

POLITICA DE INFRAESTRUCTURAS PARA LOS 90

Fernando Gutiérrez de Vera*
Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

1. La Conferencia en París

A lo largo de los días 18 y 19 del pasado mes de enero se ha desarrollado en París dentro del «Foro de la OCDE para el futuro», una conferencia en donde se han estudiado los principales problemas y las perspectivas que se van a presentar en la última década de este siglo dentro de la inversión en infraestructuras.

El objeto del presente artículo es poner de manifiesto los temas más importantes desarrollados en la citada Conferencia en la que participaron altos funcionarios de distintos países miembros de la OCDE, y algunos representantes de la banca y de la industria, entre ellos un miembro de Dragados y Construcciones.

2. La inversión en infraestructuras en los 80

La Conferencia confirmó ampliamente que en la mayor parte del área de la OCDE, así como en los países no pertenecientes a la OCDE representados (Corea, Méjico, Taiwan), la inversión en infraestructuras, en porcentaje sobre el PIB, disminuyó durante la mayor parte de los años 80. Esto ocurrió, según los participantes, a pesar de la importancia reconocida de la inversión pública como complemento de la inversión privada, y su papel para reforzar la producción de la economía, la productividad y el empleo a largo plazo. Coincidió también con la aparición de importantes cuellos de botella en la infraestructuras de transporte terrestre y aéreo en muchos países.

* *Director de Finanzas de Dragados y Construcciones, S.A.*

Se han identificado diversas causas para esta disminución relativa en los gastos de infraestructuras, algunas de ellas ligadas a desarrollos macroeconómicos: los grandes déficits presupuestarios; el desplazamiento, en algunos países, de la inversión pública por gastos sociales; la subestimación del crecimiento pronosticado en la actividad económica; los altos tipos de interés reales en los préstamos a largo plazo; y las incertidumbres provocadas por sucesos acaecidos en los mercados financieros en los años 70 y 80. Otras causas están relacionadas con la dimensión política y de toma de decisiones, especialmente los largos retrasos experimentados en la planificación e implementación de grandes proyectos de infraestructuras al hacerse estos más complejos, al incrementarse el precio del suelo, y al aumentar las poblaciones locales —con una creciente conciencia medioambiental— su resistencia hacia estos proyectos. Finalmente se observó que en algunos países, una parte bastante importante de las nuevas inversiones en infraestructuras han sido llevadas a cabo por el sector privado (por ejemplo, en la generación y distribución de energía eléctrica), las cuales no están reflejadas en los datos de inversión pública.

3. Perspectivas para los 90

Una disminución del gasto en infraestructuras, en relación con el PIB, no implica necesariamente que haya de hacer un mayor gasto. De hecho, algunos de los participantes en la conferencia señalaron sectores en sus países de origen en los que el problema es la supercapacidad, más que la incapacidad. Pero en general, en los 90 se ex-

La mayor parte de las inversiones en infraestructuras tendrán que ser soportadas por el sector público

tiende la perspectiva de que habrá presiones crecientes sobre los proyectos de infraestructuras. La combinación de la continua internacionalización de las actividades económicas, la intensificación de la integración económica regional (especialmente en Europa) y el impulso para mejorar la competencia internacional, asegurará que las demandas de transporte, energía, abastecimiento de aguas, telecomunicaciones, tratamiento de residuos sólidos urbanos, etc, aumenten rápidamente en los años próximos. Muchas de estas demandas no se pueden satisfacer adecuadamente con instalaciones convencionales, y se requerirá una mayor contribución de las nuevas tecnologías (por ejemplo, Sistemas de Vehículos y Carreteras Inteligentes, control de tráfico aéreo por satélite).

