

Infraestructuras: déficit e incertidumbres

ADRIÁN PIERA

El enérgico proceso de recuperación protagonizado por la economía española entre los años 1986 y 1990 ha puesto en evidencia el déficit de equipamientos e infraestructuras en todos los ámbitos que padece la estructura económica nacional. Como resultado de esta situación, existe una profunda convicción de que es precisamente esta insuficiencia el principal escollo a superar si queremos que España forme parte, como socio de pleno derecho, del club de las economías más avanzadas del mundo industrializado.

Aunque a estas alturas resulte fácil criticar la falta de previsión de los poderes públicos sobre

los posibles estrangulamientos que se podrían producir si se desplegara un proceso de fuerte expansión en el marco de una infraestructura raquítica, la realidad incuestionable es que muy pocos o escasos analistas se atrevieron a prever al comienzo de la pasada década que la coyuntura económica de la segunda mitad de los años 80 iba a deparar una fuerte acele-

ración de la actividad, capaz de recuperar en breve tiempo los niveles anteriores a la crisis económica. De ahí que el problema se ha planteado cuando tras más de diez años de estancamiento de las inversiones en infraestructuras y equipamientos la demanda se ha disparado como consecuencia de la expansión del ciclo económico. En este sentido, los datos disponibles muestran que la participación de la inversión pública en términos del PIB se mantuvo en cifras muy estables para los años comprendidos entre 1982 y 1987: aproximadamente el 3,7 por 100.

«El enérgico proceso de recuperación protagonizado por la economía española entre los años 1986 y 1990 ha puesto en evidencia el déficit de equipamientos e infraestructuras en todos los ámbitos que padece la estructura económica nacional.»

Por el contrario, durante esa etapa el PIB pasaba de una tímida tasa de crecimiento del 1,2 por 100 a la espectacular de 5,5 por 100. En este último ejercicio, el que podríamos llamar del despegue, se abrió una enorme brecha entre el crecimiento y las infraestructuras, que difícilmente se ha podido reducir en los cinco años de expansión generaliza-


da que van desde 1986 hasta 1990. A pesar de los esfuerzos realizados, resulta sorprendente la lenta capacidad de reacción de las Administraciones Públicas para paliar y enfrentarse a los efectos de un problema que amenaza con estrangular el crecimiento económico del país. Fruto de esta situación, las inversiones públicas como porcentaje del PIB mantuvieron su estancamiento durante los años 1987 y 1988 (3,8 por 100), para iniciar una progresión lenta durante los siguientes 89 y 90. Pero a pesar de esa moderada recuperación, las estimaciones disponibles no permiten, por el momento, asegurar que se haya alcanzado todavía el umbral del 4 por 100 del PIB.

En cualquier caso, esta actuación ha sido comprensible y coherente en parte, porque los esfuerzos destinados a reducir el déficit público en estos dos últimos años han hecho muy difícil instrumentar una reestructuración del gasto público en favor de los capítulos destinados a equipamiento e infraestructuras. Ahora bien, no pueden olvidarse dos cuestiones. En primer lugar, los gastos corrientes han presentado una clara inflexibilidad a la baja, por lo que la reducción del déficit se ha debido al mayor volumen de ingresos sobre lo inicialmente presupuestado. En segundo lugar, si en los períodos previos a la crisis la relación entre inversión y gasto público total se elevaba a porcentajes superiores al 15 por 100 del PIB, en la década de los 80 no ha logrado alcanzar el 10 por

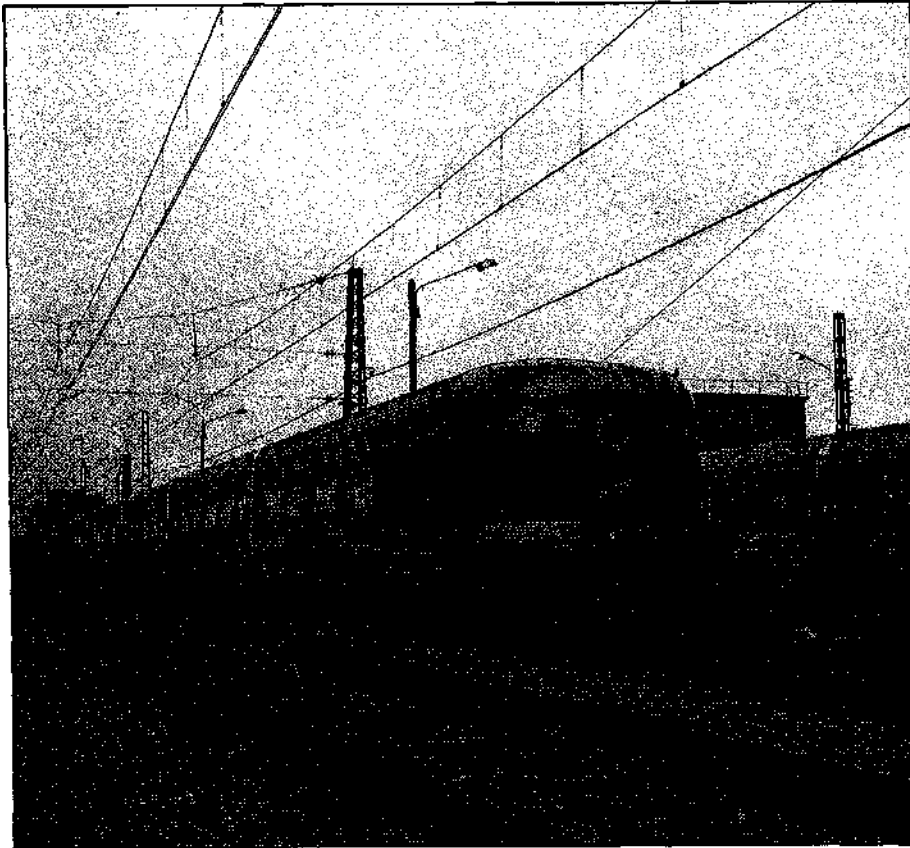
100, lo que contrasta con el notable incremento del peso del sector público en el conjunto de la economía durante los últimos años.

