

LA PLANIFICACIÓN DE LAS INVERSIONES PÚBLICAS EN INFRAESTRUCTURAS

Autores: Rosa M^a Sánchez Saiz, Miguel Angel Manzanedo,
Juan Manuel Varona, Miguel Angel Camino.

Escuela Politécnica Superior
Universidad de Burgos
Departamento de Ingeniería Civil
Area de Organización de Empresas
rsanchez@ubu.es

La planificación de inversiones viene a ser para los poderes públicos, el instrumento más adecuado para luchar contra los desequilibrios territoriales. La planificación de inversión en infraestructuras debe hacerse con horizonte a largo plazo.

El proceso de planificación pasa por las siguientes etapas:

- Formulación de objetivos políticos
- Propuestas de estrategias y proyectos
- Ejecución de proyectos y evaluación de resultados y seguimiento

El objetivo de reducción del déficit público, ha tenido como consecuencia la contención del gasto público, lo cual tradicionalmente implica un descenso de los presupuestos destinados a infraestructuras de obras públicas.

No obstante, en los últimos cinco años, no se ha querido renunciar a estas inversiones, por lo que el gobierno español, se ha visto obligado a la búsqueda de nuevas fuentes de financiación, que no sobrecarguen el déficit público.

Veamos a continuación cuales han sido las causas de tener que recurrir a nuevos sistemas de financiación, para posteriormente, analizar cuales han sido en este país, las fórmulas adoptadas para las inversiones en infraestructuras de obras públicas.

La situación de déficit público, de aumento del gasto público, la disminución de la inversión pública en términos del PIB en que se encontraba España, a principios de 1.996, etc, pusieron de manifiesto la crisis del modelo económico, no sólo en España sino en el resto de Europa y en otros países del mundo.

Esto queda patente en la disminución de la inversión pública en porcentaje sobre el PIB, que se ha ido produciendo en la Unión Europea, desde 1.990:

% DE INVERSIÓN PÚBLICA DEL PIB

PAISES	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Bélgica	1,4	1,4	1,3	1,5	1,6	1,4	1,2	1,4	1,5*
Dinamarca	2*	1,9	2,3*	2,2	2	1,9	2,1*	2*	1,8*
Alemania	2,2*	2,5	2,8*	2,5	2,4*	2,2	2	1,8	1,8
Grecia	2,8	3,2	3,5	3,1	3	3,2	3,1	3,4	3,8*
España	5*	4,9	4	4	3,9	3,7	3	2,9*	2,9*
Francia	3,3*	3,4*	3,4	3,3	3,2	3,1	2,8	2,8	2,7
Irlanda	2,1	2,2	2	2,2	2,3*	2,4*	2,4*	2,3*	2,5*
Italia	3,3	3,3	3	2,6	2,3	2,2	2,3	2,3	2,5
Luxemburgo	5,4*	4,9*	5,5*	5,4*	4,4*	4,7*	4,8*	4,7*	5,4*
Holanda	2,7	2,7	2,8	2,7	2,7	2,7	2,6*	2,7*	2,6*
Austria	3,2*	3,3*	3,3*	3,2	3,2	3	2,8	2*	2
Portugal	3,4	3,5	3,9*	4	3,6	3,7	4,1*	4,2*	4,2*
Finlandia	3,6*	3,7*	3,5	2,8	2,8	2,6	2,7	2,8*	2,5*
Suecia	3*	3*	2,9	1,1	3,1	2,9	2,1	2,5*	1,4*
Reino Unido	2,3*	2,1	2,1	1,9	1,8	1,8	1,3	1,1	1,2*
EUROPA 11	3,0	3	2,9	3	2,8	2,7	2,5	2,4	2,3*
EUROPA15	2,9	3	3	2,8	2,7	2,6	2,4	2,2	2,1*