La mayor parte de las inversiones en infraestructuras tendrán que ser soportadas por el sector público. Pero los presupuestos públicos están generalmente en una situación precaria, con las perspectivas de mejora significativa a medio plazo. Además, el campo para desplazar gastos de consumo por gastos de inversión es limitado. Algunas categorías de gastos, tales como los gastos en educación y formación, pueden mejorar el capital humano y estimular las perspectivas de crecimiento, mientras que la inversión en proyectos de infraestructuras infrautilizadas genera rentabilidades pequeñas o negativas. El desafío es organizar la revisión del gasto público de tal manera que haga de una tasa adecuada de rentabilidad social un criterio clave para la realización del gasto, y para seleccionar qué proyectos de infraestructuras deben ser llevados a cabo. Se deben establecer prioridades en el proceso presupuestario y las evaluaciones de proyectos deben realizarse con criterios económicos racionales, haciendo un uso más amplio y sistemático de los análisis coste-beneficio, evaluación de efectos redistributivos y otras herramientas semejantes.

4. El Sector Privado

A la vista de la presión generalizada sobre las finanzas gubernamentales y por lo tanto el limitado campo para expandir la capacidad de las infraestructuras por estos medios, la discusión se centra en dos vías para reducir las presiones sobre el presupuesto público. La primera, haciendo un mayor uso del capital del sector privado. Y la segunda, aumentando la eficiencia de la provisión de infraestructuras (un objetivo deseable por sí mismo) a través de la privatización y la introducción de una mayor competencia e incentivos basados en el mercado, tanto en el sector privado como en el sector público.

Parece que hay un campo considerable para hacer un mayor uso del capital privado en la construcción de infraestructuras. Pero para lograr esto, es necesario que tanto los gobiernos como el sector privado exploren formas nuevas y más flexibles de cooperar entre sí en este campo —incluyendo la posibilidad de financiación mixta— y que se establezcan criterios más claros para la asignación de papeles entre los recursos públicos y privados. En particular, se considera vital el que

los gobiernos desarrollen un marco más sistemático y práctico para facilitar la participación del capital privado. En los casos en los que la rentabilidad de un proyecto sea dudosa y/o haya implicadas consideraciones de equidad social, entonces el gobierno debería ofrecer incentivos para atraer al capital privado. Sólo donde la rentabilidad sea claramente negativa, pero la rentabilidad social sea alta, debe permanecer el proyecto en la esfera pública.

La privatización puede adoptar diferentes formas. Por ejemplo, en la fase de construcción debe realizarse paralelamente con un derecho o concesión de explotación por un período limitado de tiempo. O el Estado puede decidir vender una empresa pública, en su totalidad o en parte, asegurando así que las inversiones adicionales posteriores se realicen bajo propiedad privada, y que la compañía esté en una posición en la que se puede beneficiar de las ganancias de eficiencia que suelen acompañar a la privatización. O el gobierno puede contratar la gestión de los servicios ligados a las infraestructuras con operadores privados mediante concurso público.

Independientemente del camino escogido, la experiencia indica que deben cumplirse algunas otras condiciones si la privatización quiere aprovechar las ganancias potenciales de eficiencia. La primera y más importante entre estas condiciones es el requisito de que se introduzca la mayor competencia posible en el ejercicio, por ejemplo a través de concursos verdaderamente competitivos para adjudicar el contrato de construcción o de concesión, o a través de la apertura del mercado a las operaciones de los competidores y el acceso a los servicios de la red para transportes de terceros países. También es fundamental para el éxito de la privatización que ésta implique un cambio en la responsabilidad de la gestión, y que tenga lugar por lo menos alguna transferencia de riesgo (sea riesgo de costes de capital o de costes de explotación) a los nuevos contratistas, propietarios u operadores. En tercer lugar, y de forma más general, la privatización suele requerir cambios paralelos en el marco regulador que fomenten la competencia, el acceso más abierto a los mercados y una determinación racional de los precios.

La cuestión de la determinación de precios se consideró particularmente adecuada para aliviar los problemas de congestión en el campo del transporte por carretera, los aeropuertos y las líneas aéreas. Sin una aplicación mucho más amplia de tarifas en función de los usuarios, parece improbable que se encuentre un desahogo efectivo durante los años 90 para las crecientes presiones sobre esa parte de las infraestructuras.

