

Política de infraestructuras y transportes: mayor racionalidad y más sector privado

Gustavo Nombela

(Fedea & Universidad Complutense de Madrid)

En el ámbito del sector del transporte y de las infraestructuras, los efectos que puede tener una crisis económica de duración aún incierta son difíciles de predecir. Por un lado, el Gobierno como única medida estrella en este sector ha apostado por el impulso keynesiano de acelerar obras ya previstas en el PEIT (Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes 2005-2020), con la confianza de que la ecuación “Más Obras = Más Actividad Económica = Más Empleo” contribuya a paliar la situación del mercado de trabajo, con lo cual en los próximos años veremos más inauguraciones de nuevas autovías y, sobre todo, de más líneas ferroviarias de alta velocidad. La actividad económica y el empleo que generan las obras únicamente se sostienen a corto plazo, por lo que los impactos positivos de las infraestructuras que verdaderamente importan son las ganancias de productividad y los ahorros de costes que puedan lograrse a medio y largo plazo para los agentes económicos.

Por otro lado, si entramos en una fase larga de recesión/crisis, las demandas de transporte de viajeros y mercancías pueden sufrir una ralentización en sus tasas de crecimiento, o incluso una contracción en algunos casos. La combinación de ambos lados del mercado (más oferta de infraestructuras, y menos demanda de transporte) nos podría llevar durante bastantes años a tener unas estupendas autovías con escaso tráfico y unos carísimos trenes de alta velocidad sin viajeros, con las consecuencias que esto puede tener para el presupuesto público.

El PEIT 2005-2020 constituye una buena herramienta para las infraestructuras de transporte, puesto que la planificación de las redes de transporte debe hacerse con horizontes largos para tener en cuenta que el plazo desde que se inicia un proyecto de infraestructura hasta que se pone en servicio está entre cinco y diez años. En el propio PEIT se señala que la planificación permite *“realizar una estimación rigurosa de las necesidades reales y una asignación eficiente de recursos escasos. La ausencia de planificación conduce a ampliar ilimitadamente las propuestas de actuación y obliga a los responsables de las*

políticas públicas a centrar la atención en conseguir más recursos y no en optimizar su empleo”.

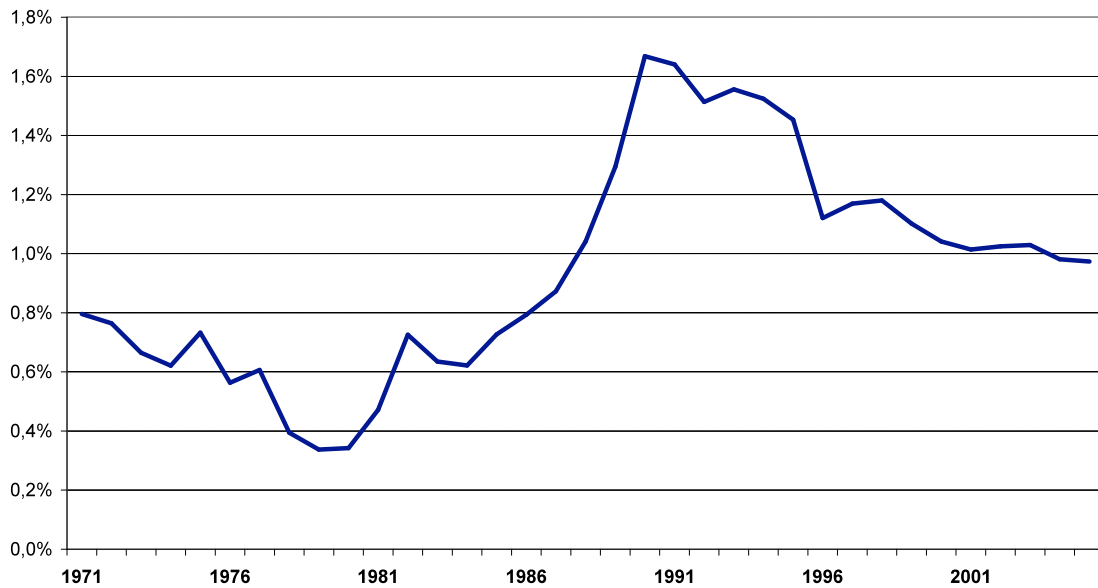
Dada la escasa tradición que tenemos en España de realizar una planificación coherente y con visión de largo plazo de las actuaciones inversoras, el PEIT ha sido un paso en la dirección correcta. Y otras dos ideas acertadas: (1) la visión amplia de que el PEIT no sea únicamente un plan de inversiones sino que también debe ser un plan de políticas de transporte, esto es, de aplicación de medidas no necesariamente de construcción de infraestructuras, sino también orientadas a lograr un uso eficiente de dichas infraestructuras; y (2) la previsión de una mayor participación del sector privado en la financiación y gestión de las infraestructuras, así como en la oferta de servicios de transporte.

