

POLÍTICA PRESUPUESTARIA PARA 2002

EL PRESUPUESTO DEL MINISTERIO DE FOMENTO Y SU CONTRIBUCION AL PLAN DE INFRAESTRUCTURAS 2000-2007

ANTONIO M. LÓPEZ CORRAL. Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.
Director General de Programación Económica del Ministerio de Fomento

RESUMEN: El artículo describe los escenarios macroeconómicos y presupuestarios previstos para 2002 y la incidencia en ellos del presupuesto del Ministerio de Fomento y del Grupo Fomento en su totalidad, en el contexto de lo que ha venido siendo la política presupuestaria en los últimos años y su interacción con el ciclo económico, destacando en éste último el papel jugado por la política de infraestructuras.

PALABRAS CLAVE: POLÍTICA FISCAL, POLÍTICA PRESUPUESTARIA, MINISTERIO DE FOMENTO, PLAN DE INFRAESTRUCTURAS

ABSTRACT: The present article describes the macroeconomic and budgetary situation established for 2002 and the effect of the entire Public Works and Development budget on the same. The article considers these factors within the context of budgetary policy over recent years and its relation to the economic cycle and places particular emphasis on the influence of infrastructure policy with regards to these cycles.

KEYWORDS: TAX POLICY, BUDGET POLICY, MINISTRY OF PUBLIC WORKS, INFRASTRUCTURE PLAN

1. EL RETO PARA 2002: MANTENER EL PROGRESO DE LA CONVERGENCIA REAL EN UN CONTEXTO DE DESACELERACIÓN ECONÓMICA

El análisis del presupuesto del Ministerio de Fomento para 2002 debe enmarcarse, necesariamente, en el conjunto de los Presupuestos Generales del Estado (P.G.E.) para este ejercicio: la políticas bajo la responsabilidad del Ministerio de Fomento (las políticas de transportes –servicios e infraestructuras– y la de vivienda), forman parte de la política económica general de gobierno por lo que deben ser plenamente coherentes con su objetivos y prioridades, tanto en su diseño como en su ejecución; en consecuencia, el presupuesto de gastos del Ministerio de Fomento que soporta esas políticas solo puede explicarse y entenderse adecuadamente enmarcado en el conjunto de los PGE.

Al igual que en años anteriores, el objetivo final de la política económica del gobierno en 2002 consiste en mante-

ner el proceso de convergencia real con los países más desarrollados de la Unión Europea y, lógicamente, a ese objetivo se dirigen también las políticas del Ministerio de Fomento. Pero, a diferencia de lo ocurrido en los últimos cuatro años, en los que los PGE se enmarcaron en un contexto económico expansivo, en esta ocasión el escenario macroeconómico considerado como más probable incorpora una significativa desaceleración en el ritmo de expansión del producto y del empleo de nuestra economía.

Ésta es, pues, una primera idea que merece la pena destacar: los PGE para 2002 y, dentro de ellos, el presupuesto de Fomento, representan una continuación de la estrategia mantenida en años anteriores para progresar en el avance en la convergencia real, pero ahora en un contexto de desaceleración de la economía española e internacional.

La economía española se enfrenta en 2002 a lo que, a estas alturas, ya puede considerarse como la primera recesión global del siglo XXI, que se gestó a partir de la fuerte

desaceleración de la economía norteamericana iniciada en la segunda mitad de 2001. El motor de la economía internacional en años anteriores –EEUU– dejó de funcionar y el frenazo en su crecimiento se fue transmitiendo con inusual rapidez hacia un buen número de países de Asia, América Latina y Europa.

A lo largo de 2001, la economía española, que se ha transformado en una economía muy abierta en las últimas décadas, no ha escapado a los efectos de esa intensa desaceleración de la economía internacional. Tanto el crecimiento del PIB como el del empleo han venido mostrando desde el año pasado una clara disminución en su ritmo de avance. Pero a pesar de su desaceleración ambas variables han continuado creciendo por encima de la media europea, lo que nos ha permitido continuar avanzando en el proceso de convergencia real.

Merece la pena resaltar que el mantenimiento de un diferencial de crecimiento positivo con Europa es un hecho que no se había producido en fases anteriores de desaceleración cíclica, en las que tenían lugar drásticos ajustes a la baja de la producción y el empleo para corregir los desequilibrios generados durante la fase de auge anterior y que, inexorablemente, conllevaban una inversión del proceso de convergencia real con Europa.

Este comportamiento inédito de la economía española durante 2001 se explica por varios factores:

- por nuestra integración en la Unión Monetaria, que ha protegido a la economía de ciertos elementos –como son los aumentos en las primas de riesgo a largo plazo y los movimientos en los tipos de cambio– que hubieran contribuido a intensificar la desaceleración;
- por las reformas estructurales llevadas a cabo, que han dotado de mayor flexibilidad a nuestra economía y han elevado su potencial de crecimiento;
- por la idoneidad de las políticas macroeconómicas, y más en concreto de la política fiscal, cuyo comportamiento neutral, no restando ni añadiendo dinamismo a la actividad económica se debe, en buena parte, al comportamiento anticíclico de la política de infraestructuras en estos últimos años. Esta cuestión se analizará con detalle a lo largo de este artículo.

2. EL CONTEXTO MACROECONÓMICO EN 2002

2.1. La economía internacional en recesión

El perfil de desaceleración de la economía española en 2001 ha sido similar al de la UEM y también lo será, pre-

El perfil de desaceleración de la economía española en 2001 ha sido similar al de la UEM y también lo será, previsiblemente, su senda de recuperación que, igual en España que en la Euro-zona, estará sujeta a incertidumbres parecidas en cuanto a su secuencia temporal y a su intensidad

visiblemente, su senda de recuperación que, igual en España que en la Euro-zona, estará sujeta a incertidumbres parecidas en cuanto a su secuencia temporal y a su intensidad.

A su vez, la evolución del área del euro va a estar estrechamente ligada a la de la economía internacional y, sobre todo, a EEUU, debido a su peso preponderante en el conjunto del producto mundial (en torno a un 20%) y a su gran protagonismo en la gestación de la actual recesión internacional y, previsiblemente, en su futura recuperación.

A estas alturas existe ya un amplio consenso en que la actual fase de desaceleración de la economía internacional se inició a mediados del año pasado en EEUU, propagándose con rapidez por Asia, América Latina y Europa. Los ataques terroristas del 11 de Septiembre produjeron un grave deterioro en la confianza de empresas y consumidores a lo largo y ancho de la economía internacional, dando al traste con las perspectivas de recuperación que en los meses anteriores parecían alumbrarse para finales de 2001 y provocando un dramático ajuste a la baja de las previsiones de crecimiento de los Organismos Económicos internacionales (FMI, OCDE y Banco Mundial) y analistas privados para 2001 y 2002. En particular, el FMI, en su *World Economic Outlook* de Octubre revisó a la baja (tras su revisión de mayo) el crecimiento del PIB mundial en 0,2 puntos porcentuales, hasta el 2,4%, una cifra situada ya por debajo del umbral del 2,5% por debajo del cual el FMI considera que la economía internacional está en recesión (Cuadro 1).

CUADRO 1
PREDICCIONES DE CRECIMIENTO DEL FMI

Predicciones de crecimiento FMI (predicciones previas)	2001	2002
Economía Mundial	2,4% (2,6%)	2,4% (3,5%)
Estados Unidos	1,1% (1,3%)	0,7% (2,2%)
Unión Europea	1,7% (1,8%)	1,4% (2,2%)
Área Euro	1,8% (2,4%)	2,2% (2,8%)
Japón	-0,9% (-0,5%)	-1,3% (0,2%)
Países en desarrollo	4,0% (4,3%)	4,4% (5,3%)
África	3,5% (3,8%)	3,6% (4,4%)
Oriente Medio	1,7% (2,3%)	4% (4,8%)
Asia	5,6% (5,8%)	5,6% (6,2%)

Fuente: FMI

Para 2002 la revisión del FMI fue aún mayor, estimando un crecimiento para el PIB mundial del 2,4 % igual al de 2001, y un punto porcentual menos que en su estimación previa.

