciación de la capacidad de análisis de los proyectos de inversión por parte del CIP, de acuerdo con lo que constituía su vocación y su objetivo original y con su papel como centro coordinador por excelencia entre las actuaciones de la Administración central y las de las comunidades autónomas.

IV. PERSPECTIVAS DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA

Las perspectivas creo que están claras, y sobre ellas creo también que existe un acuerdo bastante generalizado. España sufre un importante déficit de infraestructuras básicas, que es necesario remediar si queremos afrontar con éxito nuestra integración en la CEE. Sobre este problema, la Administración ha iniciado desde 1987 un gran esfuerzo inversor, que se intensificará de forma espectacular de aquí a 1992 con la aceleración del Plan Nacional de Carreteras, del Plan de Transportes Ferroviarios y de otras actuaciones (como son el Plan Hidrográfico, el Plan de Aeropuertos, el Plan Nacional de Gas, etc.) que, aunque menos espectaculares que las dos primeras, son también muy importantes.

Quisiera, sin embargo, antes de hacer algunas consideracio-

nes cuantitativas sobre la incidencia de estos planes, avanzar una breve reflexión sobre la naturaleza de estas actuaciones en el contexto del presupuesto por programas al que me he referido en la sección anterior.

A medida que un país avanza en su desarrollo, y como hemos visto en la sección II.3, la naturaleza económica de la inversión pierde relevancia como variable determinante de la evolución de la capacidad productiva de la economía, en favor de una mayor consideración de aquella como componente de gasto destinado a satisfacer determinadas necesidades sociales. Con ello, evidentemente, no quiero decir que en el caso de economías como la española la inversión de las administraciones públicas no tenga que jugar, en el futuro inmediato, un papel fundamental en el proceso de aumento y modernización de la capacidad productiva del país. Todo lo contrario. Lo único que quiero señalar es la necesidad de «desmitificar» a la inversión en el análisis del gasto de las administraciones públicas y la necesidad de resaltar, con independencia de la naturaleza económica de las partidas que lo componen, los objetivos a los que se dirige el gasto público.

De no producirse esta «desmitificación» se podrían dar dos fenómenos claramente contrarios a una eficaz asignación de recursos públicos. Por un lado, el solo hecho de su supuesto carácter estratégico podría llevar a una excesiva asignación de recursos públicos de inversión a determinados sectores, cuando éstos pueden no ser siquiera el instrumento adecuado para resolver la problemática sectorial planteada. Por otro lado, una sobrevaloración de la inversión po-

dría reducir la capacidad de gasto en otras áreas (sanidad, justicia, educación), cuya falta de atención podría, a su vez, dificultar de forma indirecta la capacidad de crecimiento de la economía.

Esta «desmitificación» es importante para no caer en excesos de inversión que pueden ser tan malos como cualquier otro tipo de exceso. No obstante, quisiera concluir apuntando que España se encuentra todavía en una fase de su proceso de desarrollo en la que la existencia de un esfuerzo inversor considerable y sostenido va a ser necesaria durante un período de tiempo relativamente largo. Un fracaso en este campo podría poner seriamente en peligro nuestra capacidad de competir frente a otros países de la CEE y, por tanto, dificultar nuestro crecimiento futuro. Por ello, la Administración actual es perfectamente consciente de que, aún sin olvidar necesidades en otros campos del gasto público, es necesario dar una prioridad sustancial a la inversión y, en particular, a la inversión en infraestructuras.

