

Idees bàsiques per millorar l'execució de les infraestructures

Joan Oriol Prats

147

Introducció

Les infraestructures són un element essencial per transformar el nostre model de competitivitat i fer més compatibles creixement econòmic i desenvolupament de l'estat del benestar. Per una banda, les infraestructures de transport, d'energia i de telecomunicacions són bàsiques per a la competitivitat de l'economia catalana, la creació de noves oportunitats de negoci i per organitzar la cadena de valor de les empreses de manera més eficient. D'altra banda, les infraestructures de serveis públics, com les educatives i les sanitàries, són imprescindibles tant per millorar el nostre model social com la productivitat dels treballadors. Per tant, les oportunitats de treball i de negoci que generen les infraestructures no només són vitals per a l'increment de la productivitat, sinó també per millorar l'equitat i justícia social.

En el transcurs del 2007, diversos episodis han posat de manifest el dèficit d'inversió i de qualitat, especialment de les infraestructures de transport i energètiques del país. L'aturada elèctrica del mes d'agost, els problemes amb els trens de rodalies o l'endarreriment de l'obra del Tren d'Alta Velocitat (TAV) són exemples d'un dèficit de caràcter històric i estructural. És generalitzada l'opinió que la inversió de l'Estat en infraestructures a Catalunya ha estat insuficient donades les necessitats econòmiques i socials del país, i clarament ineficient tant per Catalunya com per la resta de l'Estat²⁵. Fins ara, la inversió no ha reflectit el pes relatiu de cada CCAA en el PIB i ha penalitzat sobretot a les empreses industrials més dependents de les xarxes de transport, limitant el seu potencial de creixement i de creació de treball.

²⁵ Com que l'elasticitat en termes de PIB del capital públic a Catalunya és més elevada que a la resta d'Espanya, una inversió pública en infraestructures sistemàticament per sota del pes de Catalunya en el seu PIB ha generat pèrdues al conjunt de l'Estat.

Com que les infraestructures no es posen en marxa d'un dia per l'altre ni per un únic agent, les responsabilitats del dèficit actual són compartides per diferents empreses, associacions i nivells de govern. Per aquest mateix motiu, la política d'infraestructures no es podrà formular i implantar per un únic actor, sinó que serà imprescindible l'acció concertada i la complicitat entre partits polítics, empreses i societat civil per capgirar una tendència de llarga durada i de greus conseqüències per a la competitivitat i el benestar de Catalunya.

148

Al 2007, com a conseqüència directa de l'aprovació de l'Estatut, també han començat a canviar les coses. Després de l'acord entre la Generalitat i l'Administració General de l'Estat per aplicar la disposició addicional 3a de l'Estatut d'Autonomia²⁶ i de l'esforç inversor continuat que des de 2003 està realitzant el govern de la Generalitat, Catalunya compta per fi amb els recursos econòmics necessaris per dur a terme les polítiques d'infraestructures que necessita el país. Els pressupostos del 2008 i els compromisos derivats de la disposició addicional 3a suposen un volum de 5.906 i 4.021 M€ respectivament, el que en conjunt suposa el 5% del PIB català. Des d'una perspectiva històrica, aquesta és una xifra extraordinàriament elevada.

No obstant això, queden moltes coses per davant. És precisament en aquests moments en que el bon govern és clau per garantir que els recursos econòmics aconseguits es traslladin de manera eficient en les infraestructures que el país necessita. La bona execució es converteix ara en el repte clau de les polítiques d'infraestructures. Els recursos econòmics s'han de complementar amb capacitats de diàleg i de bona administració i gestió. Només si es desenvolupen aquestes capacitats es podran superar els bloquejos per part de grups d'interès partidista, introduir noves fórmules de finançament més eficients, i realitzar un bon seguiment i inspecció dels acords i els contractes.

