

## *Infraestructuras para el año 2000*

*E*

s notorio que nuestro país ha hecho un notable esfuerzo de construcción de infraestructuras en los últimos años. Pero con todo, España sigue llegando tarde al desarrollo de las grandes obras públicas, y aunque es importante lo ya conseguido,

imposible detraer más recursos del sector privado para destinarlos al sector público, ya que, de incrementarse aún más el esfuerzo fiscal, correríamos el riesgo de dismantelar la economía productiva.

De hecho, resulta evidente que la lucha contra el déficit público, indispensable tanto para estabilizar nuestros parámetros macroeconómicos cuanto para cumplir las condiciones de convergencia con Europa, está haciéndose a costa de la inversión pública, dado el habitual escaso interés de la clase política en ajustar y disminuir las partidas correspondientes a los gastos corrientes del Estado.

En estas circunstancias, no faltan quienes pretendan aplazar la construcción de nuevas infraestructuras, pero semejante decisión sería suicida por diversas razones.

En primer lugar, este país, con las tasas de desempleo más altas de la Unión Europea, necesita seguir creciendo y ha de impulsar por tanto los sectores que, de un lado, creen mayor demanda de trabajo, y, de otro lado, dinamicen en mayor medida la economía. Como es sabido, el sector construcción requiere gran cantidad de mano de

**SANTIAGO  
FONCILLAS\***

**«España sigue llegando tarde al desarrollo de las grandes obras públicas, y seguimos padeciendo todavía un importante déficit en relación con las naciones más adelantadas de la Unión Europea; y hoy ya es imposible detraer más recursos del sector privado para destinarlos al sector público, ya que, de incrementarse aún más el esfuerzo fiscal, correríamos el riesgo de dismantelar la**

\*Presidente de Dragados y Construcciones.

obra: se calcula que por cada 100 millones de pesetas invertidos se generan 12 puestos de trabajo directos y nueve indirectos. Asimismo, el sector construcción es "locomotora" de muchos otros sectores industriales y de servicios y su decadencia produce un reflujo económico general. Y, por añadidura, el coste real para el país de esta generación de actividad es relativamente escaso por el llamado "efecto retorno": según un estudio encargado por Seopan a la Facultad de Económicas de la Universidad Autónoma de Madrid, el 52 por ciento de lo invertido en infraestructuras es recuperado a corto plazo por el erario público merced al incremento en la recaudación fiscal y de cargas sociales, así como por la lógica reducción de las prestaciones por desempleo.

En segundo lugar, la insuficiencia de infraestructuras produce rigideces económicas de efecto inflacionario, al tiempo que mengua el bienestar. Sobre lo primero, es notorio que la precariedad en infraestructuras de transporte nos distancia de Europa y genera sobrecostes que reducen la competitividad, y más en un país como el nuestro, tan desplazado del centro de gravedad de los mercados europeos. Además, el fomento de dichas infraestructuras eliminaría los costes externos de los actuales sistemas de transportes (atascos, accidentes, deterioro del medio ambiente y contaminación ambiental, etc.), que representan aproximadamente del 3 al 4 por ciento del Producto Interior Bruto. Del mismo modo, la falta de infraestructuras de regulación hidrológica genera asimismo numerosos efectos negativos: sobre la producción y el coste de la energía, sobre la disponibilidad y el precio del agua, sobre la propia seguridad y calidad de vida de los ciudadanos. En el ámbito europeo, el Libro Blanco de Delors enfatiza la importancia de las infraestructuras de transporte, que son las arterias del gran mercado europeo y cuya carencia supone un fuerte coste para la productividad de la Unión. Según la Comisión Europea, son necesarias inversiones directas de 400.000 millones de ecus hasta el año 2000, de las que 220.000 millones corresponden a infraestructuras de transporte.

En tercer lugar, las grandes infraestructuras tienen asimismo importantes efectos políticos, además de la generación de empleo y de actividad ya mencionada: contribuyen decisivamente a la cohesión interterritorial y a la ordenación del territorio. Una y otra son, evidentemente, necesarias en España para contrarrestar los efectos centrífugos de la fragmentación territorial que consagra el Estado de las Autonomías.

