

Infraestructuras: esfuerzo inversor y crecimiento

Francisco Pérez

Universidad de Valencia e Ivie

Resumen

La continuidad del proceso de crecimiento exige a las economías desarrolladas continuidad en la acumulación de todo tipo de capital y en el esfuerzo de inversión pública en infraestructuras. En España, el mantenimiento del stock de capital acumulado, la necesidad de incrementarlo al ritmo al que crece la economía y de renovarlo para adaptarlo al cambio tecnológico requieren un esfuerzo inversor público no inferior al 4% del PIB. En la década de los noventa no se ha logrado evitar que la inversión pública tuviera un carácter procíclico y que el equilibrio de las cuentas públicas recaiga sobre el ritmo de acumulación de capital. El artículo propone evitar los riesgos de las oscilaciones en la inversión en infraestructuras, para el desarrollo de políticas de oferta eficaces.

Palabras clave: *Infraestructuras, inversión pública, equilibrio presupuestario, crecimiento.*

Los países desarrollados son, sin excepción, economías que funcionan con altos niveles de productividad del trabajo, gracias a que este factor se apoya en elevadas dotaciones de capital de todo tipo: humano y físico, público y privado. Un *stock* de capital por ocupado continuamente creciente es uno de los rasgos más característicos de los sistemas productivos que han seguido trayectorias de crecimiento económico sostenido.

España forma parte desde hace cuarenta años de ese grupo de países –todavía minoritario en el mundo– que crecen de manera regular. Gracias a ello se han transformado de modo espectacular las condiciones de vida de sus habitantes. Para que ese proceso de cambio haya tenido lugar ha sido necesario un enorme esfuerzo inversor, tanto público como privado. El primero, canalizando una parte importante del gasto del gobierno hacia la inversión pública o hacia gastos (como el educativo) que son considerados contablemente de consumo pero que revierten en parte en la acumulación de recursos humanos cualificados, más productivos. En el sector privado el esfuerzo requiere también renunciar a parte del consumo presente, de renta o de tiempo, y canalizar los recursos derivados de ese ahorro a la adquisición de viviendas, maquinaria o equipos, así como a la formación y la mejora de la cualificación.

La capitalización de la economía española ha ido creciendo rápidamente y ha contribuido a situar a niveles cada vez más altos la capacidad productiva, la productividad y la renta por habitante. A pesar de algunos periodos de recesión, durante los últimos veinticinco años se ha doblado el *stock* de capital físico, ha crecido de manera todavía más espectacular el capital humano y se ha más que triplicado el *stock* de capital en infraestructuras. Así, nuestras dotaciones de capital por habitante han mejorado sustancialmente y todavía lo han hecho con mayor intensidad los equipamientos públicos, como es evidente para cualquier observador con la suficiente perspectiva temporal.

Tanto si se consideran las infraestructuras de transporte y comunicaciones, como los equipamientos urbanos o las instalaciones educativas y sanitarias, las transformaciones que han tenido lugar en la oferta de servicios de las infraestructuras públicas durante las décadas de democracia son impresionantes. El crecimiento de las vías de transporte terrestre de gran capacidad y alta velocidad, la mejora de todo tipo de infraestructuras urbanas o la transformación radical del número y las características de los campus universitarios son sólo tres ejemplos destacados de los cambios que se han producido.

En el momento actual, para el español que viaja al exterior y para el extranjero que nos visita ya no son evidentes, como sucedía antaño, las carencias de nuestras dotaciones de infraestructuras públicas. Ahora bien, no puede olvidarse que una parte importante de las mejoras logradas se han realizado en un periodo de fuerte crecimiento del endeudamiento público y, más recientemente, cofinanciadas con fondos europeos.

Dado este conjunto de circunstancias parece oportuno plantearse algunas preguntas para valorar la situación actual y las perspectivas futuras del esfuerzo inversor en infraestructuras. En primer lugar, cuál es la importancia de las infraestructuras en las economías desarrolladas y qué atención reciben en la asignación de recursos. Segundo, cómo hacer compatibles la lucha contra la recesión, la disciplina presupuestaria y el esfuerzo inversor. Tercero, qué necesidades de ampliación de sus dotaciones de capital público puede tener España en el futuro y qué riesgos correría la mejora de las

infraestructuras en un escenario en el que el saldo financiero público positivo con al UE, muy cuantioso durante la última década, fuera en el futuro menos abundante.

