

Financiación, evaluación y priorización de inversiones



Juan Ernesto Pérez Moreno

Presidente de la Comisión de Infraestructuras del Colegio de Ingenieros de Caminos

Resumen

Los asuntos más relevantes son: La importancia de las Infraestructuras Públicas en la economía del país; Las dificultades de la financiación pública a causa de las restricciones presupuestaria; la necesidad de acudir a la Colaboración Privada para hacer posible estas necesarias inversiones; la importancia de aplicar herramientas que permitan comparar diferentes inversiones públicas, para maximizar los beneficios sociales; la absoluta necesidad de dotar de recursos para el mantenimiento y la conservación del patrimonio existente; la creación de un Ente Público autónomo, dependiente del Congreso, para la planificación de las inversiones con la intención de despolitizar las decisiones.

Palabras clave

Inversiones públicas, financiación, colaboración privada, beneficio social, conservación

Abstract

The most relevant aspects are: the importance of public infrastructure in the country's economy; difficulties in public funding as a result of budgetary restrictions; the need to resort to Public Private partnerships to make the necessary investment; the importance of using tools in order to compare different public investment and maximize social benefit; the urgent provision of funds for the maintenance and conservation of existing public assets; the creation of an independent Parliamentary watchdog committee for the planning of investment with decisions unswayed by political leaning.

Keywords

Public investment, Financing, PPPs, social benefit, conservation

Introducción

Este es el título de la Mesa V del Congreso Internacional de Ingeniería Civil, celebrado el pasado mes de Marzo. En el Congreso se ha podido expresar la opinión del Comité de Construcción, Financiación de Infraestructuras y Equipamientos del Colegio, sobre los temas que han ocupado gran parte de los trabajos en los últimos cuatro años. Se pretende recoger en este artículo un resumen de lo tratado, al tiempo que presentar las ideas más interesantes expresadas por los ponentes.

Quiero agradecer expresamente a Armando Ortuño, Juan Lazcano, Ginés de Rus, Andreu Ulied, Davide Sartori, Tim Haynes y Francesc Pardo-Boch sus intervenciones en el Congreso y la licencia que me permito para resumirlas en este artículo.

Consideraciones

Cuando se habla de Inversiones Públicas en un contexto como el que hemos definido, todo el mundo reconoce que se trata

de las inversiones en Infraestructuras. Las Infraestructuras Públicas son el soporte de las estructuras productivas de un territorio, que posibilitan el intercambio de bienes y servicios entre los diferentes sectores, facilitando su relación y mejorando su eficiencia y productividad. Son por tanto herramientas fundamentales para la competitividad de la economía.

En un país con necesidades sociales mal atendidas, por restricciones presupuestarias, es obvio que cualquier otro tipo de inversión deba ser analizada y justificada con el máximo rigor. Precisamente esta falta de rigor en algunos estudios, que han dado lugar a decisiones equivocadas, (Autopistas sin tráfico, Líneas de AVE sin viajeros, Aeropuertos vacíos, Desalinizadoras sin funcionar, Trasvases abortados....), ha generalizado la opinión de que no existe una Política de Inversiones, que responda a necesidades reales para el bienestar de los ciudadanos. Una política que no sufra cambios sustanciales con los cambios de gobiernos. Que plantee la obligatoriedad de estudiar y analizar,



antes de proceder a la inversión, los posibles problemas técnicos, jurídicos, económicos y fundamentalmente sociales, que pueden aparecer a lo largo de la vida de la inversión, y alterar la razón por la que se tomó la decisión.

Esta POLITICA, con mayúsculas, necesita de la Ingeniería, del Derecho, de la Economía y de la aceptación de la Sociedad a la que se pretende mejorar, para obtener el máximo beneficio social.

La Ingeniería, en este caso, la de Caminos, Canales y Puertos, expresada por el profesor Ulied, tiene una gran responsabilidad social y política, tanto desde la Función Pública, como desde la Empresa. El ingeniero debe pensar, estudiar y tener opinión, no solo sobre la tecnología más adecuada y el coste asociado, sino sobre el “por qué” del proyecto, su repercusión social y económica, a quien beneficia, y alertar de las consecuencias, sobre todo si pueden ser negativas, antes de la realización de la inversión.