En el cuarto trimestre de 2001, EEUU, Japón y Europa, previsiblemente, registrarán a la vez un crecimiento negativo, lo que no ocurría desde la crisis internacional de 1973-74.

La actual recesión norteamericana posee varios rasgos positivos que la diferencian de las otras nueve recesiones precedentes acaecidas desde el final de la segunda guerra mundial. En primer lugar, la mayoría de las otras recesiones tuvieron su origen en la aparición de tensiones inflacionistas asociadas a excesos de demanda que obligaron a la Reserva Federal a responder con fuertes subidas de los tipos de interés.

La actual, en cambio, parece más bien la consecuencia del estallido de la burbuja bursátil en la primavera de 1999 que fue seguida de una drástica reducción en la inversión empresarial, especialmente, en nuevas tecnologías, tendente a eliminar el exceso de capacidad acumulada en los años anteriores en los que este tipo de inversión había crecido a ritmos muy elevados. La ausencia de importantes tensiones inflacionistas ha permitido a la Reserva Federal llevar a cabo diez reducciones de los tipos de interés a lo largo de los primeros once meses de 2001, en lo que constituye uno de los episodios de relajación más agresivos de la historia del banco central norteamericano.

La fuerte reducción de los tipos de interés explicaría el comportamiento relativamente boyante que vienen manteniendo la demanda de viviendas y el consumo de automóviles en la actual fase recesiva, a diferencia de lo que era tradicional en recesiones anteriores, en las cuales ambos sectores resultaban muy castigados.

La mayor parte de los observadores creen que en el primer o segundo trimestres de 2002 la economía estadounidense iniciará su proceso de recuperación, arrastrando consigo al conjunto de la economía internacional.

Por un lado, las políticas macroeconómicas, la monetaria y la fiscal, se dirigen al sostenimiento de la actividad. Otro factor dinamizador es la fuerte reducción del precio del petróleo en los últimos meses hasta situarse por debajo de 20 dólares, casi la mitad del precio alcanzado hace un año.

Un tercer elemento que apunta en esa misma dirección es la propia extensión de la actual recesión norteamericana, (el pasado mes de noviembre, el comité de expertos del *National Bureau of Economic Research* encargado de poner fecha a los ciclos de la economía estadounidense anunció que la recesión comenzó el pasado mes de marzo), es decir, en el momento de escribir este artículo dura

La fuerte reducción de los tipos de interés explicaría el comportamiento relativamente boyante que vienen manteniendo la demanda de viviendas y el consumo de automóviles en la actual fase recesiva, a diferencia de lo que era tradicional en recesiones anteriores, en las cuales ambos sectores resultaban muy castigados

ya 10 meses, lo que significa que su duración está ya muy cerca de la duración media de las recesiones norteamericanas desde la segunda guerra mundial, situada en 10 meses. Ello apunta a que la actual recesión norteamericana estaría a punto de finalizar o, incluso, como señalan los más optimistas, que podría haber ya terminado. El fuerte rally alcista de los mercados de acciones en los dos últimos meses es plenamente consistente con esta visión que señala el comienzo de la recuperación en el primer trimestre de 2002 o como más tarde en el segundo. Desde el 20 de septiembre hasta el 29 de noviembre el *Down Jones* ha aumentado un 20%, el *FTSE 100* un 18% y el *Nikei 225* un 12%.

Hay riesgos, sin embargo, de que la recesión norteamericana sea más larga de lo que ha sido normal históricamente, lo que retrasaría el comienzo de la recuperación internacional a la segunda mitad de 2002 como pronto. Por un lado, por el carácter sincronizado de la actual recesión global que ha hecho que los efectos se hayan manifestado en las tres principales regiones económicas: EEUU, Japón y la Euro-zona. Por otro, porque la política expansiva de la Reserva Federal puede no resultar demasiado eficaz para combatir la actual recesión, en la medida en que su origen no sea un exceso de demanda sino un exceso de capacidad originada por la excesiva inversión de años pasados, cuya corrección mantenga deprimida la inversión de las empresas norteamericanas durante bastante tiempo.

2.2. La economía de la zona del euro

Los efectos de la desaceleración de la economía norteamericana sobre la economía de la Euro-zona han resultado mucho más intensos de lo que muchos observadores europeos anticiparon a comienzos de 2001. La expansión de la zona del Euro había registrado su pico más alto en el segundo trimestre de 2000. A partir de entonces, se inició un proceso de desaceleración en el crecimiento en paralelo con el de la economía norteamericana, aunque de menor intensidad que el de ésta, hasta prácticamente frenarse en seco el crecimiento en el segundo trimestre de 2001, registrándose un crecimiento intertrimestral del PIB del 0,1%.

En verano, algunos indicadores parecían mostrar que se había tocado fondo pero los acontecimientos del 11 de septiembre deterioraron seriamente el panorama. En el tercer trimestre, el crecimiento del PIB volvió a ser del 0,1% y un buen número de previsiones apuntan a que en el cuarto trimestre podría ser negativo, por primera vez desde 1993.

Para el conjunto de 2001, la Comisión Europea estima que el PIB de la zona euro crecerá un 1,6% en 2001 y

una cifra igual en 2002, dos puntos porcentuales menos que en 2000.

Aunque la situación se ha deteriorado más de lo esperado, la mayoría de observadores descartan la posibilidad de un escenario muy negativo para 2002. En las recesiones previas de la Eurozona, 1992/93, los bancos centrales de la mayoría de los países miembros aplicaron unas políticas monetarias mucho más restrictivas y la inflación salarial añadía complicaciones adicionales.

En el episodio de desaceleración actual, aunque más lentamente que la Reserva Federal, el BCE ha reducido los tipos de interés. Desde finales de agosto han bajado en 125 puntos básicos, de modo que las condiciones monetarias resultan en la actualidad claramente expansivas. Tampoco se vislumbran tensiones inflacionistas preocupantes, ya que se prevé que la inflación de la zona se reduzca por debajo del 2% a comienzos del año que viene, cumpliéndose así el objetivo de estabilidad de precios del BCE.

Las encuestas de opinión empresariales de la zona euro y los datos del mercado de trabajo de Alemania y España correspondientes al mes de noviembre sugieren que el deterioro del ritmo de crecimiento económico que se observó en los dos meses precedentes se contuvo en noviembre. Con todo, la actividad económica se mantiene en un nivel muy bajo y es previsible un aumento del paro en los próximos meses.

2.3. La economía española.

En paralelo con la economía internacional y de la Eurozona, la economía española ha experimentado una notable desaceleración en el último año, aunque de intensidad relativamente menor.

El crecimiento del PIB, que en el tercer trimestre de 2000 registraba un crecimiento interanual del 4%, se redujo hasta el 2,5% estimado en el tercer trimestre de 2001. Esa desaceleración se explica por la pérdida de dinamismo de las exportaciones y la inversión equipo. Mientras tanto, la construcción y el consumo siguieron actuando de motores del crecimiento, lo que permitió que el PIB español continuara creciendo a un ritmo superior al de la media de la zona euro, prolongándose así el proceso de avance de la convergencia real, incluso en una fase de desaceleración económica.

Por su parte, la tasa de variación del IPC ha descendido desde cotas superiores al 4% en los meses centrales del año a niveles del 2,7% en noviembre. Los precios comenzaron a flexionar a la baja en los meses de verano, influidos por la reducción de los precios de la energía y otras materias

En paralelo con la economía internacional y de la Eurozona, la economía española ha experimentado una notable desaceleración en el último año, aunque de intensidad relativamente menor

Lo más probable es que la economía española inicie 2002 con un ritmo de crecimiento moderado, menor del que se esperaba hace unos meses, pero superior al que puede tener lugar en la mayoría de los países de nuestro entorno, como prevé el FMI y la OCDE

primas y los productos alimenticios. Las previsiones apuntan a que la desaceleración de la actividad y de la demanda favorecerá que ese movimiento corrector se mantenga y se traslade a la inflación subyacente, que al igual que en el conjunto de la Eurozona viene mostrando una fuerte resistencia a la moderación.

