

Actitud empresarial ante el Plan Director de Infraestructuras

Mariano AISA GÓMEZ

Presidente de SEOPAN

El contenido del Plan Director de Infraestructuras, con sus soluciones para los problemas nuevos y pendientes de las infraestructuras españolas, es el resultado de un proceso de estudios técnicos y de consultas políticas cuya responsabilidad recae directamente sobre el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, y por ello no incumbe al sector de la construcción otra actitud que la de aceptarlo, y la de ofrecerse a los agentes públicos para colaborar inicialmente en su perfeccionamiento y posteriormente en su ejecución.

No se pretende por tanto aquí hacer un análisis sobre el contenido del PDI sino simplemente reflejar en unos comentarios

cómo ven las empresas constructoras el Plan y cómo éste puede afectar a la evolución del sector de la construcción.

A estos efectos convendría recordar que, ya desde 1985, SEOPAN se mostraba partidario de la creación de un Ministerio que aglutinase las competencias en materia de infraestructuras (en su doble dimensión de obras públicas y transportes) y cuya actuación facilitara la elaboración de una política global en la materia. Asimismo, SEOPAN proponía la existencia, en el ámbito del citado Ministerio, de un organismo superior con competencias en materia de planificación en el que recayera inicialmente el cometido de la redacción de un Plan Integral de Infraestructuras.

De ello se puede ya concluir una opinión

inicial positiva de los constructores sobre el PDI, en tanto que documento básico y marco de referencia para el desarrollo del conjunto de infraestructuras de competencia del propio Ministerio.

LA SITUACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS EN ESPAÑA

Se da sin duda una plena coincidencia entre los técnicos, los empresarios, los políticos y en general todos los españoles sobre la necesidad de modernizar y completar nuestras dotaciones de infraestructuras, al ser ello decisivo para el desarrollo económico, para la calidad de vida de los ciudadanos y para la competitividad de nuestro sistema productivo.

Una de las características de nuestro país ha sido un déficit crónico de capital físico, consecuencia de un largo proceso histórico de insuficiencia de recursos asignados a esta materia en relación con los niveles de desarrollo alcanzados, originando estrangulamientos en el propio proceso de desarrollo, debidos a limitaciones infraestructurales.

Ese mismo proceso se ha visto agravado por características adicionales:

- Las adversas condiciones orográficas, climáticas y de distribución de la población.
- Las dificultades inherentes a la reciente transición política, que tuvo que coexistir con una profunda recesión económica, -periodo 1975/85- a lo largo de la cual nuestro país se olvidó prácticamente de invertir.

Así durante los años citados, mientras el PIB crecía un 15 %, la actividad general del sector de la construcción disminuía en un 23 %, ambas cifras en términos constantes.

Por dar otro indicador, en el caso concreto de inversión en carreteras, mientras los países de la CE dedicaban entre un 1 y un 1,5 % de sus respectivos PIB, en España no se llegaba a alcanzar el 0,5 %.

Se puede recordar el estudio BIEHL, realizado por encargo de la Comisión de la CE en la década de los ochenta y ampliado luego para España y Portugal, que trataba de establecer una comparación relativa en las dotaciones de infraestructuras de todas las

regiones de la CE. Las regiones españolas se situaban entre un 20 % y un 40 % de la región, Hamburgo, que el estudio consideraba más desarrollada. La media de nuestro país era de un 75 % de la media comunitaria y no llegaba más que a un 60 ó 65 % del nivel de infraestructuras de los países centrales de la Comunidad.

Por otra parte, en algún análisis realizado en la Comisión de la CE y que no tiene más valor que una simple estimación, se ha cifrado en unos 20 billones de pesetas el valor de nuestro retraso en infraestructuras comparado con esos países. Cifra que se evidencia si se tiene en cuenta que toda la inversión pública en España al año en construcción se sitúa en unos dos billones de pesetas.

Se puede afirmar, a tenor de lo expuesto, que el punto de partida desde el que las autoridades públicas, habiendo cambiado la coyuntura económica y rasgándose ya las costuras de nuestro soporte infraestructural, comienzan a hacerse cargo de la situación y a contemplar posibilidades de remediar la situación infraestructural española es muy bajo.

