

Infraestructuras, estabilidad y crecimiento

Antonio Sánchez Soliño

Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos y Licenciado en Ciencias Económicas.

Profesor de la Cátedra de Economía de la E.T.S. de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de Madrid.

RESUMEN

Este artículo estudia el papel de las infraestructuras en España desde una perspectiva macroeconómica, considerando la importancia de mantener un ritmo sostenido de inversión pública en un entorno de estabilidad económica. Se describen las grandes líneas del nuevo impulso a la inversión en infraestructuras en el marco del período de las Perspectivas financieras de la Unión Europea 2000-2006, así como las fuentes de financiación de los nuevos planes, resaltando la importancia de la coordinación entre las distintas Administraciones Públicas y del desarrollo de las nuevas fórmulas de gestión y financiación de las infraestructuras.

ABSTRACT

This article studies the role of infrastructures in Spain from a macroeconomic point of view, and considers the importance of maintaining a sustained level of public investment in accordance with the prevailing economic stability. A description is given of the new impetus for investment in infrastructure within the period of Financial Perspectives of the European Union for 2000-2006, as well as the sources of finance for the new plans. Special emphasis is given to the importance of co-ordination between the different Public Administrations and the development of new methods of administration and finance of infrastructures.

1 LAS INFRAESTRUCTURAS EN EL MARCO DEL MODELO ACTUAL DE CRECIMIENTO ECONÓMICO

La economía española se encuentra actualmente en una fase duradera de crecimiento sostenido. El modelo económico seguido en los últimos años, basado fundamentalmente en la gestión rigurosa de las finanzas públicas, ha llevado a la integración de España en la Unión Monetaria y a plantear como objetivo alcanzable en los próximos años la plena convergencia real en nivel de progreso con nuestros socios del euro, tanto en términos de PIB per cápita como en términos de empleo.

Estamos pues en situación de equipararnos en nivel de desarrollo económico y social con los países europeos más avanzados. La integración monetaria en Europa constituye un factor decisivo, que beneficia sin duda a todos los países integrados en el euro, pero especialmente a un país como España, ya que introduce un entorno de estabilidad en una economía de alto potencial de crecimiento como es la española.

En esta situación, nuestro país no puede permitirse la existencia de estrangulamientos en el sistema productivo que anulen su capacidad de crecimiento, y un aspecto esencial para ello es alcanzar un *stock* de capital público adecuado. Piénsese en la importancia del sistema aeroportuario o de los sistemas de gestión del agua en un país turístico como es España, por citar sólo dos ejemplos. Los estudios econométricos existentes ponen de relieve la importante influencia del *stock* de infraestructuras en la productividad general de la economía. En concreto, recientemente se ha llevado a cabo el análisis del impacto del nuevo Plan de Desarrollo Regional (PDR) para el período 2000-2006, dirigido a las regiones que forman parte del Objetivo 1 de los Fondos estructurales europeos (básicamente aquellas cuyo PIB per cápita es inferior al 75% de la media comunitaria), y que en buena parte se apoya en el desarrollo de las infraestructuras. Dicho análisis se ha llevado a cabo comparando con un escenario base en que no se pusiera en marcha dicho Plan, manteniendo constantes las demás variables y políticas económicas.

Los principales resultados alcanzados por la simulación indican que con la puesta en marcha del PDR, el PIB registrará un crecimiento medio anual superior en medio punto respecto al escenario base. En términos de empleo, el crecimiento medio anual será 0,28 puntos superior al obtenido sin PDR, lo que significará la creación de casi 350 mil nuevos puestos de trabajo en el período 2000-2006 como consecuencia de la puesta en marcha del Plan. A ello hay que añadir los efectos positivos del Plan sobre el equilibrio regional, ya que un 63% del Valor Añadido total creado por el PDR se distribuirá entre las propias regiones del Objetivo 1 de los Fondos estructurales europeos.

