

LA INVERSION PUBLICA EN GALICIA

Juan RODRIGUEZ YUSTE

I. INTRODUCCION

LAS tasas reales de variación del PIB de Galicia, España y la Comunidad Europea experimentaron un paralelo derrumbamiento a partir de 1988 y, muy acusadamente, desde 1989. A pesar de ello, España y Galicia mantuvieron tasas parecidas de crecimiento, muy por encima de las del espacio comunitario. En efecto, las tasas medias en el período 1986-1991 (ambos incluidos) fueron 3,6 por 100 para Galicia, 4,2 por 100 para España y 2,8 por 100 para la Comunidad Europea (ver gráfico 1).

Pero, no obstante ese importante diferencial de crecimiento a favor de España y Galicia, que supuso, respectivamente, 1,4 y 0,8 puntos porcentuales sobre la media del período 1986-1991, la convergencia entre los tres espacios económicos citados no mejoró sensiblemente, al menos medida en términos de PIB *per capita*. Es fácil comprobar este hecho, aun con distinta periodificación que la retenida para los anteriores datos. Así, en el período 1960 a 1991 (ambos incluidos), y tomando como índice 100 el PIB *per capita* comunitario, el correspondiente índice medio para España fue de 69,3 y para Galicia de 53,0 (ver gráfico 2).

La inminencia del mercado interior y el inquietante futuro que se abre para algunas regiones españolas tras los acuerdos de Maastricht —muy en especial en cuanto a su incidencia en las tasas de endeudamiento autonómicas y en los recortes presupuestarios derivados del plan de convergencia del gobierno central— resalta, una vez más, la urgencia de actuaciones compensadoras en áreas como Galicia, con deficiente situación de partida, y, asimismo, la necesidad de una autodisciplina presupuestaria de los poderes autonómicos y locales en actuaciones inver-

soras coherentes, programadas y coordinadas.

Los estudios preparatorios del Plan Económico y Social de Galicia (1993-1996) ponen de manifiesto el carácter de variable estratégica que la formación bruta de capital tiene para el desarrollo de Galicia. Inspirada en esas apreciaciones técnicas se expone a continuación muy sucintamente una reflexión sobre esta importante cuestión, planteando, por una parte, posibles escenarios de la formación bruta de capital público sobre la base del comportamiento inversor de las tres administraciones públicas concurrentes en Galicia (período 1986-1992) y, por otra, estimando lo que, a nivel técnico, serán requisitos mínimos para garantizar, *ceteris paribus*, un importante aumento de la tasa real de crecimiento del PIB gallego que le acercara en los próximos años a una senda autosostenida de crecimiento.

II. LA INVERSION COMO VARIABLE ESTRATEGICA. ESCENARIOS DE LA INVERSION PUBLICA

La variable estratégica que alumbraba la puesta en marcha del nuevo Plan Económico y Social ha de ser la inversión, tanto pública como privada. No obstante, dado que el comportamiento de esta última no puede ser programado en un contexto de libertad de mercado, la variable instrumental, desde la perspectiva de los poderes públicos autonómicos, ha de ser la *inversión pública*, tanto de la Administración central del Estado como de la Comunidad Autónoma y, a su nivel, de las corporaciones locales.

Hay que partir, sin embargo, de que la capacidad de influencia en los distintos componentes institucio-

nales de la inversión pública no es, desde la perspectiva gallega, semejante. Por ello, en función del nivel de compromiso que es posible asumir, el plan económico y social contempla que la *variable instrumental* es la *inversión pública autonómica*, la inversión de la propia Xunta de Galicia. Todos los objetivos y líneas de acción propuestos para el desarrollo regional están ordenados en función de las posibilidades reales de desarrollo que ofrece esta parcela de la inversión pública en Galicia, sin que ello suponga, evidentemente, que no se establezcan también las líneas básicas que debería seguir la inversión pública dependiente de la Administración central y el papel reservado a las corporaciones locales.

