

Política de transporte: ¿Más recursos o mejor gestión?

GERMÀ BEL¹ (Universitat de Barcelona)

Resumen: Sin grandes reformas en curso, la política de transporte ha seguido idénticas pautas a las de los últimos años. Las grandes líneas establecidas a finales de los 1990s continúan marcando las prioridades de la política, entre las que destaca la omnipresencia del tren de alta velocidad. Pero es probable que España haya entrado ya en el club de economías maduras en grandes infraestructuras de transporte. El principal argumento del papel es que las nuevas inversiones en infraestructuras son cada vez menos importantes para mejorar la eficiencia y eficacia del transporte en España. Por contra, son cada vez mayores las ganancias potenciales de bienestar derivadas de reformas en los sistemas de gestión y financiación de las infraestructuras.

Palabras clave: Infraestructuras, transporte, ferrocarril, carreteras, aeropuertos.

1. Introducción

La inversión en infraestructuras de transporte ha crecido de forma persistente en los últimos años, tanto nominalmente, como con respecto al PIB. Si en 2.000 la inversión del Grupo Fomento (Ministerio más sus Entidades Públicas Empresariales, Organismos Autónomos –OOAA-, etc.) fue del 0,84% del PIB, en 2005 se elevó al 1,26%, y la previsión para 2006 de la inversión del Grupo Fomento aumenta hasta casi el 1,5% del PIB.² El crecimiento de la inversión ha sido protagonizado por las Empresas Públicas y OOAA, que financian su inversión de forma total o mayoritaria con ingresos generados por la actividad. Así, si atendemos sólo a la inversión realizada y financiada íntegramente por el Ministerio de Fomento, en la primera mitad de la década el gasto oscilaba entre el 0,41% y el 0,43% del PIB. Sólo a partir de 2005 el gasto de Fomento salta hasta el 0,49% del PIB.

El aumento cuantitativo de la inversión es el eje central de la política de transporte, y los aspectos relativos a las fórmulas de financiación y gestión de las infraestructuras no han ocupado un espacio relevante en la reflexión y en las reformas recientes. Sin embargo, es muy probable que España haya entrado ya en el club de economías maduras en grandes infraestructuras de transporte. Quizás estamos ya en una fase de rendimiento marginal muy decreciente de la inversión, paradigma de lo cual son los ingentes recursos dedicados al tren de alta velocidad. En otras economías maduras la gestión de las infraestructuras y la regulación de la demanda reciben mucha más atención: una gestión adecuada y un manejo intencional de las políticas de demanda pueden proporcionar mayores ganancias de bienestar social que la simple acumulación cuantitativa de inversión.

En este artículo se revisa la evolución cuantitativa de la inversión y su distribución modal, y se discute su eficacia para hacer más eficiente la movilidad. Después se discuten algunos de los principales problemas de gestión y financiación de infraestructuras. Primero, el relacionado con el modelo mixto de financiación de infraestructuras viarias de gran capacidad. Segundo, el modelo de gestión y financiación de los aeropuertos españoles. Finalmente, se extraen algunas conclusiones.

2. ¿Es la asignación modal de las inversiones adecuada para mejorar la eficiencia de la movilidad interurbana en España?

La movilidad de personas y de mercancías en España se apoya en la carretera. La tabla 1 muestra la distribución modal del transporte interior interurbano de viajeros y de mercancías a lo largo de la última década. En viajeros, la cuota de la carretera se estabiliza por encima del 90%, y la del ferrocarril ha descendido al 4,5%. En mercancías, la carretera ha continuado creciendo, hasta casi el 85%, y también ha continuado la reducción de la cuota del resto de modos.

Tabla 1. Distribución modal del tráfico

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
(1) Distribución tráfico interior interurbano de viajeros según modos de transporte										
Carretera	91,5%	91,3%	90,9%	90,6%	90,6%	90,2%	90,0%	90,7%	90,6%	90,7%
Ferrocarril	5,1%	5,0%	5,0%	5,3%	5,2%	5,2%	5,2%	5,0%	4,8%	4,5%
Marítimo	3,1%	3,3%	3,7%	3,7%	3,8%	4,3%	4,5%	4,0%	4,3%	4,5%
Aéreo	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
(2) Distribución tráfico interior interurbano de mercancías según modos de transporte										
Carretera	79,0%	80,5%	80,0%	84,4%	83,6%	83,7%	84,1%	84,2%	84,3%	84,1%
Ferrocarril	3,9%	3,8%	4,0%	3,6%	3,6%	3,4%	3,2%	3,2%	3,1%	3,0%
Marítimo	14,1%	12,8%	12,8%	9,9%	10,1%	10,1%	10,0%	9,9%	10,0%	10,1%
Aéreo	3,0%	3,0%	3,2%	2,1%	2,7%	2,8%	2,7%	2,7%	2,5%	2,9%