A partir de 1986 se detecta un importante cambio de tendencia, traducido en un notable esfuerzo inversor por parte de las Administraciones Públicas que se manifiesta en un crecimiento de la actividad constructora del 58 % en términos constantes entre 1985 y 1991.

Así la inversión pública en el país, (y no toda ella es construcción, sino alrededor de un 65 %) pasó de representar un 2,4 % sobre el PIB en 1983 a un 5,2 % en 1991. De igual manera la licitación pública se llegó a multiplicar por 2,2 veces, en términos reales, a lo largo del mismo periodo.

El esfuerzo realizado ha sido, pues, muy positivo, al mejorar notablemente el nivel de nuestras infraestructuras, y ha demostrado la eficacia de gestores públicos, técnicos y empresas constructoras. Es preciso matizar sin embargo algunos aspectos destacables:

- Su clara insuficiencia y la necesidad de abordar una labor pública más intensa, de mayor alcance y a más largo plazo.
- La conveniencia de corregir ciertos defectos de los que ha adolecido el proceso, fundamentalmente centrados en dosis apreciables de improvisación junto con lo que cabría denominar una notable arritmia presupuestaria.

Improvisación se ha dado, por ejemplo, en el primer Plan de Carreteras, probablemente la más intensa actuación de inversión pública dada en nuestro país, pero cuyos resultados finales se parecen muy poco a su concepción inicial al haberse ido perfeccionando notablemente durante su desarrollo; improvisación también en la política ferroviaria, en la que partiendo de un olvidado Plan de Transportes Ferroviarios se han producido diversos cambios de criterios hasta llegar a una cierta indefinición actual.

Igualmente el proceso ha sido arrítmico en materia presupuestaria, como consecuencia de una excesiva supeditación de la asignación de los créditos a la coyuntura económica y experimentando fases acusadas de aceleraciones y frenazos. Y este comportamiento errático ha tenido connotaciones negativas tanto para el desarrollo del proceso inversor, alargando plazos, incrementando costes, disminuyendo rentabilidad y reduciendo, en general, la eficacia; como para el sector empresarial, acusando más el carácter cíclico de su actividad, generando incertidumbres a corto y medio plazo y agravando el efecto siempre indeseable de mayores retrasos en los pagos por parte de las Administraciones Públicas.

EL PDI, REQUISITO PARA UN MARCO ESTABLE INVERSOR

Es necesario, por tanto, señalar la necesidad de un desarrollo sin altibajos de la actividad inversora en infraestructuras y el PDI, con su visión a largo plazo (2007), ofrece la posibilidad de crear para el sector de la construcción un marco estable, o sea un sistema operativo que, por su crecimiento sostenido, permita planificar adecuadamente la innovación tecnológica, la formación de recursos humanos o la gestión financiera de las empresas.

El sector de la construcción, a pesar de su indiscutible peso económico, está constantemente sometido a las fluctuaciones que la política impone sobre los presupuestos. Un sector que en España genera el 10 % del valor añadido, que tiene

una elevada capacidad de arrastre y que provoca poderosos efectos multiplicadores, (un incremento de un 1 % en la demanda de construcción termina ocasionando un efecto de casi el doble, 1,85 %, sobre la producción del país, según cálculos del profesor A. Pulido con el modelo Wharton-Llam) se ve sometido a fluctuaciones coyunturales muy superiores a las del resto de los sectores.

Es sin duda inevitable que la actividad constructiva sufra las oscilaciones propias de la coyuntura económica. La demanda de viviendas, de oficinas o de plantas industriales, están estrechamente unidas al ciclo económico, incluso en forma amplificada por movimientos de tipo especulativo y por la propia variabilidad de la actividad inversora de las empresas.

Sin embargo, una proporción muy considerable de la producción del sector se realiza a demanda de las Administraciones Públicas y parece que múltiples razones aconsejarían que esta demanda tuviese un papel anticíclico de tipo compensatorio o, al menos, que no acentuase las ya fuertes oscilaciones cíclicas. Pasar en un solo año de incrementos de licitación pública del 30 % a una tasa similar negativa, no es justificable ni por razones de gestión presupuestaria ni de eficiencia económica. Produce costes innecesarios de adaptación, inestabilidad en el empleo y riesgos en toda la cadena productiva de empresas asociadas a la actividad constructora.