En definitiva, el aumento de la inversión pública tiene un carácter estratégico para avanzar en la convergencia real de nuestra economía, y constituye una de las prioridades de la política presupuestaria, como se recoge en el Programa de Estabilidad en un marco plurianual, así como en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2000 en particular. Conviene, sin embargo, hacer una serie de reflexiones sobre este tema.

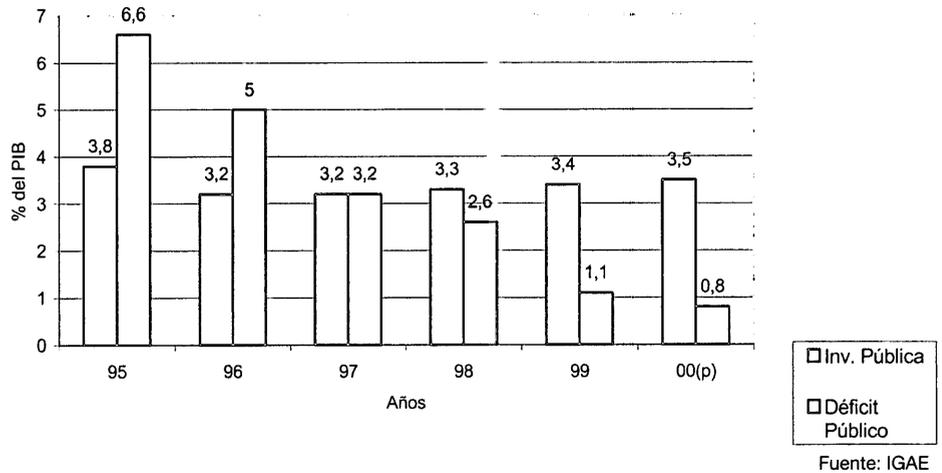
Uno de los condicionantes más importantes para el mantenimiento de este modelo de crecimiento económico sostenido y estable es la necesidad de optimizar simultáneamente el nivel de la inversión pública y privada para lograr el máximo crecimiento sin desequilibrios. Sería un error tratar de forzar la inversión pública a costa de un déficit público creciente que pusiera en entredicho los compromisos asumidos por nuestro país en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, así como en el Programa de Estabilidad.

Por otra parte, una condición esencial para la efectividad de la actuación pública en el campo de las infraestructuras es la garantía de la continuidad de los esfuerzos. Por ello, las inversiones públicas deben acompasarse a su vez al ritmo que permita la economía en unas condiciones de estabilidad.

La firma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento citado supuso asumir unas determinadas reglas de disciplina presupuestaria, que han llevado a reducir significativamente el peso del gasto público sobre el conjunto de la economía del país, hecho diferencial de los últimos años respecto a la evolución seguida en años anteriores. En concreto, la continuidad en la reducción del peso de los gastos corrientes es lo que ha permitido mantener la senda de reducción del déficit y, a la vez, relanzar desde 1998 la inversión pública.

En el gráfico 1 puede observarse la evolución del déficit y la inversión del conjunto de las Admi-

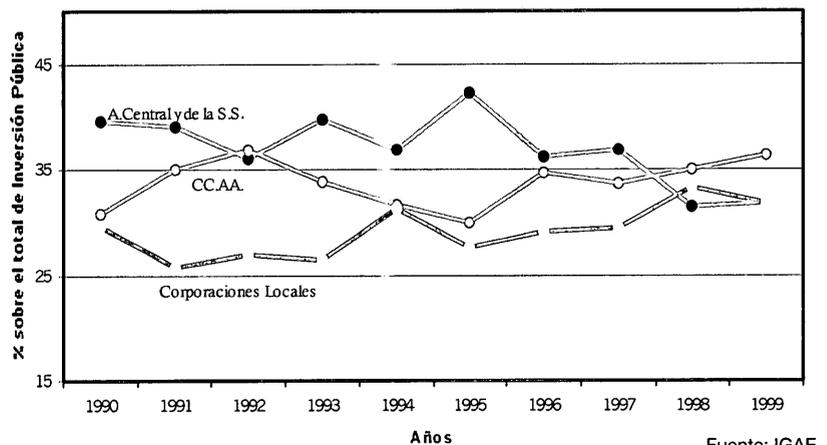
REGLA DE ORO EN LAS AA.PP. ESPAÑOLAS
Inversión pública y Déficit público en % del PIB



nistraciones Públicas desde 1995, aplicando ya los nuevos criterios contables SEC-95 definidos por Eurostat.

