

La financiación de las inversiones en infraestructura de obra pública¹.

Fecha de recepción: 30 de Octubre de 2011

Fecha de aceptación: 18 de Noviembre de 2011

Autor:

Rodrigo Cea Rodríguez, Doctorando departamento de Economía Aplicada III, Master en Administración Pública y Master Oficial en Ordenación y Gestión del Desarrollo territorial y Local, Universidad de Sevilla. Administrador Público, Universidad de Chile. <http://www.cofio.es/seite.htm> / rodrigo.cea@cofio.com

Palabras claves: Inversión, infraestructura, obras públicas, política fiscal, desarrollo.

Keywords: Investment, infrastructure, public works, fiscal policy, development.

Resúmen: Si bien es cierto que las inversiones en infraestructura de obra pública provocan cambios territoriales y nuevos modelos de desarrollo que repercuten en la economía, concretamente en el producto interno bruto de un país, no existen muchos estudios empíricos para países en desarrollo que demuestren cual es la correlación directa entre inversión de obra pública y crecimiento económico. Concretamente la infraestructura vial *podría ser considerada como un insumo tecnológico (mejora la productividad de las empresas)* toda vez que un aumento de obras viales permite el desarrollo de economías de escala, reducción de costos de operación por menor consumo de recursos, disminución de los tiempos de viaje y de los accidentes de tránsito. Entonces si las inversiones de obra pública tienen alto impacto en la dinamización de las economías ¿por qué los países no elevan sus gastos fiscales más allá de lo permitido para promover dichas infraestructuras? Una primera respuesta sería que los elevados gastos fiscales provocan déficit y deudas públicas que afectan a largo plazo las economías internas y la

¹ Forma parte de la Tesis "Inversión en infraestructura de obra pública en Chile, 1990-2010". Proyectos Bicentenarios. Sevilla, España. 2010. [http://www.cofio.es/Inversion Publica en Chile \(1990-2010\).pdf](http://www.cofio.es/Inversion Publica en Chile (1990-2010).pdf)

posibilidad de desarrollar otras políticas sociales. Otra posible respuesta es que los aumentos muy por encima de lo necesario afectan negativamente a los territorios y provocan en consecuencia externalidades públicas negativas en lugar del esperado aumento de la competitividad del territorio. Entonces se hace necesaria otras alternativas de financiamiento para llevar a cabo las inversiones en obras públicas, siendo éstas los contratos de colaboración público privados, concesiones, préstamos internacionales, estrategias mixtas.

Abstract: While it is true that investments in public works infrastructure and territorial changes cause new development models that have an impact on the economy, particularly in the GDP of a country, there are few empirical studies for developing countries that demonstrate what the direct correlation between investment in public works and economic growth. Specifically, the road infrastructure could be considered as a technological input (improving the productivity of companies) whenever an increase in road works allows the development of economies of scale, reduced operating costs through lower consumption of resources, reduction of time travel and traffic accidents. So if public works investments have high impact in boosting the economies of countries why not raise fiscal spending beyond what is allowed to promote such infrastructure? One answer would be that the high costs cause fiscal deficits and public debts that affect long-term national economies and the possibility of developing other social policies. Another possible answer is that increases well above what is necessary to adversely affect the territories and thus cause negative public externalities instead of the expected increase in the competitiveness of the territory. It then becomes necessary financing alternatives to carry out investments in public works contracts are to be public-private partnerships, concessions, international loans, mixed strategy.

Introducción.

Los Estados, para garantizar en parte las condiciones necesarias que impulsarían el crecimiento económico sostenido de sus países, debieran de mantener unos niveles mínimos de inversión en infraestructura de obras públicas en sus territorios, así como una adecuada regulación en el sistema de mercado.

Debido a que el <<*sistema de mercado es como cualquier otra construcción humana, una idea intrínsecamente defectuosa*>> (SOROS, 1998), debe ser regulada. Dicha situación defectuosa queda reflejada en momentos en que los mercados no son eficientes en el sentido de Pareto, de acuerdo con STIGLITZ (2000), provocando los denominados fallos de mercado, fuente argumental

para que el rol del Estado sea más preponderante, ya sea interviniendo o regulando la economía.

Si bien es cierto que promover las condiciones para el crecimiento económico en los países es una condición necesaria para su desarrollo, no lo es suficiente dado que en lo que respecta a la visión económica y recursos ambientales se parte de la base que están estrechamente vinculadas y por tanto dependientes. Es así como de acuerdo con GONZÁLEZ, VIÑAS, CEPAL, NAREDO, (citado por CARAVACA, 2005 p.15) los recursos naturales son económicamente necesarios en la medida en que proveen de *inputs* a los procesos productivos, su explotación no puede realizarse a un ritmo tal que no permita su regeneración; de igual modo, es importante tener en cuenta que el ritmo de emisión de residuos y desechos, ligado así mismo al funcionamiento económico, no puede superar la capacidad de los ecosistemas para absorberlos y procesarlos.

