Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

La inversión pública en España desde la perspectiva de la AIReF

José Luis Escrivá
Consejo Económico y Social
20 de noviembre de 2019

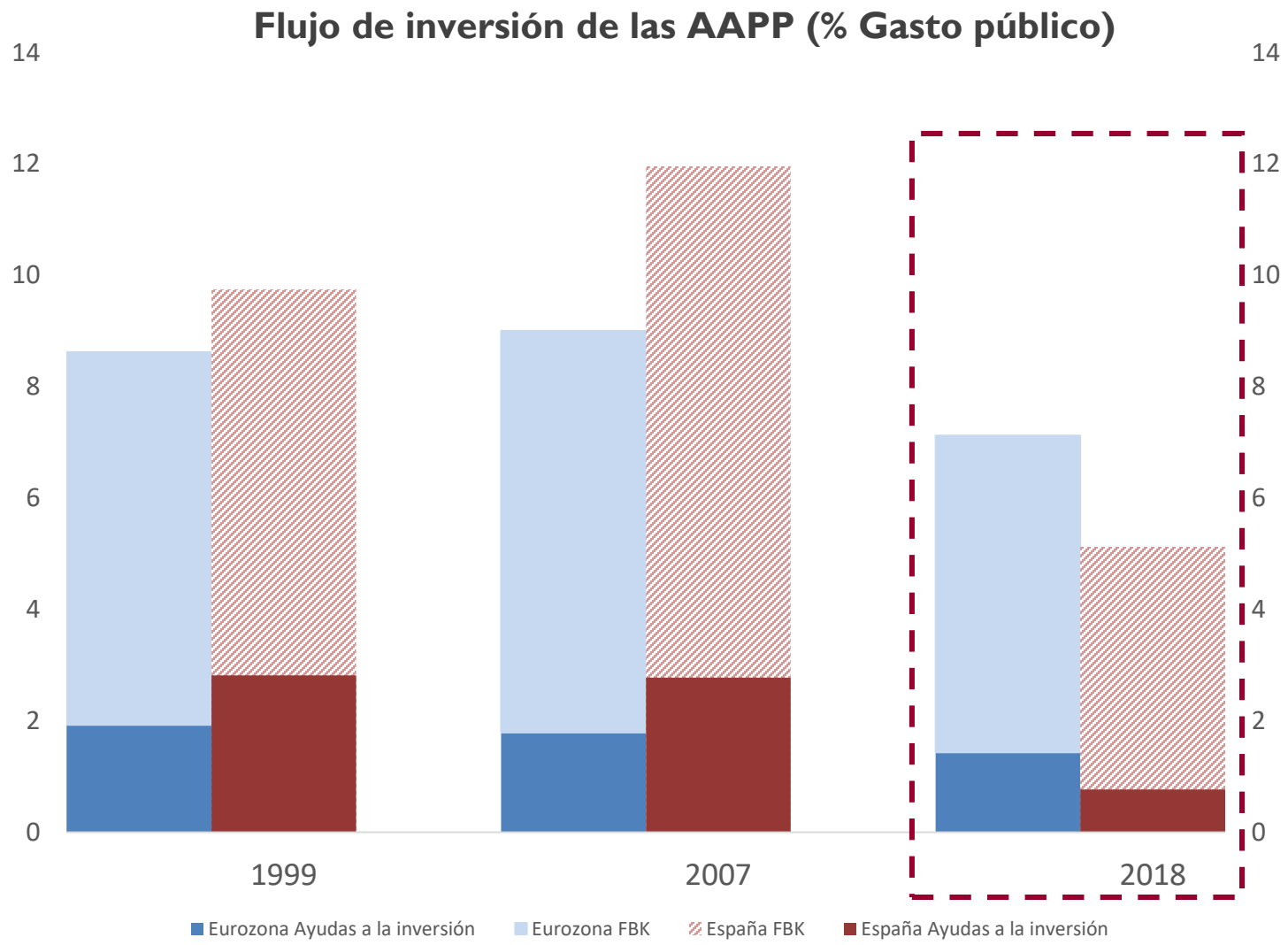
La inversión pública en España desde la perspectiva de la AIReF

1. Evolución de la inversión pública en España: en mínimos y con restricciones a futuro

2. Estructura de la inversión: concentración en infraestructuras de transporte

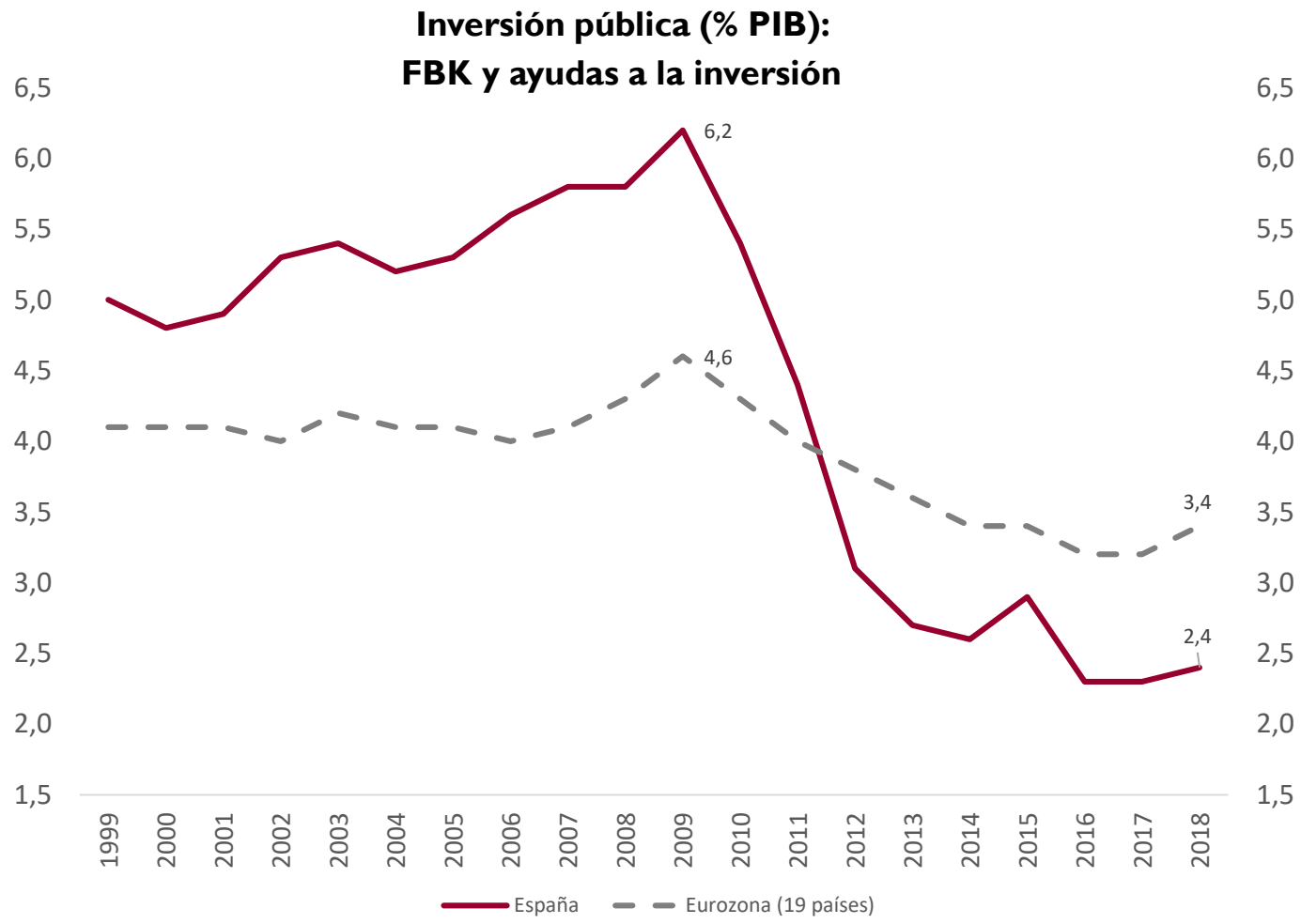
3. Necesidad de cambiar el enfoque: del enfoque macro al micro para una mejor selección de proyectos e inversiones eficientes

1. El nivel de inversión pública en España se encuentra por debajo del de la zona euro…



Fuente: Eurostat e IGAE.

