

Infraestructuras, crecimiento y empleo

Antonio M. López Corral

Cátedra de Economía Aplicada a las Obras Públicas. Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de la UPM.

SUMARIO: I. PRESENTACIÓN.- II. CONVERGENCIA REAL E INFRAESTRUCTURAS.- III. POSIBILIDADES QUE OFRECE EL NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS.- IV. LA AGENDA 2000 Y LAS INFRAESTRUCTURAS.- V. NECESIDAD DE INFRAESTRUCTURAS.- VI. NECESIDADES DE FINANCIACIÓN

I. PRESENTACIÓN

Esta ponencia analiza las necesidades de infraestructuras de nuestro país teniendo en cuenta nuestro propósito de converger en riqueza y empleo con los países más ricos de la Unión Europea y el importante servicio que las infraestructuras prestan al desarrollo económico, la vertebración del territorio, la protección del medio ambiente, la solidaridad interregional y la cohesión económica y social. Todo ello sin olvidar que el gasto en infraestructuras, a corto plazo, debe ser modulado para su utilización como herramienta anticíclica al servicio de la política económica y, a largo plazo, debe ser compatible con el objetivo de déficit de la política presupuestaria. Finalmente, se realiza una valoración de los resultados para España de la Agenda 2000 y su incidencia en la política de infraestructuras.

II. CONVERGENCIA REAL E INFRAESTRUCTURAS

El incremento de la riqueza en España solo será posible con la creación de empleo. El ejército de desempleados que aún mantenemos constituye nuestra principal reserva potencial de creación de riqueza. Nuestro país mantiene una baja tasa de actividad (población en edad de trabajar dispuesta a hacerlo) unida a un alto nivel de desempleo (activos que no encuentran trabajo). A ello se sumaría un importante colectivo de trabajadores agrícolas en situación de subempleo (como se comprueba comparando nuestra población agrícola con la de otros países con agricultura más rica que la nuestra).

En este momento tenemos en España más de 2,6 millones de personas desempleadas que no contribuyen a la generación de riqueza. Por otra parte, de alcanzar nuestra tasa de actividad los estándares europeos, incrementándose en consecuencia en diez puntos, otros 1,5 millones de españoles se podrían incorporar al mercado de trabajo, lo que significa que tenemos otras tantas de personas inactivas que son potencialmente activas. Finalmente, medio millón de trabajadores del sector agrícola podría trabajar en el sector industrial o en el sector servicios sin que la producción agraria quedara sensiblemente afectada.

El objetivo de la convergencia real pasa, pues, por nuestra capacidad de generar empleo suficiente empleo para este ingente potencial de generación de riqueza que hoy mantenemos ocioso o subempleado.

Esta es la razón por la que para alcanzar la convergencia real nuestra política económica se ha enfocado hacia la creación de empleo. O lo que es lo mismo, a la mejora de la competitividad de nuestro sistema productivo. Por eso se han acometido reformas que mejoran la eficiencia de nuestros mercados de factores y productos. Por eso se ha privatizado una parte de nuestro sector público empresarial. Por eso, en fin, se han introducido retoques en algunas figuras tributarias que distorsionaban la asignación eficiente de los productivos.

Desde la política presupuestaria se ha contribuido al objetivo último de la política económica de la mejor forma que ésta sabe hacerlo: conteniendo el gasto para reducir la necesidad de financiación de las administraciones públicas, de acuerdo con la senda establecida en nuestro

programa de estabilidad y crecimiento. Actuando de esta forma se ha conseguido que se reduzcan los tipos de interés y se han liberado importantes volúmenes de recursos que han sido destinados por la iniciativa privada a la inversión productiva.

Desde el punto de vista de las infraestructuras, la política presupuestaria aplicada ha obligado a cambiar su modelo de financiación. El cumplimiento del objetivo de déficit para asegurar nuestra pronta participación en el euro obligó a utilizar como márgenes de maniobra, para la reducción del gasto, las dotaciones destinadas a infraestructuras. La adopción de ese criterio puso inmediatamente en crisis el modelo de financiación presupuestaria de las obras públicas que venía utilizándose de forma predominante hasta ese momento. Posteriormente, la continuidad de los ajustes presupuestarios previstos en el programa de estabilidad y crecimiento, que debe llevarnos al equilibrio en las cuentas públicas en el 2002, ha reforzado el convencimiento de que el modelo existente hasta entonces para financiar las inversiones públicas, básicamente presupuestario, estaba ya superado al no ser capaz de financiar todas las infraestructuras que necesitábamos para asegurar nuestro crecimiento.