El impacto de las infraestructuras: corto y largo plazo

Durante los años noventa los economistas han prestado mucha atención a las infraestructuras públicas por su capacidad de realizar una contribución relevante a las mejoras de productividad, y no tanto por la confianza en la inversión pública como instrumento de gestión del ciclo económico. A escala macroeconómica, en sintonía con el mayor protagonismo de los enfoques de política económica basados en una perspectiva de *oferta*, el papel más destacado de las dotaciones de capital público es que sus servicios contribuyen a aumentar la oferta agregada, impulsando unos mayores niveles de producción y productividad al permitir una reducción de los costes privados. Para que esa contribución potencial sea efectiva, las dotaciones de infraestructuras han de cumplir dos condiciones: deben ser suficientes en volumen y adecuadas en su composición funcional y en su localización.

Si en los países en vías de desarrollo la falta de dotaciones de infraestructuras actúa como cuello de botella que estrangula el crecimiento, en las economías avanzadas su propio desarrollo exige unas crecientes dotaciones de capitales públicos, que se han de incrementar más rápidamente que la población para seguir -como mínimo- el mismo ritmo de expansión que los volúmenes de producción. Por tanto, una adecuada oferta de los servicios que proporcionan las infraestructuras requiere dotaciones de capital público por habitante crecientes y una relación capital/ producto bastante estable.

España posee en la actualidad una relación capital/producto similar a la de los demás países desarrollados, aunque su dotación de capital por habitante es algo menor, como corresponde a un país con una renta per capita también algo más baja. Por tanto, debe seguir realizando un esfuerzo inversor en infraestructuras a pesar de las mejoras ya logradas, por varias razones.

La primera es que cuanto mayor es el *stock* acumulado mayores son las exigencias de inversión en conservación del mismo para que el capital neto no decrezca debido a la depreciación. Este aspecto parece ser olvidado por algunos gestores públicos, que privilegian en exceso el brillo de las inauguraciones frente al eficaz mantenimiento óptimo de lo ya existente. Si se tiene en cuenta que España tiene en la actualidad una dotación de capital público ya muy importante (equivalente a más de la mitad de su PIB), cubrir adecuadamente el consumo de capital fijo derivado del uso y el paso del tiempo exige realizar un significativo volumen de inversión pública, próximo al 2% del PIB. La segunda razón por la que hay que invertir es que el mantenimiento de una relación no decreciente capital público/output obliga a ampliar el *stock* si la economía crece, como afortunadamente sucede en el caso español. Así, por ejemplo, si la economía crece al 3%, para que la relación capital público/PIB (0,57 en 2000) no se reduzca será necesario realizar inversiones por valor de 1,7 puntos porcentuales del PIB.

Una tercera razón es que también en las dotaciones de capital público se hace notar el impacto del cambio tecnológico, del que se deriva la necesidad de una continua adaptación de la composición del *stock* de capital público al tipo de servicios que en cada periodo se requieren. Algunas manifestaciones de la presión que sobre la inversión

pública producen estos cambios tecnológicos son muy notables, como se aprecia en los siguientes ejemplos: la relevancia que atribuimos a que la oferta de las redes de transporte terrestre no sólo exista, sino que permita desplazamientos con la alta velocidad y la seguridad que hoy la tecnología permite; la importancia reconocida a que se desarrollen rápidamente las infraestructuras de soporte de las tecnologías de comunicaciones; la expectativa generalizada de que los servicios educativos y sanitarios se presten basándose en los equipamientos más avanzados, etc. Todas estas circunstancias aceleran la obsolescencia del capital ya instalado y requieren la intensificación del esfuerzo inversor para que los servicios prestados sean adecuados en sus características.