Puede apreciarse el importante esfuerzo de ajuste realizado, con una reducción paulatina y continuada del déficit público. Ello ha permitido pasar de una inversión inferior al déficit en 1995, es decir, del incumplimiento de la *regla de oro* de las Administraciones Públicas, a un déficit claramente inferior a la inversión pública desde 1998. Esto permite financiar buena parte de la inversión pública con los recursos propios de las Administraciones, acudiendo cada vez menos al endeudamiento. Se puede observar que la inversión pública sufrió también un ajuste en los años 1996-1997, dada la necesidad absoluta de reducir el déficit en esos años. Desde 1998, sin embargo, como se ha dicho, la inversión pública ha vuelto a crecer en relación al PIB. La *formación bruta de capital fijo* del conjunto de las Administraciones Públicas

Gráfico 2. DISTRIBUCIÓN DE LA FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO POR ADMINISTRACIONES



se sitúa en la actualidad en el 3,4% del PIB, superando en más de un punto a la media de los países de la Unión Europea. Este nivel de la inversión pública superior a la media europea es necesario para la convergencia real, de forma que en el Programa de Estabilidad español se prevé que el ratio Inversión pública/PIB aumente en los próximos años hasta situarse en el 3,8% en el 2003, nivel considerado sostenible a largo plazo.

Teniendo en cuenta el resto de compromisos del Estado en políticas prioritarias como son pensiones, sanidad, educación e I+D, así como el compromiso del Programa de Estabilidad de alcanzar el equilibrio presupuestario, se pone de manifiesto la importancia de potenciar dos aspectos fundamentales en relación con las infraestructuras, como son la implicación de las Administraciones Territoriales en los programas de inversiones y el desarrollo de las nuevas fórmulas de gestión y financiación de las infraestructuras, potenciando la colaboración entre el sector público y el sector privado en este campo.

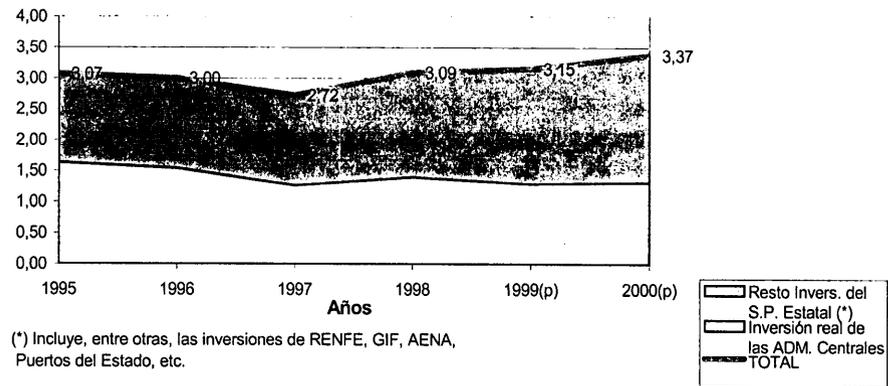
2. LA COORDINACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES Y LAS NUEVAS FÓRMULAS DE GESTIÓN Y FINANCIACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS

El gráfico 2 muestra la distribución del total de la inversión pública entre las distintas Administraciones Públicas en España.