*Las perspectivas. La colaboración público-privada.*

**«La precariedad en infraestructuras de transporte nos distancia de Europa y genera sobrecostes que reducen la competitividad, y más en un país como el nuestro, tan desplazado del centro de gravedad de los mercados europeos. Además, el fomento de dichas infraestructuras eliminaría los costes externos de los actuales sistemas de transportes (atascos, accidentes, deterioro del medio ambiente y contaminación ambiental, etc.), que representan aproximadamente del 3 al 4 por ciento del Producto**



Como es sabido, el objetivo político en relación a las obras públicas es, tanto para la Administración como para el sector, aplicar a estas inversiones al menos el 5 por ciento del Producto Interior Bruto. Tal objetivo no es, sin embargo, fácil de lograr en los próximos años, habida cuenta de la necesidad asimismo de reducir significativamente el déficit público hasta situarlo en los márgenes de convergencia.

En consecuencia, la aproximación a los niveles de dotaciones e infraestructuras de los países más desarrollados será larga y costosa. De hecho, es constatable que, incluso tras remontar la reciente crisis económica, los ajustes presupuestarios impiden el franco despegue de las inversiones. Por ello, parece necesario que, desde ahora mismo, y, por supuesto, más allá del año 2000, se recurra a técnicas de ingeniería financiera para lograr la colaboración entre el sector público y el sector privado en la financiación de obras públicas anticipando el logro de los estándares europeos.

La colaboración entre sector público y sector privado tiene ante sí un campo prácticamente ilimitado, que está todavía por explorar. En España existe ya tradición en la financiación privada de autopistas de peaje —y esta experiencia ha servido a algunas de nuestras grandes empresas constructoras para abrirse camino en el extranjero—, pero hay que abordar aún un amplio abanico de posibilidades inexploradas.

Antes de entrar de lleno en esta materia, en la que seguramente se cifra el porvenir de las obras públicas en España, creo necesario hacer una ligera disquisición sobre la teoría matemática de los juegos, que simulan las ganancias o pérdidas de dos adversarios que contienden en diversas situaciones. Los juegos llamados "de suma cero" son los más sencillos: el beneficio de un jugador corresponde exactamente a la pérdida del contrario. A esta categoría pertenecen las licitaciones públicas: cuanto menor beneficio obtenga el adjudicatario, menor será el coste para la Administración licitante. No es, pues, extraño que se haya generalizado el concurso para ver quién ofrece un precio más bajo por el suministro de un conjunto de bienes y/o servicios con una calidad definida.

Pero también existen los llamados juegos cooperativos o de suma no nula, mucho más complejos; son aquellos en los que determinada combinación de estrategias de los dos contendientes puede lograr que ambos resulten simultáneamente ganadores, y en los que el beneficio de uno de los dos no supone necesariamente pérdida para el contrario.

**«Es constatable que, incluso tras remontar la reciente crisis económica, los ajustes presupuestarios impiden el franco despegue de las inversiones. Por ello, parece necesario que, desde ahora mismo, y, por supuesto, más allá del año 2000, se recurra a técnicas de ingeniería financiera para lograr la colaboración entre el sector público y el sector privado en la financiación de obras públicas anticipando el logro de los**



Estas consideraciones vienen a cuento del desarrollo de obras de infraestructura pública a través de concesiones otorgadas a inversores privados.

En efecto, cuando la Administración Pública plantea la realización de determinadas inversiones privadas a cambio de un conjunto de autorizaciones administrativas para que el inversor explote la concesión durante un cierto período de tiempo, cobrando tarifas o peajes predeterminados a los usuarios, está reconociendo implícitamente que el concesionario se resarcirá de su inversión y obtendrá un cierto beneficio que justifique el riesgo. Lógicamente, el potencial inversor estimará mediante cautelosas prospecciones las expectativas de ingresos y examinará con cuidado los posibles riesgos: variabilidad de los ingresos por diversas causas, fluctuaciones de los tipos de cambio, inflación previsible y mayoración de costes de inversión o explotación, estabilidad política del país donde vaya a realizarse la inversión, incertidumbre derivada de la posibilidad de catástrofes naturales, etc. A la luz de este análisis, los proyectos pueden clasificarse en "blancos", "negros" o "neutros".

Los proyectos "blancos" son aquellos que, por su rentabilidad y/o por la seguridad de la inversión, son claramente financiables por el sector privado mediante el sistema de concesión.