Bajo esta visión, una adecuada regla de política fiscal en Chile debiera de estar acompañada de una política fiscal de gastos equitativa para financiar el actuar del sector público de manera sustentable y acorde con el medio ambiente, que busque la cohesión territorial y que permita ser evaluada para comprobar su rendimiento en el tiempo, en este sentido <<la evaluación de una política de cohesión debe plantearse dos cuestiones. En primer lugar, se debe analizar hasta qué punto estas actuaciones son efectivas, es decir, hasta qué punto promueven la convergencia entre regiones. En segundo lugar, se debe evaluar también la eficiencia de esta política, es decir, el coste (en términos de pérdida de producción nacional, y/o en las regiones ricas) de una mayor asignación de recursos hacia las regiones pobres>> (SOLÉ, 2008).

LA POLÍTICA FISCAL Y LOS MODELOS DE FINANCIACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS

< Señor Presidente: gaste, gaste, gaste >>,

John Maynard Keynes ²

El impulso de la política fiscal

Uno de los objetivos macroeconómicos de la política fiscal es la de controlar la demanda agregada pero al mismo tiempo mantener saldos presupuestarios equilibrados, es decir, presupuestos públicos nivelados.

² Mensaje que envió al presidente de los Estados Unidos, Franklin Delano Roosevelt, para enfrentar la gran depresión de los años 30.

La teoría Keynesiana supone no seguir los patrones tradicionales de la teoría fiscal ortodoxa basada en el equilibrio presupuestario del sector público, que señalaba que los gastos públicos debían de estar dirigidos principalmente a defensa, educación y justicia, mientras que los ingresos debían limitarse a la financiación de dichos gastos, sino que el equilibrio presupuestario debiera de responder a las condiciones cíclicas de la economía. Es decir, en períodos recesivos se debiera de incurrir en déficit público que sería financiado por medio de la deuda pública que, a su vez se amortizará por el superávit fiscal en momentos de auge económico.

La teoría keynesiana defiende un elevado grado de intervención pública en la economía en períodos recesivos, considerando la política fiscal como un instrumento fundamental para la consecución del pleno empleo. El desempleo podría ser controlado mediante la expansión del gasto público, justificándose así el déficit público³.

En tiempos de crisis el comportamiento del déficit público tiende a no seguir las reglas de estabilidad que persigue cuentas públicas saneadas; por el contrario el déficit supera la media y el control previsto, para hacer frente a las crecientes demandas de servicios sociales en los países afectados. Por su parte los aumentos del déficit público en estos períodos recesivos también responden a la disposición de las autoridades de aumentar el gasto público dirigido a inversiones de infraestructuras de obras públicas como mecanismo para mantener niveles aceptables de desempleo.

La reciente crisis económica mundial no es indiferente a lo dicho anteriormente. Por el contrario, nunca se habían visto en la historia económica tan elevados desembolsos públicos como los realizados por el Gobierno de los Estados Unidos y los países de la Unión Europea en su conjunto para estimular la demanda⁴.

³ De acuerdo al Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) del año 1997 definido por la Unión Europea se exige a los miembros actuales y potenciales de la eurozona que mantengan su déficit presupuestario por debajo del 3% de su PIB. En América Latina existen reglas macro fiscales que apuntan en la misma dirección como lo son: Para los Miembros de la Comunidad Andina (CAN) en el año 1998 se establecía no tener déficit superior al 3% del PIB; para el Mercado Común Centro Americano en el año 1993 se estableció de manera gradual la restricción de déficit no superiores al 2,5% del PIB y para el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en el año 2000 déficit inferior al 3% del PIB por año.

⁴ Hasta el primer trimestre de 2009 en los Estados Unidos se ha alcanzado un gasto público de más de 10 billones de dólares para salvar a sus bancos y la Comisión Europea ha aprobado medidas por un valor total de unos 3 billones de euros para estabilizar el sistema financiero, de acuerdo a Agencia económica Bloomberg y Boletín económico de ICE nº 2957 del 16 al 31 de enero de 2009. Por otra parte se estima que el déficit estructural (corregido por factores cíclicos) para la Unión Europea alcance el 4,5% y de 4% para la zona euro en 2009 y de un 5,5 y 4,75 respectivamente para el año 2010, (EUROPEAN COMMISSION, 2009). Y para EEUU se alcance el 13,5% del su PIB.

Respecto a América Latina podría decir que ha estado mejor preparada para hacer frente a la crisis, en términos macroeconómicos, en comparación a períodos anteriores similares, pero en ningún caso el impacto de esta en la región ha sido menor.

En relación a los ingresos fiscales de esta región, se ha de considerar algunos riesgos tal como lo señala la CAIXA (2009): en primer lugar *<<el de una mayor contracción global, lo que afectaría aún más al precio de las materias primas e induciría, por lo tanto, mayores pérdidas en los términos de intercambio>>*. Dada la elevada dependencia del PIB de estos países de las exportaciones de materias primas supondría déficit exteriores altos viendo encarecido su acceso a la financiación internacional como resultante de las nuevas calificaciones de las agencias de “ratings”. En segundo lugar, si nos centramos en un escenario de contracción global aún más fuerte, de acuerdo con lo indicado por la CAIXA (2009) *<<el margen de la política fiscal para estimular la demanda interna sería muy limitado>>* dado que se necesitarían niveles ingentes de recursos públicos de los que la región no dispone.