A pesar de estas buenas intenciones, que se hallan plasmadas en el mapa que supone el PEIT para la política de transporte a medio plazo, el Gobierno está dando pocos pasos en las direcciones apuntadas, como ilustran los siguientes puntos:

Entrada del sector privado en la financiación de infraestructuras

Dentro del conjunto de proyectos previstos en el PEIT, son contadas excepciones aquellos que se están acometiendo mediante fórmulas de participación público-privada (PPPs). En los próximos años, ante la expectativa de que los recursos presupuestarios destinados a la inversión se vean notablemente limitados, el Gobierno debería explorar en mayor profundidad las posibilidades de que el sector privado *acometa y financie* proyectos de infraestructura, ya que es poco factible que el sector público pueda mantener el fuerte ritmo inversor de los últimos quince años, que se ha plasmado en tasas de inversión en infraestructuras superiores al 1% del PIB (véase gráfico). Y probablemente tampoco es deseable que la inversión se mantenga en ese nivel tan elevado, ya que hemos alcanzado y superado en algunos modos de transporte la dotación media de capital público de la UE. Por tanto, resulta más importante que se introduzca una mayor dosis de racionalidad en la selección de aquellos proyectos de infraestructuras que sean realmente necesarios, en lugar de seguir ampliando continuamente las redes de transporte. En este sentido la entrada del sector privado puede ayudar notablemente a las decisiones del sector público, además de aportar recursos financieros.

Inversión en infraestructuras de transporte en España
(en % PIB)



Fuente: elaboración propia con datos de INE e IVIE.

Gestión de infraestructuras

Una vez construidas las infraestructuras, la política de transporte debe orientarse a promover un uso eficiente de las mismas. ¿Que significa eficiencia en el sector del transporte? Lo mismo que en cualquier otro ámbito de la economía: (1) que en situaciones de disponibilidad suficiente de capacidad los usuarios de las infraestructuras paguen un precio igual a su coste marginal, y (2) que si hay restricciones de capacidad, los usuarios a los que se dé acceso sean aquellos que obtienen una mayor utilidad de la infraestructura, lo que traducido en variables observables significa aquellos con mayor disponibilidad a pagar por el uso.

Así, por ejemplo, en el caso de las carreteras la aplicación de estas reglas llevaría a la recomendación de que los usuarios tengan libre acceso en algunas situaciones, pero deban pagar en otras, y que los vehículos que generan un mayor deterioro a la infraestructura (camiones) tengan que pagar un precio superior a aquellos otros que tienen un menor impacto (turismos, motos). En el ferrocarril de alta velocidad, una vez tomada la decisión de que una línea se construya y que el sector público asuma los costes de la infraestructura, eficiencia significaría que *al menos el usuario pague el coste marginal* de operación de los servicios, ya que de lo contrario con un precio subvencionado se está enviando una señal errónea a los viajeros sobre los costes reales de viajar en trenes de alta velocidad. La decisión política del Ministerio de

Fomento de que Renfe-Operadora mantenga unas tarifas de alta velocidad similares en todas sus líneas es errónea, puesto que a medio plazo nos podemos encontrar con la situación de que existan líneas de baja demanda altamente subvencionadas que quizá preferiblemente no deberían existir o en las cuales deberían darse servicios ferroviarios con otro tipo de trenes.

