
INCIDENCIA DE LAS INVERSIONES PÚBLICAS EN LA POLÍTICA ECONÓMICA

Justo Borrajo Sebastián

1.- Política económica: Política presupuestaria, de rentas y monetaria

Además de la política presupuestaria el Estado cuenta con las políticas de rentas y monetaria para incidir en la política económica, aunque los recientes y cada vez más importantes fenómenos de la internacionalización, liberalización y descentralización de las decisiones hacen que la importancia del Estado en la política económica sea cada vez menor.

La política presupuestaria está prácticamente determinada por el Gobierno, a pesar de la descentralización del gasto y en cierta medida de las inversiones en las CC.AA., que está obligado a presentar los Presupuestos Generales del Estado en el Parlamento antes del 30 de septiembre del año anterior. En los presupuestos, según se ha explicado con mayor profundidad en la clase anterior, se determinan las políticas de ingresos y gastos, y dentro de éstas las inversiones que se van a realizar.

Las inversiones públicas constituyen el capítulo VI de los presupuestos e incluyen las inversiones civiles y las de defensa. En el presupuesto consolidado de 1995 las inversiones reales se elevaban antes de los recortes a 1.343 miles de millones de pesetas, equivalentes al 4,5 por 100 del total de gastos no financieros.

La política monetaria está en estrecha relación con el sistema financiero y las políticas fiscal y de comercio exterior. El sistema monetario está formado por el conjunto de medios de pago que circulan en los territorios de soberanía nacional, regulados en cantidad y relaciones para que contribuyan de la forma más adecuada al desarrollo de la economía. Puede decirse que hasta 1868 no existió realmente un sistema monetario, y hasta 1874 no existió un Banco Central con monopolio de emisión.

El recurso a la emisión de moneda para financiar el déficit con su efecto en la inflación ha sido una constante prácticamente hasta nuestros días, en los que las Leyes de Autonomía de los Barros Centrales ha puesto fin a dicha práctica, pasando a ser dichos Bancos los garantes de la contención de la inflación.

El otro efecto negativo de la emisión de moneda es agudizar el saldo desfavorable de la balanza comercial que lleva finalmente a una depreciación de la peseta.

A partir de la primera guerra mundial el mecanismo de colocación de la deuda pública se basó en la suscripción de la misma por la banca privada, que para mantener su liquidez procedía a su vez a conseguir créditos vía su pignoración en el Banco de España. En 1957 el Plan de Estabilización tuvo como primera premisa la instauración de una disciplina monetaria junto a una reforma fiscal, suprimiéndose las emisiones de deuda pública pignorable.

En estos momentos la oferta monetaria (dinero circulante + depósitos a la vista) se completa con las disponibilidades líquidas (añadiendo los depósitos de ahorro y a plazo así como los de moneda extranjera) y se controla mediante los coeficientes legales obligatorios de la banca (créditos que puede conceder) y la fijación de los tipos de interés de las operaciones del Banco Emisor.

Finalmente, la integración en el Sistema Monetario Europeo (SME) comporta la necesidad de ir amortiguando primero para suprimir después los diferenciales entre los tipos de interés, lo que obliga a su vez a una reducción de la Deuda.

En cuanto a la Política de Rentas y la inversión, solo están relacionadas con la dimensión espacial, es decir con la distribución regional de las inversiones públicas. El conocimiento de la distribución espacial de la renta es fundamental para determinar las necesidades de inversión, por una parte para no coartar el desarrollo de las zonas más ricas y dinámicas y por otra para practicar políticas de redistribución y equilibrio. No hay que olvidar que España presenta fuentes de desigualdades y que en un 20% de territorio se concentra el 50% de la población y más del 60% de la renta. Las regiones ricas se agrupan a lo largo de los ejes del Ebro, Cantábrico y Mediterráneo con un islote en Madrid. La crisis económica del bienio 1992-93 ha ampliado la brecha entre las Comunidades ricas (Baleares, Madrid y Cataluña) y las más atrasadas (Extremadura, Andalucía y Castilla-La Mancha), pasando la diferencia de renta entre ellas del 79,9% en 1985 al 90,2% en 1993.

Sin embargo, en términos de PIB/habitante la diferencia se ha reducido y en el bienio 1992/93 son Cataluña y Madrid las que mayor caída del PIB han experimentado (1,6% y 1,3% respectivamente).