Si durante los últimos doce años, la tasa media de crecimiento del sector ha sido del orden del 4 % en pesetas constantes, resultan claramente excesivos unos límites de variación entre el -6,2 % (1984 o 1992) y el 13,8 % (1989). Principalmente porque ambos extremos están provocados fundamentalmente por una variación de la demanda pública. Hay que reconocer que el problema de las oscilaciones acusadas en la actividad constructora, es rasgo común en muchos otros países, aunque menos acentuado.

Por todo ello la necesidad de un Marco Estable para la inversión pública ha sido repetidamente aludida por el sector empresarial.

Tal Marco Estable debe derivar de una planificación rigurosa basada en una identificación de necesidades globales, de un establecimiento de prioridades, que genere

una programación a un plazo determinado y de la fijación de una envolvente financiera.

Tales supuestos conducen a una apreciación positiva por parte del sector de la construcción del Plan Director de Infraestructuras, elaborado por el MOPT, en el sentido de que:

- Evidencia la voluntad política de afrontar el reto del déficit de infraestructuras.
- Identifica necesidades con una vocación integradora.
- Propone actuaciones a lo largo de un período concreto e incluye su valoración.
- Señala fuentes de financiación.
- Incorpora dosis de realismo, traducidas en un esfuerzo presupuestario posible y congruente con las capacidades reales y potenciales del sector empresarial constructor.
- Consecuentemente, permite la previsión y ayuda a la definición coherente de estrategias empresariales.

Sin embargo, la redacción del Plan significa sólo un primer paso y este concepto de Marco Estable para el sector de la construcción requiere que el PDI se estructure pronto en programas plurianuales y que se tomen las medidas necesarias para que se respeten los compromisos globales presupuestarios del Gobierno en su Plan de Convergencia, (inversión pública: 5 % del PIB), algo que como se ha dicho antes se superó en 1991, pero se ha vuelto a alejar de la realidad en 1992 y sin duda en 1993.

No deja de ser motivo de preocupación permanente para el sector de la construcción que la inversión pública del MOPT, que induce a otras cuantiosas inversiones públicas, y que de hecho establece la coyuntura del sector, se mueva como un factor "residual" a la hora de proceder a los ajustes presupuestarios; algo que los documentos del PDI reconocen explícitamente:

"... la hipótesis de un mantenimiento sostenido de la participación de las inversiones en el PIB, obviando la influencia que sobre esta participación ejercen otras variables, puede resultar excesivamente optimista y simplificadora.

Por esta razón, a modo de comprobación, se ha considerado conveniente realizar un ejercicio de escenificación presupuestaria, en

el cual la dotación asignada a las inversiones en infraestructuras se obtiene como resultado del siguiente proceso:

- Aproximación cuantitativa a los ingresos previsibles de la Administración Central, a partir de las hipótesis establecidas para el crecimiento del PIB y la presión fiscal.
- Estimación del gasto total de la Administración Central, en función de los objetivos previstos de déficit público.
- Distribución de este gasto total entre las diversas políticas presupuestarias, teniendo en cuenta la probable evolución del gasto social y respetando los compromisos adquiridos en otras áreas de gasto."

Es éste un escenario presupuestario en el que los compromisos del Plan de Convergencia en materia de infraestructuras parecen tener menos peso que "los compromisos adquiridos en otras áreas de gasto", y aunque en el PDI este cálculo hipotético solamente sirva para demostrar la viabilidad de las inversiones previstas, su elevada verosimilitud cuando se le contempla desde la perspectiva de los ejercicios presupuestarios más recientes constituye un razonable motivo de inquietud para la construcción.

Es evidente que las inversiones públicas no pueden mantener un ritmo constante y que siempre habrá fluctuaciones; pero lo razonable sería que estas fluctuaciones tuviesen carácter anticíclico, o sea que aumentasen cuando la inversión privada en construcción disminuye y disminuyesen en el caso contrario. El concepto de inversión pública "residual" hace al contrario que ésta aumente cuando hay ingresos presupuestarios (o sea cuando la coyuntura está en alza), y se reduzca cuando aumentan los problemas de déficit presupuestario (o sea cuando la coyuntura baja). Un marco estable para la construcción reclama una actividad anticíclica de las inversiones públicas de infraestructuras, algo siempre difícil de organizar pero que la mera existencia de un PDI hace muchísimo más fácil: se trataría de establecer un programa prioritario de desarrollo independiente de la situación coyuntural, y un conjunto de proyectos pendientes de puesta en marcha en el marco de políticas de reactivación coyuntural.