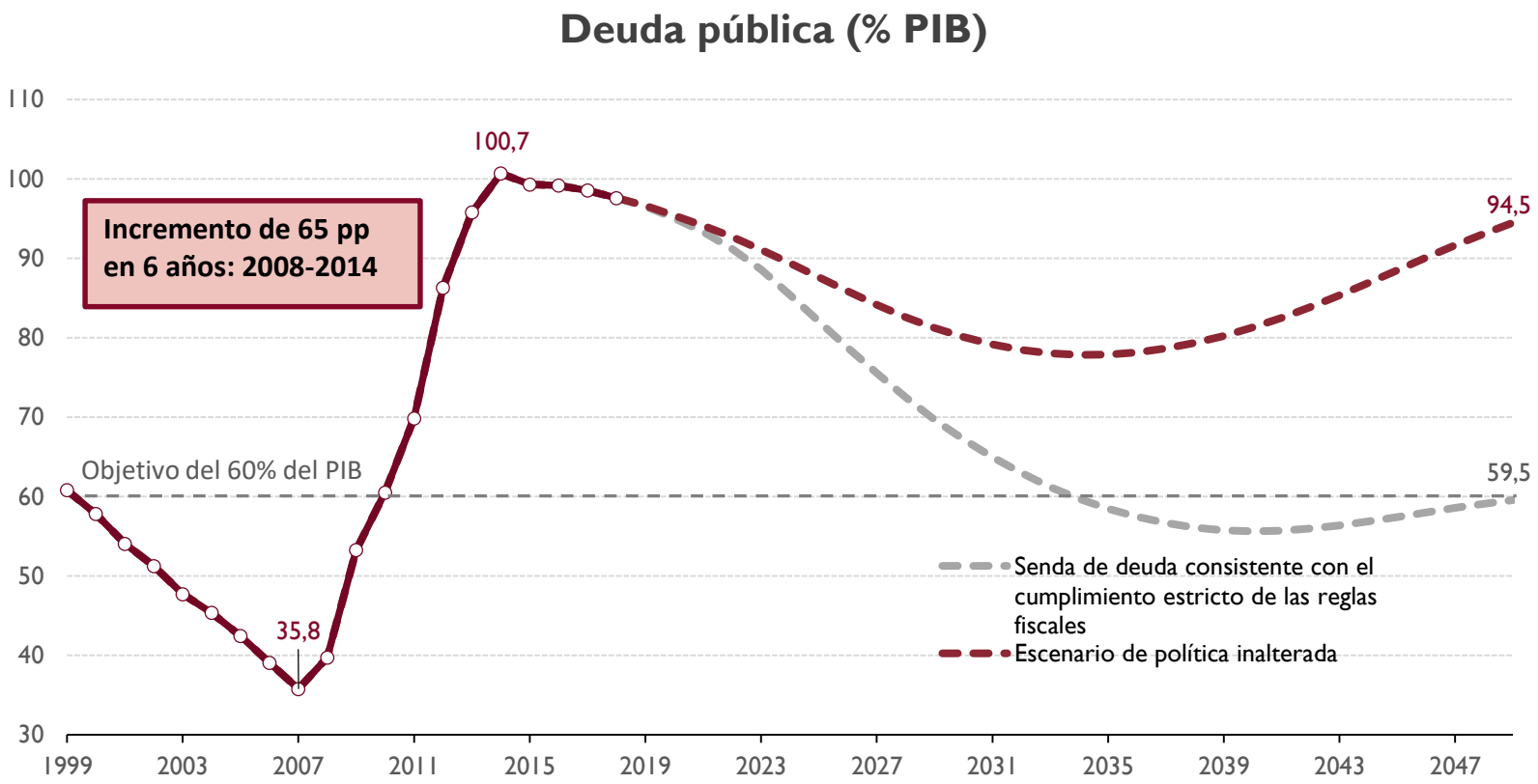
… y en mínimos históricos, resultado de la crisis y del proceso de consolidación fiscal



Fuente: Eurostat

A futuro, existen restricciones que podrían limitar la inversión

i) La deuda pública se encuentra en niveles muy elevados y con resistencia a la baja

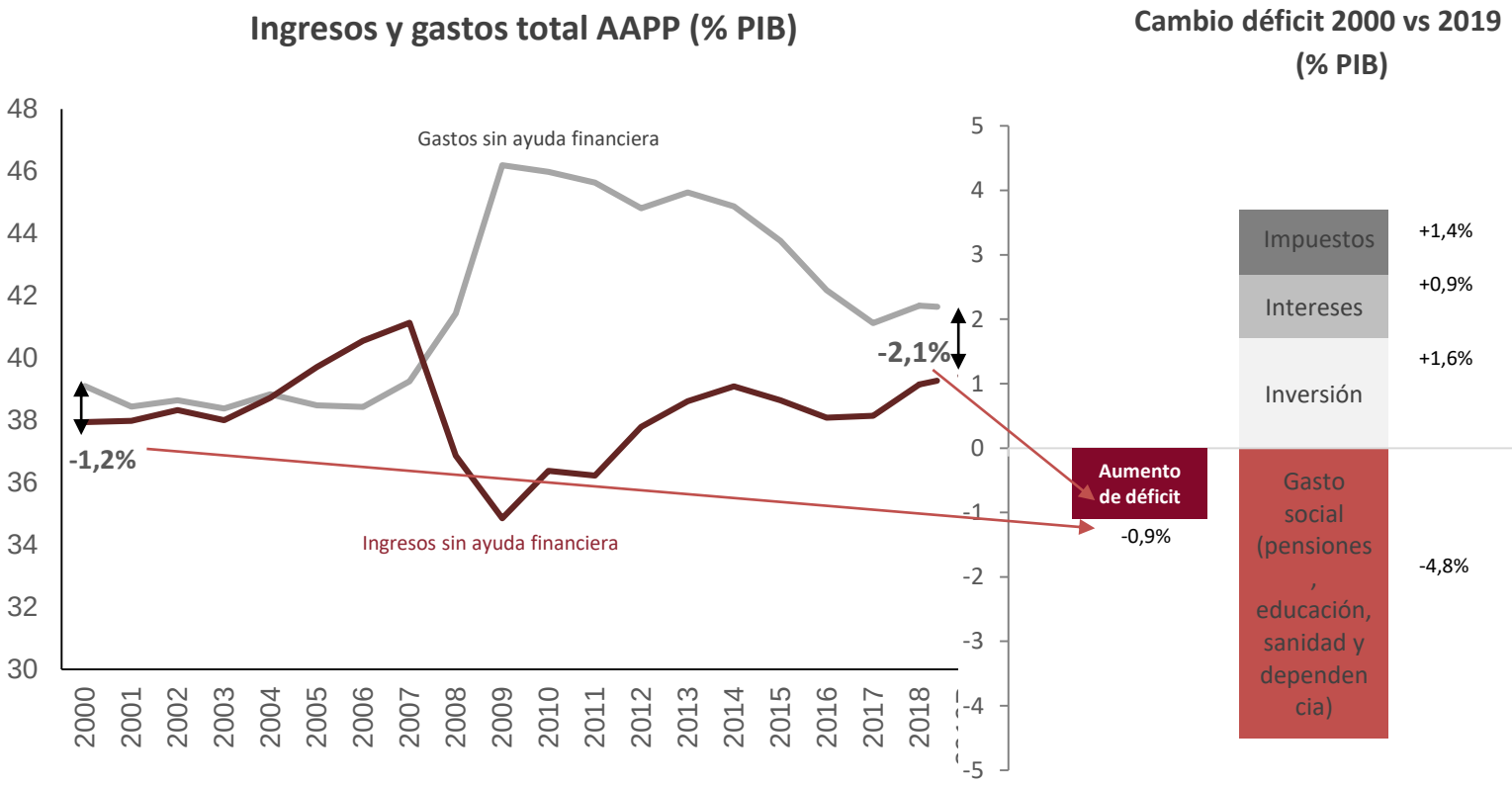


Fuente: Banco de España y Estimaciones AIReF

Supuestos macro comunes a ambos escenarios (medias 2018-2035):
- Inflación: 1,8%
- Output Gap se Cierra en 2021
- Tipo de interés implícito: 2,1%
- Crecimiento potencial: 1,5%

ii) Existe una alta presión del gasto social en el saldo presupuestario

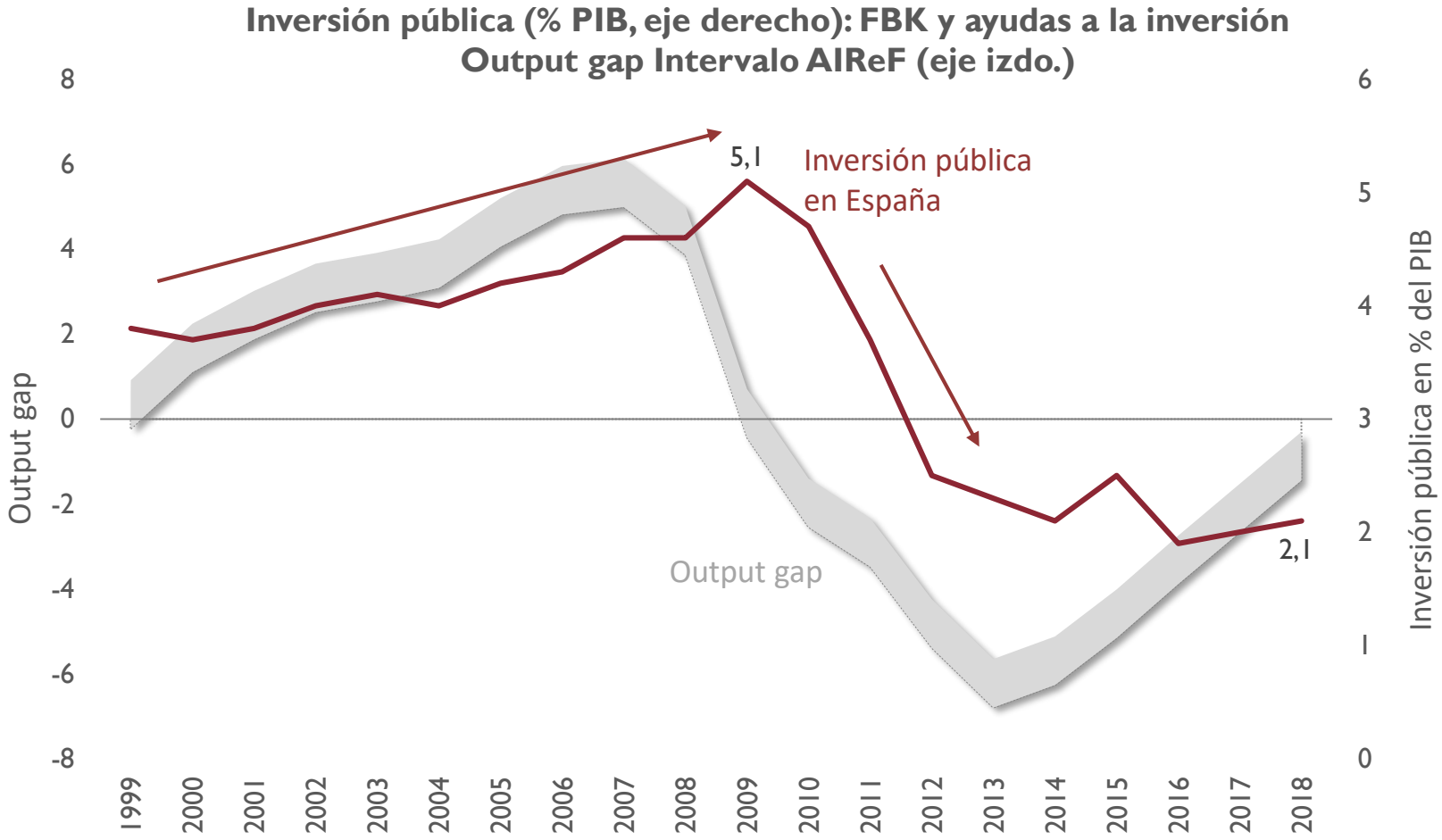
1. Evolución de la inversión pública
   - Inversión en mínimos
   - Restricciones a futuro
2. ¿Dónde se ha invertido en España?
3. Cambio de enfoque