Los proyectos "negros" son los que no resultarían rentables para el inversor privado, o aquellos otros que encierran demasiados elementos de incertidumbre. Tales proyectos deben ser inevitablemente afrontados por el sector público, que los acometerá atendiendo a consideraciones de tipo político o social.

Los proyectos "neutros" se encuentran en una posición intermedia: no son financiables en principio por el sector privado porque encierran demasiados riesgos o no ofrecen las suficientes garantías de rentabilidad. Pero podrían serlo en ciertas condiciones. Por ejemplo, si se produjera una determinada cooperación entre sector público y sector privado, de forma que se repartieran los riesgos o aquél *garantizara a éste* cierta rentabilidad. De este modo, ambas partes saldrían beneficiadas. Éste es un típico ejemplo del juego que hemos llamado "cooperativo", en el que los dos oponentes ganarían al mismo tiempo la partida.

La interiorización de esta evidencia es la que ha dado lugar a una verdadera eclosión mundial de concesiones públicas para la financiación privada de grandes proyectos de infraestructuras.

**«Cuando la Administración Pública plantea la realización de determinadas inversiones privadas a cambio de un conjunto de autorizaciones administrativas para que el inversor explote la concesión durante un cierto período de tiempo, cobrando tarifas o peajes predeterminados a los usuarios, está reconociendo implícitamente que el concesionario se resarcirá de su inversión y obtendrá un cierto beneficio que justifique el riesgo. Lógicamente, el potencial inversor estimará mediante cautelosas prospecciones las expectativas de ingresos y examinará con cuidado los posibles riesgos: A la luz de este análisis, los proyectos pueden clasificarse en "blancos", "negros" o**



### *La concesión o el "Project Finance" como gran opción de futuro.*

El interés por la financiación privada de proyectos de infraestructuras ha aumentado universalmente de modo casi exponencial. Se ha producido una verdadera explosión mundial de concursos para adjudicar a la industria privada concesiones de carreteras, de abastecimiento de aguas, de tratamiento de residuos sólidos, de centrales de producción de electricidad, de sistemas de comunicación inalámbrica o convencional, de aparcamientos urbanos, etc. etc. Para calibrar el orden de magnitud de este fenómeno, he ahí un dato revelador: según la revista "Public Works Financing", en octubre de 1994 había más de 900 proyectos de esta clase en 72 países, en tanto en noviembre de 1993 apenas podían contarse unos 500 proyectos en 63 países.

La proliferación de tales concesiones se debe, de una parte, al evidente atractivo político que hallan los Gobiernos en construir infraestructuras que no han de financiar con cargo a la Hacienda Pública; y, de otra parte, a la existencia de grandes flujos internacionales de capital que manifiestamente buscan ubicarse en posiciones rentables. En particular, los gigantescos fondos de pensiones americanos y europeos constituyen una oferta prácticamente inagotable de recursos para aquellos países que ofrezcan, además de garantías de estabilidad política, proyectos razonablemente seguros e imaginativos.

El éxito de esta moderna metodología para financiar las nuevas dotaciones de servicios e infraestructuras se basa asimismo en argumentos ideológicos. Al margen de que la mayoría de las Administraciones de los países más avanzados tienen graves problemas para nuevas inversiones, es evidente que la sociedad, consciente de las carencias del sector público para realizar una correcta asignación de recursos, prefiere confiar exclusivamente al Estado el papel de arbitro y controlador, una vez delegada a la empresa privada la organización directa de los medios de producción. Pero al mismo tiempo la creciente desconfianza social en el Estado es lo que más dificulta la financiación de esta clase de proyectos. El riesgo político de tales inversiones no consiste, como pudiera pensarse, en la posibilidad de una suversión del régimen o de una alteración violenta del orden: es más bien la hipótesis de que a medio plazo los propios políticos cambien de criterio, y modifiquen "las reglas de juego" de las inversiones realizadas. Por fortuna, la internacionalización de la economía y la creciente interdependencia de los países entre sí va minimizando estos riesgos. Asimismo, el hecho de que el Banco Mundial y otras instituciones supranacionales de prestigio se hayan involucrado directamente en la cofinanciación de estos proyectos incrementa la seguridad y facilita su realización.

