

Obra pública: de la bulimia a la anorexia



Fernando González Urbaneja
Periodista

Resumen

En un corto periodo de tiempo las inversiones de los ministerios de obras (Fomento y Medio Ambiente) se reducen casi a la tercera parte, de 21.000 millones el año 2010 a 8.000 el 2014. Un ajuste sin precedentes para un sector que cuenta entre los más capaces del mundo. Una cartera de obra en el exterior de 33.000 millones sostiene el sector, peor sin obra local será difícil mantener las posiciones fuera. Recortar la inversión es el camino más sencillo para reducir el déficit, peor no es ni la única ni la mejor opción. Las consecuencias no previstas pueden ser costosas.

Palabras clave

Inversión, obra pública, déficit público

Abstract

In just a short period of time, investment by the ministries of works (Development and Environment) has been slashed by almost a third, down from 21,000 million in 2010 to 8,000 million in 2014. This is an unprecedented adjustment for a sector that is among the most capable in the world. A portfolio of international work worth some 33,000 million maintains the sector, though without local work it will be difficult to maintain this position abroad. Cuts in investment were seen as the simplest way to reduce the deficit, but this is not the only, nor by any means the best option. The unforeseen consequences of these cuts may be very costly.

Keywords

Investment, public works, public deficit

En el corto de período de un par de años, de 2011 a 2013, el monto de las inversiones reales de los ministerios de la obra pública (Fomento y Agricultura y Medio Ambiente) ha sufrido un severo recorte para dejarlo en menos de la mitad; una dieta de choque que significa que el agente inversor, que hasta ese momento sufría de bulimia (afán desordenado de comer), mudó súbitamente a padecer anorexia (ausencia de ganas de comer). Una ducha escocesa con pocos precedentes que ha dejado al sector sin apenas actividad local, lo cual puede amenazar su presencia internacional, que es muy relevante, uno de los sectores empresariales españoles más internacionalizados y competitivos del mundo.

Para este caso la medicina ayuda en describir la realidad con conceptos que van más allá de la retórica. La inversión pública en infraestructuras y obras civiles (también buena parte de la privada, especialmente la referida a edificación) sufrieron una bulimia de libro durante la primera parte del nuevo siglo XXI. Bulimia en el doble sentido: apetito desordenado y, a continua-

ción vómito para remediar el exceso. Una parte, no desdeñable, de las obras realizadas en España durante la década de crecimiento no eran necesarias y el tiempo lo ha demostrado; los cálculos de demanda estaban mal hechos, si lo estaban; y los de oferta pecaron de ingenuidad o de optimismo desaforado. Fue una fase de euforia durante la cual lo importante era hacer, con poca reflexión y menos sentido común. Lo curioso es que quedan insensatos influyentes, incluso con cargo, que tratan de defender los aeropuertos peatonales y las autovías sin tráfico con el argumento de que algún día serán útiles o la demagogia de que los ciudadanos de su región o ciudad se lo merecen, que no van a ser menos que otros.

“Gobernar es gastar”, repetía el profesor Fuentes Quintana cuando reclamaba seriedad en la gestión de las cuentas públicas, aunque lo hiciera con moderada esperanza. Y gastar es gravar, que se traduce en recaudar más impuestos. El ciclo de las tres G (gravar, gastar, gobernar, en el orden que se prefiera, porque el orden de los factores no altera el producto).



Pero luego llega la prueba del algodón, la verificación de que el gasto merecía la pena, que añade utilidad y capacidades productivas a la sociedad a la que sirve, y fracasar en esa prueba conduce al pesimismo y la melancolía. La bulimia significa que el desordenado afán de gastar, de invertir en obras, concluye en fracaso cuando esas obras no sirven para estimular la economía una vez en funcionamiento. Y de eso ha habido demasiado durante la última década.

Los números gruesos de lo que ha ocurrido estos últimos años son bastante elocuentes: desde unas cifras de inversión pública por parte de los ministerios de obras por encima de los 21.000 millones de euros anuales durante el trienio 2008-10 (y de 17.000 millones de media anual del durante el trienio anterior), los Presupuestos posteriores las han encogido dramáticamente hasta una media de 11.000 millones año para el período 2011-13, con tendencia a la baja, acentuada en el proyecto de Presupuestos 2014, que propone inversiones por valor de 8.660 millones. Cifra que hay que considerar máxima, ya que es probable que la ejecución presupuestaria a finales de año quede lejos del objetivo, por abajo.

Los datos de las otras administraciones, comunidades autónomas y ayuntamientos que también son protagonistas destacados de la inversión pública en infraestructuras y obras no son muy distintos a los de la administración central, en algunos casos más acusados; aunque las cifras globales se matizan con el gasto en servicios públicos que es recurrente, sin más variación que los ajustes de los nuevos concursos, todos a la baja, aun a costa de deterioro de la calidad del servicio.