Si agregamos como antecedente que las economías latinoamericanas han liberalizado prácticamente todos sus mercados desde los años 1990 a la fecha, entonces la política fiscal podría *<<ser mucho menos eficaz en una economía abierta, según el grado de movilidad de los capitales y el régimen cambiario, porque el estímulo fiscal puede simplemente “diluirse”, SCOTT (2008, 185) >>*, y esto también sería apoyado en la medida que la demanda interna proceda principalmente de bienes y servicios importados.

Al momento de implementar una política fiscal hay que tener en cuenta ciertos factores que guardan relación con los mercados, la política monetaria, la apertura comercial, la innovación financiera, que determinan si una política fiscal expansiva tiene un cierto impacto cíclicamente. Según SCOTT (2008) estos factores se clasificarían de acuerdo a lo expresado en el siguiente cuadro:

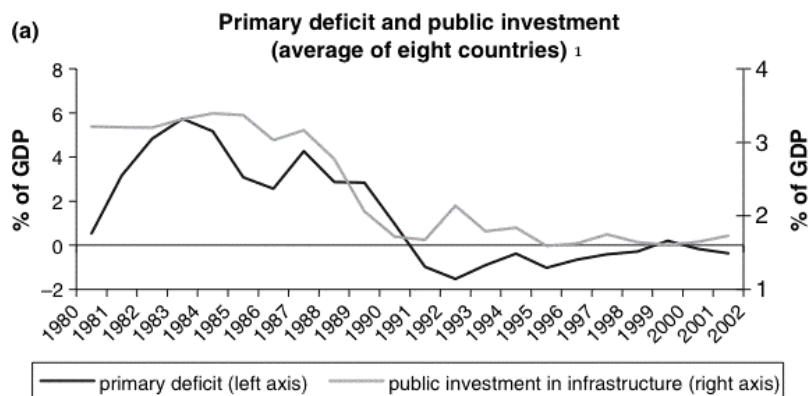
Cuadro N°1: Factores a tener en cuenta en el impacto de la política fiscal

La magnitud de las rigideces de los mercados	Es posible que las rigideces de los mercados de bienes y de mano de obra hayan disminuido con el correr del tiempo, gracias a las reformas macroeconómicas y que se haya expandido el acceso al crédito, reduciendo los multiplicadores fiscales.
El marco de política monetaria	Es razonable prever que la política fiscal tendrá un impacto más fuerte si la política monetaria es acomodaticia y, por ende, mitiga el desplazamiento de la inversión privada.
La globalización y la apertura	Cuando se intensifica la integración entre economías - es decir, cuando un porcentaje creciente de la demanda interna se vuelca a bienes importados - , la política fiscal discrecional pierde eficacia.
La innovación financiera	Es posible que la desregulación de los mercados financieros y la expansión del acceso a capitales internacionales hayan eliminado algunas de las limitaciones al crédito con las que se topaban los hogares y empresas, lo cual implica que el consumo y la inversión no se ven tan restringidos por el ingreso corriente y son menos sensibles a las medidas fiscales discretionales, Sin embargo, la integración financiera transfronteriza también puede reducir tanto la sensibilidad de las tasas de interés al endeudamiento público como el desplazamiento de la inversión privada.

Fuente: Adaptación de SCOTT A. (2008, 188).

Respecto a los impactos de los ajustes de la política fiscal en América Latina, podemos apreciar el gráfico N°1 sobre ajuste fiscal e inversión pública, y percatarnos que dichos ajustes conllevan la disminución de las inversiones en obra pública, aunque no necesariamente en la misma cuantía, pero sí en tendencia: si baja la primera, la segunda tiende a disminuir; esto quiere decir que en la medida que exista restricción presupuestaria la partida de inversión tiende a bajar. Del mismo modo cuando hay una política de expansión presupuestaria las inversiones son las partidas que aumentan principalmente.

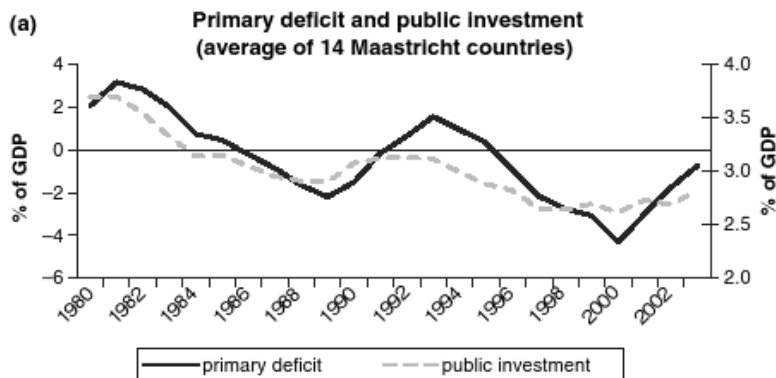
Gráfico N° 1: Latin America: Fiscal Adjustment and Public Investment.



Fuente: SERVEN, L. (2007, 197). 1.- Por América Latina nos referimos a los países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú.