Es todavía pronto para adelantar con precisión cuál va a ser la evolución futura de los gastos de inversión (1), pero sí puede anticiparse que en los próximos años su ritmo medio de crecimiento estará sustancialmente por encima del crecimiento del producto interior bruto, y también por encima del crecimiento del conjunto del gasto público. Considerando únicamente las decisiones ya tomadas por el gobierno en materia de carreteras y en materia de transporte ferroviario, y suponiendo tasas de crecimiento similares a las pasadas para otros tipos de inversión, la participación de la FBCF de las administraciones públicas en el PIB podría aumentar desde el 4

por 100 en que está en estos momentos hasta alrededor del 5,5 por 100 en 1992; es decir, un incremento medio anual de 0,35 puntos. Pero este dinamismo no va a ser, ni mucho menos, un atributo exclusivo de la inversión pública. En mi opinión, existen en España en estos momentos las condiciones idóneas para que se produzca un fuerte relanzamiento de la inversión privada que, junto con el dinamismo complementario de la pública, puede situar la participación de la inversión en el PIB en cotas ni siquiera imaginadas hace un par de años. Recuérdese que en 1986 el total de la FBCF suponía solamente un 18,7 por 100 del PIB, la cota más baja de los últimos veinticinco años, mientras que ya en 1988 esta tasa puede alcanzar el 23 por 100 y en 1992 acercarse al 27 por 100, lo que supondría volver a alcanzar, e incluso superar, los niveles relativos de inversión que existían en España en sus épocas de mayor crecimiento.

NOTAS

(*) Agradezco a Juan Antonio Bertrán, ex-Subdirector General de la Secretaría del Comité de Inversiones Públicas, su ayuda y colaboración en la preparación de este trabajo.

(1) Esta ponencia se escribió dos meses antes de la presentación de los Presupuestos Generales del Estado de 1989 al Parlamento.

CUADRO N.º 1

EVOLUCION DE LA FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS. 1970-1988

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	
1. FBCF administraciones públicas	70.473	94.152	95.188	107.563	130.259	163.997	
2. FBCF de la economía	683.960	705.650	867.350	1.107.320	1.434.800	1.591.300	
3. Gasto no financiero de las administraciones públicas	578.796	694.808	805.109	961.539	1.186.963	1.499.034	
4. Producto interior bruto	2.624.196	2.961.784	3.475.588	4.190.409	5.131.301	6.023.095	
5. Gasto de las AAPP neto de transferencias corrientes	336.024	396.304	450.393	530.816	669.709	833.516	
1. FBCF administraciones públicas (% PIB) (1/4)	2,69	3,18	2,74	2,57	2,54	2,72	
2. FBCF administraciones públicas (% FBCF de la economía) (1/2)	10,30	13,34	10,97	9,71	9,08	10,31	
3. FBCF administraciones públicas (% gasto no financiero) (1/3)	12,18	13,55	11,82	11,19	10,97	10,94	
4. FBCF administraciones públicas (% gasto AAPP neto transferencias corrientes) (1/5)	20,97	23,76	21,13	20,26	19,45	19,68	
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	
1. FBCF administraciones públicas	170.721	248.400	240.948	233.479	287.263	365.206	
2. FBCF de la economía	1.806.330	2.200.070	2.550.300	2.842.200	3.368.206	3.696.900	
3. Gasto no financiero de las administraciones públicas	1.887.251	2.530.180	3.291.980	4.004.200	4.993.339	5.999.571	
4. Producto interior bruto	7.247.709	9.195.004	11.250.522	13.157.702	15.209.116	16.989.043	
5. Gasto de las AAPP neto de transferencias corrientes	1.033.184	1.381.510	1.664.940	1.969.059	2.450.323	2.932.310	
1. FBCF administraciones públicas (% PIB) (1/4)	2,36	2,70	2,14	1,77	1,89	2,15	
2. FBCF administraciones públicas (% FBCF de la economía) (1/2)	9,45	11,29	9,45	8,21	8,53	9,88	
3. FBCF administraciones públicas (% gasto no financiero) (1/3)	9,05	9,82	7,32	5,83	5,75	6,09	
4. FBCF administraciones públicas (% gasto AAPP neto transferencias corrientes) (1/5)	16,52	17,98	14,47	11,86	11,72	12,45	
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
1. FBCF administraciones públicas....	574.486	607.650	620.823	991.965	1.082.854	1.361.148	1.573.486
2. FBCF de la economía	4.171.001	4.574.552	4.708.596	5.273.629	5.992.177	7.718.500	9.058.524
3. Gasto no financiero de las administraciones públicas	7.274.375	8.552.981	9.741.556	11.645.961	13.472.270	15.021.581	16.719.019
4. Producto interior bruto	19.567.305	22.234.671	25.111.341	27.913.208	31.980.515	35.574.000	38.868.400
5. Gasto de las AAPP neto de transferencias corrientes	3.627.325	4.190.158	4.569.735	5.547.562	6.294.326	7.314.643	8.251.265
1. FBCF administraciones públicas (% PIB) (1/4)	2,94	2,73	2,47	3,55	3,39	3,83	4,05
2. FBCF administraciones públicas (% FBCF de la economía) (1/2) ...	13,77	13,28	13,18	18,81	18,07	17,63	17,37
3. FBCF administraciones públicas (% gasto no financiero) (1/3)	7,90	7,10	6,37	8,52	8,04	9,06	9,41
4. FBCF administraciones públicas (% gasto AAPP neto transferencias corrientes) (1/5)	15,84	14,50	13,59	17,88	17,20	18,61	19,07