LA FINANCIACIÓN DEL PDI

Los análisis de carácter financiero suponen un aspecto esencial para la viabilidad del PDI.

El criterio de dedicar a la ejecución del Plan un porcentaje del 1,2 % sobre el PIB, en su faceta de recursos presupuestarios estatales, deberá compatibilizarse con la política de reducción imperiosa del déficit público, tomando además en consideración que la distribución temporal de los costes del Plan no será uniforme y que se precisará de esfuerzos añadidos de carácter puntual.

La no sujeción a las limitaciones presupuestarias coyunturales y la consecución del marco financiero estable indicado hacen esencial la identificación de fórmulas alternativas de la financiación presupuestaria tal como el propio Plan indica.

Por financiación extrapresupuestaria el PDI entiende en gran parte otros fondos públicos, (de las Comunidades Autónomas o de los Municipios, y también de la CE), eventuales plusvalías del patrimonio público, y un mayor recurso a fondos privados (financiación por usuarios y beneficiarios, endeudamiento).

El tema de la participación privada en la financiación de infraestructuras, en un clima de restricciones presupuestarias, está recibiendo tratamientos muy diversos en el resto de Europa en función de los marcos legales de cada país; es probable que con el Mercado Único, las normas jurídicas convergerán hacia las soluciones más eficaces, y así cabe esperar una generalización de las SEM (*Société d'Economie Mixte*) francesas que tan buenos resultados están dando a la hora de desarrollar ingenierías financieras para proyectos urbanos, para trenes de alta velocidad o para autopistas de peaje.

Como implícitamente reconoce el PDI, escasean en Europa y en España los proyectos de infraestructura que, sin intervención pública subvencionada o protectora, ofrezcan una rentabilidad financiera suficiente para su total privatización. Por ello las fórmulas, necesariamente complejas, de la economía

mixta son las únicas que pueden atraer a los capitales privados. De donde se deduce la necesidad para las Administraciones Públicas de estudiar en cada caso posibles aportaciones de terrenos, subvenciones, desgravaciones fiscales, concesiones, peajes blandos, cánones de uso, etc., que transformen las rentabilidades económicas y sociales de los proyectos en rentabilidades financieras de mercado para empresas gestoras de economía mixta.

Para muchas empresas constructoras españolas, el PDI se puede convertir en un elemento de su propio plan estratégico ya que señala con claridad actuaciones que requerirán iniciativa privada y en los que estas empresas podrían aportar algo más que medios técnicos para su realización.

La empresa constructora moderna será también en ocasiones una empresa promotora, tanto en el sector de la edificación como en el de las infraestructuras, entendiendo por actividad de promoción la capacidad de garantizar la factibilidad económica, tecnológica y financiera de un proyecto de construcción.

De ella cabe esperar por consiguiente que tenga capacidad de promoción para numerosos proyectos del PDI, estudiando y proponiendo a las Administraciones Públicas fórmulas de financiación.

El éxito de esta esperada actividad de las grandes empresas de la construcción en relación con el PDI dependerá de la calidad de su esfuerzo de imaginación y de análisis, de riesgos y oportunidades, pero también, como oportunamente señala el PDI, de un cambio en la "cultura" de las Administraciones Públicas. Poner punto final a muchos años de monopolio en materia de decisiones siempre requiere cambios de mentalidad de los agentes públicos, con actitud abierta, cooperadora, dispuesta a estudiar sin prejuicios las propuestas que puedan emanar del sector privado.

Además de los prioritarios análisis de carácter financiero, antes citados, esenciales para la viabilidad del PDI y para que éste no quede reducido a un mero ejercicio teórico, el Plan debería ser sometido igualmente a análisis y debates de carácter político y técnico.