Desde la perspectiva de las políticas de demanda lo importante de la inversión pública es su capacidad de sostener la actividad mediante la cadena de efectos directos sobre el sector de la construcción, así como los efectos indirectos e inducidos en el resto de la economía. Con este enfoque, lo primordial es el volumen de gasto realizado y su composición sólo cuenta por la distinta capacidad de arrastre de los componentes del flujo de inversión a corto plazo. En cambio, si la importancia reconocida a las infraestructuras es su capacidad de contribuir a ampliar la oferta y a crecer, las exigencias para la adecuada selección de inversiones son mayores, porque lo decisivo no es el flujo de inversión sino el flujo de servicios productivos que se derivarán del *stock* de infraestructuras acumulado, cuyos efectos de producirán durante la vida útil del mismo, es decir, a largo plazo.

La consecuencia directa de lo que se acaba de señalar es que una inadecuada selección de proyectos de inversión, que impida optimizar el potencial de servicios productivos de las infraestructuras (produciendo excesos de capacidad en unos ámbitos y congestión o estrangulamientos en otros) puede resultar, desde una perspectiva de oferta, un lastre para el crecimiento durante periodos largos de tiempo.

Aunque en cuestiones que tienen que ver con el futuro es inevitable padecer las consecuencias de la incertidumbre, seguramente los riesgos serían menores si se mejoraran las prácticas en materia de programación de inversiones y en el análisis de los proyectos. Uno de los efectos colaterales beneficiosos de la presencia europea en el ámbito de la inversión pública en España es que ha obligado a las administraciones públicas españolas a realizar un mayor esfuerzo de programación y a enmarcar sus planes de actuación cofinanciados en diagnósticos estratégicos de desarrollo local, regional o nacional. Sin embargo, los esfuerzos de reflexión y priorización de actuaciones, que se derivan de la concepción sobre el diseño y la evaluación de las políticas públicas impulsada por la Comisión Europea, distan mucho de haber penetrado a fondo en otros ámbitos del sector público español.

Dos manifestaciones claras de esas carencias son las siguientes. En primer lugar, se puede comprobar que coexisten líneas de actuación que se rigen por estrategias explícitas de medio y largo plazo mientras otras políticas –en las que se consumen importantes recursos– siguen guiadas por visiones de corto plazo. Como ejemplo de las distintas implicaciones que de estas distintas prácticas se derivan puede considerarse la evolución de las inversiones educativas y sanitarias: las primeras han evolucionado respondiendo a un esquema de programación (exigido por el aprovechamiento de los fondos europeos) y cambiado la faz del país en este campo; las segundas, en cambio, han sido, año tras año, mucho menores de lo previsto en los presupuestos y víctimas de

las desviaciones del gasto sanitario corriente. La segunda manifestación del insuficiente esfuerzo de evaluación de inversiones es la escasa realización de análisis coste-beneficio de los proyectos concretos, tanto *ex ante* como *ex post*¹. Por más que los resultados de estas técnicas dependan de un gran número de hipótesis, no cabe duda de que más ciegas son –desde el punto de vista de la eficiencia económica- las valoraciones no basadas en datos sino en el simple juego de intereses.

El ritmo inversor

La percepción visual y también los datos disponibles² indican que la economía española no padece actualmente unas carencias generalizadas de capital público, cuando se le compara con las dotaciones de los países de la OCDE para los que existen estadísticas similares. Eso no significa que las dotaciones españolas sean satisfactorias, ni que el ritmo inversor –por las razones señaladas- se pueda relajar. Al contrario, el esfuerzo ha de proseguir y, además, realizarse de manera que contribuya eficazmente a dos objetivos: la mejora en la oferta de servicios a los consumidores finales y la localización de volúmenes crecientes de inversión privada en todo el territorio.

La relación entre los volúmenes de inversión pública y privada y la localización de ambos tipos de capital son asuntos importantes. Para valorarlos debe tenerse en cuenta que en las economías desarrolladas más de las cuatro quintas partes del stock de capital físico es privado, de manera que la localización de la inversión privada es siempre decisiva para el crecimiento. También ha de tenerse presente que la inversión pública es, en general, un buen complemento pero un mal sustituto de la inversión privada y, por ello, no puede confiarse sólo a la primera la tarea de capitalizar adecuadamente un territorio.