Fuente: IGAE y estimaciones AIReF

iii) La inversión podría volver a utilizarse como variable de ajuste

Fuerte comportamiento procíclico de la inversión



Fuente: Eurostat
Inversión pública: FBK y ayudas a la inversión

1. Evolución de la inversión pública
- Inversión en mínimos
- Restricciones a futuro

2. ¿Dónde se ha invertido en España?

3. Cambio de enfoque

iii) La inversión podría volver a utilizarse como variable de ajuste

La inversión pública se reduce drásticamente cuando es necesario realizar ajustes fiscales:

Riesgo de descapitalización del sector público

¿Incluir *Golden Rules* para proteger las inversiones y excluirlas de las reglas fiscales?

En España tenemos un precedente:

Inversiones Financieramente Sostenibles deducibles de la regla de gasto

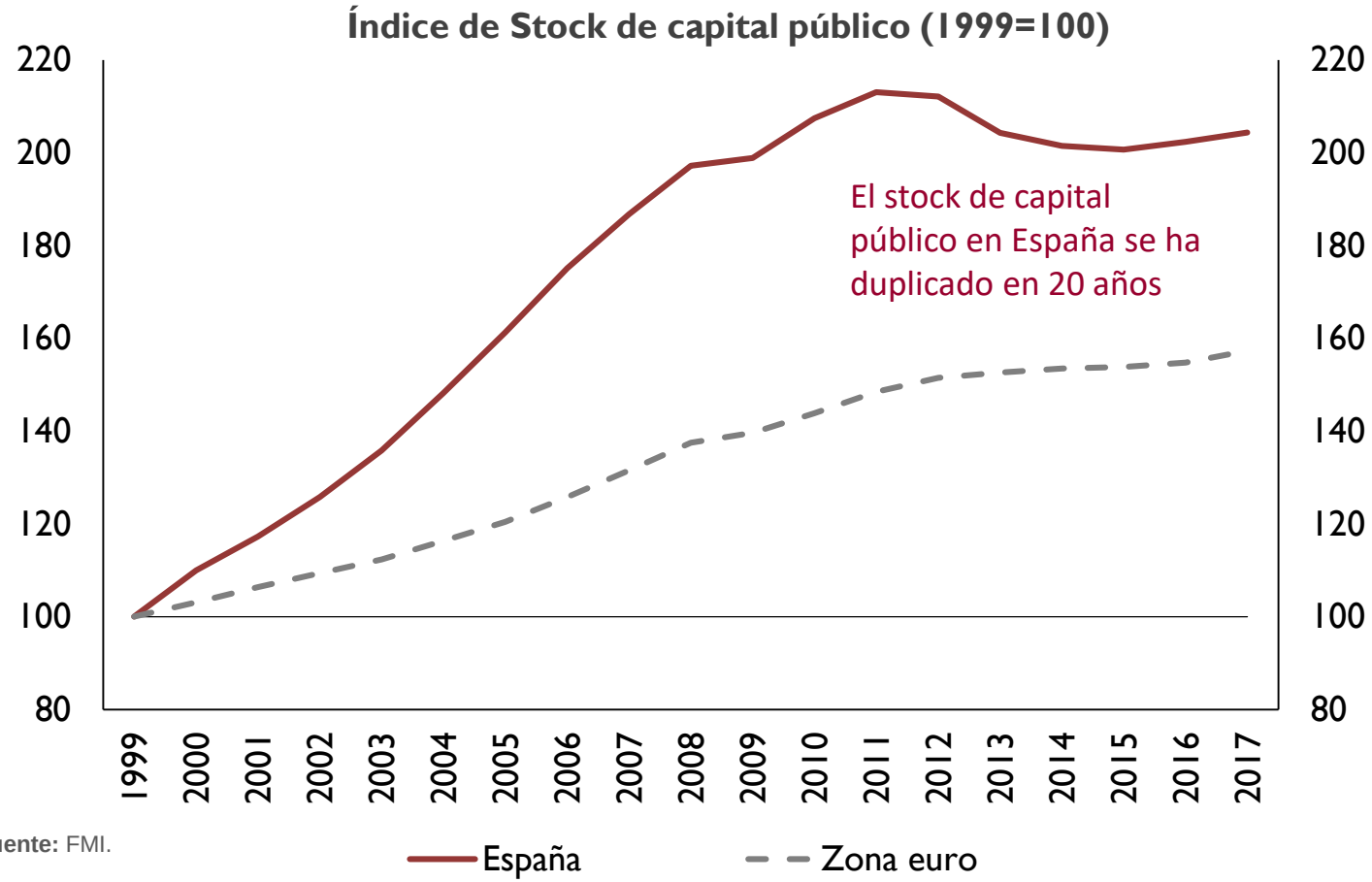
Pero **no han tenido los efectos esperados:**

Aplicable a Corporaciones Locales:

- Trámites muy garantistas exigidos por la actual ley de contratos que dilatan la ejecución de las inversiones
- Condicionalidad de las IFS, como la limitación del plazo de ejecución a 2 años
- Conceptos de IFS acotados, aunque se han ido ampliando progresivamente
- Volumen invertido y número de CCLL creciente pero limitado : 1.405 CCLL y 1.269 M€ autorizados en 2018 (frente a 758 CCLL y 587 M€ del primer año que se crearon las IFS)

Aplicable desde 2018 a Comunidades Autónomas: impacto limitado al haber de momento pocas CCAA elegibles (País Vasco, Navarra, Canarias. Importe aprox. 250M€)

iv) Incremento del stock de capital público muy por encima del de la zona euro



Fuente: FMI.

La inversión bruta debe cubrir el mantenimiento y las amortizaciones de las inversiones realizadas (2,4 puntos del PIB[1]), limitando el espacio para la nueva inversión neta

1. Fuente INE - Consumo de Capital Fijo 2017: 28.177 M€

v) Crecientes restricciones de financiación bancaria

Existe una notable necesidad de diversificar la base de inversores en proyectos de largo plazo. En particular, es necesario atraer a nuevos inversores institucionales

Financiación bancaria: más limitada que en el pasado

Desapalancamiento bancario

En los últimos años se ha producido un proceso notable de desapalancamiento. En adelante no se espera un aumento del crédito similar al del pasado

Regulación financiera

Tras la crisis financiera de 2008, aumentaron los requisitos de solvencia para las entidades financieras en este tipo de inversiones de largo plazo. Ello limita su capacidad de financiar infraestructuras