Para compensar la menor disponibilidad de recursos para financiar obras públicas desde el presupuesto, se pusieron en marcha fórmulas de financiación presupuestaria diferida, de financiación a través de entidades públicas empresariales y de financiación con la participación de la iniciativa privada. Otras fórmulas han servido para mejorar opciones de financiación ya existentes o para privatizar la explotación, o la garantía de niveles de viabilidad, de infraestructuras ya construidas. Algunas administraciones autonómicas han ido aún más lejos creando sociedades instrumentales para promover las obras públicas, si bien, esta vía no ha resultado válida para reducir el déficit público.

Lo cierto es que el conjunto de opciones y fórmulas disponibles de financiación constituye un nuevo modelo de financiación que permitirá desvincular de la marcha del presupuesto el elevado ritmo de inversión en obras públicas que nuestra economía necesita para alcanzar el objetivo de la convergencia real.

La variedad de las fórmulas puestas en juego, la amplitud del ahorro disponible, los bajos tipos de interés, la preparación técnica de nuestras empresas y profesionales y las ansias de negocio del sector de la construcción se encargarán de hacer el resto.

El nuevo modelo, todavía incompleto, deberá mostrarse más eficiente y capaz que el modelo anterior. Además, en la medida en que sea también capaz de aumentar la eficiencia en las empresas del sector, ayudará a una mayor internacionalización de nuestras empresas de la construcción.

Sin embargo, este nuevo modelo de financiación de las infraestructuras, que constituye una auténtica reforma estructural, está todavía necesitado de una Ley Marco que le dé unidad de contenido y coherencia conceptual. Que defina con precisión las fórmulas de financiación disponibles y las dote de la seguridad jurídica necesaria para que los actores que participen en ellas conozcan el alcance y consecuencias de sus decisiones. Que haga visibles y extensibles a todo tipo de infraestructuras los criterios que la vertebran. Que garantice, en suma, que la privatización controlada de la obra pública que pueda representar vaya en beneficio de la eficiencia económica y de la capacidad de promover las infraestructuras al ritmo que precisa el objetivo de la convergencia real.

No es necesario insistir, por no ser éste el lugar adecuado, en el análisis de los efectos económicos a corto, medio y largo plazo de la inversión en infraestructuras; de los efectos macroeconómicos y microeconómicos; de los efectos regionales, sectoriales y sobre la competitividad; o, en fin, de los efectos sobre la vertebración del territorio, la solidaridad interregional o la cohesión económica y social.

Baste decir que la importancia de las infraestructuras en nuestra economía ha quedado puesta de manifiesto por los estudios realizados, con motivo del PDI, para conocer la

elasticidad de la relación productividad/stok de capital público. De acuerdo con estos estudios, la elasticidad sería del 0,23 para todo tipo de infraestructuras, del 0,18 si la inversión es en infraestructuras del transporte y del 0,16 si la inversión es en infraestructura del transporte por carretera. Difícilmente podrían encontrarse inversiones más productivas que las acabadas de mencionar.

De otra parte, según los estudios elaborados por el PDR 2000-2006 para las regiones Objetivo 1, el PIB español experimentará un crecimiento adicional medio anual próximo al 0,5 por ciento, gracias a las actuaciones contempladas en él. El empleo en la construcción se elevará según los citados estudios, en 100.000 nuevos puestos de trabajo.

Pero, junto a la política económica y presupuestaria y la capacidad de proporcionar infraestructuras que se le suponen al nuevo modelo de financiación de las obras públicas, disfrutamos en este momento de un contexto macroeconómico internacional y doméstico envidiables para avanzar en el camino hacia la convergencia real con los países de la Unión Europea.

Según la OCDE el crecimiento en los países industriales se situará en 1999 en el 2,2 por ciento y será del 2,1 en el año 2000. Esta última cifra responde a una previsión de crecimiento del 2,0 por ciento en EE.UU., del 0,0 por ciento en Japón, del 2,3 por ciento en Alemania y del 2,4 por ciento en la UE. La media de crecimiento en el periodo 2000-2003 estimada por la OCDE para los países industrializados es del 2,6 por ciento.