2.- EVOLUCION DE LA INVERSION PUBLICA- INVERSION EN INFRAESTRUCTURAS

Dentro de la inversión pública la inversión en infraestructuras es fundamental, tanto por su cantidad (más del 60%) como su importancia para permitir el crecimiento económico y favorecer la competitividad de los productos en los mercados. Además, es una inversión que no suele ser acometida por la iniciativa privada, debido a su escasa rentabilidad sobre todo a corto plazo.

Las políticas de inversiones públicas han variado en función de las prioridades establecidas por los distintos gobiernos. En España durante toda la transición política, debido a las crisis del petróleo y a las prioridades políticas, se produjo una fuerte caída de las inversiones en infraestructuras, aumentando nuestro retraso histórico en cuanto a dotaciones respecto a los principales países europeos. Así la dotación de carreteras en España en 1980, medida en Km por Km² de superficie era de 0,63 frente a 1,47 en Francia, 1,95 en Alemania ó 0,97 en Italia; pero también era inferior la densidad de población (74 hab/Km² frente a 99; 245 y 189 respectivamente) y la renta per cápita.

Además de la dotación de carreteras en general también es importante comparar las de gran capacidad (autovías y autopistas). En el cuadro 1 puede observarse que a la finalización del Plan General de Carreteras en 1995 España estará al nivel del resto de países europeos más ricos.

Existe una denominada "regla de oro" de la política presupuestaria que dice que el déficit público no debe sobrepasar la inversión pública, para impedir que el mismo financie los gastos de consumo público. Esta regla no se ha cumplido entre 1979 y 1987 y a partir de 1993 (Gráfico 2), y ello no implica además que la presión de los gastos de inversión no conduzca a un déficit creciente insostenible para la economía.

El crecimiento de la inversión en infraestructuras que se produce a partir del despegue económico de 1986 se debe sobre todo a las inversiones en carreteras que fueron planificadas en el Plan General de Carreteras 1984/91, aunque también crecieron las inversiones en ferrocarriles (AVE Madrid-Sevilla) y en comunicaciones (Gráficos 3 y 4). Todo ello, se produjo además dentro de un proceso de apertura de la economía española tras su integración en la C.E., tras la toma de conciencia de que había que competir con países mejor dotados en infraestructuras y por la importante financiación europea a la construcción de infraestructuras, sobre todo carreteras, como se verá en el apartado siguiente.

Todo ello dio como resultado que las inversiones públicas, principalmente en infraestructuras, crecieran desde el 2,7% del PIB en 1975 hasta el 4,9% en 1990 (3,6% en infraestructuras de los que el 1,2% en carreteras). A partir de 1991 el excesivo crecimiento del déficit público obligó al gobierno a recortar el gasto en inversiones reales, coincidiendo además con el final de los eventos que tuvieron lugar en 1992, con lo que las inversiones en infraestructuras descendieron hasta el 2,7% del PIB.

Para 1995 la política de infraestructuras dispone de 926.10³ Mptas de inversión manteniendo su importancia relativa en el presupuesto respecto a 1994 en un 3%. Los dos instrumentos de planificación fundamentales para desarrollar dicha política son el Plan Director de Infraestructuras (PDI) y el Plan Hidrológico Nacional (PHN). Además, destaca el incremento de la transferencia a Renfe, como contrapartida de la gestión de las obras de reparación y mejora de la infraestructura distintas del simple mantenimiento.

En el gráfico 5 se observa la distribución de inversiones, pudiéndose apreciar que la creación de infraestructuras de carreteras sigue siendo el capítulo principal con el 35,7% del total. Las actuaciones principales se concentran en los accesos a Galicia, el cierre de la autovía de Valencia y la autovía Bailén-Granada, según establece el Programa de Actuaciones Prioritarias en Carreteras 1993/95.

En ferrocarriles las inversiones principales van al Arco Mediterráneo: Madrid-Valencia-Barcelona y al desarrollo final del Plan de Transportes de Cercanías. Otras inversiones importantes son las destinadas a renovaciones de vías y supresión de pasos a nivel.