En el caso de los países europeos la evidencia sugiere que el cumplimiento de los objetivos de déficit de Maastricht aceleró la caída de la inversión pública en los países de la Unión Europea como queda reflejado en el siguiente gráfico.

Gráfico N° 2: European Union, primary deficit and public investment.



Fuente: SERVEN, L. (2007, 199).

Se aprecia que a partir del año 1992, tras la firma del tratado Maastricht, las inversiones de obra pública en general en la Unión Europea disminuyeron en tendencia en respuesta a lograr los ajustes que impone el Tratado que es mantener los niveles de déficit público por debajo del 3% y la deuda pública por debajo del 60% del producto interior bruto. No obstante la caída o frenada de la

inversión, estos países ya poseían elevados niveles de dotación en infraestructuras, o dicho de otro modo, estos países no tenían déficit apreciables en infraestructuras públicas.

Partida presupuestaria del Estado

Para invertir en obras públicas es necesario disponer de recursos presupuestarios y la forma de obtenerlos es mediante la política fiscal y sus instrumentos recaudatorios.

Tradicionalmente los Estados recaudan ingresos por medio de impuestos generales, impuestos específicos, tasas, arriendos, ventas o enajenación de inmuebles públicos, privatizaciones de empresas públicas. Estas fórmulas son utilizadas por los Estados de manera indistinta, varían en función de las necesidades, propensión de la sociedad de soportar cargas impositivas y de la cultura cívica.

De acuerdo con el siguiente cuadro, los países desarrollados tienen una alta carga tributaria, Suecia por ejemplo para el año 1995 tenía una carga de un 35,9% e impuestos directos del Estado de un 63%, en cambio Estados Unidos para ese mismo año soportaba una carga tributaria de un 20,7% e impuestos directos del Estado de un 94%. Esto quiere decir que la fórmula utilizada por cada país varía considerablemente de acuerdo a los patrones culturales de la sociedad y de la estructura que posea el Estado para recaudar. En general se puede apreciar que hay diferencias importantes entre países desarrollados europeos donde hay una consolidación de los impuestos directos, a diferencia de Chile y Francia que poseen una composición tributaria de impuestos indirectos muy alta.

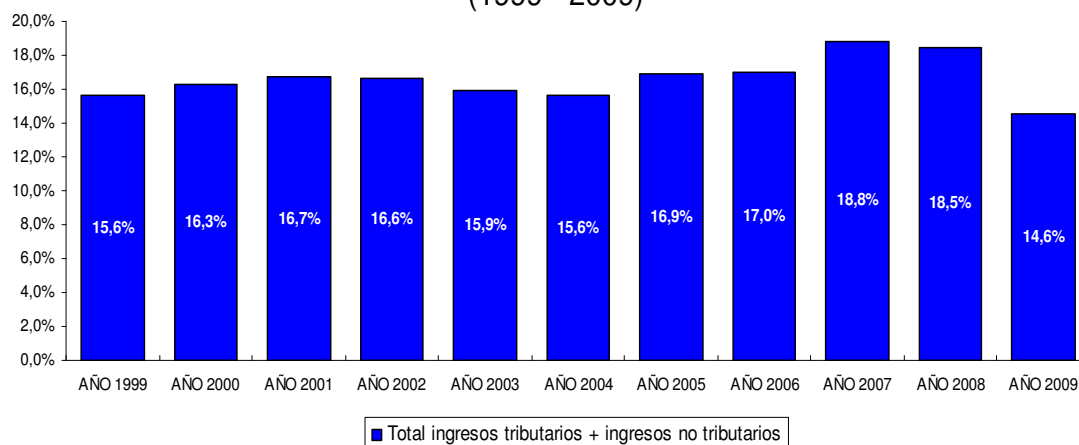
Cuadro N°2: Composición de los ingresos tributarios y carga tributaria neta en distintos países.

País	Composición de los Ingresos Tributarios*					Carga Tributaria*	
	Impuestos Directos Del Estado	Impuestos Locales	Impuestos Indirectos	Impuestos Aduaneros y Específicos	TOTAL	Gobierno General	
						%	Año
Estados Unidos (IRS)	94,0%	0,0%	6,0%	0,0%	100,0%	20,7%	1995
Suecia	63,0%		24,2%	12,8%	100,0%	35,9%	1995
España	52,9%	0,0%	33,9%	13,2%	100,0%	20,9%	1993
Reino Unido	55,0%	0,0%	25,3%	19,7%	100,0%	28,5%	1995
Irlanda	49,5%	0,0%	31,2%	19,3%	100,0%	n.a	n.a
Canadá	40,1%	41,8%	11,5%	6,6%	100,0%	32,6%	1994
Holanda	48,4%	0,0%	29,8%	21,8%	100,0%	n.a	n.a
Italia	62,1%	5,6%	32,3%	0,0%	100,0%	28,3%	1994
Francia (DGI, DGCP)	33,6%	22,1%	44,3%	0,0%	100,0%	24,6%	1995
Alemania	n.a.			0,0%		23,3%	1995
CHILE	23,6%	5,1%	50,2%	21,0%	100,0%	18,6%	1998

Fuente: SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS, DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔT (2000).
 * No se ha considerado cotizaciones sociales.