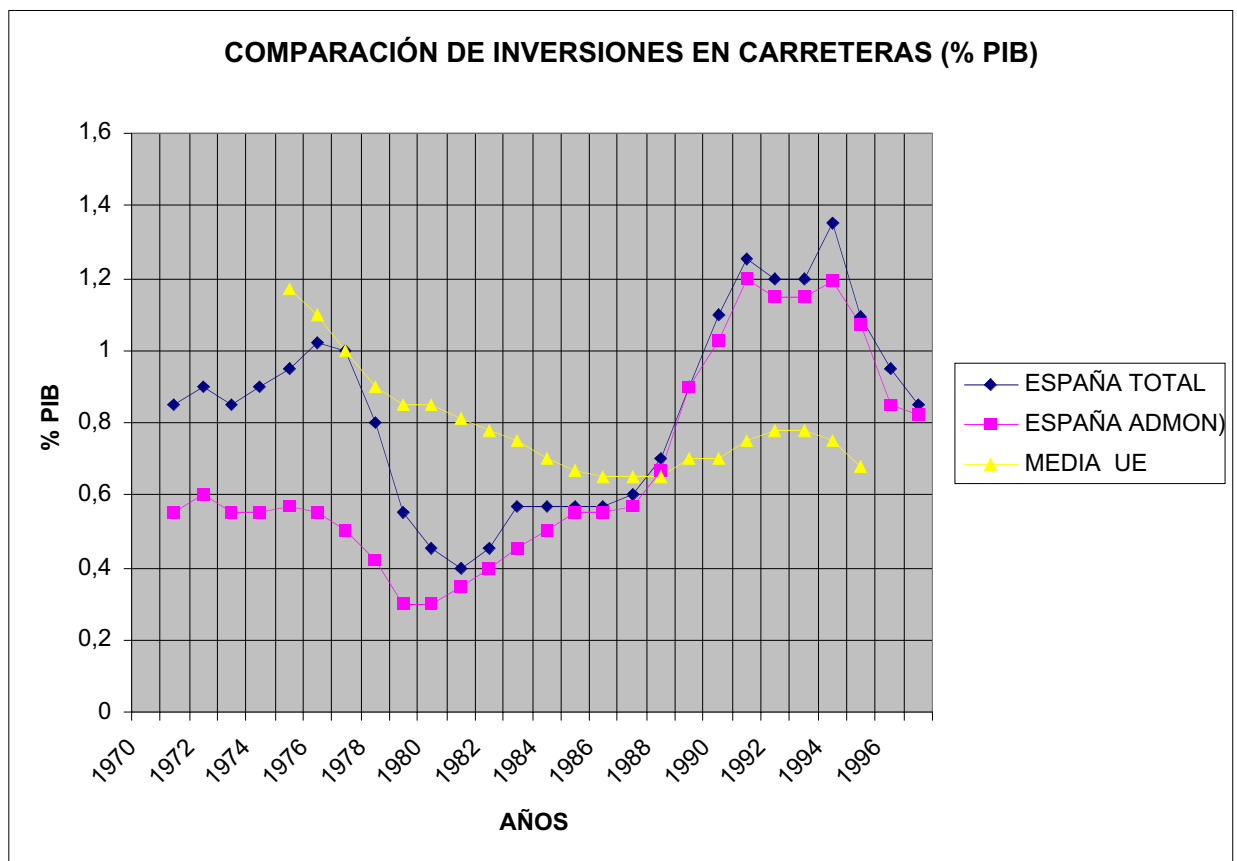
* Porcentaje superior o igual al déficit público (se cumple la Regla de Oro)

Fuente: Servicios de la Comisión Europea; COM (1998) 682 final

Había que dar paso a un nuevo modelo económico que recondujera las variables macroeconómicas a valores admisibles. La necesidad de nuestro país de incorporarse a la Unión Monetaria en la primera fase, supuso la adopción y aplicación de los llamados criterios de convergencia económica, cuyos efectos, a nivel macroeconómico, han sido muy positivos, pero que sin embargo tendrían un efecto desfavorable sobre la inversión pública.