El Derecho, debe estar presente, como regulador de las leyes y normativas que van a encuadrar la inversión antes de acometerla. No se debe actuar de forma reactiva cuando aparecen normas de difícil cumplimiento, que pueden retrasar o paralizar determinadas actuaciones, incrementando plazos

y costes, de una manera innecesaria. Tampoco se debe legislar en caliente, para corregir problemas surgidos durante el desarrollo de determinadas inversiones. Las reglas del juego deben estar claras y mantenerse durante todo el tiempo en el que se desarrolla el proyecto, la seguridad jurídica es sin duda un pilar de un estado de derecho.

La Economía. En la selección de proyectos debe estar presente la rentabilidad económico-social de los mismos, la manera de poder comparar dos inversiones con diferentes competencias o finalidades. Un hospital o una depuradora, por ejemplo. Las prioridades deben tender a ser lo más objetivas posibles.

La aceptación de la Sociedad. Puede que una parte de la sociedad se vea afectada y no sea partícipe directa de los beneficios que va a generar la inversión. La información pública adecuada y la adopción de medidas correctoras en el proyecto, que puedan ser aceptadas por los colectivos afectados, antes de la decisión de invertir, es fundamental.

Financiación

El Estado es propietario y titular de las Infraestructuras, de su financiación, de su construcción y de su mantenimiento. Por tanto todos los costes asociados dependen de los Presupuestos del Estado.

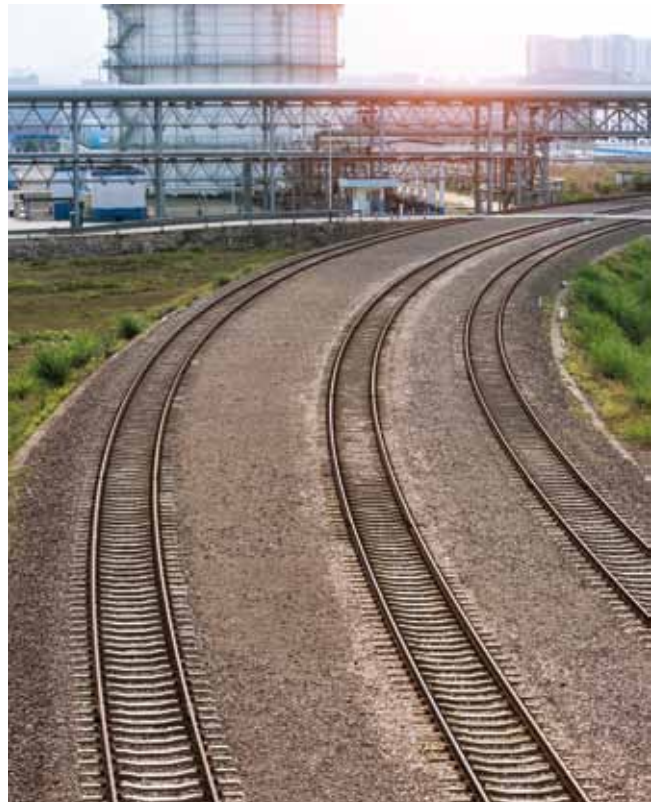
La entrada de España en la Unión Europea supuso el aprovechamiento de los Fondos Europeos para aproximar la dotación de Infraestructuras a la media de los países miembros. Se ha hecho un gran esfuerzo inversor y se ha conseguido avanzar y colocar las infraestructuras españolas, con algunas excepciones, en el objetivo previsto. La economía española ha acompañado este avance y se ha colocado entre las primeras de los países de nuestro entorno. Pero la competitividad hay que mantenerla y para ello se hace necesario seguir invirtiendo en nuevas infraestructuras y en la conservación del patrimonio existente para conservar el nivel de seguridad y servicio que se previeron en el proyecto.