La proporción entre capital público y privado dentro del *stock* de capital físico total es en estos momentos en España algo superior al de los países de nuestro entorno. Aunque la heterogeneidad internacional de las estadísticas de capital obliga a ser cautos en las valoraciones, el dato sirve para señalar lo que también se observa en el interior de España: en contra de lo que a veces se afirma, la evidencia indica que los espacios económicos con menor nivel de renta y menor actividad padecen insuficiencia relativa de capitales privados (y no públicos) y en los espacios más avanzados sucede lo contrario (padecen mayor escasez relativa de capitales públicos, como se refleja en los problemas de congestión).

Para conseguir que el ritmo de inversión pública se sostenga adecuadamente, la programación a medio plazo de la inversión en infraestructuras de todo tipo, productivas y sociales, gestionadas por los distintos niveles de gobierno o por instituciones privadas, debería ser un instrumento de gestión de uso generalizado, y no limitado a algunas funciones de gasto, como ahora sucede. Su mayor relevancia estriba en que condiciona la continuidad del crecimiento en el espacio económico que se esté considerando; pero además, la falta de programación hace también que la inversión pública se utilice con

¹ Incluso de publicaciones referidas al tema. Veanse como aportaciones recientes, De Rus, G. (2001): *Análisis Coste-Beneficio*, Ed. Ariel, Barcelona y Pascual, J (1999): *Análisis coste-beneficio de proyectos de inversión y políticas públicas*, Ed. Icaia, Barcelona.

² Vease Mas, M. y F. Pérez (Dirs.) (2000): *Capitalización y crecimiento de la economía española (1970-1997) Una perspectiva internacional comparada*. Fundación BBV, Bilbao.

más frecuencia de lo deseable como variable de ajuste de los equilibrios presupuestarios, con consecuencias que deben ser comentadas.

Que el papel más importante de la inversión pública no deba ser instrumento de la política fiscal anticíclica no equivale a considerar deseable que sea procíclico. Sin embargo, eso es lo que sucede en España en las últimas décadas, como consecuencia de un proceso en el que se recurre al control de gasto en inversión para reducir el desequilibrio de las cuentas públicas en periodos de recesión o de ajuste del gasto, con el fin de limitar la acumulación de endeudamiento pero con la consiguiente acumulación de proyectos sin ejecutar, que se acometen cuando la expansión ofrece mayor margen de maniobra a los ingresos y gastos públicos. Las indeseables consecuencias macroeconómicas de esta práctica son evidentes (el ciclo de demanda se acentúa, en lugar de ser estabilizado), y a ellas se añaden otras específicas sobre las empresas y los sectores productores de infraestructuras, que se ven afectados más directamente por incertidumbres de naturaleza presupuestaria.

El reconocimiento por las propias administraciones públicas de la dificultad de evitar la incidencia de la coyuntura presupuestaria sobre sus estrategias de inversión sectoriales en infraestructuras, es una de las razones por las que se están ensayando fórmulas de financiación y gestión que permitan desarrollar más suavemente los programas de inversión³. Para apreciar la importancia que representan las distintas instituciones que realizan inversiones públicas en infraestructuras sin ser administraciones públicas (sociedades concesionarias de autopistas, puertos, aeropuertos y gestoras de ferrocarriles y de otras infraestructuras) puede señalarse que en ámbito del transporte su peso en los últimos años de la década de los noventa se aproximó al 50% del total de la inversión en este ámbito, con cifras superiores a los 3.000 millones de euros. A ello cabe añadir que en otras funciones de gasto social (educación y sanidad) también se están ensayando algunas fórmulas de externalización de la inversión con el fin de no frenar su ritmo.