Nota: Los datos de base son miles de millones de viajeros-kilómetro, y de miles de millones de toneladas-kilómetro

Fuente: Ministerio de Fomento

Hay gran consenso entre los economistas en que el uso de la carretera impone costes externos elevados por comparación con otros modos de transporte, como el ferrocarril o el marítimo. Esto es especialmente cierto en del transporte de mercancías, por sus características propias. Por tanto, una distribución más eficiente de la movilidad de personas y –sobre todo- de mercancías exige reducir el uso de la carretera y aumentar el de los modos alternativos. ¿Qué se puede decir sobre la orientación de las inversiones respecto a su contribución a una movilidad más eficiente y sostenible?

Tabla 2. Inversiones realizadas en los distintos modos de transporte (millones de euros). Cifras liquidadas.

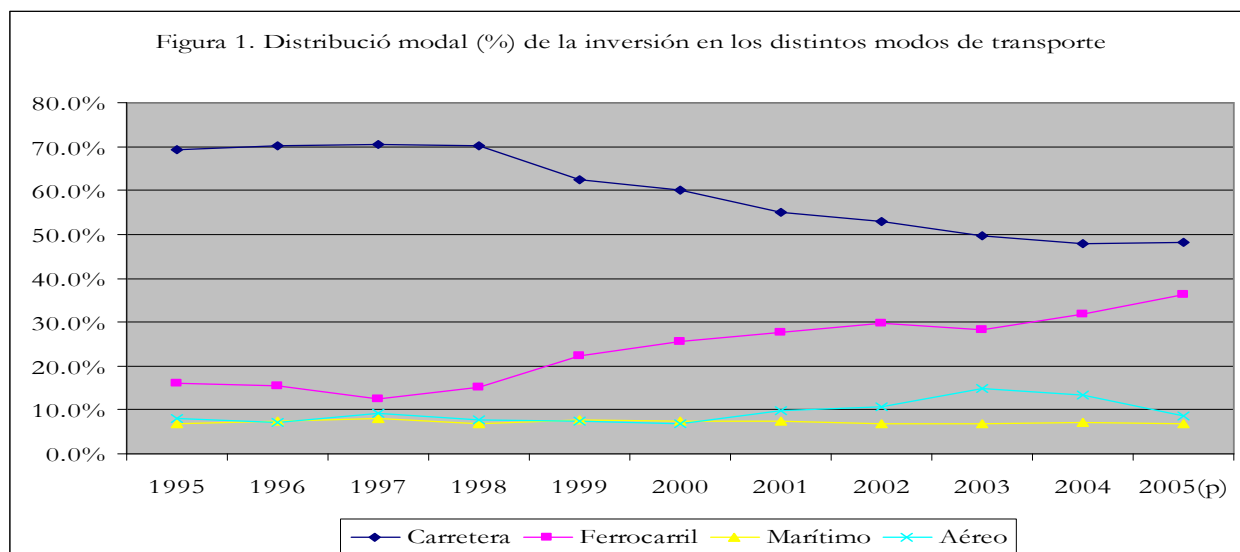
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005(p)
Carretera	4.167	3.945	3.901	4.731	4.247	4.824	5.558	6.901	7.360	7.244	8.319
Ferrocarril	962	865	685	1.027	1.520	2.050	2.809	3.882	4.186	4.839	6.258
Marítimo	404	424	441	457	520	599	752	902	1.023	1.065	1.203
Aéreo	490	395	506	513	500	556	987	1.381	2.209	2.015	1.507
Total	6.023	5.629	5.533	6.728	6.787	8.029	10.106	13.066	14.778	15.163	17.287
% PIB	1,3	1,2	1,1	1,2	1,2	1,3	1,5	1,8	1,9	1,8	1,9

Nota: No se incluyen el transporte urbano ni el transporte por tubería

Fuente: Secretaría General Técnica del Ministerio de Fomento para datos de inversión. INE para datos de PIB.