Los Fondos Europeos existen, pero ni la economía europea con la incorporación de los nuevos Estados, ni la economía española al nivel que ha llegado, están en disposición de contar con la contribución de éstos fondos, en la cuantía que necesita para seguir siendo competitiva. El Plan de Inversiones para Europa, (“Plan Juncker”) plantea una dotación de 21.000 millones de euros, como nuevo Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, gestionado por el Banco Europeo de Inversiones (BEI) tratando de impulsar una inversión adicional pública y principalmente privada, que se ha cuantificado en 315.000 millones de euros de inversión total. Es claro el efecto multiplicador que significa para las economías de los países miembros, pero las expectativas creadas con la puesta en marcha de este plan, tienen serias dificultades para cristalizarse en España. La imperiosa necesidad de cumplir con los compromisos fiscales acordados en Europa, no permite contemplar en los Presupuestos del Estado las partidas complementarias correspondientes. Además la crisis ha provocado la carencia de una nutrida cartera de proyectos y de su valoración y priorización para atender en el corto plazo la necesaria demanda de colaboración privada en los mismos.

Por otra parte la legislación vigente, con los cambios recientes en cuanto a las garantías del Estado, para tratar de dar solución a los problemas planteados en las últimas concesiones de autopistas, no atraen al inversor privado por la rentabilidad requerida para correr los riesgos inherentes a este tipo de inversiones a largo plazo. Es imprescindible analizar y adaptar la normativa existente, teniendo en cuenta la necesidad de colaboración público privada para conseguir los objetivos fijados en el Plan Juncker. La creación de un Foro Público Privado para este tipo de colaboración, con la intervención de los diferentes agentes, administraciones públicas, promotores, financieros, y la coordinación con el Banco Europeo de Inversiones, al modo de lo que ocurre en países de nuestro

entorno, en el que se contemplen las dificultades ocurridas en los últimos contratos y se planteen soluciones al futuro, forma parte de las propuestas de este Congreso. Entre sus funciones estarían la de asesorar en la confección de los Pliegos de Licitación y los Criterios de Adjudicación, informar técnica y económicamente sobre las ofertas y sobre las controversias planteadas en el desarrollo de los contratos de concesión.

Hemos expuesto la necesidad de continuar con las inversiones públicas para garantizar la competitividad de nuestra economía, para lo que se hace imprescindible encontrar mecanismos que atraigan a los potenciales inversores. También hemos apuntado la imprescindible conservación y mantenimiento del patrimonio existente, que tiene un coste recurrente que compromete los presupuestos del Estado. Para este acuciante problema financiero se ha planteado en el Congreso posibles soluciones que conviene recordar aquí. El “pago por uso” y “el que contamina paga” son principios cuya aplicación en la legislación española permitiría obtener recursos para su financiar estos costes. Desde la publicación del Libro Blanco del Transporte de la Comisión Europea en 2011 poco se ha hecho para que



los Estados miembros avancen en esta línea y prácticamente nada en España. Sin embargo este tipo de esquemas finalistas, funcionan ya en algunos países consiguiendo una vía de ingresos para el necesario mantenimiento de la red de transporte. En España sería conveniente explicar rigurosa y objetivamente al sector del transporte, muy sensibilizado por los impuestos actuales, las ventajas de este principio, que mejorará la situación de las infraestructuras existentes en cuanto a seguridad y costes del propio sector, haciendo repercutir los excedentes de los ingresos en la mejora del propio sector y en la redistribución de los impuestos actuales. Otra posible fuente de ingresos para paliar este problema sería la implantación de la “Euroviñeta”. Está funcionando en algunos países por los que necesariamente nuestros transportistas tienen que circular, con el consiguiente agravio de tener que pagar por ello y gravar el precio del producto, mientras que los transportistas de los países que circulan por España deterioran nuestras carreteras que paga el contribuyente español. Hay que arbitrar una solución.

Evaluación y priorización

Ya hemos planteado que para que las inversiones produzcan el máximo beneficio social es necesario proceder a una evaluación y una comparación de las mismas, que nos permita elegir y priorizar cada una de ellas en su momento.

El profesor de Rus planteaba en su ponencia algunas incongruencias e ineficiencias en la política de Infraestructuras que sometía a consideración. Ser el primer país de Europa en longitud de carreteras de gran capacidad, o el segundo país del mundo en vías de alta velocidad ferroviaria, o tener la empresa aeroportuaria pública (hoy parcialmente privatizada) más grande del mundo son tres logros de la economía española ante los que no se sabe muy bien cómo reaccionar.

En la red de carreteras de alta capacidad se da el caso de que determinadas inversiones como las Radiales de Madrid se demuestra que se ha sobreestimado la demanda de trá-





fico, se ha subestimado los costes, y el modelo de contrato concesional ha planteado serios problemas de asignación de riesgos y resolución de conflictos que ha enfrentado a los actores intervinientes, sin que hasta la fecha se haya resuelto el problema.