L'èxit provindrà de l'excel·lència en la coordinació entre la disponibilitat de recursos i la capacitat per licitar i executar els nous projectes. Malgrat hi ha evidents economies d'escala en la gestió de les infraestructures, les capacitats de gestió existents i els models de finançament s'han d'adaptar a les noves dotacions de recursos i als nous projectes. La coordinació entre recursos i capacitats requerirà tant de noves fórmules participatives,

²⁶ L'acord Solbes – Castells, implica un increment del 25,9% de les inversions previstes pel 2007 (827 M€ més) i, per al conjunt dels 7 anys acordats, més de 30.000 M€ d'inversions (a preus constants de 2007). Aquestes són quantitats superiors a les que demanaven institucions com la Cambra de Barcelona.

com de nous models de finançament que garanteixin la sincronia i l'aprofitament dels coneixements i les habilitats de tots els actors implicats (administracions, empreses, ciutadans, etc.).

1. La creació d'aliances i la superació d'interessos partidistes per a l'execució de les infraestructures: de l'aquí no a l'aquí sí.

149

La transició cap a un model de creixement basat en activitats de més valor afegit no es pot realitzar sense una major inversió en infraestructures. Aquesta nova inversió genera noves oportunitats econòmiques i de negoci, però també suposa noves actuacions sobre el territori que afecten el paisatge, el mediambient i diversos interessos particulars. Per aquest motiu, les polítiques d'infraestructures tenen tants aliats com opositors i el diàleg entre ambdós és clau en l'execució ràpida i eficient.

Els beneficis de la inversió recauen tot sovint en interessos difosos o en empreses amb menys capacitat de movilització social. Per exemple, la inversió en infraestructures genera noves oportunitats de negoci en sectors com la logística o el turisme i permet que les empreses industrials i de serveis tinguin més possibilitats d'organitzar les seves operacions de forma més econòmica. Altres beneficis de la inversió en infraestructures deriven dels seus efectes sobre l'ocupació; per exemple, l'obra civil pot contribuir enormement a amortir els efectes sobre l'ocupació de la desacceleració actual de la construcció residencial.

En canvi, els costos d'inversió els pateixen territoris, empreses o col·lectius concrets i, per aquest motiu, sovint els ajuntaments o els barris són els principals opositors a moltes grans infraestructures. Aquest ha estat el cas de la línia de Molt Alta Tensió (MAT) o el traçat Sants - Segrera del Tren d'Alta Velocitat (TAV). Però també hi ha d'altres casos més particulars protagonitzats per associacions de tipus mediambiental o ciutadanes. Les infraestructures econòmiques no són les úniques que generen rebuig, d'altres infraestructures com les presons o els abocadors també reben l'oposició per altres motius. Encara que els grups opositors són d'utilitat per posar de relleu mancances dels projectes i fan servir arguments legítims i molts cops ben fonamentats tècnicament, la seva acció sovint respon només a una cara de la moneda, vinculada a territoris particulars i corre el risc de jugar en contra d'interessos més generals.

Per evitar aquests problemes i afrontar de manera equilibrada el conflicte entre l'interès particular i el general, és necessari que la planificació segueixi un procés de diàleg i es promogui el consens entre els agents econòmics i socials dels territoris afectats. Aquest diàleg pot prendre la forma d'un Pacte Nacional per a les Infraestructures, però també d'un diàleg més *ad hoc*, que s'adapti al projecte en concret. El veritablement important és que es disposin els mecanismes i, quan abans millor, es desenvolupi una forma participada de projectar les inversors que, poc a poc, s'institucionalitzi i formi part de la manera de fer les coses en aquesta matèria.

Però, cal tenir en compte que la participació no pot néixer de la nit al dia, sinó que en gran part és fruit de l'hàbit i de les costums. En certa manera, s'ha de crear una cultura de la participació i la responsabilitat. Per aquest mateix motiu, tampoc es pot esperar que funcioni de manera immediata. Ans el contrari, l'obligació de la participació pot provocar, en el curt termini, dilacions dels projectes. Cal començar a treballar amb metodologies que, a mig i llarg termini, evitin les resistències del territori, creant aliances i compensant quan sigui necessari als afectats.