Las consecuencias de los ataques terroristas de septiembre han reforzado la tendencia a la desaceleración de la economía española aunque el gobierno, en su revisión del Escenario Macroeconómico aprobada el pasado 7 de diciembre, sigue considerando que el crecimiento en promedio de 2001 alcanzará la cifra del 3%, tal y como se contemplaba en el escenario macroeconómico con el que se elaboraron los PGE de 2002.

Lo más probable es que la economía española inicie 2002 con un ritmo de crecimiento moderado, menor del que se esperaba hace unos meses, pero superior al que puede tener lugar en la mayoría de los países de nuestro entorno, como prevé el FMI y la OCDE.

Es previsible que durante la segunda parte del año 2002 el panorama económico internacional se vaya despejando y la economía española pueda ir aproximándose, paulatinamente, a su ritmo de crecimiento potencial (3,0-3,5%).

La tasa de crecimiento del PIB real que finalmente se logre en el próximo ejercicio está rodeada de muchas incertidumbres. El gobierno contempla tres escenarios distintos (Cuadro 2). El escenario central contempla un crecimiento del PIB del 2,4%. La demanda exterior continuará teniendo una aportación negativa aunque tendiendo a corregirse a lo largo del año.

Por lo que se refiere a la demanda nacional, la moderada pauta de desaceleración que ha venido mostrando el gasto de las familias, tanto en consumo como en inversión residencial, se acentuará de forma que su avance en el conjunto de 2002 se prevé en torno al 2,4 % frente al 3% de 2001. A pesar de su debilitamiento, el consumo y la inversión en construcción registrarán ritmos de crecimiento, capaces de soportar al avance de la demanda, del 2,2% y 4,3% respectivamente.

La inversión en construcción continuará creciendo impulsada por la ingeniería civil que, prolongando la tendencia de 2001, actuará como uno de los principales motores de la actividad en 2002 gracias al fuerte crecimiento de la política de infraestructuras de los PGE y al impulso de las inversiones en infraestructuras financiadas con capital privado, que se analiza en un epígrafe posterior de este artículo con mayor detalle.

CUADRO 2. ESCENARIOS DE CRECIMIENTO

(% de variación salvo indicación en contrario)

	2001	2002	2003	2004	2005
Escenario de crecimiento elevado					
PIB	3,0	2,9	3,2	3,2	3,2
Empleo: variación en %	2,1	1,8	2,0	2,0	2,0
Paro: % población activa (EPA)	12,7	11,5	10,8	10,1	9,4
Cap. (+)/Nec (-) financiación AA.PP	0,0	0,0	0,2	0,3	0,4
Deuda Pública	57,5	55,3	53,1	50,9	48,8
Escenario Central					
PIB	3,0	2,4	3,0	3,0	3,0
Empleo: variación en %	2,1	1,1	1,8	1,8	1,8
Paro: % población activa (EPA)	12,7	12,4	11,7	11,0	10,3
Cap. (+)/Nec (-) financiación AA.PP	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2
Deuda Pública	57,5	55,7	53,8	51,9	50,0
Escenario de crecimiento reducido					
PIB	3,0	1,8	2,6	2,6	2,6
Empleo: variación en %	2,1	0,6	1,3	1,3	1,3
Paro: % población activa (EPA)	12,7	12,7	12,0	11,3	10,6
Cap. (+) / Nec (-) financiación AA.PP.	0,0	-0,3	0,0	0,0	0,0
Deuda Pública	57,5	56,3	54,7	53,1	51,5

Fuente: Ministerio de Economía

En relación con la inversión productiva, sus perspectivas son menos favorables que las de la inversión en construcción, previéndose un crecimiento del 2%.

La rebaja en la previsión de crecimiento del PIB en medio punto porcentual del escenario central es consistente con un aumento del empleo en 170.000 personas, con lo que la tasa de paro se reducirá hasta el 12,4%.

Por su parte, la inflación continuará también su descenso, previéndose para 2001 un ritmo de aumento del deflactor del consumo privado del 2,6 %, inferior en un punto al del año anterior.

3. RASGOS PRINCIPALES DE LOS PGE PARA 2002

3.1. Un objetivo prioritario: el equilibrio de las cuentas publicas

El elevado grado de incertidumbre es uno de los rasgos que ha caracterizado el proceso de elaboración de los PGE

para 2002 haciéndolo más complejo. Los últimos meses han resultado, sin duda, muy difíciles para los que se dedican a realizar previsiones macroeconómicas, y, aún más, para los responsables de diseñar aquellas políticas, como la presupuestaria, que, necesariamente, deben basarse en esas predicciones.

El proyecto de PGE para 2002 se realizó tomando como base las previsiones del cuadro macroeconómico modificado a finales del mes de julio, en el que se habían rebajado significativamente las anteriores previsiones oficiales del PIB y sus agregados (Cuadro 3).

Para 2002 aquél escenario macroeconómico contemplaba una suave moderación adicional en el ritmo de crecimiento de la actividad, previendo un crecimiento del PIB del 2,9%, solo una décima inferior al estimado para

La rebaja en la previsión de crecimiento del PIB en medio punto porcentual del escenario central es consistente con un aumento del empleo en 170.000 personas, con lo que la tasa de paro se reducirá hasta el 12,4%

CUADRO 3
CUADRO MACROECONÓMICO 2001-2002

	2001		2002	
	Prev. anterior/Revisión		Prev.anterior/Revisión	
PIB por componentes de demanda (% variación real)				
Gasto consumo final nacional	3,5	2,6	2,3	2,2
Gasto consumo final nacional de hogares	2,5	2,8	2,4	2,2
Gasto en consumo final de las AA.PP.	2,3	1,9	2,0	2,0
Formación Bruta de Capital	3,8	4,4	4,1	3,3
Formación Bruta de Capital Fijo	3,6	4,0	4,1	3,4
Bienes de equipo y otros productos	1,0	1,0	4,0	2,2
Construcción	5,9	5,8	4,2	4,3
Demanda interna	2,8	3,0	2,8	2,4
Exportación de bienes y servicios	7,8	5,3	7,1	4,5
Importación de bienes y servicios	6,9	5,1	6,4	4,6
Saldo exterior (contribución crecimiento PIB)	0,1	-0,1	0,1	-0,1
PIB	3,0	3,0	2,9	2,4
Precios y costes (% variación)				
Deflactor del PIB	3,8	3,8	2,9	2,8
Deflactor gasto en consumo final de los hogares	3,6	3,6	2,8	2,6
Mercado de Trabajo (PTETC)				
Empleo: variación en %	2,1	2,1	1,8	1,1
Empleo: variación en miles	324,2	324,2	277,0	170,0

Fuente: Ministerio de Economía

Para el Estado se fijó un objetivo de déficit del 0,55% del PIB, en términos presupuestarios, que se viera compensado por un superávit de la Seguridad Social del 0,56% del PIB, de modo que las Administraciones Centrales lograran el equilibrio presupuestario

2001. Implícitamente se suponía que la tendencia a la desaceleración de nuestra economía se invertiría en el último trimestre de 2001 y primero de 2002 en paralelo con la recuperación prevista para EEUU y el conjunto de la economía internacional.

Ello iba acompañado de un comportamiento relativamente dinámico del empleo, con un crecimiento previsto del 1,8%, que soportaría un crecimiento aún elevado de los ingresos por cotizaciones sociales y de la recaudación impositiva, aunque menor que en años anteriores.

Este aumento de los ingresos permitiría avanzar en el proceso de consolidación de las finanzas públicas, por lo

que el gobierno decidió apostar por el objetivo de equilibrio presupuestario. Para el Estado se fijó un objetivo de déficit del 0,55% del PIB, en términos presupuestarios, que se viera compensado por un superávit de la Seguridad Social del 0,56% del PIB, de modo que las Administraciones Centrales lograran el equilibrio presupuestario. Para las administraciones territoriales y, en suma, para el conjunto de las Administraciones Públicas también se estableció un objetivo de déficit cero. Con ello, el ratio de la deuda en relación al PIB continuaría su descenso de los últimos años y se reduciría hasta el 47% para el Estado y hasta el 55% para el conjunto de las Administraciones Públicas.