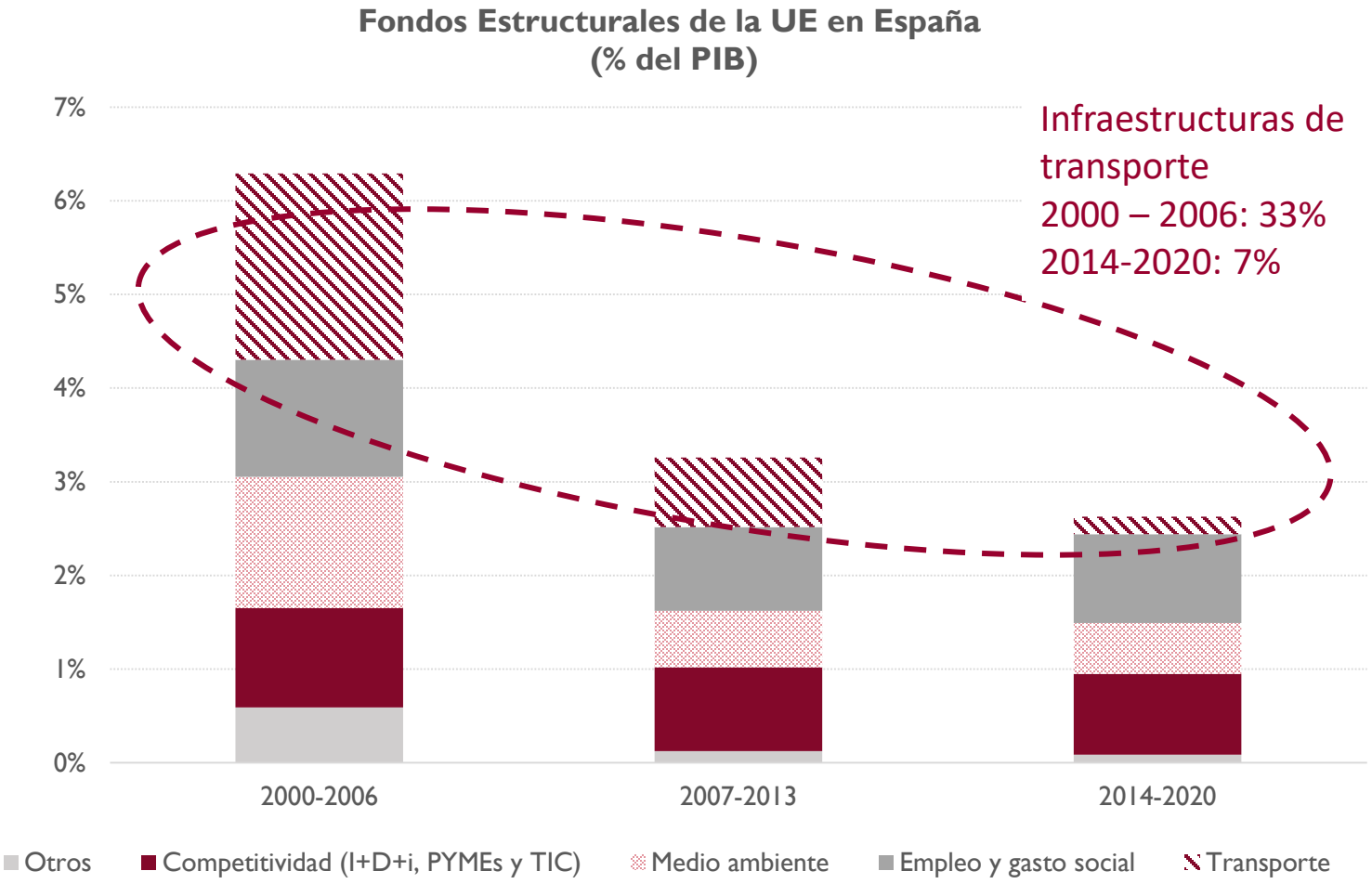
Aumento del ratio de capital: aumenta desde el 8%, por colchón de conservación (2,5%), anti-cíclico (2,5%) y de riesgo sistémico (3,5%). Puede duplicarse

Nuevos ratios de liquidez a largo plazo: necesidad de que las inversiones a largo plazo se financien a ese mismo plazo. Aumento del coste de financiación

vi) Caída de los fondos europeos

Doble restricción:

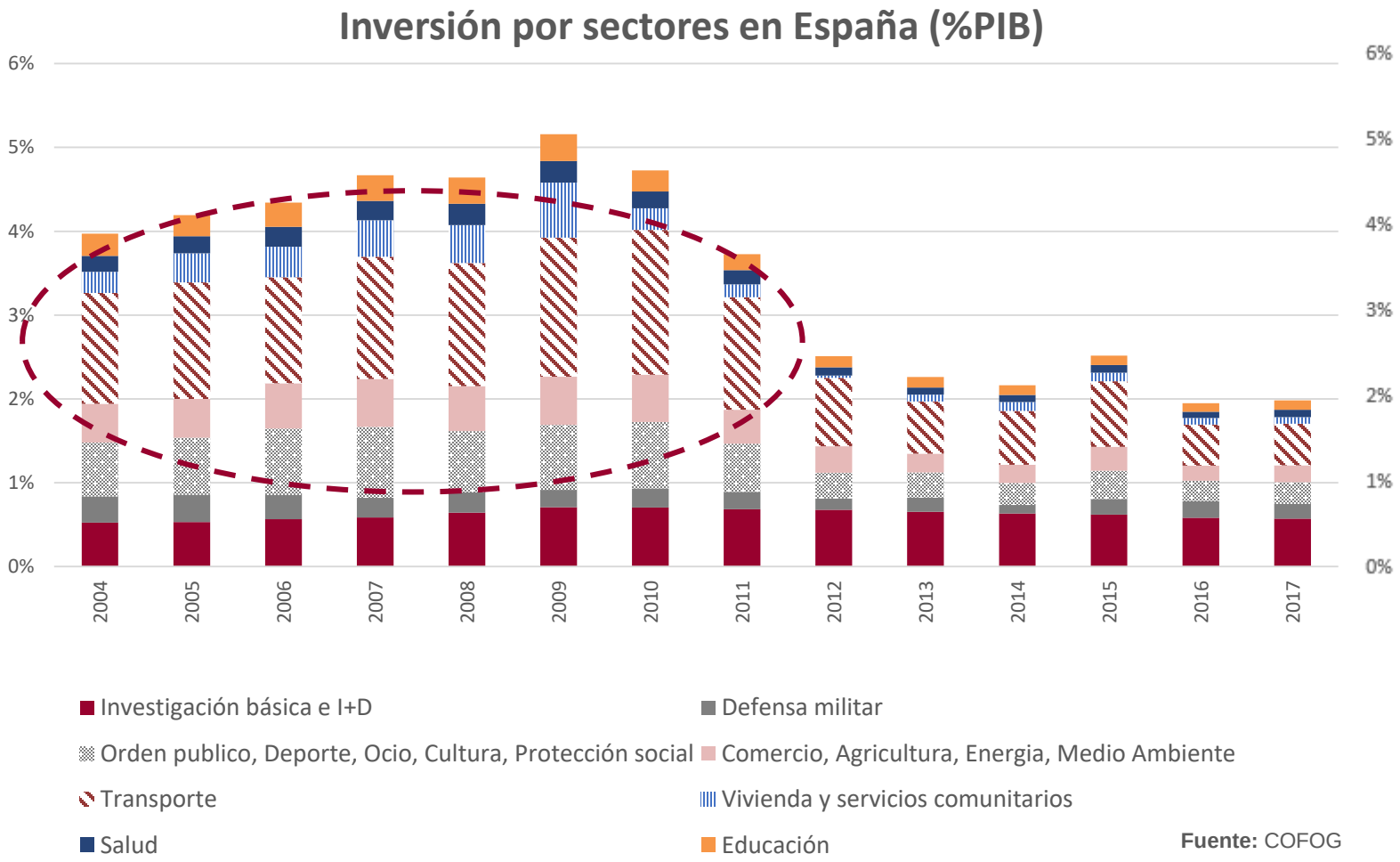
1. **Cuantía de los fondos: España cada vez recibe menos fondos estructurales**
2. **Composición: cada vez puede dedicar una proporción menor a inversión en infraestructuras**



Fuente: Comisión europea (FEDER, Fondo de Cohesión y Fondo Social Europeo)

2. ¿Dónde se ha centrado la inversión pública en España?

a. La inversión en España ha estado centrada en las infraestructuras de transporte



Fuente: COFOG

Sin embargo, la evidencia empírica apunta a una débil relación entre esta inversión y el crecimiento económico…

…y un mayor impacto de otras inversiones, como en capital intangible, aunque estos resultados deben tomarse con cautela, dadas las limitaciones metodológicas

Elasticidad del output a inversión en I+D+i

Estudios nacionales[1]

0,03 - 0,20

Comisión Europea: si en 2020 se dedicara el 3% del PIB de la UE

1. Cada euro gastado generaría un valor añadido industrial de entre 7 y 14 euros
2. El crecimiento del PIB (promedio anual 2014-2023) se incrementaría entre el 0,02% y el 0,05%, según regiones

Elasticidad del output al capital tecnológico (TIC)

Literatura económica[2]