En España el crecimiento del PIB se acelerará en lo que queda de 1999, alcanzando una tasa anual del 3,7 por ciento tanto en el conjunto de este año como en el 2000. A medio plazo las previsiones del programa de estabilidad revisado estipulan que el crecimiento medio anual hasta el año 2003 se mantendrá holgadamente por encima del 3,0 por ciento, lo que todavía parece razonable dado el dinamismo que manifiesta la economía española y la esperanzadora recuperación de Alemania e Italia que irá aportando un cierto sostén de seguridad a una posible caída de nuestro ciclo económico.

Adicionalmente, el euro nos ofrecerá a largo plazo un marco de estabilidad económica y monetaria que nos será muy favorable para hacer realidad el objetivo de la convergencia real. Sin embargo, el marco del euro será especialmente exigente con nosotros en materia de competitividad y precios. Los fallos en estos campos se pagarán inevitablemente con pérdidas de empleo y retrocesos en la convergencia real. De aquí que una dotación de infraestructuras suficiente, que ayude a reducir los costos de transporte a nuestras empresas, para que puedan vender más cantidad de producto a menor precio, resulta una vez más consustancial con el propio objetivo de la convergencia real.

III. POSIBILIDADES QUE OFRECE EL NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS

El nuevo modelo de financiación de las infraestructuras, que abre numerosas puertas a la privatización de la financiación y gestión de las obras públicas, además de a la tradicional de la construcción, podrá transferir al sector privado una parte importante de una actividad típicamente administrativa. Desde este punto de vista debiera ser considerado, pues, como una auténtica reforma estructural. De otra parte, con este modelo, dada su configuración y las necesidades de desarrollo de nuestra economía, se podrán promover más infraestructuras y a mayor ritmo. Ahora, además, impulsadas por los nuevos reglamentos de los fondos europeos que prefieren las infraestructuras con financiación privada y, a ser posible, que generen ingresos. Como consecuencia, las empresas y profesionales del sector de la construcción verán ampliado su volumen de negocio y sus tareas profesionales.

La actividad de las empresas del sector dejará, pues, de ser esencialmente constructora para abarcar, además, los segmentos de la financiación y gestión de las obras públicas, hasta ahora esencialmente administrativos. Pero creciendo a ritmos hasta ahora desconocidos.

A ello habría que añadir que, cada día más, se incluirá en los proyectos de grandes infraestructuras ejercicios concretos de recuperación medioambiental, lo que ofrecerá a nuestros profesionales y empresas nuevas oportunidades de negocio y una proyección social más favorable y certera en cuanto a nuestra contribución a la creación de riqueza y a la protección del medio ambiente.

Así pues, la convergencia real con los países de la UE va a requerir una importante inversión en infraestructuras que se va a ver favorecida por las perspectivas de crecimiento de nuestra economía y la estabilidad económica del área del euro. Pero también por el nuevo modelo de financiación de las infraestructuras que aportará más eficiencia, más capacidad y mayor ritmo de fomento de nuevas infraestructuras al abrigo de las fórmulas que permiten la participación del sector privado y que ahora verán favorecida su utilización desde los nuevos reglamentos de los fondos estructurales y del fondo de cohesión.

De otro lado, el nuevo modelo de financiación y los nuevos criterios de asignación de fondos europeos facilitarán el acceso de la financiación comunitaria a un mayor número de proyectos, con tasas de cofinanciación más bajas, lo que permitirá promover infraestructuras que no han sido consideradas hasta ahora prioritarias por la tradicional financiación presupuestaria.

Resumiendo, la economía española estará en condiciones de hacer realidad, a un ritmo hasta ahora desconocido, una buena parte de la lista siempre pendiente de infraestructuras necesarias, lo que evitará que éstas constituyan a partir de ahora una importante restricción a nuestras necesidades de crecimiento.

IV. LA AGENDA 2000 Y LAS INFRAESTRUCTURAS

Los resultados más destacados obtenidos por España durante la negociación de las nuevas perspectivas financieras 2000-2006 han sido los siguientes:

- Durante el nuevo periodo España obtendrá un saldo neto positivo con la UE de unos 54.600 meuros (9,1 billones de pesetas). No obstante, unos 1.800 meuros (unos 300.000 millones de pesetas) de esa cuantía las destinaremos a financiar nuestra parte de la adhesión si se cumple el calendario previsto de nuevas incorporaciones de Estados miembros.
- La cifra anterior se obtiene a partir de unos retornos totales de unos 100.500 meuros y unas aportaciones a la Unión de unos 47.700 meuros.
- En materia de gasto agrario, España recibirá unos 39.100 meuros para todo el periodo. Esta cifra incluye los efectos de las últimas reformas de la PAC en materia de aceite, vino, cereales, carne de vacuno y leche.
- En materia de gasto estructural, España dispondrá de recursos para el nuevo septenio por un montante global de unos 58.400 meuros, lo que supone el 26,0 por ciento de las acciones estructurales a quince.
- Dentro del gasto estructural, nuestra asignación en fondos estructurales sumará 47.200 meuros para todo el periodo, lo que significa el 22,8 por ciento del total a quince. En fondos de cohesión obtendremos 11.200 meuros, el 62 por ciento de la dotación total.