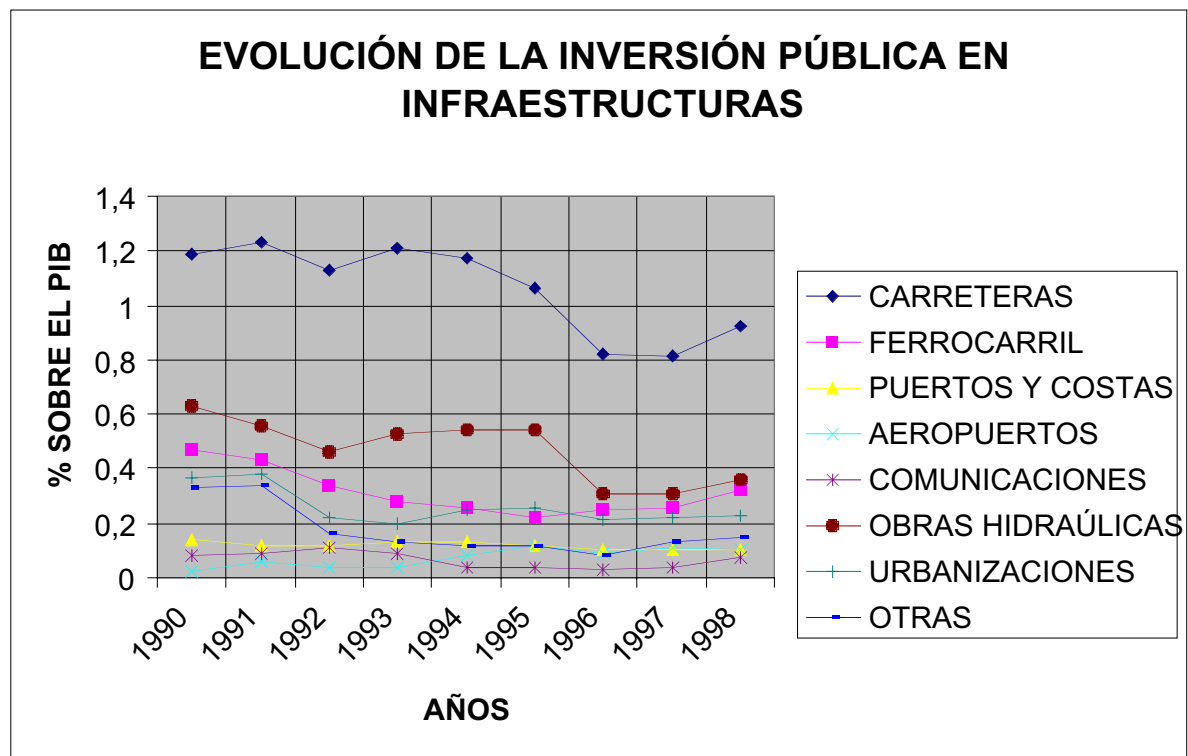
Por otro lado era necesario alcanzar la convergencia real (no sólo económica) con los países comunitarios, para ser capaces de absorber los fuertes incrementos de tráfico que se generarán en los próximos veinte años, debido a la consolidación del Mercado Interior, el proceso de globalización de la economía y la internalización de las actividades

Podemos ver, en el gráfico siguiente, la evolución de las inversiones en carreteras en España, así como la de los países comunitarios hacia los que debemos converger. De él se desprende que a pesar de contar con menos infraestructuras que los países comunitarios, hasta 1985 las inversiones destinadas a ampliar las infraestructuras en nuestro país eran claramente inferiores a las de la Unión Europea. Todo ello produjo que el desequilibrio infraestructural entre España y los países europeos a imitar aumentará cada vez más y que nuestro déficit histórico fuera cada vez mayor.



Fuente: Rafael Izquierdo

Aunque también es cierto que desde 1985 hasta el momento actual, en que los indicadores de España y el resto de los países considerados prácticamente son similares, nuestro país ha invertido mucho más que estos últimos, llegando a sobrepasar el 1,2% del PIB.



