

POLÍTICA DE INFRAESTRUCTURAS Y POLÍTICA ECONÓMICA*

INFRASTRUCTURE AND ECONOMIC POLICY

ANTONIO SÁNCHEZ SOLIÑO. Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos
Profesor de Economía en la Universidad Politécnica de Madrid.

RESUMEN: Este artículo analiza el papel que le ha correspondido a la inversión pública, y más específicamente a la inversión en infraestructuras, como parte de la política económica, especialmente desde el punto de vista de los factores que inciden sobre el ciclo económico. Dicho papel ha estado condicionado en el pasado por las restricciones presupuestarias; sin embargo, la implicación creciente de las entidades empresariales, públicas o privadas, en la gestión de las inversiones facilita la utilización de la política de infraestructuras como un importante instrumento de la política de estabilización económica, como muestra la experiencia española más reciente. Por otra parte, la canalización de inversiones a través de dichas entidades empresariales contribuirá a dotar de mayor racionalidad económica a los programas de actuaciones en infraestructuras, potenciando los proyectos generadores de ingresos.

PALABRAS CLAVE: INFRAESTRUCTURAS, INVERSIÓN PÚBLICA, POLÍTICA ECONÓMICA, CICLO ECONÓMICO

ABSTRACT: This article analyzes the role of public investment and, more specifically, the investment in infrastructures as part of economic policy and when focusing on the factors affecting the economic cycle. This role was previously conditioned by budget restrictions, but the growing participation of public and private corporations in investment management has subsequently aided the employment of infrastructure policy as an important tool to stabilize the economy, and this has duly been reflected by recent Spanish experience. The channelling of investment funds through these corporations has helped to give these infrastructure programmes a greater economic rationality and has promoted those projects generating returns.

KEYWORDS: INFRASTRUCTURES, PUBLIC INVESTMENT, ECONOMIC POLICY, ECONOMIC CYCLE

1. POLÍTICA DE INFRAESTRUCTURAS Y CICLO ECONÓMICO

Tradicionalmente, el análisis económico ha considerado la inversión pública como un instrumento de las políticas económicas de demanda, al ser una de las partidas del presupuesto con mayor carácter discrecional. Esto quiere decir que los gobiernos pueden, en principio, aumentar la inversión pública en las fases de desaceleración económica, actuando así la política presupuestaria de forma contracíclica, ayudando a mantener los niveles de renta y empleo en dichas circunstancias.

La realidad, sin embargo, es otra. Frecuentemente, la restricción financiera hace que el comportamiento de la inversión pública sea justamente el contrario. En las fases de desaceleración económica disminuyen los ingresos presupuestarios, y la necesidad de evitar el desbordamiento del déficit público lleva a la disminución del gasto público. Dentro de éste, la partida cuyo ajuste conlleva menores conflictos suele ser, precisamente, la inversión pública.

Para el caso español, el gráfico 1 presenta la evolución de la inversión pública en relación con el ciclo económico. Para ello, se toman como variables el incremento (positivo o negativo) de la ratio inversión pública/PIB de cada año res-

(*) Este artículo es en gran parte fruto de una constante colaboración con D. Antonio López Corral, Director de Programación Económica del Ministerio de Fomento y con D. Rafael Izquierdo Bartolomé, Catedrático de Transportes en la E.T.S. de Ingenieros de Caminos de Madrid, a los que quiero expresarles un especial agradecimiento.