De la asignación que le corresponde a España por acciones estructurales, 38.530 meuros se ingresarán por el Objetivo 1, 2.670 meuros por el Objetivo 2 y 2.445 meuros por el Objetivo

3. Además se ingresarán otros 2.660 meuros por las iniciativas comunitarias y las acciones innovadoras, amén de los 11.200 meuros correspondientes al fondo de cohesión.

Como es sabido el gasto estructural constituye la base de la política regional y de la política de cohesión comunitaria. Su misión es impulsar el desarrollo de las regiones y países más atrasados. Se materializa en infraestructuras físicas y mejora de los factores de producción, para favorecer las capacidades de crecimiento endógeno, facilitando, así, la creación de nuevo tejido productivo y la competitividad de las empresas. La novedad, para el nuevo período de perspectivas financieras, está en que el gasto en infraestructuras ya no es elegible directamente, sino que deberá justificarse en aras de la mejora que pueda introducir en la competitividad de la economía. También es novedad que se prefieran los proyectos que sean financiados por la iniciativa privada y que sean generadores de ingresos. Por último se aplicará el principio "el que contamina paga", que significa obligar a que en la práctica un buen número de proyectos generen ingresos.

El rápido acuerdo alcanzado en la Agenda 2000 está permitiendo realizar todos los trabajos de preparación y aprobación del Plan de Desarrollo Regional, los Marcos Comunitarios de Apoyo y de una parte de los Programas Operativos Regionales, de modo que con el inicio del nuevo período de perspectivas financieras se pueda iniciar la absorción de los fondos correspondientes al período de ayudas 2000-2006.

Con ello se mejorará, sin duda, la eficacia de las unidades gestoras y nuestra economía se beneficiará del rendimiento que pudiera producir una ágil materialización de los proyectos de inversión cofinanciados con fondos europeos.

A partir del año 2006 es previsible que España deje de ser beneficiaria del fondo de cohesión por superar nuestra renta el 90 por ciento de la comunitaria. Seguiremos siendo beneficiarios, no obstante, de los fondos estructurales en la medida en que algunas de nuestras regiones no alcancen una renta que supere el 75 por ciento de la media comunitaria. Esta circunstancia y la capacidad financiera que pueda desplegar el nuevo modelo de financiación de las infraestructuras evitarán que se produzca un brusco frenazo en el ritmo de ejecución de las obras públicas. No habría, por tanto, ninguna razón que justificase el exceso de alarmismo sobre el futuro del sector para cuando finalice el nuevo período de perspectivas financieras en el año 2006.

V. NECESIDAD DE INFRAESTRUCTURAS

Ya se ha comentado el relevante papel que representan las infraestructuras en la competitividad de la economía y en la consecución de la convergencia real. Sus efectos benéficos también alcanzan, no obstante, a aspectos tan esenciales como la vertebración del territorio, la accesibilidad, la solidaridad regional y la cohesión económica y social, entre otros. Todo ello en el debido marco de una programación rica que priorice en el tiempo las actuaciones más urgentes.

En estos momentos la red de carreteras está necesitada de completar su mallado de alta capacidad con actuaciones norte-sur y este-oeste, que serán abordados por el Ministerio de Fomento y las administraciones autonómicas con la ayuda financiera de los fondos europeos en el marco de los programas operativos regionales.

Las salidas radiales de Madrid y los corredores más solicitados, por su parte, deberán ser atendidos por nuevas autopistas en régimen de concesión, de acuerdo con las dos fases del plan de autopistas del Ministerio de Fomento. Algunas de estas últimas autopistas requerirán algún tipo de ayuda para asegurar su rentabilidad. La primera fase del plan significará la construcción de más de 500 kms de autopistas por un importe de unos 400.000 millones de pesetas y la segunda fase 770 kms por importe de 670.000 millones de pesetas.