Fuente: (Elaboración propia)

Además de la necesidad de recuperar los mencionados retrasos históricos en infraestructuras, era muy necesario otro gran esfuerzo inversor, por parte de las Administraciones Públicas, para mejorar las infraestructuras actuales, cuyo estado de conservación dejaba mucho que desear. Sirva de ejemplo el dato sobre las consignaciones presupuestarias destinadas a conservación, que han venido a representar del orden del 1% del valor patrimonial de las infraestructuras, frente al 2 o 2,5% que vienen aplicando gran parte de los países comunitarios.

Por tanto, hasta el año 1996, el modelo de financiación y gestión de las obras públicas que se ha aplicado en España ha sido el modelo tradicional, en el que las Administraciones Públicas han gestionado directamente sus infraestructuras, financiándolas con cargo a sus correspondientes consignaciones presupuestarias.

Ante la problemática expuesta y los condicionantes impuestos por la convergencia de la Unión Europea, el Gobierno Español, decidió modificar la política de financiación de las infraestructuras, en la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos, que han abierto las puertas a la financiación privada.

A continuación, analizaremos, las fórmulas utilizadas en nuestro país, que se pueden agrupar, según la forma de financiación de las mismas. en tres grandes bloques:

1) FINANCIACIÓN PÚBLICA: Existen Dos tipos:

1.1. Financiación presupuestaria. Da lugar a cuatro tipos de financiación:

- 1.1.1. **F. Directa:** La gestión del proceso inversor se lleva directamente desde la Administración. La financiación va a cargo del capítulo VI del Presupuesto del Estado “Inversiones Reales”. Es el “método tradicional”.
- 1.1.2. **F. Diferida:** Supone un pago aplazado por parte de la administración. Durante un tiempo, se produce una financiación de la obra por parte de las empresas encargadas de su construcción o explotación, pero al final el coste de la infraestructura recae sobre el contribuyente. Entre estas, podemos citar las siguientes: El Sistema Alemán, (Ley de Acompañamiento de los Presupuestos para 1.997) donde la empresa no cobra hasta la finalización de las obras, este método ha contribuido a no aumentar el déficit en estos últimos años, pero supone una cuenta pendiente para los años posteriores. Los servicios de gestión de infraestructuras (Ley de Acompañamiento de los Presupuestos para el 2.000), que supone un nuevo contrato de servicios de gestión de autovías, con pago aplazado por parte de la administración y una gestión privada de la infraestructura por parte de la empresa. El plazo máximo de este nuevo contrato es de 20 años y supone la realización de obras de acondicionamiento de autopistas en un periodo de 4 o 5 años y su conservación posterior. A cambio, todos los años la Administración realizaría los pagos, en anualidades aproximadamente constantes.

El Peaje en la Sombra, se aplica en principio a infraestructuras viarias y es una modalidad nueva en la que una empresa se compromete a la construcción y/o explotación de una determinada vía, recibiendo a cambio por parte de la administración un canon o peaje por la utilización de la infraestructura, en función de la cantidad y composición del tráfico que circule por ella en cada momento. Esto supone una mejora en la calidad de explotación de la carretera, ya que se puede incluir en los pliegos de los concursos una serie de incentivos y penalizaciones en función de los índices de accidentalidad de las carreteras, conservación, etc.

- 1.1.3. **F. Indirecta.** Dentro de este grupo podemos encontrar dos tipos de financiación:

1.1.3.1. Transferencias de capital (Capítulo VII):

Cuando la gestión del proceso inversor sea realizada por otro agente, público o privado, a quien le son transferidos los fondos. Básicamente están constituidas por las transferencias de capital a RENFE y por las subvenciones de capital a las comunidades autónomas para el desarrollo del transporte colectivo urbano.

1.1.3.2. Sociedades instrumentales:

Las sociedades públicas instrumentales creadas para la realización de infraestructuras es un sistema comúnmente utilizado por las Comunidades Autónomas. Los ingresos que reciben, van a cargo de los presupuestos de la Administración correspondiente. Utilizan su capacidad de endeudamiento para captar recursos para la financiación de infraestructuras.