Cal afavorir la gestió conjunta dels projectes d'elevada repercussió social per part de les diferents administracions implicades. D'una banda, és important la coordinació entre la Generalitat i els ens locals. Existeixen experiències en curs que, com els governs territorials de salut, poden servir de proves pilots que, més endavant, es poden fer servir per executar l'obra civil. D'altra banda, la participació de les agrupacions ciutadanes també és fonamental. I en aquest aspecte s'està avançant menys i cal començar a dissenyar els mecanismes per millorar el consens sobre els projectes d'infraestructures.

En aquest procés juga un paper fonamental la responsabilitat política i la dels mitjans de comunicació. Massa sovint, l'oposició a les grans infraestructures respon més a estratègies de caràcter electoral que de país. Per exemple, bona part de l'oposició a la MAT prové de més de trenta ajuntaments governats per CIU, mentre que l'oposició al govern de l'Ajuntament de Barcelona s'ha posicionat en contra del traçat de l'AVE després d'haver-lo aprovat un any abans. En situacions com aquesta, la classe política ha d'estar més a l'alçada i els mitjans de comunicació han de distingir clarament entre posicionaments de representació ciutadana dels que es fan amb finalitats partidistes.

2. La importància d'empreses i ciutadans en els nous models que es necessiten per finançar les infraestructures

L'augment previst de la demanda i l'ús d'infraestructures fruit dels canvis demogràfics i del creixement de l'ocupació s'ha de conjugar amb la reducció dels fons europeus i una major disciplina fiscal²⁷. En aquesta nova situació, caldrà incorporar el sector privat i l'usuari en el finançament de les infraestructures per garantir l'execució i la sostenibilitat financera. Cal evitar la demagògia i el populisme al respecte, la UE fa temps que adverteix de la importància de la participació del sector privat en el finançament de les inversions en transport, així com de la necessitat de basar part del finançament en l'usuari i no tot en el contribuent²⁸.

151

El paper del sector públic seguirà essent bàsic per finançar la inversió, especialment la no rentable econòmicament en el curt termini, així com per donar confiança al mercat mitjançant una regulació creïble i una gestió pública de qualitat. En la darrera dècada, el sector públic ha estat el principal finançador de les infraestructures de transport a Espanya (96% de les infraestructures finançades pel sector públic) i també a Catalunya (88%).²⁹

La incorporació del sector privat en el finançament de les infraestructures públiques s'ha anat introduint progressivament. A través de mecanismes com la concessió, el peatge a l'ombra o els drets de superfície, el sector privat cada cop té un protagonisme més gran pel que fa a la inversió en infraestructures. Avui en dia, l'elevada capacitat d'inversió de les empreses de construcció i les concessionàries i el cicle econòmic (reducció esperada de la rendibilitat de la vivenda residencial i augment moderat dels tipus d'interès), fa que la inversió en infraestructures de transport, obra civil, o vivenda de promoció oficial sigui més rentable per al sector privat.

Després de diversos anys de fort creixement, les empreses constructores i concessionàries disposen d'una bona capacitat d'inversió. El dinamisme i el volum de la construcció i la

²⁷ Per exemple, es calcula que només l'augment de la població i de l'ocupació faran que la mobilitat obligada intermunicipal augmenti un 77% entre el 2001 i el 2026

²⁸ Colaboración Pública Privada i el Derecho comunitario en materia de contratación pública i concesiones COM (2004) 327. Ley 13/2003, de 23 de mayo, que regula el contrato de concesión de obra pública.

²⁹ Dades a partir del Pla d'Infraestructures del Transport de Catalunya PITC 2007 – 2026.

gestió d'infraestructures a Espanya és una oportunitat. La capitalització de les cinc grans empreses constructores (ACS, Sacyr, Ferrovial, Acciona i FCC) suposava 60 mil milions d'euros, el 8,5% de l'IBEX el 2007. En aquest mateix any, el sector de les concessionàries a Espanya també està molt desenvolupat, 7 de les 12 primeres concessionàries del món per nombre de contractes en operació són espanyoles³⁰.