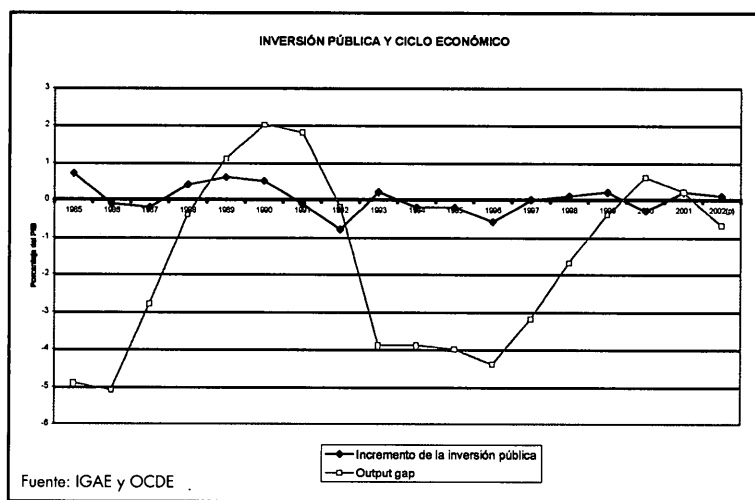


Gráfico 1.

pecto al año anterior, y el *output gap* como variable que caracteriza la posición cíclica de la economía. Dicho *output gap* es la diferencia entre el PIB real observado y el PIB potencial de la economía (es decir, la producción con plena utilización de la capacidad) en porcentaje sobre el propio PIB potencial. La estimación del *output gap*, al tratarse de una variable no observada, depende de la metodología utilizada para el cálculo del PIB potencial; en este caso se han utilizado los cálculos realizados para España por la OCDE.

Puede observarse que en los años 1988-1990 se produce un importante aumento de la inversión pública, precisamente en un momento en que se produce una fuerte expansión económica, con el PIB creciendo muy por encima del PIB potencial. Es decir, la inversión pública tuvo un comportamiento desestabilizador en estos años, contribuyendo a aumentar los desequilibrios de la economía española que llevaron a la crisis de los años 1992-1993. Posteriormente, y al menos hasta 1997, se produjo una atonía de la inversión pública, cuando el PIB se en-

contraba por debajo de su nivel potencial. Este comportamiento de la inversión pública estuvo en gran parte condicionado por la necesidad de corregir el déficit público en los años previos a la puesta en marcha de la Unión Monetaria. A partir de 1998 se recupera ligeramente el ritmo inversor, situándose la inversión pública en niveles próximos al 3,5% del PIB, a la vez que se consolida la recuperación económica, aunque sin llegar a los niveles de *output gap* positivo que se dieron en la anterior fase expansiva de finales de los ochenta. Sólo a partir del año 2000 parece corregirse este comportamiento procíclico de la inversión pública, como se estudia en detalle más adelante.

El componente más importante de la inversión pública es la inversión en infraestructuras, entendiendo como tales las obras de ingeniería civil. La inversión pública en infraestructuras supone el 52% de la inversión pública total, frente al 22% correspondiente a equipamientos sociales (hospitales, centros educativos, etc.) y el 26% correspondiente a otras inversiones (edificios administrativos, vehículos, equipos informáticos, etc.) (1). En la Administración Central, el componente de infraestructuras es aún más importante, alcanzando más del 70% de la inversión total.

Sin embargo, el análisis de la evolución de la inversión en infraestructuras ha de tener en cuenta que buena parte de ésta se realiza en la actualidad, y de forma creciente, a través del sector empresarial, bien a través de empresas públicas (como en los casos del GIF, AENA o Puertos de Estado) o bien a través de empresas privadas, mediante el sistema concesional. Las inversiones canalizadas a través de estas entidades figura en la Contabilidad Nacional en el sector de *Sociedades no financieras*, y no en el de Administraciones Públicas, por lo que no entran en la definición de "inversión pública". La importancia de estas inversiones se pone de manifiesto en el cuadro 1, que incluye las previsiones de las empresas públicas más significativas en este campo.

