

Infraestructuras y política regional

Angel de la Fuente*

Instituto de Análisis Económico (CSIC)

Septiembre de 2001

Resumen

La preocupación ante el desarrollo desigual de diversas partes de su territorio ha llevado con frecuencia a los gobiernos nacionales (y en ocasiones a los supranacionales) a adoptar activas políticas regionales de carácter redistributivo. Tanto el gobierno español como la Unión Europea dedican actualmente cuantiosos recursos a la mejora de la capacidad productiva de las regiones menos desarrolladas a través de la inversión pública directa (fundamentalmente en infraestructuras, pero también en programas de formación) así como mediante subvenciones destinadas a atraer la inversión privada.

Estas políticas han sido cuestionadas con frecuencia. Las principales objeciones, no siempre desinteresadas pero ciertamente legítimas, han sido dos. La primera y más común es que este tipo de actuaciones generalmente no funciona y termina por tanto siendo un derroche inútil. La segunda y más básica es que existen mejores instrumentos de redistribución que la inversión pública, por lo que sería aconsejable asignar ésta con criterios de eficiencia, maximizando así la renta agregada para redistribuirla después si se considera necesario a través del sistema impositivo y de protección social.

En el presente trabajo se abordan algunas cuestiones relacionadas con la utilización de la inversión pública en infraestructuras como instrumento de política regional. En la primera parte del trabajo se analiza la validez de las dos objeciones a la política regional que acabo de mencionar. Mi conclusión es que la inversión pública puede y debe usarse como instrumento de redistribución porque la evidencia existente para nuestro país sugiere que su impacto sobre la renta regional es considerable, y porque existen limitaciones sobre otros mecanismos más directos de redistribución de la renta a nivel individual que hacen aconsejable el uso de esta herramienta. Esto no quiere decir necesariamente que la política que se ha seguido en nuestro país sea la

adecuada. Dadas las características del sistema de redistribución personal, existe un nivel óptimo de redistribución regional vía inversión pública que será en general positivo pero podría ser mayor o menor que el observado en realidad.

El problema de la idoneidad de la política regional española se aborda, junto con otras cuestiones relacionadas, en la segunda parte del trabajo, donde se analiza la evolución de la política inversora del conjunto de las administraciones públicas españolas durante las últimas cuatro décadas. Tras constatar que el grado de redistribución vía inversión pública ha aumentado sensiblemente con el paso del tiempo, en esta parte del trabajo se realizan dos ejercicios que intentan ofrecer información de interés para abordar la difícil cuestión de si el grado actual de redistribución a través de la inversión pública es o no el adecuado.

El primero de ellos es una estimación de las ganancias de renta agregada que se derivarían de la adopción de una política inversora más eficiente, así como del reparto de tales ganancias entre las distintas regiones españolas una vez considerados los efectos del sistema existente de redistribución ex-post vía impuestos y gasto público. Los resultados sugieren que el incremento del producto agregado sería apreciable, aunque no dramático, pero también que los beneficios no se repartirían entre todas las regiones, sufriendo bastantes de ellas una pérdida de renta disponible que en algunos casos sería muy significativa. Cabe esperar, por tanto, una resistencia activa por parte de una buena parte de las comunidades autónomas a cualquier cambio en esta dirección de la política de infraestructuras.

Dado que la adopción de una política de inversión más eficiente no concitaría la unanimidad de todas las comunidades autónomas, para responder a la pregunta de si esta opción sería deseable necesitamos ponderar de alguna forma su impacto sobre los niveles de bienestar de distintos segmentos de la población. El segundo ejercicio intenta hacer precisamente esto utilizando datos españoles y una caracterización de la distribución óptima entre regiones del stock de infraestructuras derivada de un sencillo modelo teórico en el que las limitaciones de otros instrumentos redistributivos hacen que resulte óptimo "distorsionar" la asignación del capital público en favor de las regiones más pobres. Las conclusiones dependen crucialmente de dos parámetros: uno que mide la aversión a la desigualdad, y otro que representa la fracción de la población que no se beneficia directamente de los efectos de las infraestructuras sobre la productividad y prefiere por tanto una política inversora basada

únicamente en la eficiencia porque percibe al menos parte de sus frutos a través del sistema de redistribución personal. Mi lectura de los resultados de este ejercicio (con la que el lector podría no estar de acuerdo) es que, con toda probabilidad, la distribución observada del stock de capital público es excesivamente redistributiva --esto es, que sería deseable una reorientación de la política de inversión pública en la dirección de una mayor eficiencia.

Esta conclusión depende, sin embargo, de la existencia de un sistema impositivo y de protección social razonablemente homogéneo para el conjunto de España que garantice que una fracción apreciable de las posibles ganancias de eficiencia se trasladaría a las regiones más pobres y, muy especialmente, a las capas más desfavorecidas de la población en todo el territorio nacional. En la medida en que la progresiva descentralización fiscal que conlleva el desarrollo del estado de las autonomías debilite este sistema, la redistribución ex-ante vía política regional se hará más necesaria.