De acuerdo a lo indicado en el cuadro anterior, Chile poseía en el año 1998 una carga tributaria (como porcentaje del PIB Nacional) de un 18,6%. En el siguiente gráfico notamos que la media entre los años 1999 a 2009 es del 16,6%, lo cual es muy inferior si lo comparamos con la carga tributaria de otros países, lo que nos dejó un amplio margen de maniobra para subir o ajustarla.

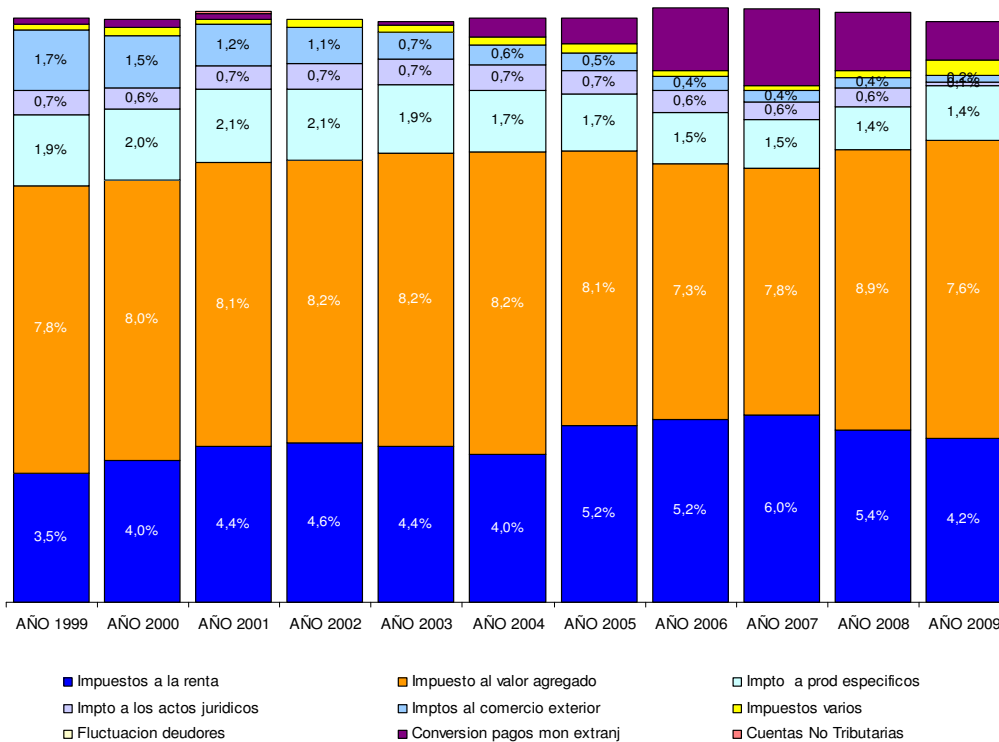
Gráfico N°3: Impuestos en Chile como porcentaje del PIB (1999 - 2009)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Servicio de Impuestos Internos del Gobierno de Chile.

Respecto a como ha sido la composición de los impuestos en Chile (desglose del gráfico anterior) desde el año 1999 al 2009 podemos señalar, de acuerdo al siguiente gráfico, que básicamente se concentra en dos tipos de gravámenes, el impuesto a la renta y el impuesto al valor agregado, el primero de carácter progresivo y el segundo regresivo.

Gráfico N°4: Composición de los impuestos en Chile como porcentaje del PIB (1999 - 2009)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Servicio de Impuestos Internos del Gobierno de Chile.

Respecto a la composición del gasto de los recursos públicos, estos también varían de un país a otro. Por lo general se asignan los recursos a distintas partidas: como son los gastos corrientes (gastos de personal, bienes corrientes y servicios, financieros, transferencias corrientes, otros); clasificación funcional y por programas, sociales, servicios o inversiones en infraestructuras; o de capital cuando contribuyen a aumentar el patrimonio público.

Se busca distribuir los recursos públicos principalmente en la administración general del Estado, defensa nacional, seguridad interna de la nación, salud y educación pública, desarrollo de la economía, bienestar social, ciencia y tecnología, estabilización de la deuda pública.

Los contratos de colaboración público-privado (CCPP)

Los contratos de colaboración público-privado surgen de la necesidad del Estado de financiar la gestión, inversión y/o mantenimiento de grandes obras de infraestructura pública que dada su cuantía hacen difícil la destinación de dichos recursos por parte del Estado sin que se afecte las restantes políticas públicas, o bien surgen de la necesidad de prestación de servicios públicos que requieren de la participación del sector privado para atenderlos, tales como construcción de carreteras, autopistas, caminos, ferrocarriles, aeropuertos, etc. que responden a la necesidad de un servicio público de transporte y comunicación.