A las inversiones reflejadas en dicho cuadro habría que añadir las inversiones realizadas a través del sistema concesional, que las estimaciones del Ministerio de Fomento sitúan en el 2001 en 2.287 millones de euros (el 0,35% del PIB), experimentando un avance considerable frente a los 700 millones de euros (el 0,11% del PIB) estimados en el año 2000. Este aumento en el 2001 de la inversión realizada mediante el sistema concesional se debe en gran parte a la ejecución de autopistas de peaje licitadas en años anteriores, incluyendo las nuevas radiales de Madrid. Para el año 2002 se espera un nuevo incremento de la inversión concesional, que se situaría en alrededor de unos 3.000 millones de euros. En conjunto, la inversión en *infraestructuras públicas* (2) realizada a través del sector empresarial, bien a través de empresas públicas o bien a través del sistema concesional, supuso aproximada-

CUADRO 1.
INVERSIONES DE LAS PRINCIPALES ENTIDADES PÚBLICAS
EMPRESARIALES DEPENDIENTES DEL MINISTERIO DE FOMENTO
(Importes en millones de euros)

ENTIDAD	1999	2000	2001	2002(p)	2003(p)
GIF	589,3	794,3	1.347,0	3.043,4	3.570,1
AENA	484,6	519,7	946,6	1.410,7	2.146,7
Puertos del Estado	396,2	396,8	503,3	616,6	774,8
TOTAL	1.470,1	1.710,8	2.796,9	5.070,7	6.491,6

(p) previsión

Fuente: Presupuestos Generales del Estado 2001, 2002 y 2003. Presupuestos de explotación y capital de entidades públicas empresariales y sociedades estatales.

(1) Ministerio de Fomento (2001). Los datos se refieren a la media del período 1998-2000

(2) Públicas en el sentido de que tanto su titularidad como las decisiones estratégicas sobre dichas infraestructuras continúan siendo responsabilidad de la Administración, con independencia de su gestión.

mente, en el 2001, un 0,8% del PIB, porcentaje que puede situarse en el 1,2% del PIB en el 2002.

Las inversiones en infraestructuras realizadas a través de las empresas, públicas o privadas, deben responder predominantemente a criterios de rentabilidad financiera. Entre los casos mencionados anteriormente, tanto AENA como Puertos del Estado financian sus inversiones totalmente con los recursos generados por su actividad o con recursos ajenos obtenidos en condiciones de mercado. En el caso del GIF, existen aportaciones patrimoniales del Estado (además de los fondos europeos), pero dichas aportaciones no tienen el carácter de subvenciones sino que tienen como fin la modernización del sistema ferroviario español, lo que permitirá la generación de ingresos comerciales en un futuro próximo (3).

Sin embargo, a pesar de los criterios empresariales presentes necesariamente en la gestión de las inversiones realizadas por estas entidades (o por las sociedades concesionarias privadas), la propia naturaleza de estas infraestructuras exige la presencia pública en los procesos de definición de prioridades, programación y puesta en marcha de las actuaciones correspondientes, dada su gran incidencia sobre aspectos sociales y, especialmente, territoriales. En este sentido, las inversiones en infraestructuras públicas canalizadas a través del sector empresarial siguen constituyendo un importante instrumento de la política económica, con la particularidad de que su utilización se independiza de los presupuestos públicos. Este hecho adquiere además especial relevancia en el contexto del equilibrio presupuestario impuesto a partir del 2003 por la Ley de Estabilidad Presupuestaria. La canalización de las inversiones a través del sector empresarial puede contribuir así a dotar de un mayor carácter contracíclico a la política de infraestructuras.

El gráfico 2 refleja la evolución reciente de la inversión en infraestructuras en España, en relación a la inversión total en construcción y a la evolución del PIB. La inversión en infraestructuras se asimila al término "ingeniería civil", utilizado por la Encuesta de Coyuntura de la Industria de la Construcción (ECIC), de donde se han tomado los datos. Esto presenta el inconveniente de que las obras de Ingeniería Civil definidas por la ECIC incluyen las infraestructuras de titularidad privada (por ejemplo, la obra civil realizada por las empresas del sector energético), aunque su peso en el conjunto de las infraestructuras es reducido frente a las de titularidad pública.