De otro lado, las elevadas demandas de reducción en los tiempos de viaje ponen de manifiesto que se requieren actuaciones contundentes en las infraestructuras del transporte del medio urbano y de ámbito regional, que serán acometidas en buena parte por las administraciones regionales o municipales como en el caso de Madrid. En esta Comunidad Autónoma son de destacar los planes de expansión del Metro en la ciudad de Madrid y las autopistas financiadas con el procedimiento del peaje en la sombra.

En el transporte interurbano, el ferrocarril podrá jugar un papel relevante para reducir los tiempos de viaje en los largos recorridos una vez se haya desarrollado el programa de actuaciones prioritarias para la próxima década del Ministerio de Fomento.

En lo que se refiere a los puertos y aeropuertos tendrán que corregirse las disfunciones que se están produciendo, especialmente en el caso de los aeropuertos por el fuerte incremento de la demanda.

Finalmente, nuestras necesidades energéticas de saneamiento, de actuaciones en la costa, de preservación y recuperación de la naturaleza y de corrección de los déficits hídricos estructurales existentes en algunas de nuestras regiones, ponen de manifiesto el importante papel que les corresponde a las infraestructuras en la protección del medio ambiente y en aras a un mayor desarrollo económico e integración territorial.

Para acometer todas estas actuaciones, existen ambiciosos planes de las distintas administraciones públicas para los diferentes tipos de infraestructuras, integrados en los diferentes planes de desarrollo o de reconversión, que servirán de base para preparar los Marcos Comunitarios de Apoyo y los programas operativos regionales, a través de los cuales se recibirán las ayudas de los fondos europeos. Los presupuestos de los departamentos inversores del Estado y las Comunidades Autónomas, algunas entidades públicas empresariales y la iniciativa privada completarán la financiación de los proyectos.

Por su parte, un Programa de Ejecución de Infraestructuras integrará las actuaciones incluidas en los planes de desarrollo regional y en otros planes de las distintas administraciones públicas. Formarán parte, pues, de este programa las nuevas autovías y autopistas, la ampliación de la red de alta velocidad, programas ambiciosos de recuperación medioambiental para zonas de nuestro territorio con déficits hídricos estructurales y un largo etcétera... Los fondos europeos y las aportaciones nacionales, ya sean públicas o privadas, serán las encargadas de financiar el programa, a través de las distintas fórmulas recogidas en el nuevo modelo de financiación de las infraestructuras.

VI. NECESIDADES DE FINANCIACIÓN

De acuerdo con las estimaciones que ofrecen los planes de desarrollo regional para las regiones del Objetivo 1, los primeros avances de las necesidades de las regiones del Objetivo 2 y los planes de los departamentos inversores del Estado para todo el ámbito nacional, el volumen de actuaciones estructurales a realizar en el próximo septenio podría sumar unos 30 billones de pesetas, de los que entre 16 y 20 billones de pesetas (entre el 2,2 y el 2,7 por ciento del PIB) dependiendo del dinamismo de la iniciativa privada, se podrían destinar a infraestructuras.

Para financiar esas necesidades se dispondrá de fondos europeos y financiación nacional, ésta última, en parte, destinada a cofinanciar actuaciones con los fondos europeos y, en parte, a financiar actuaciones sin ayuda de éstos. Los recursos nacionales serán tanto públicos como privados.

En la negociación de la Agenda 2000 España ha conseguido que se respete la concepción actual de las políticas de cohesión, lo que significa que los fondos europeos llegarán en cuantía

suficiente para atender una buena parte de las acciones estructurales que necesitemos hasta el año 2006.

En el próximo septenio dispondremos de un volumen de recursos europeos por valor de unos diez billones de pesetas, a precios de 1999, para atender acciones estructurales. El importe total de estas actuaciones cofinanciadas, teniendo en cuenta la cofinanciación nacional, se podría elevar ampliamente por encima de los quince billones de pesetas de ese año, de las cuales diez billones podrían ser dedicados a todo tipo de infraestructuras.

A estas cantidades habría que sumarles el importe de las actuaciones estructurales, y en las infraestructuras, financiadas con recursos exclusivamente nacionales, que podrían estimarse en este momento en cifras próximas a las anteriores.

La cantidad total que finalmente se destine a infraestructura dependerá en buena parte de hasta donde pueda llegar el nuevo modelo de financiación de infraestructuras en su capacidad para financiar las infraestructuras que necesitamos, pero con toda probabilidad se situará entre los 16 y 20 billones de pesetas antes mencionados.