La tabla 2 presenta las cifras de inversión en infraestructuras para cada uno de los modos de transporte en España en los últimos años. La inversión incluye todas las administraciones públicas, y tanto la efectuada por el sector público como por el privado. Las cifras muestran que la inversión permaneció estancada –en términos relativos- durante los últimos años de la década de los 1990s, mientras que crece de forma muy intensa en la primera mitad de la presente década.

El aumento de la inversión no ha afectado por igual a todos los modos. Mientras la inversión en carreteras al final del período duplica la de diez años antes, la inversión en ferrocarril se ha multiplicado por entre 5 y 6 veces. La inversión en aeropuertos y puertos tienen un aumento similar, multiplicándose por tres. La figura 1 presenta la evolución de las cuotas de cada uno de los modos en la inversión, y permite observar con más claridad estos cambios: La cuota de la carretera desciende de forma acusada, mientras que el ascenso de la cuota del ferrocarril provoca una convergencia casi total entre ambos modos.



Estas tendencias parecerían –a priori- favorecer una mejora de la eficiencia en la distribución modal del transporte, con una reducción del peso de la carretera y el aumento del ferrocarril. ¿Qué podemos esperar en este sentido? Lo cierto es que no podemos esperar grandes mejoras en la eficiencia de la movilidad interurbana a causa de esta política. El grado de concentración de la inversión en la infraestructura de alta velocidad ferroviaria es muy acentuado, en un marco en que el ferrocarril va a recibir el mayor impulso de todos los modos de transporte (Nombela y Estrada, 2006:279). En la práctica, el Plan de Estratégico de Infraestructuras y Transportes (PEIT) prevé que

el 43,7% de la inversión en 2005-2020 se dedique al ferrocarril interurbano. La alta velocidad recibirá los tres cuartos de la inversión ferroviaria interurbana, lo que supone el 33,5% de la inversión total.

El problema principal de la alta velocidad ferroviaria es que es la inversión con menor rentabilidad social entre casi todas las que se puedan realizar. En sentido estricto, en el marco del transporte ferroviario, tiene un impacto mucho más potente sobre la eficiencia tanto la inversión en las redes de ferrocarril de cercanías como las mejoras de la red convencional, que soporta prioritariamente los movimientos de mercancías. En este último caso, se benefician también los movimientos de trenes regionales, que son los que mayor rentabilidad social aportan en términos de articulación de los territorios no metropolitanos. Pero ya hace tiempo (Bel y Miralles, 2003) fue diagnosticado que la hegemonía de la inversión en alta velocidad ferroviaria –dada la naturaleza limitada de los recursos disponibles- estaba teniendo un efecto exclusión sobre la inversión en redes de cercanías y regionales.

En suma, las pautas seguidas con la inversión en ferrocarril pueden proporcionar un ligero alivio –quizás coyuntural- a la pérdida de cuota de este modo en el transporte interurbano de viajeros, a un elevado coste económico (de Rus, 2006) digno de mejor causa. Pero no permiten atisbar un futuro halagüeño para la mejora de la eficiencia en la distribución modal del transporte de mercancías. Sería posible discutir otros ejemplos de grandes inversiones en infraestructuras que no contribuyen adecuadamente a la eficiencia del sistema de transporte, aunque la limitación de espacio disponible aconseja singularizar la alta velocidad ferroviaria como paradigma de la inversión ineficiente.

3. ¿Es posible regular de forma eficiente la demanda de carretera sin acabar con el modelo mixto de financiación y gestión de las autopistas?

La mejora de la eficiencia de la distribución modal del transporte de mercancías sería mucho más viable con una adecuada gestión de la demanda. Las directrices de la Unión Europea sobre política de transporte, incluidas en el *Libro Blanco del Transporte*, son claras: Se da gran importancia a la necesidad de que los principios tarifarios por el uso de las infraestructuras reflejen los costes externos que impone cada tipo de transporte, con el objetivo de fomentar la utilización de los modos de transporte con un menor impacto ambiental. Las orientaciones de la Comisión tienen una especial vocación de aplicación en el ámbito del transporte comercial. En este ámbito, dice el *Libro Blanco del Transporte*, para evitar falseamientos de la competencia, le corresponde a la Comunidad establecer un marco que permita a los Estados miembros integrar progresivamente los costes externos y de infraestructura y garantizar la coherencia de sus iniciativas.