En el caso de los aeropuertos, y especialmente en aquellos de gran tamaño que tienen problemas de saturación de capacidad, una gestión eficiente supone una asignación correcta de dicha capacidad, de forma que se optimice el uso de la infraestructura. Aunque en el transporte aéreo la existencia de derechos de antigüedad de las aerolíneas supone una restricción sobre la demanda que reciben los aeropuertos, un buen mecanismo de tarificación y de asignación de nueva capacidad (o de *slots* que dejan de ser utilizados por alguna aerolínea) garantiza que el aeropuerto sea utilizado eficientemente. La estructura actual de tarifas de los aeropuertos españoles carece de la flexibilidad suficiente para realizar esta tarea, lo cual lleva por ejemplo a que algunos aeropuertos con importantes tráficos de tipo turístico tengan saturada su capacidad durante unos días de la semana, mientras que están prácticamente vacíos durante el resto del tiempo. La gestión centralizada que realiza AENA del conjunto de 47 aeropuertos españoles tampoco ayuda a que cada infraestructura esté utilizada de la mejor manera posible y por los usuarios (aerolíneas) socialmente más deseables. El anuncio del Gobierno de que el modelo de gestión de AENA va a ser revisado y se va a dar entrada al sector privado es una buena noticia, pero la fórmula ideal debería ser finalmente una descentralización efectiva de la red de aeropuertos españoles y una entrada real de gestores privados, para fomentar una mayor eficiencia en el sector aeroportuario.

Oferta de servicios de transporte: necesidad de mayor competencia

Como señalábamos anteriormente, el PEIT se presenta como un plan que comprende no solo infraestructuras sino también políticas de transporte. No obstante, las únicas actuaciones a las que se está dando prioridad real son las de construcción de infraestructuras. Un ejemplo: el Ministerio de Fomento lleva varios años señalando que uno de sus objetivos es revitalizar el transporte ferroviario de mercancías y promover el transporte marítimo, para lograr un trasvase de cargas desde la carretera hacia otros modos medioambientalmente más eficientes y que podrían contribuir a aliviar los problemas de congestión de determinados puntos de la red de carreteras. ¿Qué medidas efectivas se han adoptado? En el caso del transporte ferroviario, el mercado se ha abierto formalmente a la competencia para aplicar una política comunitaria, pero se ha

dilatado mucho más allá de un periodo razonable el proceso de concesión de permisos a operadores privados que han mostrado interés en entrar en ese mercado, con el efecto de que los (cada vez más escasos) usuarios del transporte ferroviario de mercancías siguen cautivos de la política de Renfe-Operadora. Un mayor grado de competencia en ese segmento del transporte de mercancías, con una entrada efectiva de nuevos operadores privados en igualdad de condiciones que Renfe-Operadora, aportaría a los usuarios una oferta más amplia y seguramente mejores condiciones de precios y calidad de los servicios. Y un paso más: una vez que ya se han separado la infraestructura ferroviaria (gestionada ahora por ADIF) de la provisión de los servicios, probablemente va siendo necesario plantearse si tiene sentido económico seguir manteniendo a Renfe-Operadora como una empresa ferroviaria integrada que oferta diversos tipos de servicios de pasajeros y también de mercancías, o sería preferible escindirla en empresas independientes

Conclusiones

La respuesta que en el ámbito del transporte y de las infraestructuras está dando el Gobierno a la coyuntura económica actual es una apuesta por más recursos para la infraestructura, y muy pocas iniciativas para fomentar un mayor grado de eficiencia productiva en los servicios de transporte. En la movilidad de viajeros a nivel urbano y metropolitano tenemos un uso excesivo del coche, ciudades congestionadas y necesidad de más inversiones en transporte público. En el transporte de viajeros a media y larga distancia estamos apostando en exceso por la tecnología más cara (alta velocidad), y a la vez realizando cuantiosas inversiones en aeropuertos. En el transporte de mercancías, nuestro sistema se apoya casi completamente en la carretera – con una estructura de mercado altamente fragmentada y muy pocas empresas de tamaño medio/grande que permitan una gestión profesionalizada y eficiente de las flotas- y tenemos un ferrocarril que no aporta nuevas soluciones y servicios a los usuarios, así como también unos puertos donde no hay espacio para nuevos servicios eficientes para transporte de media distancia (por ejemplo, para exportar a la UE). Las denominadas “autopistas del mar”, o corredores para un transporte marítimo rápido de mercancías, no son más que grandes anuncios y buenas intenciones que no se traducen en una realidad para las empresas exportadoras/importadoras.

Confiamos en que la crisis económica tenga algunos efectos positivos en el sector del transporte, como pueden ser una mejor selección de los proyectos

de infraestructura, una mayor presencia del sector privado en la financiación y gestión de estos activos, y una efectiva competencia en la prestación de los servicios en muchos modos de transporte. Otros efectos indirectos, como puede ser un uso más racional del automóvil que mejore la calidad del aire de nuestras ciudades y reduzca los impactos globales sobre el cambio climático, también habrá que ponerlos en el lado positivo del balance, si es que finalmente se logran.