Puede observarse que, en líneas generales, el carácter procíclico de la inversión en obras de ingeniería civil es aún más

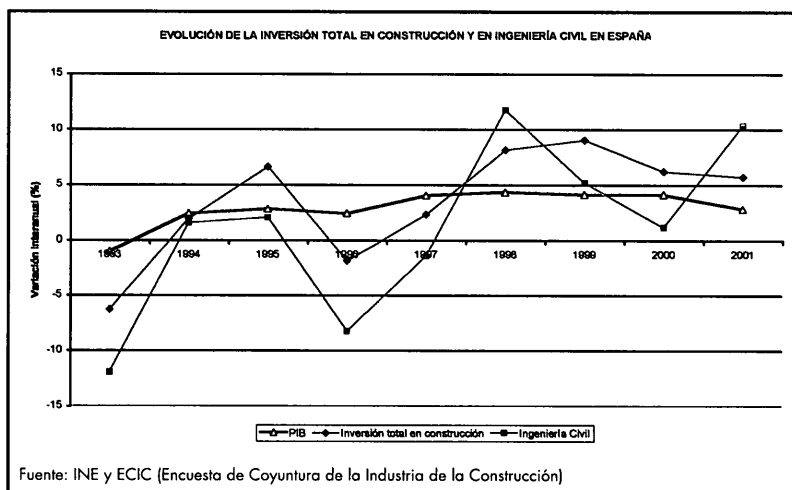


Gráfico 2.

marcado que el de la inversión total en construcción, reflejando el papel de ajuste presupuestario que ha venido jugando la inversión en infraestructuras. Sin embargo, recientemente parece estar cambiando este patrón de comportamiento de la ingeniería civil, aunque será necesario confirmar en los próximos años dicho cambio. Es especialmente significativo el importante aumento de la inversión en obras de ingeniería civil en el año 2001, en el que el pleno lanzamiento del Plan de Infraestructuras 2000-2007 del Ministerio de Fomento coincide con una fase de desaceleración económica que se ha prolongado en el año 2002. En el ejercicio 2001, por tanto, la inversión en infraestructuras ha actuado como un claro elemento de sostenimiento de la demanda. El crecimiento de la demanda nacional, en términos reales, pasó del 4,4% en el año 2000 al 2,7% en el 2001. Esta desaceleración se correspondió con la del consumo final de los hogares, y fue aún más acentuada para la inversión total de la economía. Sin embargo, dentro de esta última variable la inversión en bienes de equipo pasó de un crecimiento del 4,7% en el 2000 a una caída del 1,2% en el 2001, mientras que la inversión en construcción sólo se desaceleró en unas décimas (6,2% en el 2000 y 5,8% en el 2001). La inversión en construcción ha sido, por tanto, y con gran diferencia, el elemento más dinámico de la demanda nacional en el 2001. Analizando los distintos componentes de la inversión en construcción, a partir de los datos de la ECIC sobre el valor real de los trabajos realizados por las empresas constructoras, se obtiene que, a su vez, el componente más dinámico de la construcción fue el de la obra civil, con un crecimiento en el 2001 del 10,3% en términos reales, frente a un crecimiento de sólo el 1,1% en el 2000. Dicha recuperación del ritmo de crecimiento de la obra civil se inició ya en la última parte del 2000, pasando de tasas negativas en la primera parte del año a un crecimiento del 2,1% en el tercer trimestre y del 5,8% en el cuarto trimestre del 2000.

Esta evolución reciente de la inversión en obras de ingeniería civil se ha debido en gran parte al auge, ya mencionado,

(3) De hecho, en la nueva línea de alta velocidad Madrid-Lérida el GIF cobrará los cánones correspondientes ya desde la apertura del servicio por parte del operador ferroviario. Por otra parte, cabría considerar adicionalmente las inversiones realizadas por RENFE (que es también una entidad pública empresarial) para el mantenimiento de las infraestructuras ferroviarias. Sin embargo, en este caso dichas inversiones son financiadas por el presupuesto del Estado mediante transferencias de capital. En los próximos años, RENFE canalizará además nuevas inversiones del Programa de Infraestructuras Ferroviarias del Ministerio de Fomento, financiadas en parte mediante los fondos europeos y en parte mediante dichas transferencias de capital del Estado.