Los contratos de colaboración público-privado se caracterizan al menos por las siguientes cuestiones, según VALLÉS FERRER (2008):

- **Tener una duración relativamente larga** implicando que la cooperación entre el sector público y privado se de en diferentes aspectos del proyecto en cuestión.
- **El modo de financiación del proyecto**, es garantizado por el Estado con aporte inicial del privado, en ocasiones bajo estructuras organizativas mas complejas o incluso puede darse que la financiación privada se complete con financiación pública.
- Se da especial **importancia al aspecto económico** del proyecto en las distintas etapas (diseño, realización, ejecución y financiación). Por este motivo el socio público se encarga de definir los objetivos a alcanzar de carácter público, la calidad de los servicios propuestos y la política de precios garantizando el control en el cumplimiento de los objetivos al mismo tiempo que encarga a la iniciativa privada el resto de las funciones a desarrollar.
- Se produce un **reparto entre el socio público y privado del conjunto de riesgos del proyecto** que tradicionalmente asumía en su totalidad el sector público. Concretamente, las operaciones de contratos de colaboración público-privado no implican que el socio privado asuma la totalidad de los riesgos derivados de la operación, ni siquiera la mayor

parte de ellos, sino que se produce un reparto preciso de los riesgos en función de las capacidades de las partes en cuestión para ser evaluados, controlados y gestionados con la mayor exactitud posible.

Al ser contratos relativamente largos, con financiación y riesgos compartidos es muy importante conocer cuales son las ventajas que presentan para resguardar así, al menos teóricamente, los recursos públicos que pertenecen a todos los ciudadanos.

En este sentido, podemos identificar, siguiendo a VALLÉS FERRER (2008) las principales ventajas fiscales, económicas, tecnológicas, sociales y políticas que dan la importancia para que este tipo de contratos se incentiven por parte de la administración pública, según el autor las ventajas del contrato de colaboración público-privado darían lugar a mejoras de la deuda pública, en la eficiencia de la prestación de los servicios, en la innovación al incorporarse nuevas tecnologías, etc. Ver cuadro N°3.

Cuadro N°3: ventajas del contrato de colaboración público-privado

Ventajas fiscales	Mejora de la deuda pública, mejor valoración del dinero, mejor asignación del riesgo y control presupuestario.
Ventajas económicas	Rapidez de entrega, modernización, fiabilidad, eficiencia y acceso a capital internacional.
Ventajas tecnológicas	Transparencia tecnológica, formación e innovación.
Ventajas sociales	Sirve para satisfacer las necesidades sociales, aumenta el nivel de vida, mejora el medio ambiente, equilibra los objetivos públicos y privados y de un proceso de asignación eficiente de los recursos.
Ventajas políticas	Permite asumir el nuevo papel del gobierno, conserva la responsabilidad pública para la provisión de servicios en materia de control, regulación y financiación y contribuye a la estabilidad en el largo plazo.

Fuente: VALLÉS FERRER (2008, 09).

De esta manera la generación de bienes públicos (carreteras, red vial, etc.) por este mecanismo asociativo publico y privado provoca que dichos bienes dejen de tener la no exclusión en el consumo (a través de una política de precios) y que se mantenga la no rivalidad en el consumo característica propia de los bienes públicos.

Esta nueva modalidad de provisión de bienes públicos se ha venido aplicando desde la década de los noventa en Latinoamérica, concretamente merece

destacarse que Chile, <<*cuyos niveles de deuda pública son bajos, se ha esforzado permanentemente por aumentar la inversión pública dentro del marco fiscal vigente, así como por incrementar la inversión privada en infraestructura a través de Asociaciones Público Privadas correctamente estructuradas*>> AKITOBY, HEMMING Y SCHWARTZ (2007).

Fórmulas mixtas de financiación

Los mecanismos de financiación de obras públicas son variados, en este apartado se indicarán aquellos relacionados con la financiación de parte del usuario o cliente del bien concesionado, la financiación mixta entre la administración pública y el usuario o cliente, la financiación de parte de privados en su fase de ejecución y la financiación del Estado en su fase de explotación.

En este sentido nos encontramos con el tradicional sistema de concesión de obra pública, donde la obra es financiada en su primera instancia de ejecución por los privados, es decir, el concesionario sería el encargado de construir la obra y realizar la financiación para llevarla a cabo. En una segunda instancia los usuarios o clientes son los que financian a los privados en su fase de explotación de la obra, es decir, nos encontramos en una etapa donde los privados obtienen retorno de sus inversiones, normalmente una concesión puede fluctuar entre 20 a 40 años plazo.

Otras fórmulas de financiación de obras públicas, siguiendo a LABEAGA (2008), son los denominados “peaje en sombra” y “modelo alemán”. El primero responde al mismo esquema jurídico de lo que hemos denominado modelo concesional, pero la retribución del concesionario no resulta abonada por los ciudadanos (usuarios), sino por la administración. En este caso, el riesgo es asumido –especialmente el de la demanda- por el concesionario, la operación se reconduce, en términos contables, a un arrendamiento operativo. Ello supone que el gasto público derivado de los pagos se imputa a cada uno de los ejercicios presupuestarios de la administración en los que se hacen efectivos, muy posteriores al período de construcción de la obra. También existe un supuesto contrario, cuando hay aportaciones públicas muy elevadas lo que conlleva a reducir el citado riesgo, siendo la operación calificada como una celebración del contrato donde la administración pública computa tanto el activo físico como la deuda en su estado de cuentas.