Lo expuesto es consecuencia lógica de las posibilidades reales de generar una política económica propia con que cuenta la Administración autónoma. Como es obvio, desde Galicia no resulta posible desarrollar una política macroeconómica de ajuste y promoción del crecimiento económico global, pues en el espacio autonómico no se dispone de los instrumentos adecuados a tal efecto.

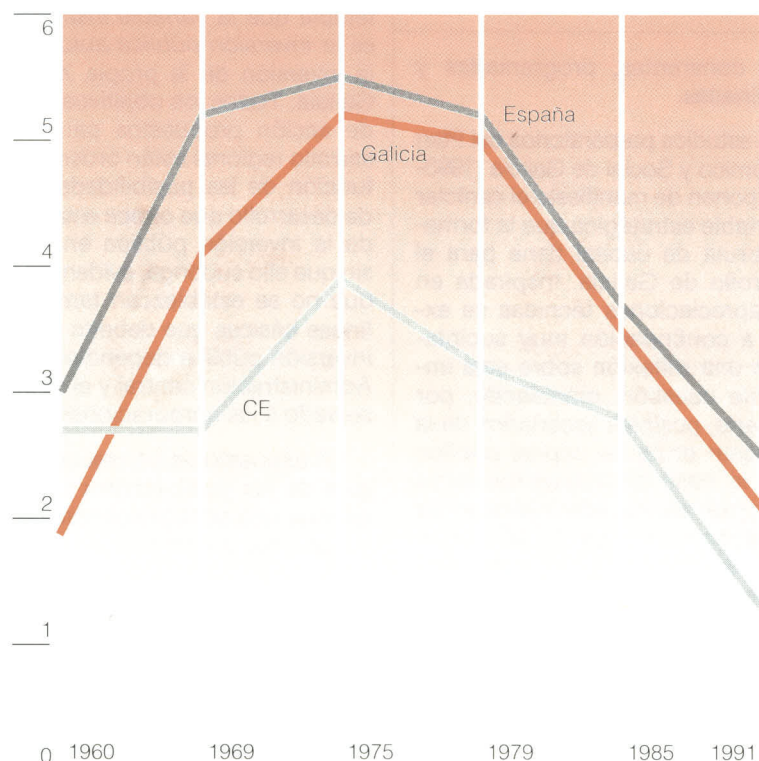
En consecuencia, la acción de la Xunta ha de centrarse en la política presupuestaria de gasto, entendiendo que tiene también opciones para el desarrollo de *políticas de oferta y de empleo*.

De ahí que la aportación más singular de la acción autonómica se oriente a *potenciar la acumulación de capital en la región*, tanto físico, como tecnológico y humano. Infraestructuras, promoción empresarial y formación de los recursos humanos centrarían el campo de actuación en el que la Xunta, con los recursos institucionales disponibles, se ha de desenvolver.

1. El comportamiento de la inversión de la Administración central y de la Xunta en el período 1986-1992

Para poder acceder a los niveles de crecimiento indicados en los dos

GRAFICO 1
TASAS DE CRECIMIENTO EN ESPAÑA, GALICIA Y CE
Tasa variable PIB (1980 = 100)



Fuente: INE, Fundación FIES y Eurostat.

escenarios entre los cuales la Xunta pretende que evolucione la economía gallega durante el período 1993-1996, será necesario un *mayor dinamismo* de la inversión en capital en la Co-

munidad Autónoma. El esfuerzo a aportar habrá de distribuirse entre el conjunto de las fuerzas económicas gallegas, y cabe esperar que también se comporten de la misma forma los

agentes económicos externos que actúan en la región.