La necesidad de someter el PDI a un debate y a un pacto político deriva de su misma naturaleza de largo alcance y extendido en el tiempo que implica un compromiso político que garantice su supervivencia y realización. Se hace además del todo imprescindible una rigurosa labor de coordinación con las diversas Administraciones Territoriales que asegure la compatibilidad y potenciamiento de sus actuaciones propias en el esquema general que define el Plan.

Los análisis y debates técnicos deberían completar las soluciones y alternativas planteadas, desarrollando sucesivos programas sectoriales a corto y medio plazo. Desde este supuesto debe contemplarse tanto la correcta asignación de recursos como la disponibilidad de plazos suficientes para una minuciosa redacción de estudios previos y proyectos que evite las continuas modificaciones y mejoras a lo largo del proceso de ejecución que, desgraciadamente, vienen revistiendo carácter habitual.

EFFECTOS DEL PLAN EN EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN

Los beneficios generados por el Plan no serán sólo los debidos a la utilización de las infraestructuras, sino que, asimismo, surge una serie de ellos evidenciados a lo largo de su período de ejecución y, por tanto, con carácter más inmediato:

- El efecto retorno que conlleva para el sector público la inversión en construcción al recuperarse más del 50 % de la misma a través de una mayor recaudación fiscal (IVA, Seguridad Social, IRPF, Impuesto de Sociedades, etc.) y de una reducción de los gastos en prestaciones sociales.

- El efecto reactivador y estabilizador de un sector tan decisivo para la economía nacional, como lo es el de la construcción, con su elevado efecto arrastre, antes citado, y su capacidad para generar empleo.

No hay que olvidar, a estos efectos, que un sector que alberga el 10 % de la masa laboral del país generó 500.000 nuevos puestos de trabajo durante la reactivación de los años

1986-1991, casi la cuarta parte de todos los creados por la economía nacional. E inversamente, a lo largo de 1992, que fue un año de recesión, se perdieron 100.000 empleos que suponen, también, un 25% de todos los perdidos en el país.

Se puede estimar que la ejecución del PDI podría generar alrededor de 100.000 nuevos puestos de trabajo, además de los ya existentes, entre los directamente creados en las empresas constructoras y los inducidos en otras áreas de actividad.

- La ejecución del PDI podría suponer un 6% de incremento de actividad en el sector de la construcción y, más en concreto, alrededor de un 15% en el subsector de obra civil.

Finalmente es posible asegurar que la capacidad del sector de la construcción, su adaptabilidad, ya demostrada, a situaciones cambiantes y la existencia en la actualidad de recursos ociosos es garantía de la facilidad de absorción por las empresas constructoras del incremento de actividad antes citado.

En ciertos momentos, durante la segunda mitad de los ochenta, cuando el sector de la construcción contemplaba el calendario de obras en curso y pendientes de realización, llegó a plantearse en algunos sectores de la Administración una cierta inquietud sobre la capacidad en recursos técnicos y humanos de la oferta para responder a la presión y a la urgencia de esta demanda. Ahora, ya sabemos que el sector supo responder positivamente al reto del boom, y que lo hizo renovando profundamente sus equipos y sus métodos de trabajo, perfeccionando sus sistemas de organización y control e incorporando nuevas tecnologías y procedimientos constructivos, hasta el punto que el sector de la construcción español se encuentra hoy en el pelotón de cabeza de la competitividad en Europa y está perfectamente preparado para llevar a cabo la realización de los programas y proyectos del PDI.

En un reciente estudio sobre este tema de la competitividad de la construcción en Europa, y analizando 34 indicadores para los diferentes países europeos, el Institut für Arbeit und Technik establece que cuatro países tienen un sector de la construcción "muy competitivo" en Europa: Alemania, Holanda, Portugal y España, y esto por razones radicalmente diferentes. Alemania y Holanda reflejan una situación de sector maduro pero con elevada

capacidad de innovación, mientras que Portugal y España destacan por su elevada eficiencia estática y dinámica. Este trabajo comparativo viene a demostrar que un elemento esencial para la competitividad del sector de la construcción lo constituye la

dinámica del mercado interior que es la que permite tasas más elevadas de crecimiento de la productividad y de la innovación: el auge de la construcción a finales de los años ochenta ha colocado a España en el pelotón de cabeza de la competitividad en Europa.