En costas, la rehabilitación, construcción y mejora de playas, la realización de paseos marítimos y la ordenación y defensa de la zona marítimo-terrestre siguen siendo las principales actividades. Por su parte el Ente Público "Puertos del Estado" prevé invertir $50,8 \cdot 10^3$ Mptas en infraestructura portuaria.

El Ente Público "Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea" invertirá $70 \cdot 10^3$ Mptas en infraestructuras aeroportuarias.

En materia de obras hidráulicas la prioridad principal se centra en la mejora de la calidad del agua, para que pueda ser reutilizada. A ello contribuyen tanto la Dirección General de Obras Hidráulicas como las infraestructuras urbanas de saneamiento y calidad del agua.

La **distribución espacial** de las inversiones en infraestructuras (gráfico 6) en el período 1988-91 señala una fuerte concentración de la misma en Andalucía (20,6% del total y 4,6% del PIB), Cataluña (13,6% del total y 1,9% del PIB) y Madrid (10,2% del total y 1,7% del PIB). A pesar de ello, la inversión en comunidades como Castilla-La Mancha o Extremadura supone un porcentaje muy elevado de su PIB (superior al 5%). Es preciso destacar que en dicha inversión tienen cada vez mayor incidencia las CC.AA. que llegan a realizar, por ejemplo, hasta el 40% de las inversiones en carreteras.

Por último, conviene mencionar el efecto multiplicador de las inversiones en obras civiles sobre la economía en general, superior al de otros sectores, y que puede cifrarse en el 1,5%, por lo que se ha utilizado frecuentemente en épocas de crisis por su efecto anticíclico y sobre el paro. A pesar de ello, en estos momentos el Ministerio de Economía considera prioritaria la contención del déficit y el descenso de los tipos de interés que llevaría aparejado, para dinamizar al sector privado y crear más empleo que el derivado de la inversión pública.

3.- LA FINANCIACION DE LAS INVERSIONES PUBLICAS

La mayor restricción para la inversión pública, una vez decidido mantener los gastos sociales y la no subida de impuestos, es el déficit público. En el gráfico 7 puede observarse el déficit de caja del Estado que ha llegado a ser del 6,2% del PIB en 1993 para descender ligeramente después. El déficit total fue del 7,2% en 1993, del 6,7% en 1994 y se espera que se reduzca al 5,9% este año, al 4,4% en 1996 y al 3% en 1997 para cumplir el Plan de Convergencia.

Por ello, si se quiere mantener la inversión en infraestructuras hay que buscar otras fuentes de financiación. En el caso urbano se está intentando que las plusvalías del suelo puesto en valor por grandes operaciones urbanísticas financie las infraestructuras necesarias, o al menos proporcione suelo gratis para las mismas ahorrando las expropiaciones.

En el caso interurbano la participación de la iniciativa privada sin subvenciones no es viable y mucho menos en el caso del ferrocarril como propone el PDI, aunque solo sea para la explotación de líneas de alta velocidad. Solo en puertos y aeropuertos la posibilidad de repercutir los costes en los usuarios permite la autofinanciación de los Entes Públicos creados.

El recurso al endeudamiento de las CCAA para financiar infraestructuras también ha llegado a su techo. Solo la importante financiación europea que nos llegará en los próximos años a través de los fondos de cohesión permitirá una mayor actividad inversora en infraestructuras, aunque cada vez irá más a infraestructuras ambientales y menos a las de transporte.

Observando la evolución de la participación de las Administraciones Territoriales en los gastos e ingresos de las Administraciones Públicas (Gráfico 8), puede observarse que en el capítulo de inversiones reales es donde mayor es el protagonismo de las mismas, alcanzando en 1993 una participación del 62,0%. Sin embargo, su participación en los ingresos, sobre todo en los directos, está estabilizada, lo que ha dado lugar a la emisión de deuda y al incremento del déficit, según puede observarse en el Gráfico 9.