Antes de introducirse en la concreción de los escenarios en los que habría de moverse la inversión pública, variable sobre la que la Administración autónoma concentra su acción en el contexto del plan económico y social, se procede a un breve análisis del comportamiento de la misma por agentes institucionales, al objeto de perfilar y definir de la forma más ajustada posible los marcos de financiación requeridos.

a) *Inversión de la Administración central en Galicia*

Ha mantenido un comportamiento fuertemente errático, especialmente en los últimos años. El desvío de inversiones del Estado hacia Sevilla (Expo 92) y Barcelona (Olimpiadas) se ha dejado notar en el resto del territorio. En concreto, Galicia ha pasado de absorber cerca del 10 por 100 de este flujo inversor en 1984 a menos del 6 por 100 en 1991.

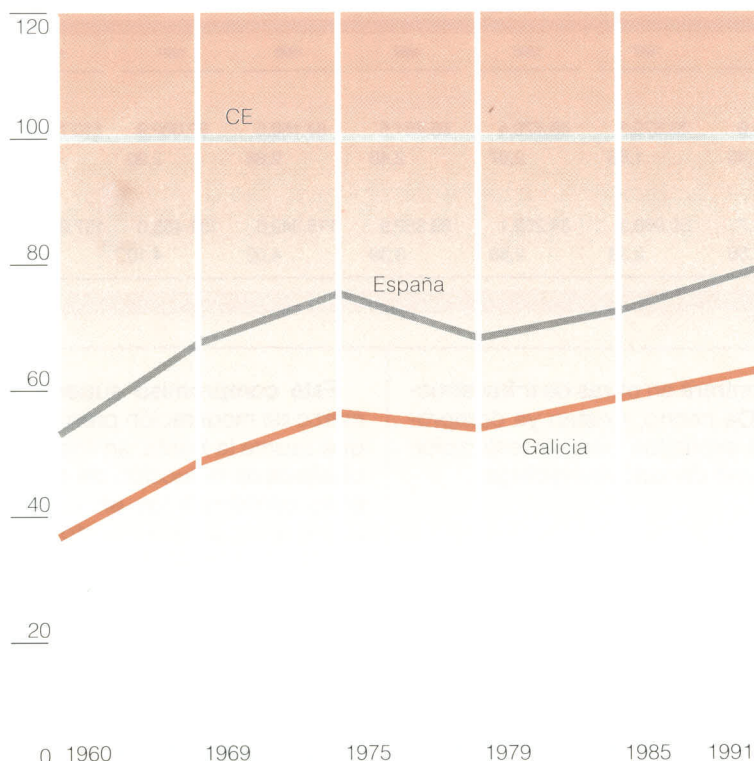
En este sentido, se puede apuntar que la inversión del Estado en Galicia ha disminuido en el período más reciente (1989-1992) en cifras superiores (41 por 100) a las del conjunto de las regiones objetivo n.º 1, en la terminología del FEDER, que descienden en un 29,9 por 100 como media. En tal descenso, Galicia sólo se ve superada por las dos Castillas. Dicho desde otra perspectiva, la inversión del Estado en Galicia supondrá una cuantía de 4.718 pesetas por

CUADRO N.º 1

INVERSIONES PUBLICAS EN GALICIA (Inversiones reales, millones de pesetas corrientes) **Administración central**

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
INVERSION REAL							
(CAPITULO VI)	39.299,4	45.466,8	39.990,7	44.850,2	50.514,1	36.888,6	36.567,2
Porcentaje PIB Galicia	2,16	2,13	1,67	1,70	1,72	1,15	1,06
Porcentaje inversión Defensa	69,81	69,81	67,38	51,33	52,6	53,9	64,8

GRAFICO 2
CONVERGENCIA GALICIA-ESPAÑA-CE
(Evolución del PIB *per capita*, CE = 100)



Fuente: Banco de Bilbao, Fundación FIES y Eurostat.

habitante en 1992, la más baja registrada entre las regiones objetivo n.º 1 (con una media de 10.827 pesetas por habitante).