0,05 – 0,34

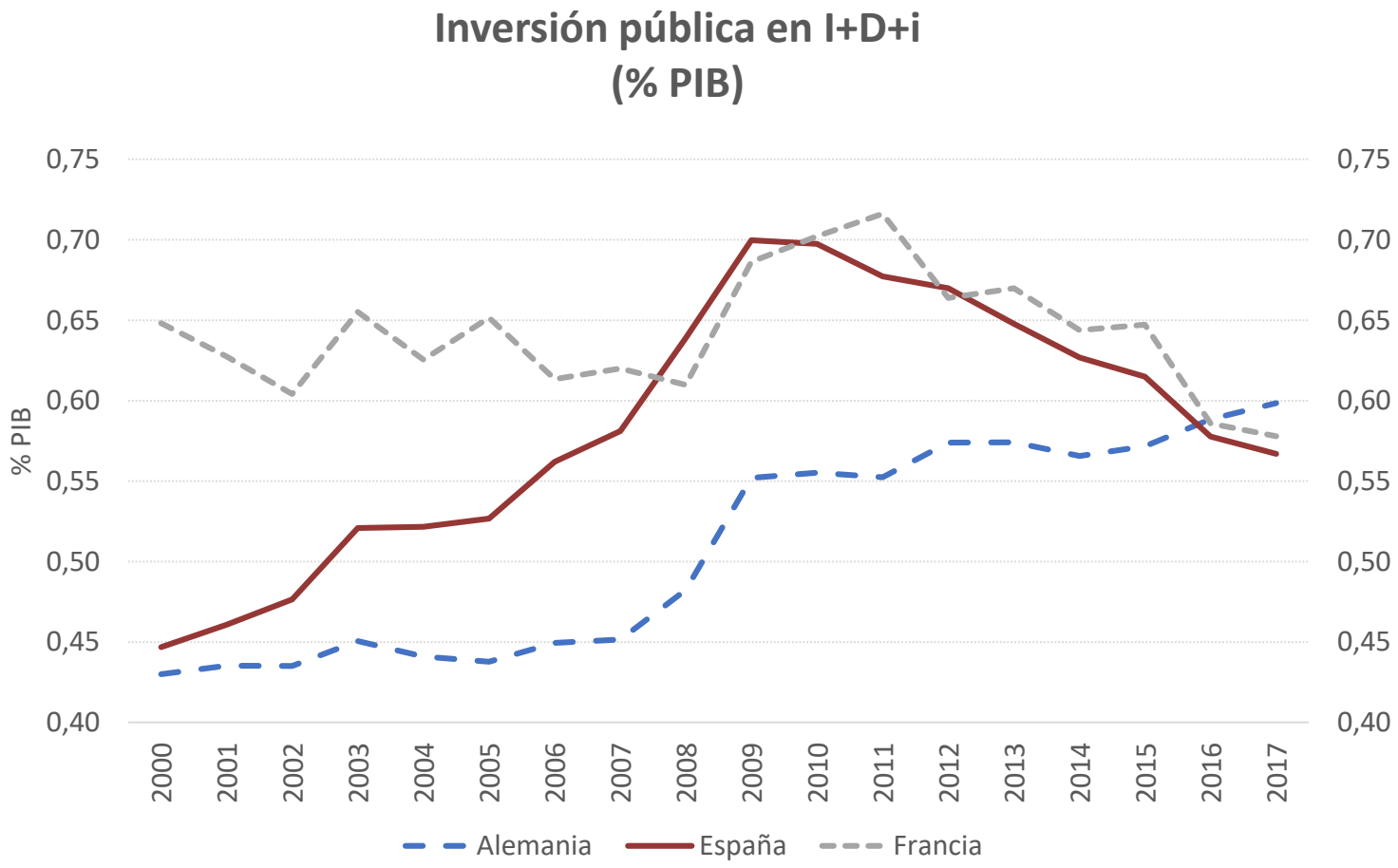
Comisión Europea:

1. Aumento del 10% de la tasa de penetración de banda ancha podría aumentar la tasa de crecimiento del PIB per cápita anual entre el 0,9% y el 1,5%
2. Adopción cloud computing: contribución al crecimiento del PIB entre el 0,1% y 0,4%

1. López-Pueyo y Sanaú (2001), Gumbau y Maudos (2006 y 2010), Escribá y Murgui (2007) y Balmaseda y Melguizo (2007)
2. José E. Boscá, Javier Escribá, Javier Ferri y María José Murgui (2016)

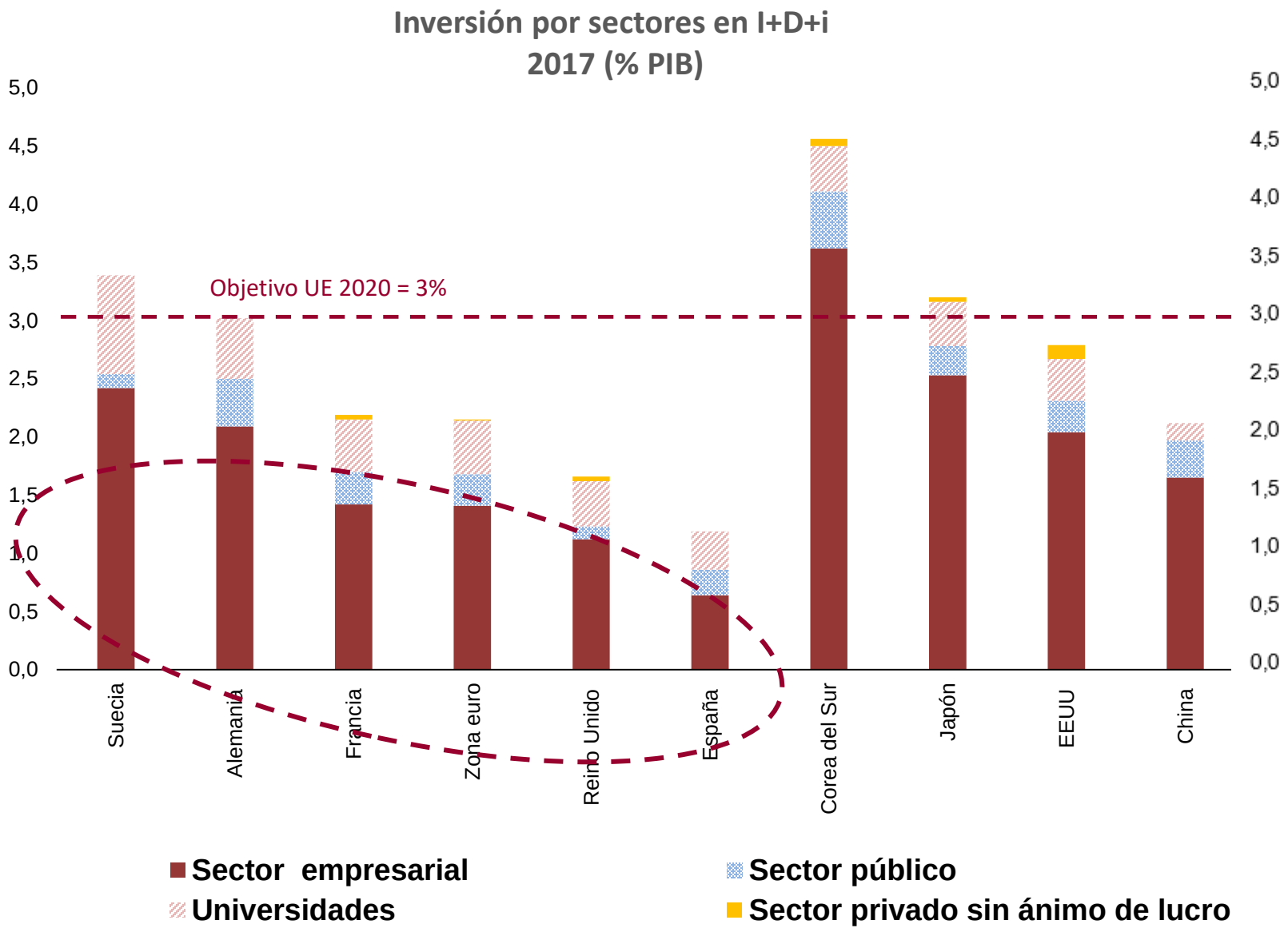
b. ¿Cómo se encuentra la inversión en capital intangible en España?

i) La inversión pública en I+D+i está en niveles similares a los de países homólogos…