En octubre, a raíz de la gran conmoción por los ataques terroristas a EEUU del 11 de septiembre, se produjo una nueva oleada de revisiones a la baja en las previsiones de crecimiento de la mayoría de las economías por parte de analistas privados y organismos internacionales (OCDE, FMI, Banco Mundial).

En noviembre, en cambio, la favorable evolución de la guerra en Afganistán, la ausencia de otros atentados y la aparición de una batería de datos económicos para EEUU y Europa menos desfavorables de lo que se esperaba contribuyeron, aparentemente, a contrarrestar parte del espectacular *shock* en la confianza de los agentes económicos que provocó el 11 de septiembre a lo largo y ancho del planeta. Por fin, en diciembre, y en un marco de expectativas ya algo más estable, el gobierno ha procedido a modificar el escenario macroeconómico con el que inicialmente se diseñaron los presupuestos.

Ahora bien, en el escenario central del gobierno, a pesar de la reducción en el crecimiento del PIB que se contempla, no se altera el objetivo de déficit público. El gobierno considera que, en el actual contexto de incertidumbre, la continuidad del proceso de consolidación de las finanzas públicas y la reafirmación del objetivo de lograr el equilibrio presupuestario es una de las mejores contribuciones que puede hacer la política económica para sostener la actividad.

Se prevé que la merma en la recaudación impositiva asociada al menor ritmo de aumento del PIB y del empleo, en relación a las previsiones anteriores, se verá compensada con la reducción de intereses de la deuda pública como consecuencia del descenso de los tipos de interés que se ha producido y que no se preveía en julio, cuando se elaboró el escenario anterior. La reciente mejora del rating de la deuda soberana del Reino de España, que ha sido elevada al nivel máximo de Aaa ha confirmado la bondad de esta hipótesis.

El gobierno considera que las perspectivas de crecimiento de la economía española no reclaman actuaciones discrecionales de signo expansivo de la política fiscal, más allá del propio juego de los estabilizadores automáticos, teniendo en cuenta el fuerte impulso monetario derivado de los últimos descensos de los tipos de intervención por parte del Banco Central Europeo, que suman 125 puntos porcentuales desde finales de agosto y que una parte importante de las inversiones del Plan de Infraestructuras se están financiando extrapresupuestariamente por las empresas del Grupo Fomento y las sociedades concesionarias de autopistas.

El riesgo principal al que se enfrentan los Presupuestos para el año 2002 surge de una desaceleración superior a la que contempla el nuevo escenario. Si se materializara este riesgo, como se contempla en el escenario más pesimista de los considerados en el Programa de Convergencia actualizado 2002-2005, se produciría un déficit meramente transitorio de las cuentas públicas en el año 2002, de carácter cíclico como consecuencia del juego

El riesgo principal al que se enfrentan los Presupuestos para el año 2002 surge de una desaceleración superior a la que contempla el nuevo escenario

de los estabilizadores automáticos, y que apenas ascendería a tres décimas porcentuales del PIB.

3.2. Logros estructurales recientes de la política fiscal y los avances en los PGE de 2002

Diseñar la política fiscal de un país es una tarea compleja que requiere conciliar de la mejor manera posible una serie de objetivos que pueden ser conflictivos: los objetivos de carácter estructural y de medio plazo y largo plazo con los de carácter coyuntural, de apoyo a la estabilización a corto plazo de la demanda, objetivo éste de especial importancia en países como España, que por encontrarse dentro de una unión monetaria, no disponen de una política monetaria autónoma. Uno de los éxitos principales de la política fiscal de los últimos años ha sido compatibilizar el logro de objetivos en ambos frentes.

Entre los objetivos de carácter estructural, destaca el de conseguir unas finanzas públicas saneadas y sostenibles, lo que favorece el crecimiento a largo plazo de la economía al proporcionar a la iniciativa privada un contexto económico general más estable y de menor incertidumbre.

La persecución de ese objetivo fue un requisito impuesto para formar parte de la Unión Económica y Monetaria. El Tratado de Maastricht obliga a los países a mantener su déficit por debajo del 3% del PIB (excepto en situaciones temporales y excepcionales), y a poseer un stock de deuda pública por debajo del 60% del PIB. Los países que violen el tratado de Maastricht están sujetos a sanciones pecuniaras.

Con posterioridad, el Consejo introdujo nuevos compromisos para reforzar la disciplina fiscal en lo que se vino a llamar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Este acuerdo impone a los países el compromiso de mantener un déficit público "próximo al equilibrio o en superávit" a medio plazo, lo que se ha interpretado como equivalente a mantener un saldo presupuestario estructural (ajustado por los efectos del ciclo) cercano a cero o en superávit.

Cada año, los países miembros deben presentar al Consejo Ecofin sus programas fiscales para los próximos cuatro años y el Consejo emite una opinión sobre si estos planes se ajustan, o no, a las condiciones impuestas por el Pacto de Estabilidad.

Además de manteniendo unos niveles de déficit y deuda pública compatibles con la sostenibilidad a medio y largo plazo de las finanzas públicas, otra vía a través de la cual la política fiscal contribuye al crecimiento a largo plazo consiste en reducir el peso del sector público en la economía y en adecuar la composición y el nivel de las diferentes partidas de ingresos y gastos públicos a la mejora del potencial productivo de la economía.

Ello se consigue reduciendo el peso del conjunto de los gastos públicos y priorizando el crecimiento de los gastos de inversión en infraestructuras, capital humano y tecnológico, incluso en situaciones de desaceleración económica, mientras que, desde la perspectiva de los ingresos, se logra disminuyendo la presión fiscal (medida como el porcentaje de la recaudación impositiva en relación al PIB) y trasvasando una parte de la carga tributaria desde los impuestos directos, que producen en general mayores ineficiencias, hacia los impuestos indirectos.

En el Cuadro 4 se refleja la evolución en los últimos años de algunas de las principales variables que miden la contribución de la política fiscal española al crecimiento a largo plazo de nuestra economía.

- El déficit estructural se ha reducido de manera continuada hasta situarse próximo a cero en 2001 y eliminarse en 2002. Con ello las finanzas públicas quedan en una posición próxima al equilibrio presupuestario en el medio plazo, tal como se entiende en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, lo que además desde una perspectiva coyuntural permite recuperar el margen de

maniobra necesario para poder acometer políticas estabilizadoras ante un eventual empeoramiento de la situación económica, sin sobrepasar el umbral del 3% establecido por el Tratado de Maastricht.

- El gasto público ha crecido de manera continuada por debajo del PIB nominal, con lo cual ha visto reducido su peso en la economía hasta situarse por debajo del 40% del PIB, favoreciéndose así una asignación más eficiente de los recursos de la economía española.

- La composición del gasto público ha mejorado al crecer el gasto corriente por debajo del gasto de capital de manera continuada en los últimos años, factor que ha contribuido también a mejorar el potencial de crecimiento económico.

- La presión fiscal global ha aumentado, aunque a un ritmo decreciente, a pesar de la reducción de la presión fiscal individual, por el aumento de las bases fiscales y de cotizaciones sociales derivadas de los fuertes ritmos de creación de empleo. La reducción de la presión fiscal individual tendrá efectos igualmente favorables sobre el producto potencial de nuestra economía.