Otra nota a destacar acerca de la inversión estatal en Galicia es la fuerte concentración de recursos en el sector de defensa, al cual viene destinando más del 50 por 100 de lo invertido en la Comunidad Autónoma.

Cabe esperar, no obstante, que, finalizados los eventos de 1992, se retorne a situaciones previas en cuanto a la presencia cuantitativa de la inversión estatal en Galicia se refiere, e incluso se concentre el esfuerzo inversor del Estado en aquellas áreas menos desarrolladas y menos atendidas en los pasados

años. En este sentido, sería razonable proponer que la inversión estatal en Galicia se sitúe, en el horizonte de 1996, en un entorno cercano al 3,0 por 100 del PIB regional.

El anunciado Plan de Autovías, que desarrollaría varias actuaciones en esta Comunidad Autónoma, es una pieza importante en tales expectativas de aumento de la inversión pública en Galicia, que, además, contribuiría a centrar esfuerzos en la obra civil, particularmente en infraestructuras, uno de los ejes de acción que se plantean en este plan económico y social de Galicia.

b) *Inversión de la Administración autónoma de Galicia*

La inversión real de la Xunta de Galicia ha experimentado un enorme crecimiento en el último lustro, pasando de representar menos del 1,5 por 100 del PIB regional en 1986 al 3,2 por 100 en 1992.

Considerando en su conjunto los gastos de capital (capítulos presupuestarios VI y VII), evolucionan desde un 1,5 del PIB regional hasta un 4,6 por 100, lo que pone de manifiesto también un esfuerzo notable en el apartado de transferencias de capital hacia el sector privado, acorde con los problemas de reconversión del tejido productivo que se están llevando a cabo la economía gallega, particularmente en el sector industrial.

2. El escenario de la inversión pública de los próximos años. El compromiso de la Xunta y las exigencias de inversión de la Administración central y las corporaciones locales

De acuerdo con las consideraciones y criterios antes expuestos, la Consejería de Economía y Hacienda ha diseñado un escenario financiero para los próximos años que contempla una previsión para las inversiones de las distintas administraciones públicas, acorde con los requerimientos de formación bruta de capital que exige el logro de los objetivos de crecimiento del PIB contemplados en los dos escenarios que antes se han descrito. Es obvio que tan sólo para el caso de las inversiones de la Xunta la previsión puede llegar a ser un compromiso presupuestario explícito y manifiesto. Para las otras dos administraciones, la previsión constituye un escenario razonado y coherente con las tendencias del pasado y con los supuestos políticos y económicos que están en la base de la elaboración del plan. En este sentido, se entiende que las previsiones financieras definidas para la Administración del Estado y para las administraciones locales se insertan en

CUADRO N.º 2

INVERSIONES PUBLICAS EN GALICIA
(Inversiones reales, millones de pesetas corrientes)
Administración autónoma

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
INVERSION REAL							
(CAPITULO VI)	26.340,9	35.579,3	49.479,4	65.451,5	84.160,5	92.082,9	110.733,2
Porcentaje PIB Galicia	1,45	1,66	2,07	2,48	2,86	2,90	3,20
TOTAL GASTO CAPITAL							
(CAPITULOS VI + VII)	28.374,7	50.966,9	64.259,1	89.352,9	118.349,0	131.465,0	157.807,9
Porcentaje PIB Galicia	1,56	2,38	2,68	3,39	4,02	4,10	4,59

una perspectiva de cooperación institucional y económica estrecha, y en un marco de solidaridad interregional.

En conjunto, el objetivo hacia 1996 sería alcanzar una cifra de formación bruta de capital público cercana al 8-8,5 por 100 del PIB de Galicia; cifra más elevada que la que registra en conjunto el Estado español (en torno al 5 por 100), pero necesaria para llevar a cabo un esfuerzo de desarrollo como el que se propone en el plan (*), partiendo de un patrimonio de capital sensiblemente más reducido que para la media española.

a) *La inversión de la Administración central en el marco del Plan Económico y Social*

Se asume que la Administración del Estado habrá de compensar en los próximos años la caída de su inversión en Galicia registrada en el último período, que, de algún modo, se ha visto sustituida por la actuación de la Administración autónoma.