**«El interés por la financiación privada de proyectos de infraestructuras ha aumentado universalmente de modo casi exponencial. Según la revista "Public Works Financing", en octubre de 1994 había más de 900 proyectos de esta clase en 72 países, en tanto en noviembre de 1993 apenas podían contarse unos 500**



Naturalmente, los Estados que quieran recurrir a estas nuevas fuentes de financiación, que permiten aprovechar recursos ajenos para acelerar el desarrollo propio, habrán de esmerarse en crear las condiciones que faciliten tales inversiones. De un lado, será preciso aportar garantías de estabilidad monetaria y de seguridad jurídica; de otro lado, la Administración deberá hacer lo posible por eliminar trabas burocráticas y facilitar los trámites.

En lo tocante a los concesionarios, es necesaria la combinación de un promotor-financiero solvente y de un constructor experimentado que cuente con suficientes herramientas de dirección y tecnología como para poder asegurar a aquel el coste real de construcción del proyecto y los plazos de ejecución del mismo.

No sería fiel al objeto de este artículo ni me sentiría cómodo conmigo mismo si no pusiera de relieve que Dragados y Construcciones, empresa que me honro en presidir, tiene verdadero rango mundial en esta clase de proyectos, hasta el extremo de que, según la mencionada revista especializada "Public Works Financing" (octubre de 1994), ocupa el primer lugar en el "ranking" mundial de los "Top Transportation Developers", con ocho grandes proyectos en construcción o terminados, y con nueve en cartera. En el momento presente —junio de 1995—, Dragados está presente en el desarrollo de diez concesiones de infraestructuras de transporte en cuatro países, con unas inversiones canalizadas de 3.300 millones de dólares, y con plazos de concesión que en algún caso alcanzan hasta mediados del siglo que viene. Al propio tiempo, Dragados se encuentra presente en diez nuevos concursos internacionales, entre los que cabe destacar la participación en un Grupo junto con otras empresas líderes del Reino Unido y Estados Unidos para la adjudicación de cuatro contratos de carreteras en Inglaterra por el sistema de peaje en sombra (peaje abonado por la propia Administración en función del número de usuarios), así como la presencia en un Consorcio que oferta el nuevo enlace por metro desde la ciudad de Londres a la zona de los Docks, también en régimen de concesión.

*Conclusiones.* Obviamente, no todas las infraestructuras pueden construirse en régimen de concesión. Y lo natural es que, a medio y largo plazo, todos los Estados afinen los criterios selectivos de modo que el sector público se encargue de financiar los proyectos de alta rentabilidad social y escasa rentabilidad financiera, y encomiende al sector privado aquellos proyectos financiados de las dos categorías mencionadas: los "blancos", que no ofrecen dificultades, y los "neutros", que requieren una fórmula compleja de cooperación entre sector público y sector privado.

**«Los Estados que quieran recurrir a estas nuevas fuentes de financiación, que permiten aprovechar recursos ajenos para acelerar el desarrollo propio, habrán de esmerarse en crear las condiciones que faciliten tales inversiones. De un lado, será preciso aportar garantías de estabilidad monetaria y de seguridad jurídica; de otro lado, la Administración deberá hacer lo posible por eliminar trabas burocráticas y facilitar**



Semejante porvenir requiere apenas dos ingredientes políticos, que compendian todos los demás: estabilidad e imaginación. Estabilidad en todos los sentidos para atraer y facilitar las inversiones; imaginación para hallar fórmulas financieramente viables que respondan a cada necesidad.

Ni que decir tiene que España, que apenas se ha adentrado en el atractivo mundo de las concesiones, tiene ante sí grandes posibilidades de dotarse de las infraestructuras necesarias por este procedimiento. Tengo por cierto que, más allá del año 2000, la colaboración entre el sector privado y el público, superados ya todos los viejos tabúes intervencionistas, será una gozosa realidad que nos beneficiará a todos.

**«Obviamente, no todas las infraestructuras pueden construirse en régimen de concesión. Y lo natural es que, a medio y largo plazo, todos los Estados afinen los criterios selectivos de modo que el sector público se encargue de financiar los proyectos de alta rentabilidad social y escasa rentabilidad financiera, y encomiende al sector privado aquellos proyectos financiables de las dos categorías mencionadas: los "blancos", que no ofrecen dificultades, y los "neutros", que requieren una fórmula compleja de cooperación entre sector público y sector privado.»**