En algunos países europeos, como Francia, Italia, Portugal y Grecia, las vías interurbanas de gran capacidad están, en su práctica totalidad, sometidas a peaje. En otros países europeos cuyas vías de gran capacidad han sido financiadas con el presupuesto, se están introduciendo en los últimos años medidas de tarificación por uso (relacionadas con la distancia recorrida) para los vehículos comerciales. Desde enero de 2004 los vehículos comerciales de peso superior a 3,5 toneladas están sujetos a peaje en las autopistas de Austria. Desde enero de 2005, los vehículos comerciales de más de 12 toneladas de peso están sujetos a peaje en Alemania. Muy probablemente, la tendencia a la tarificación de los vehículos comerciales se extenderá a otros países ‘no-peaje’ de la Unión Europea.

¿Y en España? Pues depende. Aquí los vehículos comerciales (y todos los demás) están sometidos a peaje en un cuarto de la red viaria de gran capacidad (autopistas en adelante), pero no están sometidos a tarificación específica (como el resto de vehículos) en los tres cuartos restantes de la red de autopistas. Por una parte, esto implica falsear la competencia en el mercado doméstico español, pues se someten a precio diferente servicios similares, lo que distorsiona los costes de producción y distribución, en perjuicio de quienes soportan los peajes. Por otra parte, dificulta la aplicación de las orientaciones europeas sobre tarificación por uso de los vehículos comerciales.

La política de financiación de autopistas en España está encerrada en un bucle, y no se atreve a avanzar hacia la homogeneización del modelo, bien sea hacia la generalización del peaje financiero, o bien hacia su supresión general y sustitución por otras fórmulas de aportación por el usuario (Bel y Fageda, 2005a). La pervivencia del modelo mixto de financiación –singularidad española en la UE– constituye un obstáculo a la aplicación de políticas generales de regulación de la demanda. Es un motivo más –no el único– para racionalizar el modelo, y lograr que contribuya a una mayor eficiencia de la movilidad interurbana.

4. ¿Es conveniente mantener un modelo de gestión de aeropuertos anacrónico que reprime la competencia y perjudica la eficiencia del transporte aéreo?

También podrían obtenerse ganancias de bienestar social de reformas en el modelo de gestión de los aeropuertos. España es el único país de la Unión Europea de una cierta dimensión y población en el que los aeropuertos se gestionan como de forma integrada, y en el que la gestión y la propiedad pertenecen exclusivamente al Estado Central. El único caso similar es el de Rumanía, pues el otro similar, el Polonia, se encuentra en un proceso de intensa transformación. De hecho, el muy escaso - y menguante- club de países de la OCDE en que los aeropuertos se gestionan de forma centralizada, a través de una entidad pública única, se caracteriza por tener un solo aeropuerto de dimensión relevante y un mercado de vuelos domésticos pequeño.

El modelo de gestión de aeropuertos más habitual en Europa es aquél en el que una entidad, sea de titularidad pública o mixta, gestiona cada infraestructura de forma individual y separada del resto de aeropuertos. Estas entidades tienen generalmente participación local (no necesariamente municipal) determinante, y pueden estar participadas por otros niveles de gobierno. Las entidades territoriales suelen tener la potestad sobre la gestión. Se observa, a la vez, un intenso proceso de apertura hacia la participación del sector privado, sea en la propiedad o, de forma más frecuente, en la gestión de los aeropuertos.

Estas tendencias mundiales han dejado a España como el único país de dimensión relevante en el que los aeropuertos no pueden competir entre ellos por atraer tráfico y desarrollar su negocio. Los sucesivos gobiernos centrales han justificado la gestión centralizada de los aeropuertos y la caja única con el argumento de que así se sostiene la cohesión territorial. Se dice que la centralización permite garantizar la provisión de tráfico aéreo en regiones que, por sus características económicas, no pueden generar un nivel de tráfico elevado. Pero la escasa evidencia empírica disponible a nivel desagregado muestra que el sistema de caja única no está administrado con criterios de solidaridad en la práctica (Bel y Fageda, 2005b). De hecho, tenemos un sistema de subsidios cruzados opaco e ineficiente entre los aeropuertos españoles. El tradicional dilema entre eficiencia y solidaridad que a menudo rige las políticas públicas no está condicionando la política aeroportuaria en España. La falta de competencia entre aeropuertos y la ausencia de criterios de mercado en la asignación de recursos no puede justificarse por la necesidad de mecanismos de redistribución territorial.