En consecuencia con ello, se propone un horizonte ascendente para este capítulo de la inversión pública, promocionando el Estado inversiones desde un valor del 1,50 del PIB en 1993, hasta llegar a un 3,00 por 100 en 1996.

Buena parte de la inversión esperada de la Administración central se

concentrará en obras de infraestructura. De hecho, existen ya compromisos explícitos para la realización de la red de autovías gallegas.

b) *La inversión de la Administración autónoma en el marco del Plan Económico y Social*

La Xunta se plantea mantener el esfuerzo inversor que ya ha realizado en los años más recientes. En concreto, en el escenario del plan económico y social, el gobierno autónomo se propone que sus gastos totales de capital se mantengan en torno al 4,5 por 100 del PIB.

Este compromiso supone, en el marco de moderación presupuestaria que asume la Xunta, en línea con los objetivos de reducción del déficit público contemplados en el Plan de Convergencia, un aumento de la importancia relativa de los gastos de capital en el ámbito del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Galicia y, por extensión, una pérdida de peso de los gastos corrientes.

c) *La inversión de las administraciones locales en el marco del Plan Económico y Social*

El importante esfuerzo inversor realizado por los organismos locales, al

CUADRO N.º 3

ESCENARIOS DE INVERSIONES MINIMAS PARA LA FORMACION BRUTA DE CAPITAL DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS EN GALICIA
(Millares de pesetas corrientes)

	1993	1994	1995	1996	Total (1993-96)
Administración Central					
GASTOS DE CAPITAL	56.064	102.040	122.568	146.012	426.664
Porcentaje PIB Galicia	1,50	2,50	2,75	3,00	—
Administración Autonómica					
GASTOS DE CAPITAL	176.428	186.870	197.835	209.179	770.312
Porcentaje PIB Galicia	4,71	4,57	4,43	4,30	—
Administraciones locales					
GASTOS DE CAPITAL	55.180	59.040	63.173	67.595	244.988
Porcentaje PIB Galicia	1,48	1,45	1,42	1,39	—

nivel de su disponibilidad de recursos financieros, se entiende que continuará en ascenso en los próximos años, en tanto que los mecanismos de transferencia de recursos financieros desde otros entes institucionales (Administración central y Comunidad Europea) seguirán manteniendo un comportamiento positivo, en esta perspectiva.

De acuerdo con estos supuestos, se ha diseñado un escenario de inversión para las corporaciones locales sobre la base del presupuesto liquidado de éstas para 1989, que supone un incremento de la acción inversora de aproximadamente un 7 por 100 anual, en términos nominales. De alcanzarse este horizonte, la aportación de las administraciones locales a la formación bruta de capital público en Galicia se situaría en 1996 por encima del 1,3 por 100 del PIB.

Como es lógico, quedan pendientes las decisiones políticas sobre el marco teórico que se acaba de exponer. Una vez producidas, sólo queda ejecutarlas y seguirlas con la flexibilidad que la economía de mercado requiere y con la presencia efectiva de las fuerzas socioeconómicas, que podrán encontrar, a través del Consejo Económico y Social previsto en el plan, su vía natural de participación.

NOTA

(*) Las estimaciones se han realizado a partir de 1993 debido a que los presupuestos ya están cerrados para 1992. Por otro lado, se ha considerado, a efectos de los cálculos pertinentes, que el crecimiento de Galicia para este último año se situará en los términos que establece el escenario elegido; es decir, el 2,5 por 100, en términos reales. Asimismo, a efectos de cálculo, se ha utilizado el deflactor del PIB contemplado en el Plan de Convergencia del gobierno español.