Dado que la importancia de estas prácticas ha crecido sustancialmente en la segunda mitad de los noventa, existe todavía poca perspectiva temporal para hacer un balance de sus efectos. Cuando se disponga de más observaciones, la valoración de estas iniciativas en relación con lo que comentamos⁴ habrá de hacerse por sus resultados, siendo positiva si de ese modo se logra la estabilidad deseable y negativa sólo se consiguiera ampliar el margen de endeudamiento y retrasar el momento en el que las cargas financieras derivadas del mismo obligan a frenar y, con ello, apareciera de nuevo la inestabilidad del ritmo inversor.

La estabilidad presupuestaria no tiene por qué estar reñida con un ritmo de inversión pública sostenido. Al contrario, sostener la inversión en periodos de menor actividad puede ser una forma de contribuir a estabilizar la economía. En cambio, lo que resulta incompatible con la continuidad del ritmo inversor es un desequilibrio presupuestario

³ Vease Pastor, J.M. y F. Pérez (1999): La financiación privada de infraestructuras: problemas y modalidades, *Perspectivas del Sistema Financiero* 62, pp.1-52; López Corral, A. y A. Sánchez Soliño (2001): El Plan de Infraestructuras 2000-2007 del Ministerio de Fomento y su financiación: Efectos económicos, *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, 3, pp. 23-47.

⁴ Otra cuestión distinta, también importante pero a la que no nos referiremos, es si estos instrumentos de financiación y gestión de infraestructuras se utilizan también para distribuir de modo distinto las cargas de las infraestructuras entre todos los ciudadanos (a través de los presupuestos) y los usuarios directos. Vease Pastor y Pérez (op.cit).

permanente del que se deriva un endeudamiento creciente. De modo que, si es cierto que financiar la inversión mediante déficit no está reñido, en general, con la ortodoxia financiera, sí que es contrario a la misma incurrir en un volumen de déficit y de un endeudamiento cada vez mayor y asumir unas cargas financieras en continuo aumento, porque la insostenibilidad de esa trayectoria lleva en si misma la semilla de la inestabilidad de la inversión.

¿Qué ritmo de inversión pública necesitamos financiar?

Recordemos lo señalado en el primer apartado sobre las razones por las que una economía desarrollada y en crecimiento necesita realizar un esfuerzo continuado de inversión en infraestructuras. Las cifras apuntadas indican que para cubrir el consumo de capital fijo de las infraestructuras ya existentes, acompasar el *stock* de capital público a un crecimiento de la producción que se sitúe en torno al 3% y atender a las exigencias del progreso técnico y la obsolescencia, la inversión pública debe representar no menos del 4% del PIB, es decir, alrededor de 24.000 millones de euros.

Estas cifras representan medio punto porcentual del PIB más de inversión bruta pública de lo que se viene realizando en los últimos años y unas décimas más de la formación bruta de capital fijo que se contemplan en el escenario macroeconómico del *Programa de Estabilidad 2001-2005*. Por consiguiente, conviene tomar nota de que, probablemente, fuera necesario realizar un esfuerzo inversor algo mayor y valorar lo que ello puede suponer teniendo en cuenta que cerca de un 25% de la inversión pública de los últimos años y también de los próximos se financia con transferencias de la Unión Europea, sobre todo del Feder y del Fondo de Cohesión. Si una reducción futura de estas fuentes de financiación directamente orientadas a promover la mejora de las dotaciones de infraestructuras públicas no fuera debidamente compensadas por otras fuentes internas, el ritmo inversor se podría ver seriamente afectado en la práctica totalidad de las administraciones públicas españolas, y particularmente en las Comunidades Autónomas, que protagonizan una parte sustancial de estos gastos y reciben también un porcentaje elevado de las transferencias de capital europeas.

Desde la perspectiva de la continuidad del crecimiento este asunto es importante y no por ser un problema a valorar en un horizonte de largo plazo debe ser menos atendido. Al contrario, se relaciona con un debate que debería abordarse cuanto antes: la consistencia entre el volumen y la composición del gasto público (teniendo en cuenta la mayor complejidad del mismo en un país fuertemente descentralizado) con los objetivos generales de crecimiento, convergencia y cohesión social a los que aspira la sociedad española.