Hay que destacar que la Comisión Europea ha venido impulsando en los últimos años una política favorecedora de la colaboración público-privada para el desarrollo de nuevas infraestructuras, sobre todo en el campo de las infraestructuras de transporte, con el objetivo de realizar una mejor asignación de los recursos destinados a la inversión

de las inversiones en infraestructuras públicas realizadas por el sector empresarial. Esto significa que existe un margen importante para la utilización de la política de infraestructuras como factor contracíclico de la economía. Sin embargo, como es obvio, existen unos límites, distintos a la restricción presupuestaria, para este tipo de actuación. Uno de ellos está relacionado con la propia capacidad del sector de la construcción, dado que es importante garantizar que no se incurre en excesos que puedan llevar a ineficiencias bien en el propio sector, bien en cuanto a la capacidad de gestión de la propia Administración o de las empresas demandantes de las inversiones, y que podrían reflejarse en una fuerte presión sobre los costes (4). Hay que tener en cuenta, no obstante, la gran flexibilidad de las empresas en el subsector

de la obra civil, en las que es habitual gestionar un gran volumen de obra con una estructura mínima, utilizando con frecuencia la subcontratación. Se trata, en fin, de un subsector poco intensivo en mano de obra (en comparación con el subsector de la edificación), en el que la evolución de los costes parece responder sobre todo a la evolución de los precios energéticos, y, más específicamente, a los precios del petróleo. Otro de los límites al impulso de la construcción en infraestructuras estaría relacionado con la financiación de las inversiones y su impacto sobre los mercados financieros. El endeudamiento de las empresas que invierten en infraestructuras debe permanecer dentro de unos límites, de tal forma que el equilibrio entre la carga financiera y los resultados de explotación les permita mantener una situación saneada. Sin embargo, la limitación impuesta por el posible impacto de estas fuertes inversiones sobre los mercados financieros y sobre el nivel de los tipos de interés es menos relevante una vez que la economía española se ha integrado en un área monetaria más amplia.

2. EL PAPEL DEL SECTOR EMPRESARIAL EN EL PLAN DE INFRAESTRUCTURAS DEL MINISTERIO DE FOMENTO

El marco actual de referencia para la inversión en infraestructuras es el constituido por el Plan General de Infraestructuras, en plena fase de desarrollo, y las Perspectivas Financieras comunitarias para el período 2000-2006. El Plan General de Infraestructuras prevé una inversión total de

114.200 millones de euros (del año 1999) en el período 2000-2006, lo que supondrá un 2,7% del PIB de media anual, según cálculos del Ministerio de Fomento, y comprende tanto las actuaciones que son competencia de las Administraciones Territoriales como las que son competencia de la Administración Central. Por el lado de la financiación del Plan, éste articula los recursos provenientes de los fondos estructurales y de cohesión de la Unión Europea, de los agentes públicos y de fondos privados.

Dentro de este Plan General, las actuaciones correspondientes al Ministerio de Fomento para el mismo período 2000-2006 suponen una inversión de 60.300 millones de euros del total de los 114.200 millones mencionados anteriormente. La cantidad total correspondiente al Ministerio de Fomento en el horizonte de ejecución del Plan (hasta el año 2010) asciende a 103.000 millones de euros. Con independencia de las fuentes de financiación, y desde el punto de vista de la gestión de las inversiones, el Ministerio de Fomento gestionará de forma directa aproximadamente el 31% del total de inversiones, las empresas públicas dependientes del Ministerio el 49% y las empresas privadas, a través del sistema concesional, el restante 20%. Por tanto, el sector empresarial (público o privado) gestionará casi el 70% del Plan de Infraestructuras del Ministerio de Fomento. Queda de manifiesto, por tanto, la aún mayor importancia que podría adquirir a medio plazo la inversión canalizada a través de dicho sector empresarial.