Más recientemente se ha añadido como argumento para defender el modelo español la noción de que los aeropuertos forman una red, que es conveniente gestionar de forma integrada. Aplicar la noción de red –propia de otro tipo de infraestructuras, como las viarias y ferroviarias– a los aeropuertos implica cometer un error semántico, funcional y económico. Los aeropuertos son equipamientos singulares desde los que se puede volar, potencialmente, a cualquier otro aeropuerto del mundo. En el tráfico aéreo, las que operan en red son las compañías aéreas (de ahí la constitución de grandes alianzas), pero no los aeropuertos. Quizás por este tipo de confusiones el sistema aeroportuario español genera una distribución ineficiente del tráfico aéreo, particularmente en lo que se refiere a las largas distancias (Bel y Fageda, 2005c).

Realmente, el caso español es anómalo también en términos dinámicos. Países con gran mercado doméstico e internacional como Canadá y Australia tenían un sistema centralizado e integrado, y lo reformaron a mediados de los 1990s, individualizando la gestión. En ambos casos articularon sistemas de financiación suplementaria para los aeropuertos cuyo escaso tráfico no les permite

operar con rentabilidad financiera. Desde los 1990s otros países han efectuado reformas en el mismo sentido: Irlanda, Hungría, República Checa, y Grecia. Incidentalmente, ningún país ha reformado en sentido contrario. Con estas reformas han conseguido mejorar la eficiencia de sus sistemas aeroportuarios y asegurar la eficacia y la transparencia de sus sistemas de subsidio a los aeropuertos no rentables. La reforma del modelo de gestión no es demasiado compleja (desde un punto de vista técnico y económico) ¿Por qué está resultando tan difícil en España?

5. Conclusiones

En este trabajo se han revisado las tendencias recientes en la inversión en infraestructuras de transporte, y en su distribución modal. El principal argumento discutido es que para mejorar la eficiencia y la eficacia del sistema de transporte en España cada vez importan menos las nuevas inversiones en infraestructuras. Por contra, las potenciales ganancias de bienestar derivadas de reformas en los sistemas de gestión son muy grandes, como corresponde a una economía madura. Esta idea se ha ilustrado con una discusión sucinta sobre las autopistas y los aeropuertos. Es cierto que (casi) siempre más recursos es mejor que menos. Pero ahora lo más importante es ya mejorar la gestión.

Referencias

- Bel, G. y X. Fageda (2005a), "Is a mixed funding model for the highway network sustainable over time? The Spanish Case", en G. Ragazzi & W. Rothengatter, eds., *Procurement and Financing of Motorways in Europe*. Elsevier, 195-211.
- Bel, G. y X. Fageda (2005b). *Preventing competition because of "solidarity": Rhetoric and reality of airport investments in Spain*, Alfred Taubman Center for State and Local Government, KSG-Harvard University, RWP 05-11.
- Bel, G. y X. Fageda (2005c). *Getting There Fast: Globalization, Intercontinental Flights and Location of Headquarters*. Alfred Taubman Center for State and Local Government, KSG-Harvard University, RWP05-04.
- Bel, G. y C. Miralles (2003), "Papá o mamá: ¡Ven en tren!", *El País. Cataluña*, 6 de octubre de 2003.
- de Rus, G. (2006), "Inversiones en infraestructuras de alta velocidad: esperar es rentable", *Economistas*, n. 108, 285-290.
- Nombela, G. y Á. Estrada (2006), "El Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte", *Economistas*, n. 108, 278-284.

Notas:

¹ Grupo de investigación *Polítiques Públiques i Regulació Econòmica* (ppre-IREA) de la Universitat de Barcelona. Tel: 934021946; e-mail: gbel@ub.edu . Agradezco la ayuda de Daniel Albalade y Xavier Fageda.

² Los datos sobre inversión han sido obtenidos del Anuario Estadístico del Ministerio de Fomento y de los Presupuestos Generales del Estado. Los datos del PIB proceden del Instituto Nacional de Estadística.