(*) Incluye consumo público y gastos de capital.

Fuente: Contabilidad Nacional (INE) e Intervención General del Estado (Ministerio de Economía y Hacienda).

CUADRO N.º 2

**TASA ANUAL (*) DE CRECIMIENTO DE LA FBCF
EN TERMINOS REALES SEGUN LA FASE DEL CICLO ECONOMICO
(Porcentajes)**

	PERIODO			
	1970-1988 (**) (1)	1970-1974 (2)	1974-1985 (3)	1985-1988 (**) (4)
FBCF administraciones públicas	5,3	4,8	4,5	8,8
FBCF privada	1,8	8,6	- 3,2	12,4
FBCF TOTAL	2,3	8,2	- 2,2	11,7

(*) Tasa media anual acumulativa.

(**) Los datos para 1988 son previsiones.

CUADRO N.º 3

**LA INVERSION EN ESPAÑA 1970-1988
(En miles de millones de pesetas de 1970)**

	<i>Inversión total</i>	<i>Inversión pública</i>	<i>Inversión privada</i>
1970	684,0	70,5	613,5
1971	653,4	87,2	566,2
1972	738,8	81,1	657,7
1973	842,7	81,9	760,8
1974	937,8	85,2	852,6
1975	891,0	91,8	799,2
1976	866,7	81,9	784,8
1977	859,7	97,1	762,6
1978	829,1	78,3	750,8
1979	791,7	65,0	726,7
1980	823,9	70,3	753,6
1981	795,9	78,6	717,3
1982	790,0	108,8	681,2
1983	775,0	102,9	672,1
1984	713,6	94,1	619,5
1985	734,6	138,1	596,5
1986	752,0	135,9	616,1
1987	913,0	161,0	752,0
1988	1.023,4	177,8	845,6

CUADRO N.º 4

**DISTRIBUCION DE LA FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO
DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS ENTRE AGENTES. 1970-1986**

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Administraciones públicas centrales	56.628	75.657	71.425	78.116	93.890	116.988	114.686	177.278	170.501
Estado	40.301	56.260	42.982	47.023	55.816	67.538	64.364	94.229	80.849
OOAAAA	10.178	12.946	19.070	18.289	21.544	27.168	29.042	49.575	69.902
SS	6.149	6.451	9.373	12.804	16.530	22.282	21.280	33.474	19.750
Administraciones públicas territoriales	13.845	18.495	23.763	29.447	36.369	47.009	56.035	71.122	70.447
CCAA	—	—	—	—	—	—	—	—	—
CCLL	13.845	18.495	23.763	29.447	36.369	47.009	56.035	71.122	70.447
TOTAL	70.473	94.152	95.188	107.563	130.259	163.997	170.721	248.400	240.948
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	
Administraciones públicas centrales	166.468	203.242	258.467	337.740	381.489	249.060	382.473	397.517	
Estado	82.790	105.743	147.643	193.964	235.106	102.130	233.929	250.177	
OOAAAA	66.337	76.225	83.906	104.937	111.619	107.462	100.684	87.123	
SS	17.341	21.274	26.918	38.839	34.764	39.468	47.860	60.217	
Administraciones públicas territoriales	67.011	84.021	106.739	236.746	226.161	371.763	609.492	685.337	
CCAA	798	1.331	16.619	56.755	74.681	169.380	281.806	340.148	
CCLL	66.213	82.690	90.120	179.991	151.480	202.383	327.686	345.189	
TOTAL	233.479	287.263	365.206	574.486	607.650	620.823	991.965	1.082.854	