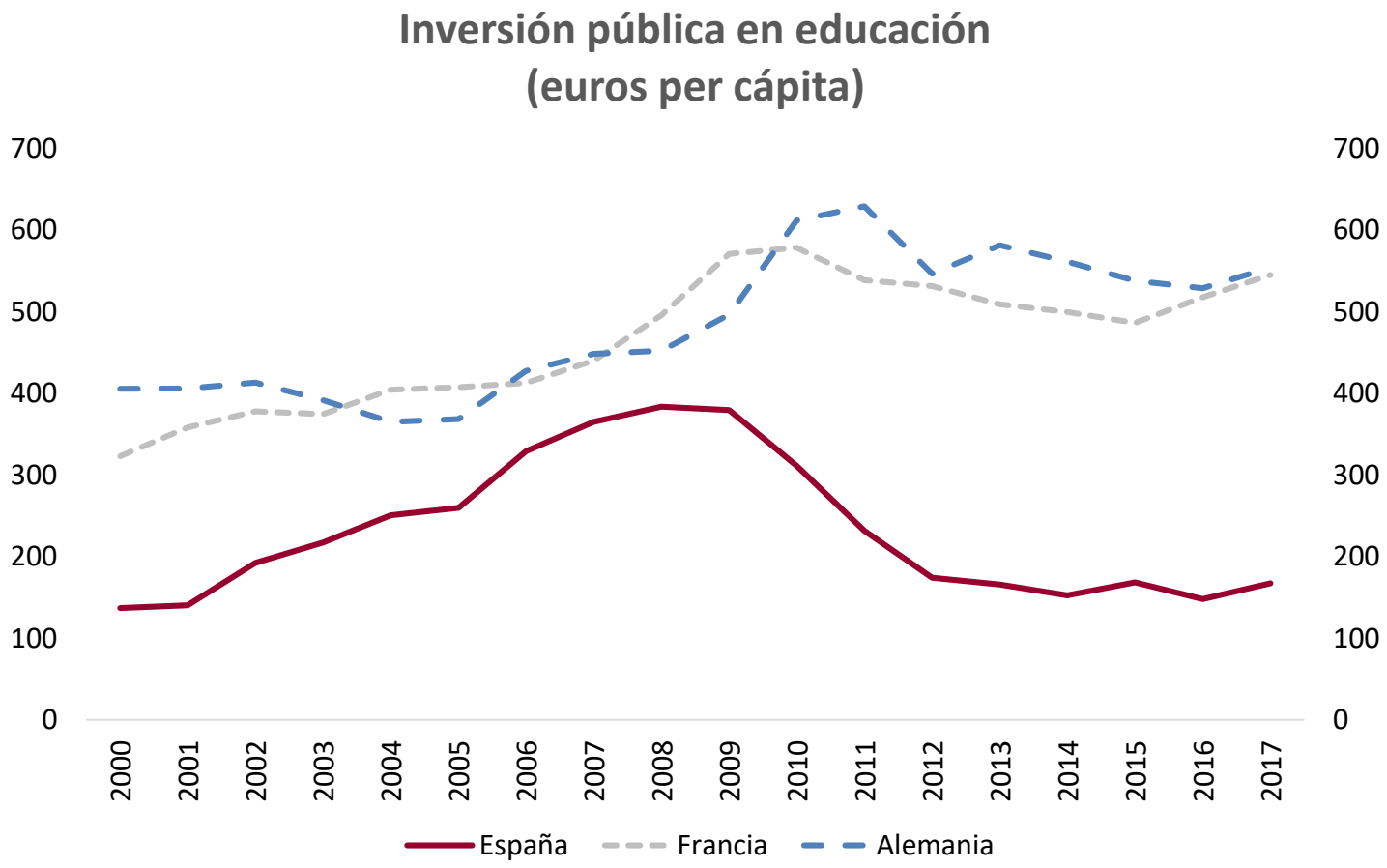
Fuente: COFOG

… si bien tenemos una baja inversión privada en I+D+i



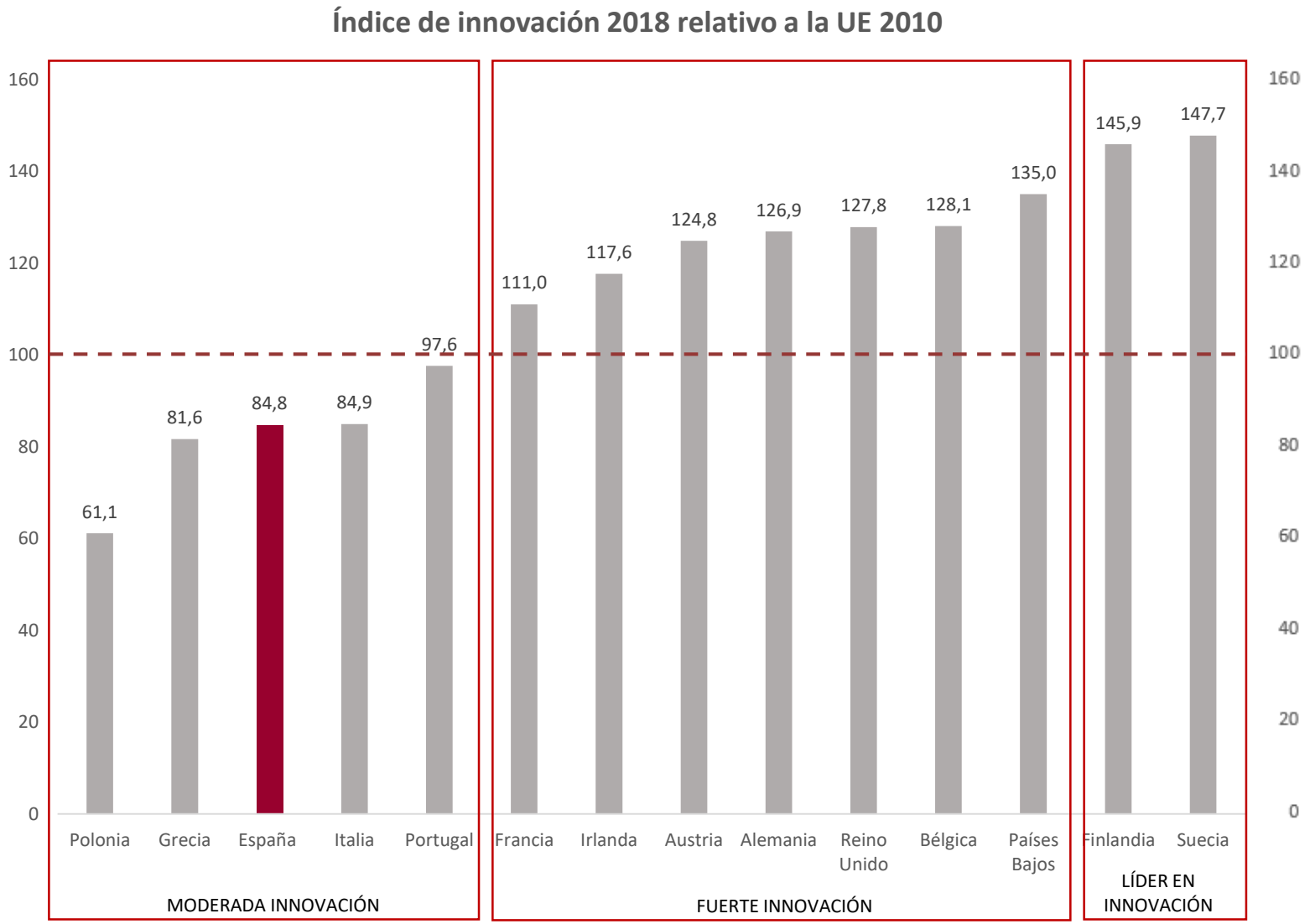
Fuente: Eurostat

ii) La inversión en educación se ha ido reduciendo y se sitúa por debajo de nuestros homólogos



Fuente: COFOG

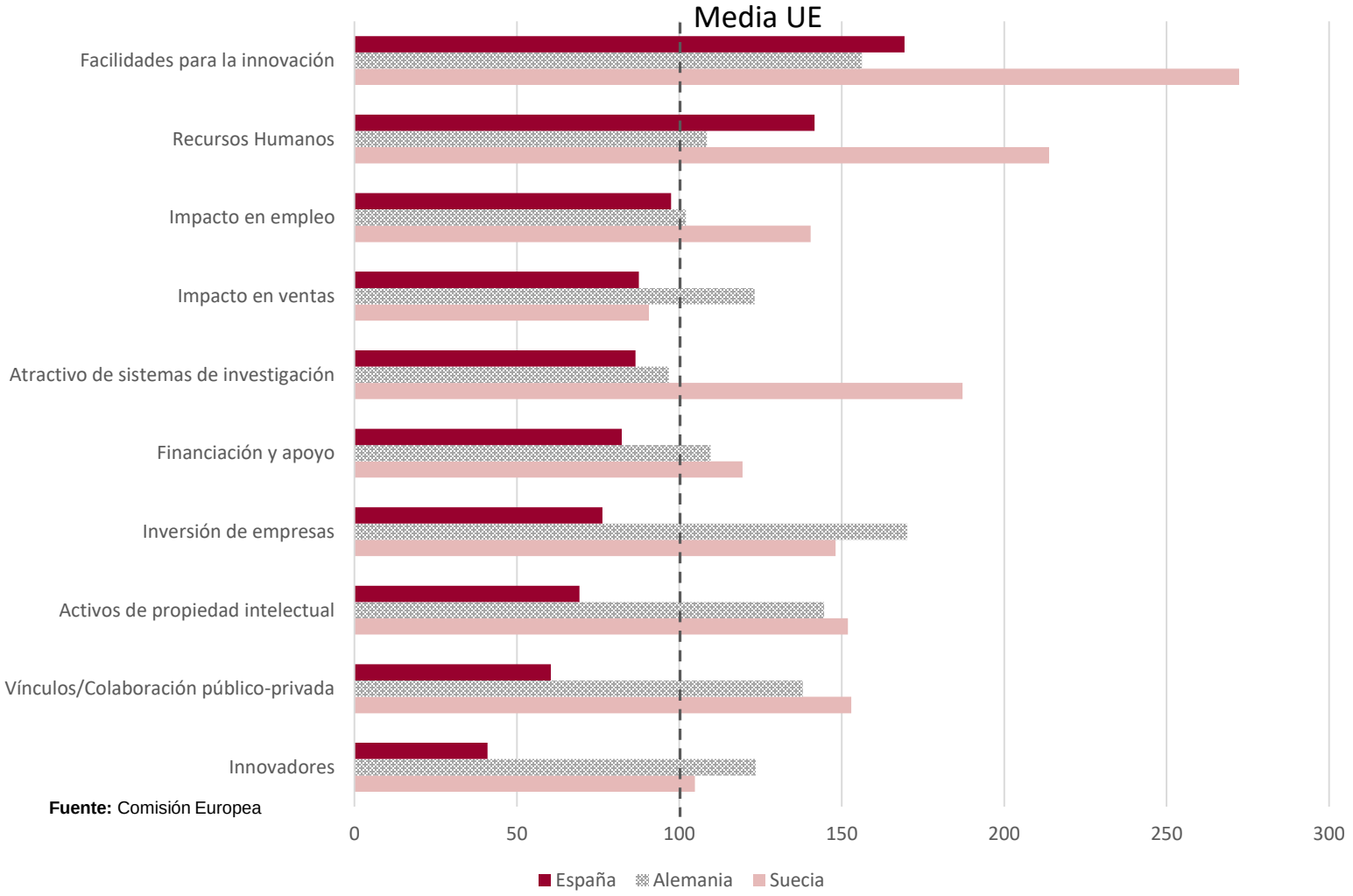
c. Implicaciones: España está por debajo de la media europea en innovación



Fuente: Comisión Europea

Necesaria una estrategia integral de promoción del I+D+i…

Posición relativa de España vs. Alemania y Suecia (2018)



Fuente: Comisión Europea

… que vaya más allá de la mera inversión pública directa. El foco ha de ser movilizar la iniciativa privada: marco regulatorio, financiación y colaboración público-privada como factores clave

1. Evolución de la inversión pública

2. ¿Dónde se ha invertido en España?