152

Més enllà d'aportar capital, la participació privada en el finançament de les infraestructures de transport també permet introduir incentius forts a la bona gestió. Per exemple, mitjançant el sistema de 'peatges a l'ombra' es trasllada el risc de demanda al sector privat per incentivar major eficiència operativa. Aquesta és la modalitat utilitzada per finançar prop de 500 km.

2.1 El finançament de les infraestructures de transports

Aquest nou repte afectarà molt especialment a les infraestructures de transport, que per la seva naturalesa es troben especialment afectades per problemes de congestió davant de l'augment de la demanda. És per aquest motiu que més d'un terç de la inversió de la Generalitat va destinada a transports (2.212 M€, 2007), i que la partida s'ha multiplicat per cinc des del 2003. També hi ha una important inversió en transports planificada a través del Pla d'Infraestructures del Transport de Catalunya (PITC).

Inversions previstes al PITC 2007 – 2026

Concepte	Milions Euros	% Total
Ferrocarrils i transport públic	31.346	70
Xarxa viària	12.815	29
Activitats Logístiques	533	1
Xarxa bàsica ciclista	100	0,2
TOTAL	44.794	1

³⁰ Informe Mensual de La Caixa. Maig. 2007.

Entre els esforços realitzats es poden destacar:

- L'augment de les inversions en xarxa de ferrocarril i metro, que s'han multiplicat per quatre entre el 2003 i el 2007. Amb la intenció de revertir la tendència històrica de disminució en l'ús del tren per transportar mercaderies, les inversions ferroviàries concentren el 70% de la inversió prevista en el PITC.
- En infraestructures aèries, s'avança ràpid en la construcció de la Terminal Sud de l'Aeroport del Prat i el CDRA (Comitè de Desenvolupament de Rutes Aèries)³¹ ha contribuït a incrementar el trànsit internacional extraeuropeu en un 24% (170 mil viatges més) gràcies a les noves rutes obertes l'any 2006, principalment a l'Amèrica Llatina i Àsia.
- El Pla de Ports 2007, el Pla d'Autovies i la promoció econòmica realitzada a través de CIMALSA i l'INCASOL, són exemples de l'estratègia d'apostar per la competitivitat i les indústries i serveis de valor afegit reflectida en l'Acord per a la Competitivitat.

153

Durant la darrera dècada, el sector públic ha finançat el 88 % de les infraestructures de transport a Catalunya a través d'un model que es basa en el finançament del contribuent (82% del total). Però com s'ha insistit, la contenció del dèficit públic exigeix trobar noves fórmules de finançament de les infraestructures de transport en les quals caldrà incorporar-hi el sector privat.

Existeixen alternatives sobre les que caldria pensar de forma conjunta i no partidista per tal d'evitar l'electoralisme. Entre aquestes alternatives figuren una política de peatges renovada i la inversió en noves tecnologies per reduir els problemes de congestió i les emissions contaminants. Aquesta política és compatible amb facilitar i abaratir la mobilitat de determinats territoris o col·lectius. Els nous sistemes podran augmentar el número de peatges que varien diàriament, en festius o estacionalment perquè, en l'actualitat, el 78,37% dels Km (65,5% del trànsit) d'autopistes amb peatge no admeten cap tipus de variació.

³¹ El CDRA està integrat per la Generalitat, la Cambra de Comerç de Barcelona, l'Ajuntament de Barcelona i Aena.

3. Principis i orientacions per a l'execució de les d'infraestructures

Davant de la importància que té executar de manera eficient les inversions en infraestructures pressupostades i les inversions futures compromeses per l'Estat, és clau tenir una visió sobre el camí que s'ha de recórrer i de com fer-ho perquè, de l'execució amb èxit, en depèn gran part el futur de la nostra competitivitat i del nostre model de benestar.