Quizás, paradójicamente, la introducción del capital privado y de las fuerzas del mercado en la provisión de infraestructuras de una forma más amplia no es sinónimo de una disminución del papel del gobierno. Los cambios propuestos implican ciertamente un papel diferente para las autoridades públicas, pero este papel no tiene que ser necesariamente reducido. En muchos casos, no es probable que la implicación del sector privado se materialice en la medida deseada, a menos que los gobiernos tomen el liderazgo, contribuyendo



con parte de la financiación y/o estableciendo garantías e incentivos. Y allí donde la respuesta son unas infraestructuras más eficientes más que un mayor número de infraestructuras, los instrumentos que se presentan —privatización, reforma de la regulación, técnicas de tarificación, incentivos de gestión, etc.— no pueden ser implementados efectivamente sin la iniciativa del gobierno.

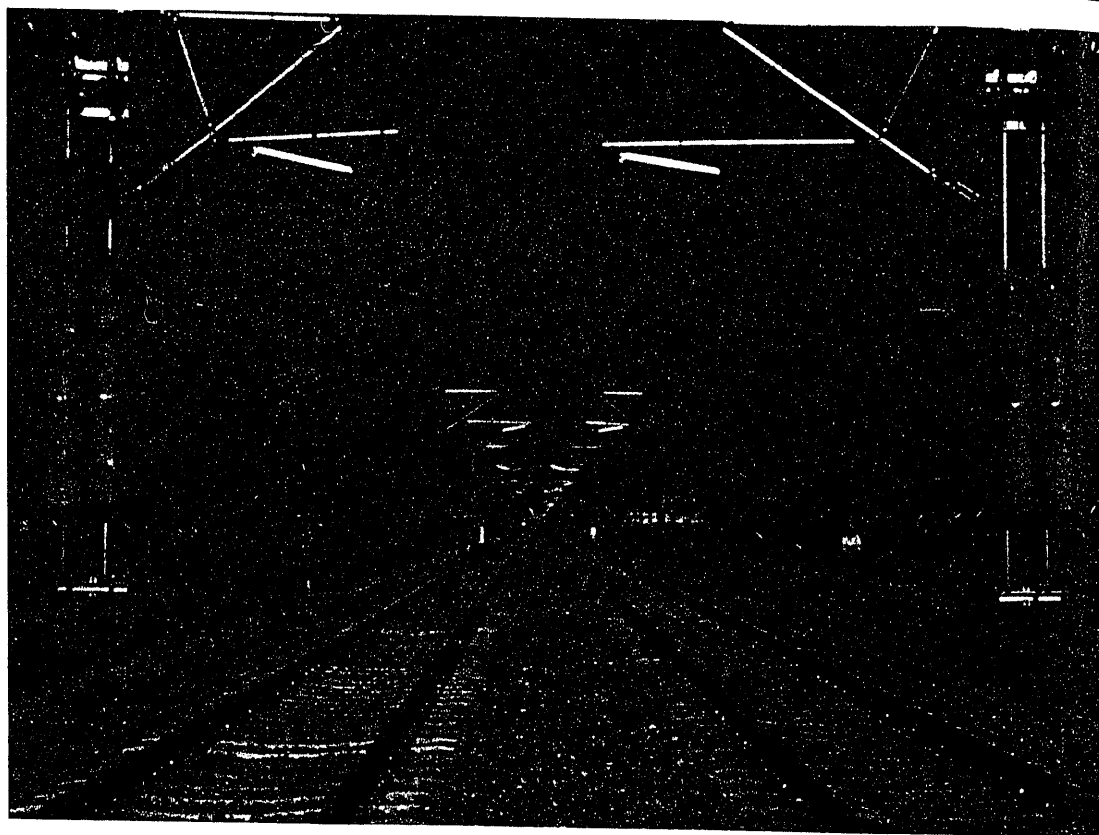
5. Burocratización en la OCDE

Igualmente, la responsabilidad de tan necesaria reestructuración de los procesos de toma de decisiones en la planificación de infraestructuras descansa firmemente sobre las autoridades públicas. Hay un amplio consenso sobre el hecho de que los procedimientos legales, administrativos y políticos cada vez más complejos y el problema añadido del alargamiento de los marcos temporales de planificación para grandes proyectos de infraestructuras, son una de las preocupaciones principales en prácticamente todos los países de la OCDE. Muchas de estas complejidades tienen