CUADRO 4. AVANCES ESTRUCTURALES DE LA RECIENTE POLÍTICA FISCAL ESPAÑOLA

	1998	1999	2000	2001	2002
SALDO DE LAS AA.PP.	-2,6	-1,2	-0,3	0,0	-0,2
Componente estructural	-1,6	-1,0	-0,5	-0,1	-0,0
Componente cíclica	-1,0	-0,2	0,2	0,1	-0,2
PIB real	4,3	4,0	4,1	2,9	2,5
Output gap	-2,3	-0,5	0,3	0,3	-0,2
RACIONALIZACIÓN DEL GASTO					
PIB nominal	5,7	6,0	5,8	5,9	5,9
Gasto no financiero	3,8	4,3	4,7	5,4	5,7
Diferencia de crecimiento	1,9	1,7	1,1	0,5	0,2
CALIDAD DEL GASTO					
Gasto de Capital	8,7	7,3	6,8	7,6	5,9
Gasto corriente	3,5	4,1	4,5	5,2	5,6
Diferencia de crecimiento	5,2	3,2	2,3	2,4	0,3
AUMENTO DE LA PRESIÓN FISCAL					
PIB nominal	5,8	7,9	7,7	6,9	5,9
Impuestos del Estado y S.S.	12,2	13,4	7,7	6,6	5,3
Diferencia de crecimiento	6,4	5,5	0,0	-0,3	-0,6
MEJORA DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA					
Impuestos Directos	0,8	6,0	5,7	8,8	2,5
Impuestos Indirectos	12,2	13,4	7,7	4,4	8,7
Diferencia de crecimiento	-11,4	-7,4	-2,0	4,4	-6,2

Fuente: Ministerio de Hacienda

3.2.1. La prioridad de las inversiones públicas

En términos del esfuerzo inversor realizado por el conjunto del Estado, además de las partidas correspondientes a las operaciones de capital-Capítulos VI y VII del Presupuesto- hay que tener en cuenta las inversiones a realizar por el Sector Público Empresarial, cuyo papel como agente inversor es en la actualidad determinante, sobre todo en las redes de transporte. Al incluir el Sector Público Empresarial, este esfuerzo inversor aumenta en un 9,3% con respecto al ejercicio anterior (Cuadro 5).

En este sentido, las inversiones canalizadas a través el Sector Público Empresarial representan el 36,0% del esfuerzo inversor, casi ocho puntos más que en el ejercicio 2000, donde alcanzó el 28,2%. Por otro lado, cabe destacar que, en relación con las inversiones reales del Capítulo VI, el porcentaje de esfuerzo inversor se sitúa en el 87,9% cuando en el año 2000 dicho porcentaje era del 62,7%.

La inversión en infraestructuras con un 10,4%, el gasto en educación con un 9,0% y los gastos en investigación y desarrollo con un 7,6% son las partidas que reciben un

CUADRO 5. ESFUERZO INVERSOR DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL

Millones de euros			
Conceptos	2001 ⁽¹⁾	2002 ⁽¹⁾	Δ%
Inversiones Reales	9.126,23	9.769,70	7,1
Transferencias de Capital	5.255,37	5.460,25	3,9
Total esfuerzo del Estado	14.381,60	15.229,95	5,9
Sector Público Empresarial	7.471,61	8.584,22	14,9
Suma	21.853,21	23.814,17	9,0
-Transferencias internas (arts. 73 y 74)	1.328,77	1.385,73	4,3
Total esfuerzo inversor	20.524,44	22.428,44	9,3

(1) Presupuestos iniciales

Fuente: Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2002, pp. 45.
Ministerio de Hacienda

trato más favorable dentro de los gastos, que disminuyen un 2,3% en su parte no financiera (Cuadro 6).

CUADRO 6. PRESUPUESTO DE GASTOS CONSOLIDADOS DEL ESTADO, ORGANISMOS AUTÓNOMOS, SEGURIDAD SOCIAL Y OTROS ORGANISMOS

Millones de euros					
Capítulo	2001 ⁽¹⁾	%	2002 ⁽¹⁾	%	Δ%
I. Gastos de Personal	25.335,24	12,2	26.755,74	13,2	5,6
II. Gastos corrientes en bienes y servicios	7.789,89	3,8	8.519,95	4,2	9,4
III. Gastos financieros	17.152,39	8,3	17.841,83	8,8	4,0
IV. Transferencias corrientes	141.997,08	68,5	133.550,57	65,9	-5,9
Operaciones corrientes	192.174,60	92,7	186.668,08	92,1	-2,9
VI. Inversiones reales	9.126,23	4,4	9.769,71	4,8	7,1
VII. Transferencias de capital	6.006,84	2,9	6.259,68	3,1	4,2
Operaciones de capital	15.133,07	7,3	16.029,39	7,9	5,9
Total operaciones no financieras	207.407,67	100,0	202.697,47	100,0	-2,3
VII. Activos financieros	7.811,86	3,8	10.148,96	5,0	29,9
IX. Pasivos financieros	21.562,31	10,4	24.711,52	12,2	14,6
Total operaciones financieras	29.374,16	14,2	34.860,48	17,2	18,7
Total Presupuesto	236.781,82	114,2	237.557,95	117,2	0,3

(1) Presupuestos iniciales

Fuente: Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2002. Cuadro III.1.5. Ministerio de Hacienda

De especial importancia es la dotación correspondiente a la generación de nuevas infraestructuras, principalmente ligadas a la ampliación y mejora de las redes de transporte así como al medio ambiente. De este modo, se impulsa el crecimiento potencial del conjunto de la economía y se articula la cohesión del territorio. Así, para 2002, el conjunto de las operaciones de capital ascienden a un total de 16.029,39 millones de euros con un crecimiento del 5,9% con respecto del presupuesto vigente.

En resumen, los presupuestos Generales del Estado para el año 2002 no hacen sino prolongar la estrategia a medio plazo de política fiscal desarrollada en los últimos años, consistente en un avance en la consolidación de las finanzas públicas (al mejorar el déficit estructural, aunque aumente ligeramente el déficit coyuntural como consecuencia de la desaceleración económica), un descenso de la participación del Estado en la economía, un descenso de la presión impositiva, una disminución del peso relativo de la fiscalidad directa y un control del gasto público corriente a la vez que se otorga una elevada prioridad a los gastos públicos que más contribuyen a mejorar el potencial de crecimiento de la economía española, favoreciendo el proceso de convergencia con los países que forman nuestro entorno económico: los gastos en investigación y desarrollo, capital humano e infraestructuras.

El proceso de consolidación fiscal desarrollado en los últimos años no puede darse por concluido, ya que, por un lado, es necesario seguir avanzando en el desarrollo de estrategias de gasto e ingresos públicos que mejoren los fundamentos del crecimiento económico de la economía española y, por otro, es preciso asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el medio plazo, cuando se produzca el envejecimiento de la población.

En este sentido, hay que valorar positivamente la dotación realizada al fondo de reserva de las pensiones y la mejora en el tratamiento fiscal de las aportaciones a los fondos de pensiones que contemplan los Presupuestos y su Ley de Acompañamiento, respectivamente.

3.3. La política fiscal española y el ciclo económico

Una característica importante de la política fiscal es su potencial utilización como herramienta para estabilizar las economías contrarrestando los shocks de la demanda.

Aunque tanto la teoría económica como la evidencia empírica sugieren que la política fiscal es una herramienta bastante menos eficaz que la po-

De especial importancia es la dotación correspondiente a la generación de nuevas infraestructuras, principalmente ligadas a la ampliación y mejora de las redes de transporte así como al medio ambiente

El logro del equilibrio presupuestario en 2002 supone imprimir un tono neutral, adecuado en las circunstancias actuales de desaceleración económica, a la política fiscal, en contraste con el carácter ligeramente restrictivo de los últimos años

lítica monetaria para moderar las fluctuaciones cíclicas de las economías, en una unión monetaria, como es la UEM, los países no disponen de este último instrumento con lo que el papel de las políticas fiscales para hacer frente a los shocks denominados asimétricos, que afectan de manera desigual a los diferentes países, adquiere una particular relevancia.

Cuando el crecimiento económico se desacelera como ocurre en la actualidad, también se frena la recaudación impositiva al tiempo que aumentan las prestaciones por desempleo; ambos mecanismos tienen un carácter expansivo que entran en juego sin necesidad de tomar ninguna decisión política por lo que se les denomina "estabilizadores automáticos". Adicionalmente, los gobiernos pueden adoptar medidas discrecionales con propósitos estabilizadores.

Uno de los problemas de la política fiscal como instrumento estabilizador es que debido a una serie de razones (los retrasos tan largos que se producen desde que los gobiernos deciden aplicar medidas discrecionales de modificación de impuestos o gastos hasta que entran en vigor una vez aprobadas por los parlamentos; la proclividad de algunos gobiernos a ceder a las peticiones de aumento de gasto de los grupos de presión en las fases expansivas del ciclo; la tendencia a reducir las inversiones públicas para contener aumentos excesivos del déficit público en fases recesivas, dadas las mayores dificultades para reducir otro tipo de gastos;...) tiende a comportarse de manera contraria a lo que resultaría deseable en cada fase del ciclo, actuando procíclicamente en lugar de contracíclicamente.