El tanto el “modelo alemán”, de acuerdo con lo señalado por LABEAGA (2008), es una fórmula de contrato de obra pública donde se suprimen las

certificaciones durante la construcción de la infraestructura, satisfaciéndose su coste a partir de su finalización y mediante un pago aplazado en el tiempo.

Préstamos internacionales.

No es usual que las infraestructuras de obras públicas se financien con préstamos internacionales de manera directa, sin embargo si es normal que países con necesidades de financiación recurran a organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial para solicitar ayuda económica y equilibrar sus balanzas de pago, déficit fiscal. En este contexto el préstamo o auxilio internacional y la cooperación técnica se convierten en herramientas indirectas de financiación de obras públicas, toda vez que incrementan los ingresos del Estado para hacer frente a pagos, facilitan la gestión y con ello la disponibilidad para financiar inversiones públicas.

Por lo general, estos préstamos son concedidos a países con necesidad de financiamiento, aquellos que tienen problemas coyunturales en sus balanzas de pago, o que han sufrido una catástrofe natural ya sea un terremoto, inundaciones u otras.

Un ejemplo concreto de este tipo de ayudas de carácter económico coyuntural es la otorgada a un país del sudeste de Europa, nos referimos a la ayuda concedida a Grecia en mayo de 2010. De acuerdo a FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2010) el Directorio Ejecutivo de este organismo internacional (FMI) aprobó un Acuerdo *Stand-By* a tres años plazo por un monto de 30.000 millones de euros para apoyar el programa de ajuste y transformación económica de ese país.

Si revisamos el siguiente cuadro, nos podemos percatar que muchos países recurren a acuerdos bilaterales de préstamos y acuerdos de compra de pagarés, más aún en períodos de reciente recesión económica. Esto significa que este instrumento puede formar parte del mecanismo de saneamiento, mejoramiento de la gestión económica de los países y con ello ejecución de inversiones en obras públicas que responden a una nueva estructura presupuestaria y económica.

Cuadro N°4: Acuerdos bilaterales de préstamo y acuerdos de compra de pagarés vigentes al 30 de abril de 2010 (en miles de millones)

	Entrada en vigencia	Moneda y monto		Equivalente en dólares de EE.UU. ¹
Acuerdos de préstamo				200,3
Japón	13 de febrero de 2009	USD	100,00	100,0
Canadá	6 de julio de 2009	USD	10,00	10,0
Banco Central de Noruega	14 de julio de 2009	DEG	3,00	4,6
Unión Europea:				85,7
Reino Unido	1 de septiembre de 2009	DEG	9,92	15,5
Banco Federal de Alemania	22 de septiembre de 2009	EUR	15,00	22,2
Banco Central de los Países Bajos	5 de octubre de 2009	EUR	5,31	7,8
Banco Nacional de Dinamarca	4 de noviembre de 2009	EUR	1,95	2,9
Banco de Portugal	30 de noviembre de 2009	EUR	1,06	1,6
Francia	2 de diciembre de 2009	EUR	11,06	16,7
Banco Nacional de Bélgica	12 de febrero de 2010	EUR	4,74	6,4
Banco Central de Malta	12 de febrero de 2010	EUR	0,12	0,2
República Eslovaca	12 de febrero de 2010	EUR	0,44	0,6
Banco Nacional de la República Checa	31 de marzo de 2010	EUR	1,03	1,4
Banco de Suecia	9 de abril de 2010	EUR	2,47	3,3
Banco de Finlandia	26 de abril de 2010	EUR	1,30	1,7
España	26 de abril de 2010	EUR	4,14	5,5
Acuerdos de compra de pagarés				69,9
Banco Popular de China	2 de septiembre de 2009	DEG	32,00	49,9
Brasil	22 de enero de 2010	USD	10,00	10,0
Banco de Reserva de la India	8 de marzo de 2010	USD	10,00	10,0
Total de acuerdos de préstamo y compra de pagarés				270,3

Fuente: FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2010, 47). 1 Conversión al tipo de cambio vigente en la fecha de entrada en vigencia del acuerdo. DEG: Derechos especiales de giro

Finalmente se persigue que los países realicen ajustes fiscales que debieran estar acompañadas según el FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2010) de medidas encaminadas a fomentar el crecimiento, teniendo muchas economías avanzadas que lanzar políticas estructurales para poner nuevamente en marcha la actividad económica, imprimir más eficacia a los mercados laborales y estimular la productividad. Del mismo modo dado que estamos globalizados los cambios estructurales de unos países obligan a que el resto de los países modifiquen sus estructuras económicas y con ello los impactos y efectos territoriales.

Conclusiones

Para garantizar el crecimiento económico en los países, los Estados deben promover inversiones de obras públicas que permitan un mejor funcionamiento de la economía, adecuadas regulaciones que incentiven la participación privada y normas que regulen la convivencia de sus ciudadanos.

Respecto a los mecanismos existentes de financiación de las inversiones de obras públicas, éstas dependen de las finanzas públicas de cada país, del manejo de la política fiscal, de la necesidad de préstamos o financiamiento internacional, y del grado de participación de las empresas privadas vía concesiones.