- 1.1.4. **Financiera por el capítulo VIII:** Constituida por la variación de activos financieros del Estado, está fuera del presupuesto no financiero y por tanto del cálculo del déficit.

Se exige que la aportación sea a una entidad pública o privada, dedicada a una actividad empresarial, donde los ingresos obtenidos por la venta

de los productos cubran al menos la mitad o más, de los gastos de explotación y amortizaciones.

Es necesario emitir Deuda Pública para financiar estas aportaciones. Lo que supone una incidencia diferida sobre déficit (“intereses”).

Ejemplos de estos mecanismos:

1.1.4.1. Entes Públicos empresariales:

El Ente Gestor de Infraestructuras (GIF):

Creado por la Ley de Acompañamiento de Presupuestos de 1.997.

Objeto: La construcción, y en su caso, la Administración de las infraestructuras ferroviarias que determine el Gobierno.

Ventaja: separa la gestión, de la prestación del servicio ferroviario

1.1.4.2. Sociedades Estatales:

Son sociedades anónimas cuyo capital es del Estado en su totalidad y cuyo objeto es la construcción y explotación de obras hidráulicas de capital privado y también de los fondos europeos.

El capital privado es aportado por los usuarios.

1.2. Financiación no presupuestaria: Empresas que no reciben asignación alguna de los presupuestos, financian su actividad con los recursos propios generados por su actividad o mediante financiación ajena (con base a los servicios que obtienen prestando sus servicios). Según su forma jurídica y dentro del ámbito de la Administración Central, se distinguen:

1.2.1. Entes Públicos Empresariales: LOFAGE 6/97

Dependen de un Ministerio u organismo autónomo, su función es la gestión de servicios o producción de bienes de interés público, susceptibles de contraprestación económica.

Están regidos por el Derecho Privado, pero les resulta aplicable el régimen de Derecho Público en relación con el ejercicio de potestades públicas y con determinados aspectos de su funcionamiento.

1.2.2. Sociedades Estatales: LOFAGE 6/97

Las sociedades mercantiles estatales, se ajustan plenamente al ordenamiento jurídico privado salvo en materias de aplicación de normativa presupuestaria, contable, de control financiero y contratación.

2) FINANCIACIÓN PRIVADA:

2.1. Régimen de Concesión: No es una fórmula nueva, pero ha sido actualizada en la Ley de Acompañamientos de 1.997, en los siguientes aspectos:

-Se amplía su campo de aplicación a estaciones de servicio, centros de transportes, aparcamientos en áreas de influencia de autopistas.

-Se amplía el plazo de las concesiones a 75 años.

3) FINANCIACIÓN MIXTA: Para proyectos de infraestructuras rentables, económica y socialmente, en los que cabe la participación privada en su gestión y/o financiación, pero cuya rentabilidad puramente financiera no es suficiente. Por ello desde la Administración deben realizarse una serie de aportaciones para que el proyecto sea atractivo para el inversor privado.

Estas aportaciones pueden realizarse a partir del capítulo VIII del Presupuesto. Se pueden citar los casos siguientes:

3.1. Créditos participativos: Los nuevos Planes de Autopistas de peaje del Ministerio de Fomento se financian con aportaciones del Estado en forma de préstamos participativos, que tienen la consideración de fondos propios del concesionario. Podría ser aplicable a otro tipo de actuaciones, como el caso de créditos a concesionarios de nuevas líneas de ferrocarril.

3.2. Sociedades Estatales: La aportación de la administración va dirigida a una empresa pública, que a su vez, concierta el esquema financiero para una actuación determinada, con la iniciativa privada. Estas aportaciones se realizan a través del capítulo VIII a los Sociedades de Aguas. Sería generalizable a otro tipo de infraestructuras.

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA:

R. Izquierdo: Nuevo Modelo de gestión y financiación de infraestructuras.

A. López Corral: Infraestructuras y Presupuesto: Crisis del modelo de financiación presupuestaria.