Con demasiada frecuencia, éste ha sido el caso de muchas economías de nuestro entorno en el pasado, y también de la economía española.

Sin embargo, en los últimos años el comportamiento cíclico de la política fiscal española ha experimentado una notable mejora. Según refleja la evolución del déficit estructural, la política fiscal española se hizo restrictiva a partir de 1997, aunque no lo suficiente como para poder contrarrestar las condiciones monetarias establecidas por la política monetaria del BCE, excesivamente laxas para la economía española, dado el fuerte crecimiento de la demanda interna.

El logro del equilibrio presupuestario en 2002 supone imprimir un tono neutral a la política fiscal, adecuado en las circunstancias actuales de desaceleración económica, en contraste con el carácter ligeramente restrictivo de los últimos años.

El gobierno preserva así el carácter neutral del componente estructural de la política fiscal que subyace en las cifras presupuestarias de 2002,

sin adoptar medidas discrecionales adicionales que aumenten permanentemente el déficit. Pero, al mismo tiempo, se acepta el papel anticíclico que pueden jugar los estabilizadores en la actual coyuntura y, de esta manera, el objetivo a largo plazo de la consolidación presupuestaria se hace compatible con el mantenimiento de una política fiscal no procíclica, acorde con la actual fase de desaceleración coyuntural.

En consecuencia, para 2002 se prevé que la política fiscal continúe comportándose favorablemente desde el punto de vista cíclico, cuando menos, no actuando procíclicamente. Una de las principales razones que explican el comportamiento no procíclico de la política fiscal en los últimos años ha sido la política de infraestructuras incidiendo en la demanda de inversión en construcción de la economía a través de la ingeniería civil.

En efecto: uno de los rasgos más sobresalientes de la evolución de la construcción en el último bienio (e inusuales en perspectiva histórica), como refleja el (Gráfico 1) ha sido el comportamiento anticíclico de la Ingeniería Civil, frenando el crecimiento de la demanda interna y del PIB de la economía en la primera parte del bienio, cuando el PIB crecía claramente por encima del producto potencial para, después, pasar a crecer a ritmos cada vez más intensos cuando la demanda interna y el PIB empezaron a mostrar claros signos de desaceleración.

A lo largo de la primera mitad de 2001 (último periodo del que se dispone de información en el momento de redactar este artículo) el comportamiento anticíclico fue muy claro. Según la ECIC, el crecimiento de la Ingeniería Civil en los dos primeros trimestres del año fue del 11,6% y del 15,4%, contrarrestando así el proceso de marcada desaceleración experimentado por otros componentes de la demanda interna, en particular la inversión en equipo.

En resumen, el carácter anticíclico de la política de infraestructuras ha sido uno de los principales factores que ha contribuido a que la economía española continúe creciendo por encima de la media europea en la actual fase de desaceleración, pudiendo así continuar el proceso de convergencia real.

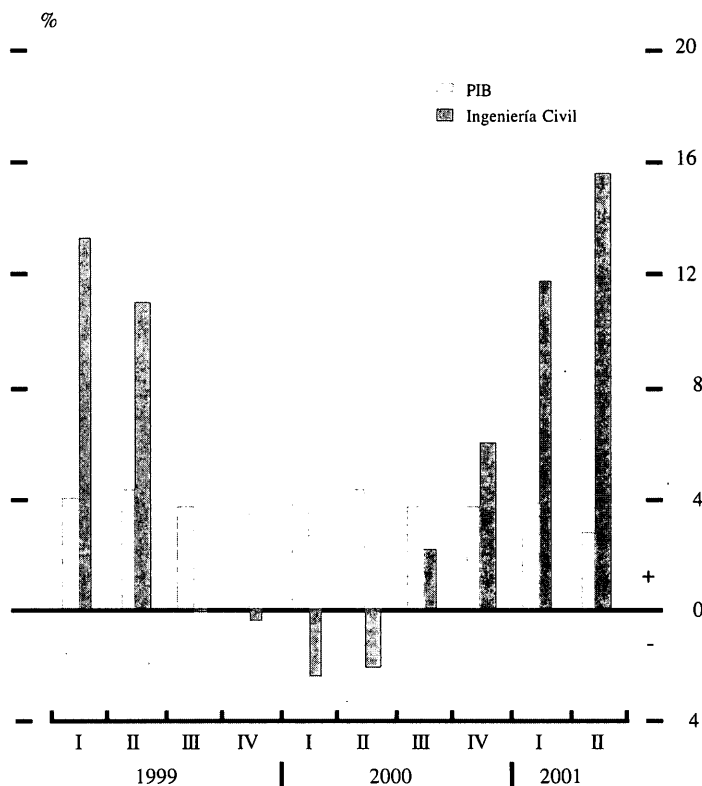
A diferencia de lo ocurrido en la recesión de 1992-1993, en la actual desaceleración, ni se ha producido un fuerte aumento del déficit público como entonces, porque su intensidad ha sido menor y no se ha destruido empleo, ni ha habido que recurrir a recortar la inversión pública para mejorar la situación de las fianzas públicas, agudizando, de paso, la desaceleración de la demanda de la economía.

Al contrario, la inversión en infraestructuras de transporte ha contribuido de manera muy notable a sostener la actividad en 2001, y en 2002 continuará siendo un importante pilar de la recuperación, como se analiza en el epígrafe siguiente.

GRÁFICO 1.

PIB y VTRE en Ingeniería Civil

PRECIOS CONSTANTES. TASAS DE VARIACIÓN INTERANUAL



Fuentes: INE y Ministerio de Fomento

4. LOS PRESUPUESTOS DE FOMENTO PARA 2002

4.1 La dimensión macroeconómica: su contribución al impulso de la demanda y el Plan de Infraestructuras 2000-2007

El presupuesto de gastos de Ministerio de Fomento incluyendo sus OOAACC asciende en 2002 a un total de 7.512,4 millones de euros, lo que supone un incremento del 7,5% con respecto al presupuesto del año anterior. El 76,6% de las operaciones no financieras corresponden a operaciones de capital, cifra que ilustra el carácter netamente inversor del Ministerio. (Cuadro 7).

Del total de gastos de inversión del Capítulo VI realizados por el Estado -7.009,37 millones de euros- 3.154,6 millones de euros corresponden al Ministerio de Fomento, lo que representa el 45% del esfuerzo inversor estatal. (Cuadro 8).

CUADRO 7. PRESUPUESTO DEL MINISTERIO DE FOMENTO Y SUS ORGANISMOS AUTÓNOMOS

Capítulo	Millones de euros				
	2001 ⁽¹⁾	%	2002 ⁽¹⁾	%	Δ%
I. Gastos de Personal	233,8	4,0	232,4	3,8	-0,6
II. Gastos corrientes en bienes y servicios	63,4	1,1	67,7	1,1	6,8
III. Gastos financieros	0,6	0,0	0,4	0,0	-33,3
IV. Transferencias corrientes	1.119,6	19,1	1.127,3	18,5	0,7
Operaciones corrientes	1.417,4	24,2	1.427,8	23,4	0,7
VI. Inversiones reales	2.980,6	50,8	3.168,3	52,0	6,3
VII. Transferencias de capital	1.464,1	25,0	1.499,7	24,6	2,4
Operaciones de capital	4.444,7	75,8	4.668,0	76,6	5,0
Total operaciones no financieras	5.862,1	100,0	6.095,8	100,0	4,0
VII. Activos financieros	1.116,9	19,1	1.408,4	24,0	26,1
IX. Pasivos financieros	9,7	0,2	8,2	0,1	-15,5
Total operaciones financieras	1.126,6	19,3	1.416,6	24,1	25,7
Total Presupuesto	6.988,7	119,3	7.512,4	124,1	7,5

(1) Presupuestos iniciales

Fuente: Ministerio de Fomento

Ahora bien, el Grupo Fomento incluye, además del propio Ministerio y sus Organismos Autónomos, a un conjunto de Entidades Públicas Empresariales y Sociedades Mercantiles Estatales que realizan una gran actividad inversora, como son RENFE, FEVE, GIF, AENA y Puertos del Estado y Correos y Telégrafos.