Este es el resultado para el sector de obra pública de los recortes de gasto público que caracterizan la política económica española y europea de los últimos años como estrategia de salida de la crisis mediante estrictas reducciones de gasto, obtenidas mediante la aplicación de la podadera en las zonas más fáciles, para conseguir resultados inmediatos.

El presidente Zapatero, tras aquel aciago fin de semana de mayo del 2010 en el que descubrió la realidad (y las matemáticas), reunió a su equipo de cabecera, ni siquiera el gobierno, para reducir gastos con carácter inmediato y satisfacer en cuestión de días las exigencias de los socios europeos y de los acreedores. La podadera se dirigió inmediatamente a las

partes blandas de los presupuestos, a lo más sencillo y directo, al capítulo 1 de los Presupuestos, sueldos y salarios con reducción de las retribuciones de los funcionarios; congelación de buena parte de las pensiones, principal epígrafe del gasto público consolidado; con subidas de impuestos y eliminación de algunos subsidios y, finalmente, con un buen mordisco al capítulo 6, suspendiendo o aplazando obra pública en proyecto o en curso de ejecución, lo cual conllevará sobrecostes y gastos adicionales en el futuro. Pero la urgencia era por el presente, sin más consideraciones.

De los 15.000 millones de euros que el gobierno tenía que ajustar por exigencia de los socios del Eurogrupo, más de 6.000 se aplicaron al capítulo 6, con efecto inmediato de paralización de inversiones. El Presupuesto del año 2011 reflejó esa decisión con plena efectividad, de manera que las inversiones del capítulo 6 retrocedieron de algo más de 21.200 millones de euros de inversión a 14.600 millones. Si el sector privado retiraba las grúas del perfil de las ciudades, y dejaba de construir nuevas viviendas, el sector público forzaba el almacenamiento de excavadoras y tuneladoras, que empezaron a emigrar a otras latitudes más acogedoras.

Dos años después, otro gobierno que llegó al poder con espíritu triunfal, que esperaba parodiar el “llegué, vi y vencí” de Julio César con un “en cuanto tomemos el poder obtendremos resultados y éxito”. Imaginaban que con llegar escampaba y se acababa la crisis. Quizá por eso ocuparon el gobierno tan poco equipados para gobernar, con proyectos que se agotaron a los tres meses.

El nuevo gobierno descubrió (no había que ser un lince, era bastante evidente) que las cuentas públicas eran más escasas y resistentes de lo que habían previsto, de manera que tuvieron que repetir la experiencia del gobierno anterior con nuevas rebanadas a las partes blandas del gasto y también con subidas de impuestos, a pesar de las reiteradas negativas en declaraciones públicas y en su programa electoral y el presunto ideario del partido, a cualquier modificación fiscal que no fuera bajar los impuestos. No solo no han bajado alguno, sino que han procedido a la revisión al alza de todos ellos, de los tipos y de las bases imponibles. Un incumplimiento mayor aun que el del presidente Bush (padre) que acabó costándole la reelección: “leed mis labios, no subiré los impuestos”, reiteró durante la campaña electoral; subió los impuestos y perdió.

Los dos gobiernos de Zapatero y Rajoy han aplicado una política económica bastante similar desde mayo del 2010 (aunque no

sean conscientes de ello o no quieran serlo), la que propone y exige Bruselas por cuenta de Alemania, que es quien manda en Europa. Y esa política pasa por ajustes en los salarios públicos y privados (deflación interna), ajustes en el gasto social en educación y sanidad y, cómo no, ajustes en las inversiones públicas a las que el nuevo gobierno ha aplicado dos recortes que han dejado los 14.000 millones de 2011 en 8.600 para el 2014.

La ministra de Fomento, persona diligente que trabaja con tesón y sentido común, pero sin experiencia en el sector de la obra pública explica con firmeza en sus comparecencias públicas (he tenido la oportunidad de escucharla recientemente en el Colegio de Caminos de Madrid ante un auditorio cualificado y en uno de los desayunos madrileños con más contenido político que técnico) que el Gobierno sigue siendo un gran agente inversor, desgrana los números que le preparan sus técnicos con tendencia al optimismo y ese adanismo que captura a los gobiernos y a los ministros y que les lleva a pensar que antes de llegar al cargo había caos y niebla y que tras su llegada se hizo la luz y llegó el orden.

Hasta su llegada al poder todo era un desastre que amenazaba la estabilidad del país, pero la pericia del presidente Rajoy y de su equipo devuelven la esperanza a la economía española. Y lo de la luz es más que retórica ya que la energía aparece como uno de los problemas creados por los adversarios (lo cual es solo parcialmente cierto) pero que el nuevo ministro de Industria (también ajeno a la asignatura) iba a resolver con carácter inmediato, unos pocos decretos y arreglado. Los decretos ya están en el BOE, pero los problemas energéticos (déficit de tarifa y otras contratiempos) solo han aumentado. Y otro tanto para el ministro de Educación (nuevo en la materia) que declara con seguridad que el próximo PISA será mucho mejor como efecto de su ley de Educación.