154

En primer lloc, el desplegament de les infraestructures ha de partir d'una planificació concertada a llarg termini entre els actors estratègics involucrats, ajuntaments, empreses i associacions ciutadanes. Aquesta planificació ha d'avançar-se a les necessitats i els problemes futurs a través d'un horitzó suficientment prolongat (10 – 15 anys) i prioritant les inversions des d'una lògica cost-benefici que contempli no només els beneficis econòmics sinó també socials i mediambientals.

El diàleg i la implicació dels actors també s'ha de produir en la programació de les inversions, que té un horitzó més a curt termini (3-5 anys). El diàleg i la participació han de servir per garantir la transparència en els contractes a adjudicar perquè les empreses concursants puguin programar l'estudi del projecte, la preparació de les ofertes i la seva capacitat productiva.

En segon lloc, cal tenir present que el diàleg en la planificació i la programació no pot jugar en contra dels temps en l'execució de les infraestructures. Per això és fonamental agilitzar la gestió administrativa dels projectes d'inversió i reforçar el control de la seva execució (en termes de cost, termini i qualitat). Per aquest motiu, és imprescindible millorar la dotació dels equips humans assignats per l'administració als projectes d'infraestructures i reforçar-ne la seva capacitat de gestió.

Les capacitats administratives són fonamentals per a l'èxit dels projectes. Sense tècnics de qualitat serà molt més complicat definir adequadament els projectes i evitar desviacions pressupostàries i retards en la seva entrada en funcionament. Perquè no només és important realitzar l'obra, sinó també garantir el seu manteniment, les capacitats tècniques també són imprescindibles per fer una supervisió a fons i amb temps.

En tercer lloc, en quant a la política d'adjudicacions, s'ha de tenir en compte que la política del preu més baix és una mala política. Les adjudicacions han de fer-se de manera

equilibrada, tenint en compte la qualitat de l'obra, els terminis, les garanties i la rotació dels proveïdors, per tal d'evitar la concentració excessiva del mercat.

En quart lloc, la política d'infraestructures no pot oblidar, és més, ha d'impulsar també la innovació tecnològica. La innovació és clau per a la productivitat i la durabilitat, la qualitat i els costos de manteniment de la infraestructura. Les infraestructures tenen un important camp per recórrer tant en mètodes com en procediments. Fins al moment, la disponibilitat de mà d'obra en quantitat ha reduït els incentius a invertir en tecnologia, cosa que ha revertit en un endarreriment tecnològic relatiu de la nostra construcció d'infraestructures. En aquest sentit, serà clau que hi hagi incentius públics (per exemple, a través de les contractacions) i el compromís de totes les parts implicades (promotor, constructor, ...) per impulsar la innovació i l'aplicació de nous mètodes, materials i processos de construcció.

155

Finalment, cal entendre que en el context actual de restriccions financeres i disciplina fiscal, serà necessari tenir present noves fórmules de finançament de les infraestructures que evitin l'endeutament excessiu, promoguin la participació privada i millorin l'eficiència en l'execució de les infraestructures. Aquestes nous mètodes de finançament caldrà que es complementin amb estructures de supervisió i inspecció més fortes, que puguin fer el seguiment i garantir que les infraestructures s'executen i es mantenen tal i com s'havia contractat.

Tots aquests mecanismes tenen com a gran objectiu millorar no només la competitivitat de la nostra economia, sinó també millorar el nostre benestar a través de la creació d'infraestructures socials i mediambientals i de la generació de noves oportunitats de negoci i d'ocupació en l'àmbit de la logística, els transports i d'altres. És així com les infraestructures són una responsabilitat col·lectiva dels agents polítics, econòmics i socials amb les persones que representen i per les que treballen. I és per això que tots volem i farem per tal que es portin a terme de la millor manera possible.