Añadiendo los recursos de las Entidades y Sociedades, el total de la inversión a realizar por el Grupo Fomento en 2002 ascenderá a 10.638,9 millones de euros, experimentando un fuerte crecimiento respecto a 2001, del 16,4% (Cuadro 9).

Este crecimiento se explica fundamentalmente por los fuertes aumentos en algunas de las políticas tales como Aeropuertos (39,7%), Puertos (27,7%) y Ferrocarril (15,8%), siendo las políticas de carreteras –sin contar con la inversión concesional– (6,0%) y vivienda (1,0%) las que experimentan un menor aumento (Cuadro 10).

Ahora bien, en el ámbito concesional se prevé un fuerte aumento de las inversiones financiadas con capital privado. En concreto, en 2002 la inver-

sión asociada a las nuevas concesiones de autopistas se estima en 1.994,3 millones de euros, lo que supone un incremento respecto de la previsión del año 2001 del 63,6%. A ello hay que añadir el apartado de concesiones ferroviarias una vez que se proceda a la contratación de la línea transfronteriza de alta velocidad Figueras-Perpignan, actualmente en fase de licitación (Cuadro 11).

Por tanto, con los presupuestos diseñados para el ejercicio 2002 el Ministerio de Fomento garantiza el cumplimiento de las previsiones establecidas en el "Plan de Infraestructuras 2000-2007" ya que la inversión media prevista para el periodo 2000-2004, se fijó en 8.654,57 millones de euros.

4.2. La dimensión microeconómica: análisis individual de las diferentes modos de transporte y políticas de gasto

Las diferentes políticas a desarrollar por el Ministerio de Fomento pueden agruparse en las siguientes líneas de actuación:

- Creación y mantenimiento de infraestructuras: Carreteras, Ferrocarriles, Puertos y Aeropuertos.

Con los presupuestos diseñados para el ejercicio 2002 el Ministerio de Fomento garantiza el cumplimiento de las previsiones establecidas en el "Plan de Infraestructuras 2000-2007"

CUADRO 8. ESFUERZO INVERSOR DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL

Millones de euros					
Ministerio	2001 ⁽¹⁾	%	2002 ⁽¹⁾	%	Δ%
Fomento	2.969,8	45,1	3.154,6	45,0	6,2
Medio Ambiente	1.154,7	17,6	1.212,6	17,3	5,0
Defensa	1.648,6	25,0	1.671,4	23,8	1,4
Resto Ministerios	809,8	12,3	970,7	13,9	19,9
Total	6.582,8	100,0	7.009,4	100,0	6,5

(1) Presupuestos iniciales

Fuente: Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2002.

CUADRO 9. RECURSOS GESTIONADOS POR EL GRUPO FOMENTO

Millones de euros				
Ministerio	Gasto Corriente ⁽¹⁾	Inversión ⁽¹⁾	Total	%
Organismos Autónomos	551,6	4.017,0	4.568,6	26,5
Entidades Públicas	36,1	13,8	49,9	0,3
Empresariales y Sociedades				
Mercantiles	6.035,9	6.608,1	12.644,0	73,2
Total consolidado	6.623,6	10.638,9	17.262,5	100,0

(1) Incluye transferencias internas

Fuente: Ministerio de Fomento

CUADRO 10. RESUMEN DE LA INVERSIÓN POR POLÍTICAS DEL GRUPO FOMENTO

Millones de euros			
Políticas	Importe ⁽¹⁾	%	Δ%
Ferrocarril	3.988,9	37,5	15,8
Carreteras	2.897,3	27,2	6,0
Aeropuertos	2.016,1	18,9	39,7
Puertos	719,7	6,8	27,7
Vivienda	655,1	6,2	1,0
Correos	244,8	2,3	21,6
Otras Políticas	117,0	1,1	13,8
TOTAL	10.638,9	100,0	16,4

(1) Se incluyen transferencias internas

Fuente: Ministerio de Fomento

CUADRO 11. INVERSIÓN CONCESIONAL EN 2002 (EXTRAPRESUPUESTARIA)

Millones de euros			
Políticas	Importe	%	Δ %
Ferrocarril	15,0	0,7	–
Carreteras	1.994,3	99,3	63,6
Total	2.009,3	100,0	–

- Prestación de servicios públicos: Correos y Telégrafos, S.A., Seguridad Marítima, Explotación portuaria y aeroportuaria, Cartografía y Geofísica, y Circulación Aérea.
- Ordenación y regulación de sectores productivos: Transportes terrestres, marítimos y aéreos y Vivienda.
- Realización de acciones que faciliten el acceso a la vivienda.

Las dotaciones presupuestarias y los objetivos para 2002 de las principales políticas de gasto del Grupo Fomento, así como las actuaciones prioritarias en cada uno de los diferentes ámbitos, son:

a. Ferrocarriles

La política ferroviaria, enmarcada en el Plan de Infraestructuras 2000-2007, pretende en sus tres programas –Alta Velocidad, Cercanías y Red Convencional– la consecución de los siguientes objetivos:

- Reducción de los tiempos de los recorridos: todas las capitales quedarán a menos de cuatro horas de Madrid y ninguna provincia estará a más de seis horas y media de Barcelona.

- Aumentar la participación del ferrocarril en la demanda global del transporte y hacerle competitivo frente a la carretera y el avión, de tal manera que capte el 30% del tráfico que se genera entre los puntos de origen y destino.
- Incrementar la demanda de viajeros, tanto de servicios de larga distancia como en los regionales, alcanzándose los 68 millones de viajeros/año a la finalización del Plan.
- La mejora de los resultados económicos correspondientes a la explotación de los servicios de larga distancia.

Dentro del Programa de Alta Velocidad, las actuaciones se centrarán en el desarrollo de los siguientes corredores:

- Corredor Norte-Noroeste: destacan las actuaciones en la línea Madrid-Segovia-Valladolid, así como diversos tramos del Eje Atlántico Gallego y la Variante de Burgos.
- Corredor Norte y Noreste: se continuará con la construcción de la línea Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa, así como la conexión Zaragoza-Huesca.
- Corredor de Levante y Mediterráneo: se proseguirá con la ejecución de las obras de los tramos Las Palmas-Oropesa, Sagunto-Nules y Valdeñón-Tarragona. Por otro lado, se acometerán diversas actuaciones en la línea Madrid-Castilla La Mancha-Comunidad Valenciana-Región de Murcia.

El Programa de Cercanías incidirá en la mejora de los servicios e infraestructuras existentes en los núcleos urbanos para hacer frente a la demanda creciente de este tipo de servicios

- Corredor de Andalucía: se licitarán varios tramos de la línea Córdoba-Málaga de manera que, a excepción de los accesos a Málaga, se encontrará finalizada. También se ejecutarán obras en varios tramos de la línea Madrid-Jaén.
- Corredor de Extremadura: se continuarán las obras en el tramo Aljucén y Badajoz perteneciente a la línea Madrid-Lisboa.

Por su parte, el Programa de Cercanías incidirá en la mejora de los servicios e infraestructuras existentes en los núcleos urbanos para hacer frente a la demanda creciente de este tipo de servicios. Destacan las obras a realizar en Madrid, Barcelona, Bahía de Cádiz y Sevilla.

Por último, el Programa de Red Convencional continuará con la consolidación y modernización del patrimonio ferroviario, con la extensión progresiva de las mejoras introducidas por la Red de Alta Velocidad.

El importe de inversiones previstas asciende a 3.988,9 millones de euros y constituye la actuación cuantitativamente más importante del Grupo Fomento, representando el 37,5% de la inversión total. Dentro de las inversiones destacan las correspondientes al GIF, en el desarrollo del programa de Alta Velocidad, con 2.766,1 millones de euros, RENFE con 666,9 millones de euros y FEVE con 75,3 millones de euros.

b. Carreteras

Los objetivos se centran en la iniciación y continuación de los estudios y proyectos necesarios para la Ejecución del Programa de Autovías y Autopistas de peaje del Plan de Infraestructuras, así como las actuaciones necesarias para mejorar la seguridad vial del trazado existente.