CUADRO N.º 4 (continuación)

**DISTRIBUCION DE LA FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO
DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS ENTRE AGENTES. 1970-1986**
(Estructura porcentual)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Administraciones públicas centrales	80,35	80,36	75,04	72,62	72,08	71,34	67,18	71,37	70,76
Estado	57,19	59,75	45,15	43,72	42,85	41,18	37,70	37,93	33,55
OOAAAA	14,44	13,75	20,03	17,00	16,54	16,57	17,01	19,96	29,01
SS	8,73	6,85	9,85	11,90	12,69	13,59	12,46	13,48	8,20
Administraciones públicas territoriales	19,65	19,64	24,96	27,38	27,92	28,66	32,82	28,63	29,24
CCAA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
CCLL	19,65	19,64	24,96	27,38	27,92	28,66	32,82	28,63	29,24
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	
Administraciones públicas centrales	71,30	70,75	70,77	58,79	62,78	40,12	38,56	36,71	
Estado	35,46	36,81	40,43	33,76	38,69	16,45	23,58	23,10	
OOAAAA	28,41	26,53	22,97	18,27	18,37	17,31	10,15	8,05	
SS	7,43	7,41	7,37	6,76	5,72	6,36	4,82	5,56	
Administraciones públicas territoriales	28,70	29,25	29,23	41,21	37,22	59,88	61,44	63,29	
CCAA	0,34	0,46	4,55	9,88	12,29	27,28	28,41	31,41	
CCLL	28,36	28,79	24,68	31,33	24,93	32,60	33,03	31,88	
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	

CUADRO N.º 4 (conclusión)

**DISTRIBUCION DE LA FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO
DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS ENTRE AGENTES. 1970-1986**
(Porcentaje sobre el PIB)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Administraciones públicas centrales	2,16	2,55	2,06	1,86	1,83	1,94	1,58	1,93	1,52
Estado	1,54	1,90	1,24	1,12	1,09	1,12	0,89	1,02	0,72
OOAAAA	0,39	0,44	0,55	0,44	0,42	0,45	0,40	0,54	0,62
SS	0,23	0,22	0,27	0,31	0,32	0,37	0,29	0,36	0,18
Administraciones públicas territoriales	0,53	0,62	0,68	0,70	0,71	0,78	0,77	0,77	0,63
CCAA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
CCLL	0,53	0,62	0,68	0,70	0,71	0,78	0,77	0,77	0,63
TOTAL	2,69	3,18	2,74	2,57	2,54	2,72	2,36	2,70	2,14
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	
Administraciones públicas centrales	1,27	1,34	1,52	1,73	1,72	0,99	1,37	1,24	
Estado	0,63	0,70	0,87	0,99	1,06	0,41	0,84	0,78	
OOAAAA	0,50	0,50	0,49	0,54	0,50	0,43	0,36	0,27	
SS	0,13	0,14	0,16	0,20	0,16	0,16	0,17	0,19	
Administraciones públicas territoriales	0,51	0,55	0,63	1,21	1,02	1,48	2,18	2,14	
CCAA	0,01	0,01	0,10	0,29	0,34	0,67	1,01	1,06	
CCLL	0,50	0,54	0,53	0,92	0,68	0,81	1,17	1,08	
TOTAL	1,77	1,89	2,15	2,94	2,73	2,47	3,55	3,39	