En cuanto a la financiación europea de infraestructuras los Fondos Estructurales se han convertido, desde el Consejo de Edimburgo y el Acuerdo sobre disciplina presupuestaria de 1993, en el principal instrumento de la política de cohesión para el período 1993-99. Los importes máximos autorizados

comienzan con 20.627 Millones de ECUS en 1993 y llegan a 29.482 Millones de ECUS en 1999. La distribución de los Fondos Estructurales en 1995 es la siguiente:

FEDER	10.953 M.ECUS
FSE	6.444 M.ECUS
FEOGA orient.	3.316 M.ECUS
Iniciativas Comun.	2.078 M.ECUS
Otras Actividades	321 M.ECUS

La aportación española al Presupuesto de la U.E. será en 1995 de $857,0 \cdot 10^3$ Mpts de los que $18,8 \cdot 10^3$ Mpts son al Fondo Europeo de Desarrollo. La aportación de España desde 1986 puede observarse en el gráfico 10 y las transferencias recibidas de los Fondos Estructurales y de los de Cohesión, con un saldo financiero que, excepto el primer año, siempre ha sido favorable a España.

Los Fondos Estructurales cofinancian actuaciones en las que pueden intervenir todas las AAPP nacionales. El Fondo de Cohesión está destinado a proporcionar ayuda financiera para la realización de proyectos de medio ambiente y redes de transporte en los países con renta per cápita inferior al 90% de la media europea. La tasa de financiación puede alcanzar el 85% del coste total del proyecto. España es el país más beneficiado por estos Fondos al recibir entre el 52% y el 58% del total, el resto se reparte entre Grecia, Portugal e Irlanda.

Para la obtención de los Fondos es necesario presentar los proyectos susceptible de financiación previamente, debiendo existir un cierto equilibrio entre los de infraestructuras y los ambientales. En 1993 España presentó proyectos por valor de $233,5 \cdot 10^3$ Mpts, de los que $97,2 \cdot 10^3$ Mpts corresponden a infraestructuras de transporte, llegando a financiar alrededor del 20% de la inversión del Estado en estas infraestructuras.

En 1995 los Fondos de Cohesión se elevarán a $142 \cdot 10^3$ Mpts de las que $126,5 \cdot 10^3$ Mptas corresponden a acciones cofinanciadas por el Estado (con reflejo en los Presupuestos) y $15,5 \cdot 10^3$ Mptas van dirigidas a otras Administraciones.

4.- CONCLUSIONES

Las políticas presupuestaria y monetaria actuales conducen, a través de la reducción del déficit y la subida de los tipos de interés, a una reducción de la inversión pública, a pesar de las declaraciones para mantener ésta en el entorno del 5% del P.I.B.

La distribución de la riqueza entre las distintas Comunidades ha evolucionado en los últimos años hacia un crecimiento de las desigualdades entre las más ricas (Baleares, Madrid y Cataluña) y las más pobres (Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha). La inversión en infraestructuras ha ido principalmente a las regiones más ricas si se exceptúa Andalucía.

Las Administraciones Territoriales (CCAA y Entidades Locales) tienen cada vez mayor peso en las inversiones públicas, aunque el importante crecimiento de la deuda, sobre todo de las CCAA, conducirá a una ralentización de dicho crecimiento.

La importancia de los Fondos de Cohesión de la U.E. en la financiación de infraestructuras ambientales y de transporte en nuestro país es relevante, llegando a suponer hasta el 20% de la inversión del Estado y estando asegurada hasta 1999.

Gráfico 5**INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA PRESUPUESTOS 1995 (Antes de recortes)****1) Carreteras****Presupuesto (10³ Mpts) ▲ 94% Inversión (10³ Mpts)**

- Creación de Infraestructura	362,5 (35,7%)	-2,2	348,3
- Conservación de Carreteras	80,3 (7,9%)	0,7	70,8

2) Ferrocarriles

- Inversiones directas	68,5 (6,8%)	6,2	-
- Subvenciones de capital	131,0 (12,9%)	107,9	-

3) Puertos y Costas

- Costas	21,5(2,1%)	0	18,8
- Puertos del Estado	50,8 (5,0%)	8,6	-
- Seguridad del tráfico y vigilancia costera	14,7 (1,4%)	10,6	-

4) Aeropuertos

	70,0 (6,9%)	2,9	-
--	-------------	-----	---

5) Obras Hidráulicas

	196,7 (19,4%)	1,5	157,4
--	---------------	-----	-------

6) Saneamiento y calidad del agua urbana

	18,4 (1,8%)	0	-
--	-------------	---	---

TOTAL	1014,4.10 ³ mPTS		926,0.10 ³ Mpts
--------------	-----------------------------	--	----------------------------