

Traducción
El desafío del gasto en infraestructura
Project Syndicate

7 de diciembre de 2020

Kenneth Rogoff¹

En general los macroeconomistas están de acuerdo en que el gasto en infraestructura productiva es bienvenido después de una profunda recesión, especialmente cuando las tasas de interés están en mínimos históricos. Pero en las economías avanzadas, cualquier proyecto nuevo generalmente requiere navegar por problemas difíciles de derecho de paso, preocupaciones ambientales y objeciones de ciudadanos aprensivos.

CAMBRIDGE - Las noticias alentadoras sobre tratamientos antivirales más efectivos y vacunas prometedoras están alimentando un optimismo cauteloso de que los países ricos, al menos, podrían domar la pandemia de COVID-19 para fines de 2021. Por ahora, sin embargo, mientras una brutal segunda ola cae en cascada alrededor del mundo, un alivio amplio y robusto sigue siendo esencial. Los gobiernos deberían permitir que la deuda pública aumente aún más para mitigar la catástrofe, incluso si hay costos a más largo plazo. Pero, ¿de dónde vendrá el nuevo crecimiento, ya tibio en las economías avanzadas antes de la pandemia?

Los macroeconomistas de todo tipo están de acuerdo en general en que el gasto en infraestructura productiva es bienvenido después de una profunda recesión. Hace mucho que comparto esa opinión, al menos para proyectos realmente productivos. Sin embargo, el gasto en infraestructura en las economías avanzadas ha estado disminuyendo de forma intermitente durante décadas. (China, que se encuentra en una etapa de desarrollo muy diferente, es por supuesto otra historia completamente diferente). Estados Unidos, por ejemplo, gastó solo el 2.3% del PIB (\$ 441 mil millones) en infraestructura de transporte y agua en 2017, una proporción menor que en cualquier momento desde mediados de la década de 1950.

Quizás esta renuencia a aceptar la inversión en infraestructura esté a punto de desaparecer. El presidente electo de Estados Unidos, Joe Biden, se ha comprometido a convertirlo en una prioridad, con un fuerte énfasis en la sostenibilidad y la lucha contra el cambio climático. El paquete de estímulo propuesto por la Unión Europea por valor de 1,8 billones de euros (2,2 billones de dólares), que comprende el nuevo presupuesto de siete años de 1,15 billones de euros y el fondo de recuperación de la próxima generación de la UE de 750.000 millones de euros, tiene un componente de infraestructura importante, que beneficia especialmente a los estados miembros del sur económicamente más débiles. Y el ministro de Hacienda del Reino Unido, Rishi Sunak, ha establecido una ambiciosa iniciativa de infraestructura de £ 100 mil millones (\$ 133 mil millones), que incluye el establecimiento de un nuevo banco nacional de infraestructura.

¹ Kenneth Rogoff, profesor de Economía y Políticas Públicas de la Universidad de Harvard y ganador del Premio Deutsche Bank de Economía Financiera en 2011, fue el economista jefe del Fondo Monetario Internacional de 2001 a 2003. Es coautor de *This Time is Different: Eight Siglos de locura financiera* y autor de *The Curse of Cash*.

Dada la infraestructura en decadencia de muchos países y los costos de endeudamiento récord bajos, todo esto parece muy prometedor. Pero, después de la crisis financiera de 2008, los macroeconomistas consideraron universalmente el caso del gasto en infraestructura como particularmente convincente también, y la experiencia aconseja cautela acerca de suponer un impulso significativo al crecimiento a largo plazo esta vez. Los microeconomistas, que analizan los costos y beneficios de la infraestructura proyecto por proyecto, han sido más prudentes durante mucho tiempo.

Por un lado, como señaló hace un cuarto de siglo el fallecido economista y exgobernador de la Junta de la Reserva Federal de EE. UU. Edward Gramlich, la mayoría de los países desarrollados ya han construido proyectos de infraestructura de alto rendimiento, desde carreteras y puentes interestatales hasta sistemas de alcantarillado. Aunque no encuentro este argumento del todo convincente - parece que hay un gran potencial no realizado para mejorar la red eléctrica, proporcionar acceso universal a Internet, descarbonizar la economía y llevar la educación al siglo XXI - los macroeconomistas no deberían apresurarse a descartarlo.

El argumento de Gramlich tiene fuertes paralelos con la tesis de Robert J. Gordon de que el estallido de nuevas ideas productivas que generaron un crecimiento masivo en los siglos XIX y XX ha perdido fuerza desde la década de 1970. Algunos macroeconomistas destacados, incluida la experta en finanzas públicas Valerie Ramey, piensan que está lejos de ser obvio que Estados Unidos tenga un nivel subóptimo de capital público.

Es cierto que la Sociedad Estadounidense de Ingenieros Civiles en 2017 otorgó a la infraestructura de EE. UU. Una calificación general D +. Pero en la medida en que esta evaluación desfavorable refleje la realidad, probablemente se deba más a una inversión insuficiente en mantenimiento y reparación, particularmente de puentes, que a una falla en la construcción, digamos, de un enlace ferroviario de alta velocidad entre Los Ángeles y San Francisco. De hecho, los especialistas en finanzas públicas coinciden en gran medida en que, en las economías avanzadas, el mantenimiento y la reparación ofrecen el mayor rendimiento de la inversión en infraestructura. (Esto está lejos de ser el caso de las economías de mercados emergentes, donde una clase media floreciente dedica una parte sustancial de sus ingresos al transporte).

Incluso más allá de la viabilidad y la conveniencia tecnológicas, quizás el mayor obstáculo para mejorar la infraestructura en las economías avanzadas es que cualquier proyecto nuevo generalmente requiere navegar por problemas difíciles de derecho de paso, preocupaciones ambientales y objeciones de ciudadanos aprensivos que representan una variedad de intereses. El proyecto de la autopista "Big Dig" en mi ciudad natal de Boston, Massachusetts, fue uno de los proyectos de infraestructura más costosos de la historia de Estados Unidos.

Se proyectó originalmente que el plan costaría \$ 2.6 mil millones, pero la cuenta final aumentó a más de \$ 15 mil millones, según algunas estimaciones, durante los 16 años de construcción. Esto fue menos el resultado de la corrupción que de subestimar el poder de negociación de varios grupos de interés. La policía requirió pagos sustanciales de horas extras, los vecindarios afectados

exigieron insonorización y pagos complementarios, y la presión para crear empleos condujo a un exceso de personal.

La construcción del metro de la Segunda Avenida de la ciudad de Nueva York fue una experiencia similar, aunque en una escala un poco menor. En Alemania, el nuevo aeropuerto de Berlín Brandenburg abió recientemente con nueve años de retraso y tres veces el costo inicial estimado.

Todos estos proyectos pueden tener un buen valor, pero el patrón de sobrecostos que destacan debería atenuar la opinión de que cualquier proyecto de infraestructura debe ser un ganador en una era de tarifas muy bajas. Además, una inversión en infraestructura mal considerada podría generar costos a largo plazo, desde daños ambientales hasta requisitos de mantenimiento excesivos.

El caso para aumentar el gasto en infraestructura en el entorno actual de bajas tasas de interés sigue siendo convincente, pero se necesitará una considerable experiencia tecnocrática para ayudar a comparar proyectos y proporcionar evaluaciones de costos realistas. La creación de un banco de infraestructura nacional al estilo del Reino Unido (una idea que había propuesto el ex presidente de Estados Unidos, Barack Obama) es un enfoque sensato. Sin eso, es probable que el reciente estallido de entusiasmo por la infraestructura sea una oportunidad perdida.