La desviación de recursos hacia una mayor dotación de capital fijo social encuentra partidarios en todas las escuelas económicas. Tanto los defensores de las políticas macroeconómicas reactivadoras de la demanda como la mayoría de los partidarios de las políticas de oferta coinciden en señalar que la mejora de los equipamientos e infraestructuras constituye un factor fundamental para disminuir costes empresariales, para atraer nuevas inversiones, para flexibilizar los mercados de factores. Sin embargo, aun estando de acuerdo en la finalidad del esfuerzo financiero a realizar, las diferencias entre ambos surgen respecto a los distintos instrumentos a aplicar. La evidencia muestra que los aumentos en los gastos de capital realizados por el sector público llevan inexorablemente aparejados incrementos en los gastos corrientes. Por ello es muy difícil que un mayor volumen de inversión pública no eleve el déficit público, salvo que sea a costa de una reducción drástica de otras partidas presupuestarias. Por lo tanto, la lógica de los hechos impone la participación de sector privado en la financiación de las nuevas infraestructuras. Esta tesis se refuerza con un argumento decisivo: la rentabilidad social que se deriva a largo plazo de este tipo de proyectos justifica que el esfuerzo inversor sea compartido en proporciones aceptables por la iniciativa privada.

«La economía española se halla en una comprometida disyuntiva. Mientras los proyectos iniciados en carreteras, ferrocarriles y equipamientos urbanos proyectan inversiones multibillonarias, se han reducido las expectativas de crecimiento a corto plazo, lo que se traduce en una aceleración del déficit público.»



La economía española se halla en estos momentos en una comprometida disyuntiva. Por una parte, los proyectos iniciados en carreteras, ferrocarriles y equipamientos urbanos proyectan inversiones multibillonarias para los próximos años, sin contar con el fuerte desembolso que implican las inversiones en infraestructuras sociales, como la sanidad o la educación. Por ejemplo, solamente la ejecución del Plan de Autovías (del que se lleva ejecutado el 55 por 100), los planes de Transporte Ferroviario y General de Ferrocarriles, los equipamientos urbanos y los programas de telefónica prevén cifras de inversión que se aproximan a los cinco billones de pesetas.



«Hemos pasado al sueño del tren de alta velocidad mientras gran parte de la red ferroviaria española se encuentra en penosas condiciones.»

Por otra parte, el cambio operado en la coyuntura económica española después de un intenso proceso de enfriamiento monetario ha reducido, aunque menos de lo que se esperaba, las expectativas de crecimiento a corto plazo, lo que se traduce en una aceleración del déficit público, porque se obtendrán menores ingresos, mientras que las expectativas de gasto no disminuirán.

De esta forma, el esfuerzo de reajuste presupuestario va a tener que ser notable, porque el cumplimiento de los compromisos europeos de España requiere la práctica desaparición del déficit público en el año 1993, como ya bien ha señalado la autoridad monetaria en su último informe correspondiente a 1990. Dificil equilibrio, pues, el que se nos presenta" si no se consigue una reactivación económica no inflacionista que depare recursos adicionales al sector público para financiar el notable esfuerzo inversor que nos queda por delante.

En la perspectiva inmediata también se abren otra serie de incertidumbres. Los proyectos de infraestructuras exigen un período de maduración superior al de otro tipo de programas, por lo que la improvisación puede ser un grave problema. En estos dos últimos

años hemos asistido a un despliegue de obras públicas que no parece que hayan sido suficientemente estudiadas y analizadas. Hemos pasado al sueño del tren de alta velocidad con ancho de vía europeo, aunque sin estar conectado a la red europea, mientras gran parte de la red ferroviaria española se encuentra en penosas condiciones. Todavía no se han realizado estudios serios de análisis coste-beneficio que determinen cuál es el modo de transporte más rentable para la economía española. Este mismo problema se traslada al resto del transporte: el realizado por carreteras, el aéreo o el de cabotaje. Parece que, como de costumbre, falta capacidad de planteamiento a largo plazo, fiándolo todo a la improvisación.

Nadie puede dudar de los efectos beneficiosos que las infraestructuras tienen sobre la competitividad de la economía. En unos mercados cada vez más abiertos e interdependientes, los responsables económicos no pueden descuidar uno de los elementos clave para el éxito: el diseño de un marco de condiciones objetivas que sin entorpecer el funcionamiento de mercado permita a las unidades de producción competir en igualdad de condiciones con sus principales socios comunitarios. Es el reto de este momento.