Hay que destacar que, en esta misma línea, la Comisión Europea ha venido impulsando en los últimos años una política favorecedora de la colaboración público-privada para el desarrollo de nuevas infraestructuras, sobre todo en el campo de las infraestructuras de transporte, con el objetivo de realizar una mejor asignación de los recursos destinados a la inversión. En este sentido, y partiendo de que el coste de las infraestructuras es asumido en última instancia bien por los usuarios o bien por los contribuyentes, la política de la Comisión se dirige a que aumente el peso de los primeros. Dicha política se refleja, por ejemplo, en los Reglamentos de los fondos estructurales y de cohesión (5), que favorecen, entre otros aspectos, la cofinanciación a través de dichos fondos de actuaciones en que participe también el sector privado, estimulando así los proyectos generadores de ingresos, es decir, aquellos en los que el usuario paga un precio por la utilización de la infraestructura correspondiente. Esta política responde también en gran parte a la preocupación por los efectos externos negativos (congestión, efectos sobre el medio ambiente, etc.) provocados por la utilización de determinadas infraestructuras, así como a la necesidad de buscar un reequilibrio entre los distintos modos de transporte. Esta es la línea establecida asimismo por la Comisión en el Libro Blanco sobre la Política europea de transporte,

(4) No parece haber sido el caso en el año 2001. Los datos de la ECIC registran un aumento de los costes en la obra civil en el 2001 de sólo el 1,4%, desacelerándose significativamente respecto al 11,1% registrado en el 2000.

(5) Reglamento nº 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, relativo a los Fondos Estructurales y Reglamento nº 1264/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, relativo al Fondo de Cohesión (Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 26 de junio de 1999).

hecho público en septiembre del 2001. Un objetivo adicional, y no menos importante, de la Comisión Europea es la separación de la gestión de la infraestructura, por un lado, y el servicio correspondiente por otro, como medida para hacer posible la introducción de la competencia en sectores tradicionalmente sujetos a monopolio. Este entorno competitivo, que ya se ha desarrollado en otros campos, no existía en general en el transporte ferroviario, por lo que la Comisión ha impulsado una serie de Directivas (el llamado "paquete ferroviario") (6), cuyo fin es avanzar en la liberalización del ferrocarril.

Dentro de este marco general europeo hay que situar las reformas legislativas en este campo que se están llevando a cabo en España, como son la nueva Ley reguladora del contrato de concesión de obras públicas (actualmente en una fase avanzada de tramitación parlamentaria), y la anunciada reforma del modelo ferroviario español, así como la introducción en la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos para el año 2003 de los cánones por la utilización de las nuevas líneas ferroviarias de alta velocidad (7).

Hay que señalar que todas estas reformas de carácter estructural están dando lugar a la creación de un innovador sistema de provisión de infraestructuras, que se está mostrando especialmente eficiente para la canalización de los fondos europeos y la movilización de las capacidades empresariales, tanto financieras como de gestión, en este campo. Este modelo puede servir de referencia, además, para los países del centro y el este de Europa que van a incorporarse a la UE, y que próximamente empezarán a recibir, y gestionar, los fondos estructurales y de cohesión.

3. CONCLUSIONES

La inversión en infraestructuras constituye un importante instrumento de la política de estabilización económica, que se ve potenciado por la posibilidad de canalizar las inversiones a través de determinadas empresas públicas o privadas. Existe un margen de actuación de la política económica

a través de este mecanismo, que se puede, y debe, utilizar si es necesario, con los condicionantes que se han citado anteriormente.