En momentos de crisis o recesión económica hay consenso generalizado de la necesaria implementación de políticas públicas orientadas a un mayor gasto fiscal que actúen contracíclicamente.

Estas políticas públicas contracíclicas han de promover la **inversión en infraestructuras de obra pública y el consumo, el financiamiento hacia pequeñas y medianas empresas, el apoyo a personas (subsidios), así como el empleo y la capacitación.**

Para poder llevarlas a cabo es necesario contar con impuestos adecuados y acordes a las necesidades, ya que de no ser así el Estado no dispondría de fondos para financiar la construcción de infraestructuras (carreteras, puertos, aeropuertos, etc.), prestar los servicios públicos de sanidad, educación, defensa y sistemas de protección social (jubilaciones, desempleo, prestaciones por accidentes laborales o invalidez), etc.

Por otra parte, si consideramos como mecanismo de financiación la participación de las empresas privadas vía concesiones, sería totalmente necesaria una mejor regulación e incentivos, de modo de propiciar que una mayor cantidad de empresas compitan por las adjudicaciones de las licitaciones públicas, siendo esta una manera de maximizar los recursos.

Si contamos con políticas públicas focalizadas en promover el aumento de las inversiones de obras públicas, una más amplia regulación e incentivos para dar participación a las empresas privadas, estaríamos generando condiciones favorables para el crecimiento económico, empleo y aumento de la formación bruta de capital fijo.

En definitiva consideramos fundamental que el crecimiento económico derivado del impulso fiscal, aporte privado, cooperación internacional, etc., se promueva entendiendo que los recursos naturales son escasos y su explotación no puede realizarse a un ritmo tal que no permita su regeneración. Es decir, actuar de manera sustentable, acorde con el medio ambiente y buscando la cohesión territorial.

BIBLIOGRAFÍA

- AKITOBY BERNARDIN, HEMMING RICHARD & SCHWARTZ GERD, (2007). *Inversión pública y asociaciones público-privadas*. International Monetary Fund, temas de economía n°40. Pág. 04.
- CAIXA (2009). *Informe Mensual Marzo sobre la situación económica*. Madrid, España. Pág.19.
- CARAVACA INMACULADA, GONZÁLEZ GEMA Y SILVA ROCÍO (2005). *Innovación, redes, recursos patrimoniales y desarrollo territorial*. Revista eure (Vol. XXXI, N° 94), páginas. 5-24. Santiago de Chile. Diciembre 2005.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2010). *Informe Anual 2010. Apoyar una recuperación mundial equilibrada*. Preparado por la División de Redacción y Publicaciones del Departamento de Relaciones Externas del FMI. Edición en español estuvo a cargo de un equipo de la Sección de Español y Portugués dirigido por Carlos Viel. Washington DC, Estados Unidos. http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/ar/2010/pdf/ar10_esl.pdf
- LABEAGA JOSÉ MARÍA (2008). Presentación del Libro “Las nuevas fórmulas de financiación de infraestructuras públicas”. En la LI Semana de estudios de Derecho Financiero. Instituto de Estudios Fiscales. Colección: Estudios Jurídicos, 2008. Madrid. España.
- SCOTT ALASDAIR (2008). *Perspectivas de la economía mundial, tensiones financieras, desaceleraciones y recuperaciones. Capítulo 5: La política fiscal como herramienta anticíclica*. International Monetary Fund. Washington. Estados Unidos. Octubre 2008. Pág. 185 y 188.
- SERVEN, LUIS (Editor); Perry, Guillermo E. (Editor); Suescun, Rodrigo (Editor). *Fiscal Policy, Stabilization, and Growth : Prudence or Abstinence?*. Herndon, VA, USA: World Bank, The, 2007. Páginas 196 y 199 <http://site.ebrary.com/lib/unisev/Doc?id=10197133&ppg=218>. En línea. Copyright © 2007. World Bank, The. All rights reserved.
- SII, DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔT (2000). *Misión de análisis comparativo de las administraciones tributarias*. Servicio de impuestos internos, Enero 2000. Santiago de Chile.
- SOLÉ-OLLÉ ALBERT (2008). *Eficiencia y equidad en la distribución territorial de la inversión pública*. Papeles de economía Española N°118, inversión pública territorializada (2008). Fundación de las cajas de ahorros. FUNCAS. Madrid, España. Pág. 49.
- SOROS GEORGE (1998). *Die Krise des globalem kapitalismus, Offene Gesellschaft in Gefahr*. Alexander Fest Verlag. Berlín, Deutschland. Pág. 61.

- STIGLITZ JOSEPH (2000), *Economic of the Public Sector*, 3ed Edition. Publicado por Antoni Bosch S.A., edición en castellano. Barcelona, España. Capítulo 3. Pág. 73.
- VALLÉS JOSÉ, CAZALLO ANA (2008). “*Los contratos de colaboración público-privado*”. En revista Reflexiones: obras públicas, transportes y ordenación territorial. Sumario N° 8, IV. Consejería de Obras Públicas y Transporte. Septiembre 2008. Sevilla, España. Pág. 6 y 8.