La ministra de Fomento, que es una de las mejor valoradas del gobierno, desgrana las cifras de inversión previstas y en curso (siempre positivas, a favor) y sostiene que se trata de magnitudes razonables y coherentes con las necesidades del país. Sin embargo no se percibe que aunque la ministra sea médico de formación, especialista en gestión sanitaria, proponga tratamiento ni para los efectos de la bulimia anterior, ni para la actual anorexia.

La ministra critica la ampliación del aeropuerto de Santiago, otro aeropuerto que duplica el anterior que era suficiente;

y al mismo tiempo elogia la posición de AENA, con tres docenas de aeropuertos con pérdidas crónicas y un déficit acumulado que no se puede reducir mientras no crezcan los recursos generados.

La ministra sostiene que se completarán las inversiones para llevar el AVE a Galicia, compromiso político de los dos grupos principales cuando fueron gobierno, y que avanzarán las líneas al norte, hasta León y Asturias y Burgos, pero a menor ritmo, con plazo para conectar con la y griega vasca que cuenta con dos cabeceras centro-norte más pobladas. Pretende que las inversiones deben evitar el despilfarro, advierte a los navarros que mejor ganar tiempo para llegar a Pamplona renovando las vías actuales que con un proyecto de AVE muy costoso que tardaría muchos años en llegar. En resumen, mezcla de realismo respecto a las posibilidades presupuestarias y de sentido común, con mantenimiento de algunos de los sueños de antes.

Quizá uno de los retos actuales del ministerio que tiene que ver con el remedio a males del pasado es el caso de las autopistas de la última generación, las concesionadas (gobierno del PP) a caballo de los dos siglos, casi todas ellas en concurso de acreedores. El gobierno socialista anterior dejó pudrir este problema, con nula diligencia en la defensa del Estado ante los pleitos por las expropiaciones, y al gobierno actual le toca ahora gestionar un riesgo que alcanza los 4.000 millones de euros. Un problema cuya solución mejoraría la reputación por capacidad para deshacer entuertos envenenados con responsables múltiples, incluido el ministerio.

La ministra destaca en sus intervenciones la competencia y capacidad de las empresas constructoras y concesionarias españolas que cuentan con más de 33.000 millones de cartera de obra en el exterior, que significa que bastante más de la mitad de su negocio ya está fuera. Pero no repara en que para sostener esa posición la ausencia de obra local supone una limitación y una amenaza. Ningún otro país, menos aun de tamaño medio y de influencia discreta en el mundo, cuenta con una presencia internacional tan relevante como el español de obra pública y de gestión de infraestructuras y servicios urbanos. Ningún otro país cuenta con ingenieros y técnicos tan experimentados y cualificados como el español.

Pero esa realidad tropieza con otra, la del sector en España afectada por inversiones que en unos casos están

paralizadas y en no pocos casos fracasadas. Empresas españolas gestionan con éxito autopistas de peaje, urbanas o de conexión de ciudades entre las mejores del mundo en Estados Unidos, Canadá, México, Brasil, Francia... ¿Cómo es que fracasaron en las radiales de Madrid? Y otro tanto sirve para algunas obras públicas muy señaladas (por ejemplo el puente de la bahía de Cádiz) que están a medio camino, que probablemente son excesivas, pero cuya paralización pudiera ser más contraproducente que la conclusión.

La situación de la Obra Pública en España es confusa, con oportunidades evidentes y también con riesgos de despilfarro o insuficiente aprovechamiento. Tras siglos de penuria, España cuenta por primera vez con infraestructuras suficientes y de calidad, pero padeciendo bulimia y anorexia, con excesos evidentes y necesidades desatendidas. Y además con un sector muy competitivo al que no se puede dejar abandonado en este momento crítico. Al ministerio y al gobierno corresponde poner en valor los indudables activos españoles en este sector, lo cual pasa por reconocer errores, reconducirlos, y trabajar con estrategias a largo plazo.

Es evidente el apoyo oficial a la presencia internacional del sector, empezando por el jefe del estado y siguiendo por el propio Ministerio de Fomento. Pero no es suficiente, se trata de un negocio en tensión donde retroceder supone perder oportunidades e incluso el riesgo de desaparecer de las grandes licitaciones. Las obras locales sirven de tarjeta de presentación para las grandes licitaciones mundiales y el siglo XXI es, y seguirá siendo, un gran siglo de obras, especialmente en países emergentes como China, la India, Brasil, Turquía... y también en países avanzados como los Estados Unidos cuyas infraestructuras están envejecidas y precisan de nuevas inversiones mil millonarias.

Lo que ha ocurrido con las infraestructuras españolas durante las tres últimas décadas, después de la crisis de los años ochenta (más de una década de estancamiento de las inversiones que llevó a la consolidación del sector en torno a empresas muy competitivas, cualificadas y profesionalizadas) es sobresaliente, y ahora está amenazado por problemas presupuestario. De nuevo se requiere imaginación y audacia para superar la crisis. Los ajustes son necesarios, no se puede gastar más de lo disponible o financiable, pero la muerte no proporciona oportunidades. **ROP**