que ver con los tres fenómenos relativamente nuevos. El primero de ellos es la naturaleza cada vez más internacional de la actividad económica y de un número creciente de infraestructuras con carácter de red, de forma que la planificación y explotación implica con frecuencia cooperación entre los gobiernos de varios países. El segundo es el reconocimiento de la importancia cada vez mayor de integrar las consideraciones medioambientales en todas las fases del proyecto. Y el tercero es que ha habido una tendencia generalizada hacia la mayor participación de las agencias, de los diversos niveles del gobierno y de sectores de la población en las consultas sobre aspectos medioambientales, económicos y otros implicados en decisiones importantes asociadas a las infraestructuras.

En la discusión de estos temas destacan varios puntos. Para empezar, se considera esencial el perfeccionamiento de los procedimientos si se quieren hacer recortes serios en los grandes retrasos actuales. Mientras que los procesos de planificación y consulta varían claramente de país a país, y pocos desearían limitar el progreso conseguido en el acceso democrático a estos proce-

Es cada vez más necesario que los gobiernos orienten a la comunidad financiera sobre su pensamiento a más largo plazo en materias como política de transportes, suministro de energía y telecomunicaciones



sos, se pueden extraer algunas lecciones generales de las reformas recientemente realizadas en algunos países (por ejemplo Alemania, Suiza, Estados Unidos).

6. Propuestas en la Conferencia de París

Muchos de los participantes señalaron los mecanismos de compensación como un área clave que necesita una mejora importante. Se puso especial interés en la noción de la redistribución de los costes y beneficios externos generados por los grandes proyectos de infraestructuras entre las diferentes regiones y grupos de población implicados. Dos aspectos de este asunto atrajeron mucha atención. Primero, la posibilidad, y las posibles implicaciones, de perseguir una política diseñada principalmente para superar la resistencia local a los grandes proyectos de la forma más rápida posible. Y segundo, la probabilidad de que los costes de construcción se disparen rápidamente, si la redistribución se concentra exclusivamente en los costes externos en lugar de hacerlo también en los beneficios externos.

Pero la carencia de fondos suficientes, la complejidad de la planificación, las restricciones medioambientales, los problemas de compensación, etc., son factores considerados solamente como una explicación parcial de los retrasos generalizados experimentados en la implementación de los proyectos: se consideró que la inercia en la toma de decisiones —no sólo a nivel administrativo sino también en términos de liderazgo político decidido— tiene por lo menos la misma importancia.

De forma más general, participantes tanto del sector público como del privado resaltaron la necesidad de un pensamiento estratégico a largo plazo del gobierno en temas de infraestructuras. Dada la crucial importancia de las infraestructuras para la localización regional de la industria privada y para la competitividad internacional, es cada vez más necesario que los gobiernos orienten a la comunidad financiera sobre su pensamiento a más largo plazo en materias como política de transportes, suministro de energía y telecomunicaciones, para proporcionar un punto sobre el que concentrar el debate público, y asegurar que la comunidad financiera a su vez pueda tener un marco claro pero flexible dentro del cual planificar para el futuro.

Se hicieron numerosas sugerencias sobre la conveniencia de trabajar más en profundidad en la OCDE en el campo de las infraestructuras. Para empezar, se podría mejorar notablemente la información sobre las empresas de capital público en los países de la OCDE, así como también el análisis del impacto de la inversión en infraestructuras sobre la producción, la productividad y el empleo. Estas ideas se complementaron con propuestas para que el tema de infraestructuras se integre en una mayor medida en los trabajos de la OCDE, y que la Organización lleve a cabo una evaluación global de las formas de mejorar la eficiencia de la dotación de infraestructuras en los países de la OCDE. Y finalmente, se consideró que sería útil comparar y extraer posibles recomendaciones de las experiencias de los diferentes países con las iniciativas para acelerar la toma de decisiones en la provisión de infraestructuras. ■