A lo largo de la última década, y como resultaba previsible, la Administración Central ha ido perdiendo peso en el conjunto de la formación bruta de capital fijo de las Administraciones Públicas, con el correlativo aumento del peso de las Administraciones Territoriales, especialmente significativo en el caso de las Corporaciones Locales. En todo caso, podría haberse esperado una inversión aún mayor por parte de las Comunidades Autónomas, dada la creciente capacidad competencial y financiera de estas últimas. Precisamente una de las claves del nuevo esfuerzo inversor que ahora se plantea consiste en la plena participación de las Comunidades Autónomas en el mismo, teniendo en cuenta además que buena parte de los Fondos europeos son canalizados a través de dichas Administraciones. Una condición esencial para el desarrollo de las infraestructuras, y, por tanto, para avanzar en la convergencia real, es la colaboración institucional entre las distintas Administraciones, asumiendo las Comunidades Autónomas, en concreto, un mayor protagonismo, lo que además resulta lógico dada la fuerte interrelación de las infraestructuras con el territorio sobre el que se asientan. Este papel creciente que deberá corresponder a las Comunidades Autónomas en la inversión pública no puede separarse, por otra parte, del tema de la corresponsabilización fiscal, sobre la que

INVERSIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL
En % PIB

Gráfico 3.



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000.

se deberá profundizar en la revisión del sistema de financiación autonómica que se llevará a cabo durante el próximo año.

Un hecho importante, y que quizá no se ha puesto suficientemente de relieve, es que gran parte del éxito de la aplicación de los Fondos europeos al caso español (en el sentido de que indudablemente están cumpliendo el objetivo de contribuir al acercamiento de España a los niveles de desarrollo existentes en Europa) se debe a la capacidad organizativa y de gestión de las Administraciones españolas. Para obtener el máximo rendimiento de estas capacidades, así como de los recursos humanos especialmente cualificados presentes en nuestras Administraciones, será necesario profundizar en la coordinación entre todas ellas, tanto en la programación como en la gestión de los procesos inversores.

El segundo de los elementos clave en la política de infraestructuras es la potenciación de las nuevas fórmulas de gestión y financiación, con una creciente participación privada. En los últimos años se han puesto en marcha algunas de estos mecanismos, que será preciso completar.

Los nuevos sistemas de gestión y financiación de infraestructuras tienen a su vez una doble implicación. Por una parte, se potencia la inversión realizada indirectamente por la Administración a través de entes y empresas públicos.

El relanzamiento actual de la inversión, en lo que se refiere al Sector Público Estatal, resulta más patente si se considera la inversión llevada a cabo por dichos entes y empresas públicas, cuyos presupuestos no se consolidan con los de las Administraciones Centrales en el ámbito de los Presupuestos Generales del Estado.

Como puede observarse en el gráfico 3, la inversión directa del Estado y sus Organismos Autónomos ha registrado un descenso que ha sido más que compensado por las inversiones llevadas a cabo por entes como RENFE, GIF, AENA, Puertos del Estado, etc. Considerando todas estas inversiones más las

transferencias de capital, la inversión del Sector Público Estatal en términos relativos al PIB ha superado ya el nivel del que se partía en 1995.

Por otra parte, las nuevas formas de gestión y financiación de infraestructuras están contribuyendo a desarrollar la colaboración con la iniciativa privada en este campo. Hasta el momento, la participación privada se ha dirigido especialmente a los nuevos Planes de autopistas, y también está ya en marcha la colaboración de las Sociedades Estatales de Aguas con el sector privado para la gestión y financiación de obras hidráulicas.

Sin embargo, la participación privada en la gestión y financiación de las infraestructuras no se justifica únicamente por la insuficiencia de los Presupuestos, sino que introduce además criterios de mercado, tanto en la selección de los proyectos a realizar como en la propia gestión del proceso inversor y en la explotación de las infraestructuras. Es de esperar que ello incida muy favorablemente en la eficiencia de la utilización de los recursos destinados a infraestructuras.

Hay que señalar que esto no significa necesariamente una cesión de las responsabilidades públicas en este campo. Tanto la titularidad de las infraestructuras como el control de todo el proceso planificador e inversor siguen y seguirán estando en manos de la Administración Pública, de tal forma que, así como el sector privado aporta criterios de mercado a la gestión de las infraestructuras, la Administración seguirá aportando los criterios de equilibrio territorial y medioambiental, así como consideraciones de servicio público.