Este margen existe debido, en último término, a que las inversiones en infraestructuras, aun realizadas bajo criterios empresariales, responden a determinadas estrategias económicas de largo alcance, que superan el ámbito temporal característico de los ciclos económicos, relacionados fundamentalmente con las decisiones de inversión privada.

Sin embargo, más allá de la actuación de la política económica en relación con el ciclo, la canalización de las inversiones en infraestructuras a través del sector empresarial responde, sobre todo, a la necesidad de impulsar el papel de las infraestructuras como factor determinante del aumento de la capacidad productiva a largo plazo. Numerosos estudios han señalado la importancia de la dotación de capital público, y específicamente de la dotación en infraestructuras de transporte, en el aumento de la productividad de la economía (8). Ahora bien, los efectos positivos de las infraestructuras sobre la capacidad productiva dependen decisivamente de la adecuación de los programas de inversión a las necesidades reales de la actividad económica. En este sentido, la canalización de inversiones a través del sector empresarial puede tener un efecto favorable, ya que podría contribuir a reequilibrar los criterios utilizados en la definición de las prioridades de la programación de inversiones, potenciando los aspectos de rentabilidad económico-financiera mediante el desarrollo de proyectos generadores de ingresos, en línea con la política de la Comisión Europea en este campo. Ello contribuirá a dotar de mayor racionalidad económica a las inversiones en infraestructuras, así como a establecer un marco competitivo en determinados servicios, como está sucediendo ya en el transporte ferroviario. ■

(8) Véase Argimón et al. (1993). También hay que destacar el estudio que está realizando en estos momentos la Universidad de Alcalá sobre los efectos económicos del Plan de Infraestructuras del Ministerio de Fomento. Estos estudios parecen contradecir determinadas opiniones que ponen en duda la efectividad de los fondos europeos destinados a la inversión en infraestructuras. Véase: PriceWaterhouseCoopers: European Economic Outlook (enero 2002), p. 31-35.

(6) Directivas 2001/12/CE, 2001/13/CE y 2001/14/CE, de 26 de febrero del 2001. Estas Directivas constituyen el nuevo marco legislativo al que tendrán que adaptar sus normas los Estados Miembros antes del 15 de marzo del 2003.

(7) Para el desarrollo de la red ferroviaria de alta velocidad en España se están canalizando importantes recursos a través del ente Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF), cuyo esquema de financiación depende del cumplimiento de los criterios contables establecidos por el Sistema Europeo de Cuentas SEC-95, para lo que será necesario que las líneas ferroviarias que se pongan en marcha generen unos determinados ingresos comerciales que garanticen su viabilidad financiera. Dichos ingresos comerciales provendrán en gran parte de los cánones que deberán pagar las empresas operadoras de transporte ferroviario por la utilización de las infraestructuras, lo que garantiza, en principio, que los proyectos que se acometan cuenten con unas determinadas perspectivas de demanda de tráfico, al tiempo que se facilita la introducción de un entorno competitivo en el sector del transporte ferroviario. Se introduciría así un criterio de racionalidad económica en el desarrollo de dicha red, que puede ser compatible con el mantenimiento de otros criterios, por ejemplo de equilibrio regional, en la política de infraestructuras.

BIBLIOGRAFÍA

- Argimón, I. et al. (1993): Productividad e infraestructuras en la economía española. Banco de España, documento de trabajo nº 9313.
- Buisán, A. y Pérez, M. (1997): Un indicador de gasto en construcción para la economía española. Banco de España, documento de trabajo nº 9711.
- Comisión Europea (2001): Libro Blanco sobre la Política europea de transporte para 2010. COM (2001) 370.
- Ministerio de Fomento (2001): Evolución de la inversión pública 1990-2000.
- Ministerio de Hacienda (2002): Presupuestos Generales del Estado 2003. Estados financieros de las entidades públicas empresariales y otros organismos públicos.
- PriceWaterhouseCoopers (2002): European Economic Outlook, enero, pp. 31-35.
- SEOPAN (varios años): Informes trimestrales sobre el sector de la construcción.