Las actuaciones más significativas de la política de carreteras se desarrollarán en los siguientes tramos de autovías:

- Autovía del Cantábrico: Lieres-Villaviciosa, Caravia-Llovio y Vegarrozadas-Soto del Barco-Muros de Nalón.
- Autovía Lleida-Barcelona: variante de Cervera-Santa María del Camí.
- Autovía Cantabria-La Meseta: Torrelavega-Los Corrales de Balbuena-Molledo y Reinosa-límite de Cantabria, así como Aguilar de Campoo-límite de Palencia.
- Autovía Oviedo-La Espina: Latores-Trubia y Llera-Grado.
- Autovía Ruta de la Plata: Mérida-Almendralejo, Hinojal-Cáceres y Plasencia-Cañaveral en Extremadura; Venta del Alto-Gerena-Camas en Andalucía y León (Onzonilla)-Benavente en Castilla y León.

- Autovía del Mediterráneo: Almería-Rioja, Málaga-Rincón de la Victoria, Nerja-Almuñecar (Herradura)-Almuñecar(Taramay) en Andalucía.
- Autovía Córdoba-Antequera: Aguilar de la Frontera-Lucena(Oeste)-Lucena(Este) y la finalización de la Variante de Aguilar de la Frontera.
- Autovía de Castilla: Salamanca(Sur)-Aldehuela de la Boveda-San Martín de Yelves-Ciudad Rodrigo.
- Autovía del Duero: Toro-Villaester.
- Autovía Sagunto-Aragón: Escandón-Teruel-Santa Eulalia y Santa María de Huerva-Zaragoza.
- Autovía Lleida-Frontera Francesa: Túnel de Vielha.
- Autovía de Castilla-La Mancha: Obispalía-Cuenca
- Autovía Atalaya-Ciudad Real-Mérida: Miguelturra-Daimiel en Castilla la Mancha.
- Autovía Bailén-Motril: Dúrcal-Izbor.

Para la realización de las diversas actuaciones está prevista la inversión de 2.106 millones de euros en nuevas infraestructuras y 644 millones de euros en conservación, representando la segunda actuación cuantitativa más importante -27,2%- del Grupo Fomento.

Por otro lado, dentro de las inversiones extrapresupuestarias correspondientes al ámbito concesional, y cuya cifra se estima en 1.994,3 millones de euros, destacan los siguientes tramos incluidos en el 1º Plan de Autopistas de Peaje: Ávila-Segovia, León-Astorga, Estepona-Guadairo, Santiago-Alto de Santo Domingo, Radial 2 Madrid-Guadalajara, Radial 3 Madrid-Arganda, Radial 4 Madrid-Ocaña, Radial 5 Madrid Navalcarnero, Alicante-Cartagena (Cartagena-límite con Alicante), Alicante-Cartagena (Cartagena-límite con Murcia) y la Autopista del Atlántico (Enlace Rebullón-Frontera Portuguesa y Acceso Norte a Ferrol).

c. Puertos

Se pretende la modernización y profesionalización de la organización portuaria estatal de manera que se sienten unas bases sólidas que mejoren la posición competitiva de los puertos dentro de las grandes rutas marítimas. En este sentido, se potenciará la integración de los puertos españoles en las redes europeas de transporte, favoreciendo su papel estratégico dentro de la cadena integral del transporte y del comercio exterior, en particular, de la red de cabotaje europeo.

Las diferentes inversiones a realizar tratan de dotar a los puertos de:

- Nuevas superficies de agua abrigada, mediante la construcción de infraestructuras de defensa y acceso marítimo
- Ayudas a la navegación a lo largo de todo el litoral, así como el balizamiento interior de los puertos.
- Enlaces que permitan la reducción y/o eliminación de los posibles cuellos de botella dentro de los puertos.

- Nuevas instalaciones (terminales polivalentes, contenedores, automóviles, pasajeros, etc.)

Las actuaciones más importantes se llevarán a cabo en los puertos de Barcelona, Valencia, Las Palmas, Santa Cruz de Tenerife, Bahía de Algeciras, Baleares, Gijón, Cartagena, Bilbao, Ferrol-San Ciprián, y Vigo.

La política de inversiones será desarrollada en su totalidad por el Ente Público Puertos del Estado el cual invertirá un total de 719,7 millones de euros en 2002, representando el 6,8% de la inversión total del Grupo Fomento.

d. Aeropuertos

El objetivo prioritario de la política aeroportuaria se dirige hacia la mejora integral del transporte aéreo con el fin de proporcionar los servicios e instalaciones que demandan el creciente tráfico de pasajeros.

Los grandes ejes sobre los que se guiarán las actuaciones en política de aeropuertos, serán:

- Modernizar las infraestructuras portuarias y de navegación aérea, según los Planes Directores de los aeropuertos.
- Modernizar la gestión de AENA, así como mejorar la calidad de los servicios que presta.
- Incrementar la seguridad en todas sus vertientes (operativa, actos ilícitos y prevención laboral)

Las actuaciones inversoras más destacadas son:

- La ampliación de los aeropuertos clave de la red: Madrid/Barajas y Barcelona. A ellos se destinarán 1.223 millones de euros y 362 millones de euros, respectivamente.
- La potenciación de los aeropuertos con un marcado tráfico turístico, con el fin de adecuar la capacidad de campo de vuelo y terminales a la demanda prevista. Se destinarán un total de 153 millones de euros.
- La adecuación de los aeropuertos del resto de la red, modernizando sus instalaciones actuales, así como el desarrollo de nuevos aeropuertos emergentes (Burgos, Monforte (Huesca) y Logroño) y la potenciación de las bases aéreas abiertas al tráfico civil y a la aviación en general. Se invertirán un total de 128 millones de euros.
- El desarrollo de los sistemas e infraestructuras que incrementen la capacidad del sistema de navegación aérea: sistemas de comunicación, navegación y vigilancia.

Este programa de actuaciones será desarrollado por AENA, que invertirá un total 2.016,1 millones de euros, que re-

El objetivo prioritario de la política aeroportuaria se dirige hacia la mejora integral del transporte aéreo con el fin de proporcionar los servicios e instalaciones que demandan el creciente tráfico de pasajeros

presenta el 18,9% de la inversión del Grupo Fomento, ocupando el tercer lugar en términos cuantitativos.

e. Política de Vivienda

Las actuaciones van dirigidas a desarrollar el nuevo Plan de Vivienda 2002-2005, así como a finalizar el plan existente (Plan de Vivienda 1998-2001).

El desarrollo de la política de vivienda corresponde a la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo y a SEPE, para el cual se destina un total de 655,1 millones de euros, que representa el 6,2% de la inversión del Grupo Fomento.

Las ayudas estatales para la financiación de la construcción, adquisición y rehabilitación de viviendas adoptan las siguientes modalidades y dotaciones:

- Subvenciones personales para adquisición y rehabilitación de viviendas con 231,4 millones de euros.
- Subsidios en el tipo de interés de los préstamos concedidos por las entidades financieras con 159,3 millones de euros.
- Ayuda estatal directa a la entrada con 125,04 millones de euros.

f. Política de Correos

La liberalización del sector postal ha provocado la entrada de nuevos operadores en este mercado. Con el fin de adaptar las estructuras existentes a los cambios que ha implicado su liberalización se elaboró el Plan Estratégico 2001-2003 que fijó las líneas de actuación de Correos y Telégrafos y su transformación en Sociedad Estatal -29 de junio de 2001-. Por tanto, el ejercicio 2002 es el primero que se presenta como Sociedad.

El plan estratégico 2000-2003 pretende posicionar de forma decidida a Correos dentro del entorno de liberalización progresiva dentro de la Unión Europea, estableciendo dentro de sus objetivos la modernización del servicio a través de los siguientes planes:

- Plan de infraestructuras: obras nuevas y reforma de edificios existentes con 424,3 millones de euros.
- Plan de automatización del tratamiento de cartas y paquetes postales con 300,5 millones de euros.
- Plan de sistemas y de adecuación tecnológica que mejoren la calidad del servicio postal con 153,2 millones de euros.

El total a invertir por Correos y Telégrafos S.A. asciende a 244,8, representando el 2,3% de la inversión del Grupo Fomento. ■