3. Cambio de enfoque

a. Paso de la macro a la micro: Spending Review

b. Spending Review infraestructuras

c. Spending Review becas universitarias

d. Spending Review promoción de talento y empleabilidad en I+D+i

3. Ante las limitaciones presupuestarias y la necesidad de maximizar el impacto de las inversiones en el bienestar social

Pasar de un enfoque macroeconómico de modelos de crecimiento sin conclusiones determinantes

A una evaluación completa de las políticas de inversión pública: diversas dimensiones

Enfoque microeconómico: selección de proyectos e inversiones eficientes

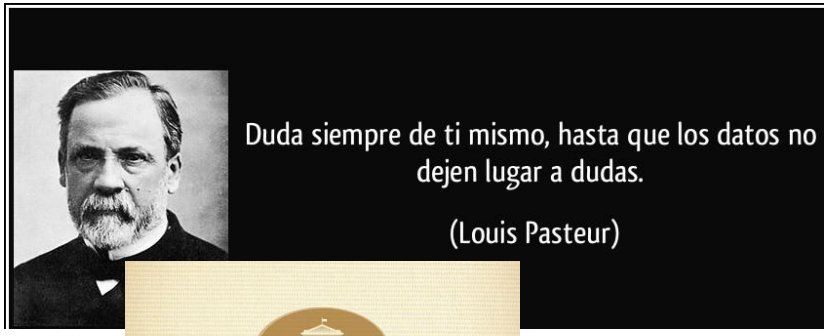
Spending Review y análisis de microdatos

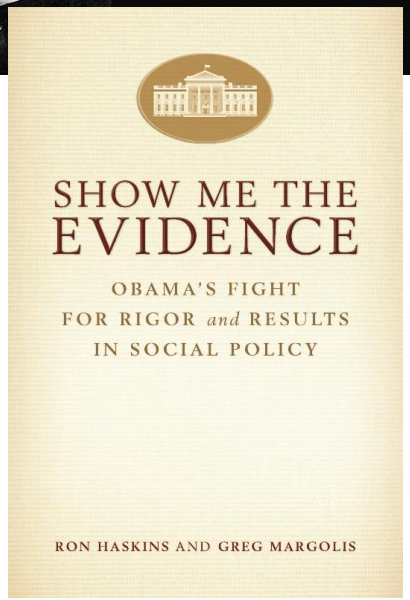
a. Es necesario avanzar hacia la toma de decisiones basadas en la evidencia

- **España cuenta con una gran riqueza de datos administrativos y económicos pero hay problemas para explotarlos**
  - Están dispersos entre distintos organismos que no se comunican entre sí y que no colaboran (no hay cesión)
  - Problema agudizado por la estructura regional
  - Los datos están orientados a la gestión y no a la investigación
- **Existen temores relativos a la salvaguarda de la confidencialidad**
- **Falta una cultura de acceso a los datos para investigación: España se estaba quedando atrás en estas iniciativas**

Los países nórdicos, Francia y los anglosajones llevan gran ventaja:

- Commission on Evidence Based Policymaking creada por Barack Obama
- What Works Network de Reino Unido





1. Evolución de la inversión pública

2. ¿Dónde se ha invertido en España?

3. Cambio de enfoque

a. Paso de la macro a la micro: Spending Review

b. Spending Review infraestructuras

c. Spending Review becas universitarias

d. Spending Review promoción de talento y empleabilidad en I+D+i

El Spending Review encargado a la AIReF es un paso en la buena dirección

- **La UE recomendó a España una evaluación integral del gasto** que el gobierno encargó a la AIReF
- Basada en los **principios del Eurogrupo**
- Países que también recibieron esta recomendación: **Bélgica, Francia, Malta, Portugal**
- **En el caso de España, es muy ambiciosa**
  - *"Realizar una revisión integral del gasto para **mejorar la eficiencia**"*
- **El Gobierno, en su Plan Presupuestario para 2017,** adelantó su intención de hacer el encargo a la AIReF

- **No es práctica común entre las IFI** pero hay un número reducido (CBO, CPB..) con un enfoque positivo y con probada capacidad de evaluación
- La **experiencia evaluadora pública y privada en España** evidenciaba **la falta de candidatos claros** para realizar el "tipo" de evaluaciones demandada y necesaria
  - Existencia de **potenciales candidatos** sobre el papel pero con un pobre track record
  - No había auténtica **cultura de evaluación** en las instituciones tradicionales

Spending Review
Evaluación basada en evidencia y creciente recurso a microdatos

1. Evolución de la inversión pública

2. ¿Dónde se ha invertido en España?

3. Cambio de enfoque

a. Paso de la macro a la micro: Spending Review

b. Spending Review infraestructuras

c. Spending Review becas universitarias

d. Spending Review promoción de talento y empleabilidad en I+D+i

Encargos a la AIReF: ¿dónde existe margen de mejora?

MANDATO PLURIANUAL DEL GOBIERNO: SPENDING REVIEW

Fase 1 Spending Review (2018) 18.100 M€ (1,5% del PIB)

1	Evaluación de estrategia y procedimiento en la concesión de subvenciones	
2	Medicamentos dispensados a través de receta médica	10.170 M€
3	Políticas activas de empleo	6.000 M€
4	Becas de educación universitarias	900 M€
5	Promoción de talento y empleabilidad en I+D	310 M€
6	Apoyo a la competitividad empresarial	540 M€
7	Sociedad Estatal Correos y Telégrafos	180 M€

Fase 2 Spending Review (2019) 70.000 M€ (6% PIB)

1	Gasto hospitalario	7.080 M€
2	Bonificaciones a la contratación	2.300 M€
3	Infraestructuras de transporte	5.500 M€ flujo* *110.000 M€ stock
4	Beneficios fiscales	55.000 M€

Pendiente de definición: fase 3 Spending Review (2020)

OTROS ENCARGOS DEL GOBIERNO CENTRAL

Estudio sobre **renta mínima**

1. Evolución de la inversión pública

2. ¿Dónde se ha invertido en España?

3. Cambio de enfoque

a. Paso de la macro a la micro: Spending Review

b. Spending Review infraestructuras

c. Spending Review becas universitarias

d. Spending Review promoción de talento y empleabilidad en I+D+i

Encargos a la AIReF: ¿dónde existe margen de mejora?

ENCARGOS ESPECÍFICOS DE GOBIERNOS REGIONALES

Estudios finalizados	Estudios en curso
Cantabria: estudio del sector público empresarial y fundacional	**Andalucía**: estudio sobre Universidades
Cataluña: valoración de la resolución anticipada de la concesión para la construcción y explotación del eje viario “Eix Transversal (C-25)”	**Castilla y León:** unidad de evaluación y evaluación de algunas políticas públicas

Además, hay otros posibles encargos en fase de estudio

1. Evolución de la inversión pública

2. ¿Dónde se ha invertido en España?

3. Cambio de enfoque

a. Paso de la macro a la micro: Spending Review

b. Spending Review infraestructuras

c. Spending Review becas universitarias

d. Spending Review promoción de talento y empleabilidad en I+D+i

b. Un caso concreto en curso: Spending Review de Infraestructuras de Transporte

I. Análisis general del marco de inversión en infraestructuras del transporte con tres objetivos

a. **Evaluar el marco legal y las herramientas** analíticas existentes que respaldan la toma de decisiones sobre inversiones en infraestructura de transporte en España, incluida la evaluación comparativa con países seleccionados

b. **Evaluación de la infraestructura de transporte en España y el impacto** económico, social y ambiental de las inversiones en infraestructura de transporte durante el período 1986-2018

c. **Desarrollar una metodología para evaluar el impacto** económico, social y ambiental de las inversiones en infraestructura de transporte y las transferencias destinadas a aumentar la conectividad y reducir los costos de movilidad

II. Análisis coste beneficio

a. Las inversiones en **alta velocidad ferroviaria**

b. Inversiones en **cercanías**

c. **Subvenciones** destinadas a garantizar un nivel adecuado de **conectividad entre los territorios no peninsulares (Baleares, Canarias, Ceuta y Melilla)** y la España continental para facilitar la movilidad de los residentes en estos territorios

1. Evolución de la inversión pública

2. ¿Dónde se ha invertido en España?