La alta velocidad ferroviaria, ha duplicado la conexión punto a punto ya existente para la movilidad interurbana de media distancia, invirtiendo 50.000 millones de euros en su construcción, para atender a unos 25 millones de pasajeros, muchos de los cuales se desplazaban hasta ahora en avión cubriendo costes, con la indiscutible pérdida de atractivo de la red de aeropuertos para el tráfico de conexión y de la red de autobuses interurbanos que han visto disminuida la demanda. Se cuestiona la rentabilidad de esta inversión.

Lo mismo plantea con la construcción de aeropuertos solapados en sus áreas de influencia y sin demanda que lo justifiquen.

Todas estas inversiones en un país en el que hay demandas sociales desatendidas por restricciones presupuestarias invitan a una reflexión sobre la necesidad de una evaluación económica basada en la comparación de los beneficios y costes sociales de los proyectos. Para ello es necesario acudir

a técnicas que faciliten la introducción de elementos objetivos para la priorización de las inversiones antes de la toma de decisiones. Entre ellas destaca el Análisis Coste-Beneficio (ACB) que ha elegido la Comisión Europea para la evaluación de inversiones.

Los profesores Carrasco y Sartori explicaron en el Congreso en qué consiste esta herramienta. El ACB estima las potenciales ventajas y desventajas económicas de una posible inversión evaluando los costes y beneficios futuros asociados para cuantificar el cambio de bienestar atribuible a dicho proyecto. El análisis financiero permite calcular el Valor Actualizado Neto (VAN) aplicando a los flujos de caja netos una tasa de descuento que refleje el coste de oportunidad del capital. El análisis económico social evalúa la contribución del proyecto al bienestar social, introduciendo el uso de precios sociales que reflejan el coste de oportunidad de bienes y servicios, introduciendo una tasa de descuento social diferente de la económica que refleje las perspectivas sociales futuras del proyecto.

En algunos países de nuestro entorno se ha planteado la oportunidad de creación de un organismo autónomo, dependiente del Congreso de los Diputados compuesto por técnicos competentes independientes, ingenieros, economistas, abogados, sociólogos de reconocido prestigio, al que



se les encomienda la planificación, análisis y priorización de las inversiones públicas. Dicha planificación debe hacerse a diez años para trascender el plazo de un gobierno, debe estar consensuada entre las diferentes fuerzas políticas, someterse a información pública y adoptar las medidas correctoras en su caso que se contemplen en el proyecto antes de iniciar el gasto. Esta planificación debe ser sometida a la aprobación del Gobierno al inicio de cada legislatura, modificando y adoptando el horizonte temporal de la misma. Además el organismo se encargará de su seguimiento y de la resolución de las controversias aparecidas en la vida de las inversiones.

Conclusiones

- La toma de decisiones en materia de inversión en Infraestructuras debe estar basada en una evaluación económica, social y ambiental rigurosa, teniendo en cuenta el coste de oportunidad. Con transparencia y participación ciudadana.

- Las inversiones públicas de los grandes proyectos que responden a necesidades reales son un asunto de Estado, que debe consensuarse y no responder solo al criterio político del Gobierno de turno.

- Es imprescindible arbitrar una solución financiera para la conservación y mantenimiento del patrimonio existente en las condiciones de seguridad y servicio del proyecto en su origen. Se plantea la posibilidad e implantación del “Pago por Uso”.

- La incertidumbre y el desbordamiento de las capacidades financieras públicas, recomiendan promover mecanismos de financiación Público-Privada, dotados de las equilibradas garantías y seguridad jurídicas a largo plazo. Las expectativas del Plan Juncker hacen necesaria una nutrida cartera de proyectos a corto plazo.

- Se propone la creación de un Foro Público Privado con la intervención de todos los actores e incluyendo el Banco Europeo de Inversiones.

Los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos debemos recuperar el sentido de responsabilidad social y política que nos ha caracterizado históricamente, alertando a la sociedad en general y a los decisores políticos en particular de las consecuencias sociales negativas que podamos vislumbrar en cualquier inversión y de las alternativas posibles. **ROP**