CUADRO N.º 5

**FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO
DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS
(Porcentaje sobre el PIB)**

PAIS	1970	1975	1980	1985	1986
Reino Unido	4,7	4,7	2,4	1,9	1,9
Dinamarca	4,7	3,8	3,4	2,3	2,1
Bélgica	3,9	3,8	4,1	2,5	2,3
Alemania	4,6	3,9	3,6	2,3	2,4
Suecia	6,5	4,3	4,4	3,1	2,9
Francia	3,1	3,6	3,1	2,8	3,0
Finlandia	3,3	4,0	3,2	3,1	3,1
Noruega	4,5	4,8	4,0	2,6	3,1
Italia	3,1	3,6	3,2	3,7	3,3
España	2,7	2,7	1,9	3,5	3,6
Grecia	6,6	5,5	4,7	6,5	5,1

Fuente: European Conference on Medium Term Economic Assessment. Roma, 1987.

CUADRO N.º 6

**FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO
DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS RESPECTO AL GASTO
NO FINANCIERO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS
(Porcentaje)**

PAIS	1970	1975	1980	1985	1986
Dinamarca	11,0	7,8	6,0	3,9	3,7
Bélgica	10,2	8,2	7,6	4,3	4,1
Reino Unido	11,7	9,7	5,3	4,2	4,5
Suecia	14,7	8,6	7,0	4,7	4,5
Alemania	11,7	7,8	7,3	4,8	5,0
Francia	9,6	8,5	6,2	5,4	5,7
Noruega	0,0	10,0	8,0	5,4	5,8
Finlandia	8,4	8,0	7,5	6,4	6,2
Italia	9,0	8,2	7,5	7,2	6,6
España	12,2	11,0	5,6	8,5	8,1
Grecia	24,0	18,7	16,7	17,6	15,6

Fuente: European Conference on Medium Term Economic Assessment. Roma, 1987.

CUADRO N.º 7

**FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO
DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS RESPECTO
A LA FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO TOTAL DE LA ECONOMIA
(Porcentaje)**

PAIS	1970	1975	1980	1985	1986
Dinamarca	19,2	17,9	18,2	12,6	10,2
Reino Unido	25,1	23,7	13,2	11,0	11,3
Noruega	16,9	14,0	16,2	12,2	11,3
Alemania	18,1	19,0	15,8	11,7	12,2
Finlandia	12,3	11,0	12,4	13,0	13,4
Bélgica	17,4	17,3	19,6	16,0	14,5
Francia	13,2	15,3	13,4	15,4	15,8
Suecia	25,3	17,6	20,4	16,4	16,1
Italia	14,6	17,3	13,0	17,3	16,7
España	10,3	10,3	8,5	18,9	18,1
Grecia	28,2	28,1	24,0	34,7	33,5

Fuente: *European Conference on Medium Term Economic Assessment*, Roma, 1987.

CUADRO N.º 8

**POSIBLES CONCEPTOS DE GASTOS DE CAPITAL
DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS
(Porcentaje sobre el PIB)**

	FBCF (1)	FBCF + TC (2)	FBCF + TC + + Educación (3)	DIFERENCIAS	
				(2) - (1)	(3) - (1)
1979	1,8	3,1	6,0	1,3	2,9
1980	1,9	3,4	6,6	1,5	3,2
1981	2,2	4,2	7,3	2,0	3,1
1982	2,9	5,3	8,3	2,4	3,0
1983	2,7	5,0	7,9	2,3	2,9
1984	2,5	5,0	8,5	2,5	3,5
1985	3,6	6,0	9,4	2,4	3,4
1986	3,4	5,8	9,0	2,4	3,2
1987	3,8	5,8	9,1	2,0	3,3

FBCF: Formación Bruta de Capital Fijo de las AA.PP.

TC: Transferencias de capital de las AA.PP.

Educación: Gastos de la función educación estimados para las AA.PP. (excepto gastos de capital).