3. Cambio de enfoque

a. Paso de la macro a la micro: Spending Review

b. Spending Review infraestructuras

c. Spending Review becas universitarias

d. Spending Review promoción de talento y empleabilidad en I+D+i

Elementos diferenciales del análisis de la AIReF

1. Bases de datos nunca antes analizadas

- Inversiones detalladas por tramos de alta velocidad
- Viajeros origen destino desde 1992
- Estudio de la movilidad interprovincial basado en datos de teléfonos móviles
- Base de datos de 127 millones de registros de viajes interinsulares e intrainsulares subvencionados desde 2008

2. Evaluación ex post de inversiones con datos reales de oferta y demanda

3. Análisis documental del proceso de toma de decisiones a lo largo de ciclo de vida del proyecto

4. Consulta a los stakeholders

5. Benchmarking internacional por la OCDE

1. Evolución de la inversión pública

2. ¿Dónde se ha invertido en España?

3. Cambio de enfoque

a. Paso de la macro a la micro: Spending Review

b. Spending Review infraestructuras

c. Spending Review becas universitarias

d. Spending Review promoción de talento y empleabilidad en I+D+i

Dos casos ya finalizados:
c. Spending review becas universitarias

Objetivo

Analizar la eficiencia y eficacia del sistema estatal de becas universitarias y ofrecer propuestas para mejorarlo

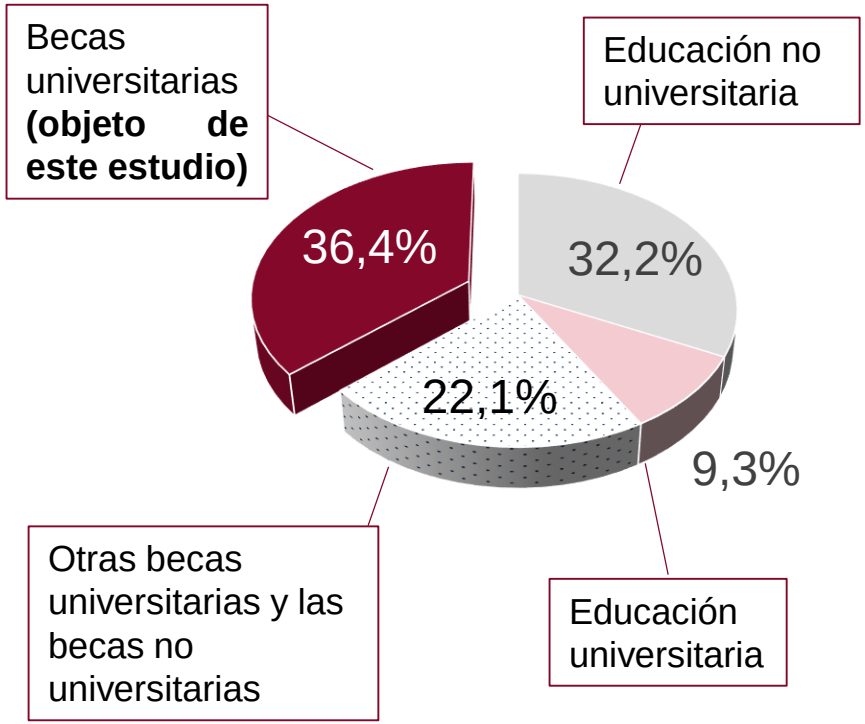
Objeto de estudio

- Becas universitarias del Ministerio de Educación y Formación Profesional y del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades
- Aprox. 2.200 euros año/estudiante

445.000 estudiantes la solicitan

~ 300.000 la disfrutan
22% población universitaria

Tipos de gasto en educación del MEFP (% sobre el total)



Fuente: Sistema Estatal de Indicadores de la Educación, MEFP

1. Evolución de la inversión pública

2. ¿Dónde se ha invertido en España?

3. Cambio de enfoque

a. Paso de la macro a la micro: Spending Review

b. Spending Review infraestructuras

c. Spending Review becas universitarias

d. Spending Review promoción de talento y empleabilidad en I+D+i

Elementos diferenciales del análisis llevado a cabo por la AIReF

Base de datos extraída del Sistema Integrado de Información Universitaria- SIIU

¿Qué contiene nuestra base de datos?

57 variables del SIIU
Periodo temporal: **2010/11 hasta 2015/16**
Cada curso ~**1.500.000 estudiantes**

Encuesta dirigida a estudiantes de grado y máster en universidades públicas y privadas de toda España

Han participado:

73 universidades (~85% del total de universidades)
~22.000 estudiantes universitarios

Metodología utilizada en el análisis llevado a cabo por la AIReF

- **Revisión documental**- planes estratégicos y disposiciones generales, estudios de los efectos de las becas, documentos de cifras educativas publicados por el MEFP, OCDE, Eurostat, entre otros
- **Encuestas**- mediante cuestionarios web a estudiantes universitarios
- **Entrevistas** -semiestructuradas
- **Análisis de datos** –técnicas de evaluación de impacto
- **Identificación de las mejores prácticas internacionales**
- **Design Thinking-Metodología Persona**– se intenta entender los factores críticos a la hora de tomar la decisión de si cursar/continuar estudios universitarios

1. Evolución de la inversión pública

2. ¿Dónde se ha invertido en España?

3. Cambio de enfoque

a. Paso de la macro a la micro: Spending Review

b. Spending Review infraestructuras

c. Spending Review becas universitarias

d. Spending Review promoción de talento y empleabilidad en I+D+i

¿Cuáles fueron los principales hallazgos?

Diseño del sistema de becas

- Poca información y orientación sobre la existencia de becas
- No se han actualizado los requisitos económicos desde el curso 2010-2011
- Reducido número de umbrales de renta familiar
- Cuantía de la beca residencia insuficiente

Implementación

- La beca se recibe durante el segundo cuatrimestre
- Dificultades para las unidades de gestión en la comprobación de requisitos generales y económicos
- Ausencia de un portal único con todas las becas

Evaluación de impacto

- Las becas son un elemento clave para poder estudiar en la universidad para las familias más vulnerables
- No tiene efectos en continuar el segundo año de carrera
- Influye modestamente en el rendimiento académico
- Favorece la consecución del título si se recibe alguna beca a partir de segundo curso

1. Evolución de la inversión pública

2. ¿Dónde se ha invertido en España?

3. Cambio de enfoque

a. Paso de la macro a la micro: Spending Review

b. Spending Review infraestructuras

c. Spending Review becas universitarias

d. Spending Review promoción de talento y empleabilidad en I+D+i

¿Cuáles fueron las principales propuestas?

Diseño del sistema de becas	Implementación
1. Reconsiderar y actualizar los umbrales actuales de renta	1. Adelantar la convocatoria
2. Replantearse la utilización de los requisitos de patrimonio	2. Portal de solicitud única para todas las becas
3. Aumento de la cuantía de la beca de residencia	
4. Cubrir las necesidades de información	

El Consejo de Ministros de 12 julio 2019 se comprometió a implementar estas propuestas y se invitó a la AIReF al Observatorio de Becas y Ayudas al Estudio y Rendimiento Académico

1. Evolución de la inversión pública

2. ¿Dónde se ha invertido en España?

3. Cambio de enfoque

a. Paso de la macro a la micro: Spending Review

b. Spending Review infraestructuras

c. Spending Review becas universitarias

d. Spending Review promoción de talento y empleabilidad en I+D+i

d. Evaluación de las ayudas a la investigación

Objeto de estudio

Programa Estatal de Promoción del Talento y su Empleabilidad en I+D+i

310 M€

Foco en ayudas más importantes: 150 M€

1. Las ayudas predoctorales para la **Formación de Personal Investigador** (doctores), **FPI**
2. Los contratos posdoctorales **Ramón y Cajal**

Principales conclusiones

Ayudas FPI

1) **Impacto positivo** sobre terminar el **doctorado**
2) **Impacto limitado** sobre la **producción científica**
3) A corto plazo, parece conducir a **peores resultados** en aspectos de la **vida laboral**

Ayudas "Ramón y Cajal"

Impacto positivo sobre la producción científica y a la hora de encontrar empleo y obtener un mejor salario

Principales recomendaciones (globales)

1. **Mejorar la accesibilidad a la información de las ayudas**
2. **Rediseñar el calendario de las ayudas**
3. **Revisar la cobertura en la etapa posdoctoral**
4. **Promover oportunidades en el sector privado**
5. **Ajustar las cuantías de las ayudas para tener en cuenta la evolución del coste de vida**
6. **Revisión de los criterios de concesión de las ayudas FPI**

Conclusiones

- **Orientación tradicional de la inversión pública española hacia infraestructuras difícil de mantener en el futuro. Restricciones:**
  - Fiscales: deuda, déficit y ausencia de *golden rules*
  - Financieras: financiación bancaria y de fondos europeos más limitada
  - Stock de capital ya elevado y por encima de la media de la zona euro:
    - Costes de mantenimiento elevados
    - Impacto económico dudoso

- **Sin embargo, España a la cola** en variables claves para el crecimiento y bienestar: **capital intangible e innovación**

- **Un buen desempeño económico pasa por algo más que la mera acumulación de capital físico**

- **Y las propias política públicas no se pueden reducir tampoco a una simple aportación de recursos financieros**

- **Es pertinente una evaluación completa y rigurosa de las políticas de inversión pública. Y a nivel más micro hay enorme margen para mejorar los análisis y procedimientos de selección de inversiones**
  - Los **Spending Review** son un paso en la buena dirección e incorporan recomendaciones

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

www.airef.es

@AIReF_es