3. LAS INFRAESTRUCTURAS EN EL NUEVO PERÍODO DE LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS EUROPEAS 2000-2006

Cabe prever que la utilización de estos nuevos sistemas de gestión y financiación será particularmente intensa en el próximo período de las Perspectivas financieras de la Unión Europea, que abarca el septenio 2000-2006 en cuanto a los compromisos de actuaciones. Para dicho período, el Programa de Ejecución de Grandes Infraestructuras (PEGI), integrará las actuaciones en infraestructuras comprendidas en el PDR (Plan de Desarrollo Regional) para las regiones del Objetivo 1, ya aprobado por el Gobierno, y los demás planes sectoriales de la Administración Central y las Administraciones Territoriales. Entre las prioridades cabe citar la modernización y culminación de la red viaria de alta capacidad, la construcción de la red ferroviaria de alta velocidad con ancho de vía internacional, las actuaciones en los principales aeropuertos, las redes de gasoductos y telecomunicaciones, la corrección del déficit estructural de recursos hidráulicos en determinadas regiones y, en materia medioambiental, las actuaciones en la costa, las reforestaciones y los saneamientos de aguas residuales, así como los programas de recuperación medioambiental. En línea con los criterios adoptados en la Agenda 2000, los proyectos a realizar estarán especialmente orientados al aumento de la competitividad de la economía española.

La inversión total prevista para estas actuaciones es de 19 billones de pesetas. De esta cantidad se podrán financiar con los Fondos europeos alrededor de 6 billones de pesetas, mientras que la financiación pública aportada por el conjunto de las Administraciones españolas supondrá un importe próximo a los 10 billones de pesetas, entre recursos presupuestarios y de empresas públicas. El resto, unos 3,5 billones de pesetas, se espera que sea aportado por la iniciativa privada, especialmente en los sectores de autopistas, aeropuertos, telecomunicaciones, energía y medio ambiente.

Por tanto, los Fondos europeos contribuirán en buena parte a la financiación del Programa de infraestructuras, pero dada la envergadura de este último será necesario contar también con el concurso de la iniciativa privada. Además, hay que tomar en consideración que los nuevos reglamentos de los Fondos priman la participación privada, así como los proyectos generadores de ingresos.

Es de esperar que el marco económico de estabilidad en el área del euro, y los bajos tipos de interés, atraigan a los fondos privados hacia la financiación de las infraestructuras, pero también reviste especial importancia a estos efectos reforzar y completar el marco jurídico de las distintas modalidades de gestión y financiación de infraestructuras.

Un punto de especial importancia, y sobre el que habría que insistir, es que para que la participación privada contribuya con todo su potencial al aumento de la eficiencia de los recursos invertidos en infraestructuras, será una condición necesaria que esta participación no se limite a adelantar unos fondos que después acaban siendo cargados al Presupuesto, sino que las empresas privadas deberán tomar al menos parte de los riesgos de los proyectos correspondientes, así como participar en la explotación de las infraestructuras.

Como conclusión, cabe afirmar que la utilización plena de los nuevos sistemas de gestión y financiación de infraestructuras hará posible compatibilizar tres objetivos fundamentales, como son los siguientes:

- ▼ Continuar el proceso de consolidación fiscal, con el horizonte de alcanzar y mantener el equilibrio presupuestario en el medio plazo.
- ▼ Alcanzar una dotación adecuada de infraestructuras, utilizando de forma eficiente los recursos destinados a las mismas.
- ▼ Asegurar la absorción de los Fondos europeos para el período de las Perspectivas financieras 2000-2006.

REFERENCIAS

- Fundación de Estudios Europeos (2000): *Plan de Desarrollo Regional Europeo y las Comunidades Autónomas Españolas*.
- Ministerio de Economía y Hacienda (1999): *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000*. ■