

ECONOMÍA Y TERRITORIO

ECONOMÍA Y TERRITORIO

El Círculo de Economía ha organizado en los últimos meses un Ciclo de seis sesiones de debate sobre infraestructuras de transporte, recursos hídricos y redes eléctricas. Ha publicado también tres informes técnicos sobre estas cuestiones.

El conjunto de estos debates e informes técnicos ha puesto de manifiesto tres insuficiencias. Primera, el enorme retraso acumulado en la conexión con los grandes ejes europeos; segunda, las manifiestas debilidades de nuestro sistema de planificación y ejecución de proyectos; y, tercera, la necesidad de reformar los mecanismos de financiación y tarifación de las infraestructuras.

Asimismo, el Ciclo ha permitido extraer tres conclusiones básicas: la primera es que sin legitimidad social se hace prácticamente imposible construir infraestructuras indispensables para nuestro desarrollo; la segunda, que es necesario racionalizar y enriquecer el debate con el análisis de las consecuencias medioambientales; y, por último, que resulta imprescindible una mejor coordinación entre administraciones públicas en el diseño y ejecución de la infraestructura.

LA URGENCIA DE LA CONEXIÓN CON LOS GRANDES EJES EUROPEOS

El Círculo de Economía manifestó hace ya cinco años en la Opinión de Actualidad *El papel del Estado en el mantenimiento del equilibrio económico territorial en España* que nuestra concepción del mapa de infraestructuras sufría una doble carencia. Por una parte, una concepción radial y centralista; por otra, una débil conexión con los grandes ejes y mercados europeos.

Transcurrido un lustro, se han producido planteamientos y avances favorables a una opción en red que reconoce el carácter multipolar del país. Sin embargo, hemos acumulado retrasos significativos en la conexión de la península con los grandes ejes europeos. Por ello, es necesario apostar de forma urgente y decidida por:

1. La mejora de la gestión del tráfico viario.- La red de autopistas nació con profunda vocación de conexión de la península con Europa, siguiendo los ejes mediterráneo, central y del Ebro. Nuestra red viaria soporta un elevado tránsito de

personas y mercancías con el resto de Europa. Actualmente, la red debe hacer frente a un doble reto: el de la movilidad interna en áreas metropolitanas cada vez más extensas y congestionadas, y el de la fluidez de los tráficos de medio y largo recorrido. El sistema tiene que ser capaz de modular la demanda y desviarla hacia modos de transporte alternativos, en especial hacia las redes integradas de transporte colectivo de pasajeros, y hacia el transporte ferroviario.

2. La indispensable conexión ferroviaria con Europa.- La falta de un proyecto de conexión de la red ferroviaria de alta velocidad española a la red centroeuropea, después de 15 años de la inauguración de la línea Madrid-Sevilla, es económica y socialmente un despropósito que ha limitado y seguirá limitando nuestro crecimiento.

3. El encaje de puertos y aeropuertos en el mapa europeo.- Las ampliaciones del puerto y aeropuerto de Barcelona son ejemplos de inversiones importantes que sólo alcanzan su sentido si se conectan con los ejes europeos. El puerto de Barcelona sólo se puede convertir en el puerto mediterráneo de entrada de las mercancías asiáticas en tránsito hacia el resto de Europa si cuenta con una conexión ferroviaria de mercancías capaz de vehicular la mayor parte de los tráficos marítimos. Por otro lado, el aeropuerto de Barcelona no puede jugar el papel que le correspondería no sólo por las propias carencias aeroportuarias, sino también por la congestión del área metropolitana de Barcelona y por la ausencia de conexión por alta velocidad con Aragón, Valencia y el sur de Francia que le permitiría ser un aeropuerto transoceánico.

4. La conexión con las cuencas hidrográficas alpinas.- Nuestro crecimiento económico y progreso social se enfrentan a una restricción de recursos hídricos. Esta limitación requiere, por un lado, un uso más eficiente de los recursos hídricos existentes pero, por otro, debe considerarse la conexión de las cuencas hidrográficas mediterráneas a las cuencas alpinas. Esta conexión puede ofrecer garantía en el abastecimiento de agua y respeto al medio ambiente. Por eso, pensamos que es necesario analizar con rigor, y sin actitudes preventivas, la conexión con la cuenca del Ródano.

5. El abandono de la autarquía de nuestras redes energéticas.- España es una isla energética. Esto representa una restricción importante para la seguridad y eficiencia de nuestro sistema energético. La conexión con el sistema franco-germánico es determinante para un futuro sin problemas de abastecimiento energético y para la mejora de la eficiencia. El sistema continental, por su mayor diversificación de fuentes primarias –nuclear, fósil y renovable– ofrece energía más barata que puede garantizar que los beneficios de la liberalización del sector y de la competencia se trasladen a los consumidores.

UN ASPECTO CLAVE: LA MEJORA DE LA PLANIFICACIÓN Y DISEÑO DE LOS PROYECTOS

Una parte importante de nuestras carencias en infraestructuras se origina en el proceso de planificación y diseño de proyectos. El proceso de planificación debe ir más allá de las consideraciones técnicas, para incorporar una mayor racionalidad económica y medioambiental y, a la vez, tiene que dar una mejor respuesta a las necesidades sociales y a las demandas de participación ciudadana. Los estudios económicos que acompañan a los proyectos son especialmente mejorables. En ellos predomina el análisis exclusivamente financiero. Un análisis financiero que debería complementarse con un detallado análisis de impacto económico a largo plazo.

Una economía y una sociedad avanzada como la nuestra requiere disponer de procedimientos de diseño de proyectos que ofrezcan una mayor concreción técnica y económica sobre las diversas alternativas, a la vez que necesita incorporar una mejor participación ciudadana. La inversión en la mejora de los proyectos ahorra recursos a través de un doble mecanismo. Por una parte, reduce la probabilidad de error en la elección entre proyectos alternativos. Por otra, ahorra tiempo en la propia planificación y ejecución final a través de varios caminos: 1.- facilita el establecimiento de prioridades; 2.- obtiene mayor legitimidad y apoyo social; y 3.- ahorra recursos en la ejecución de los proyectos finalmente elegidos.

Las inversiones en proyectos más detallados y realistas reducirían enormemente las incertidumbres de las empresas contratistas y de la Administración; disminuirían, asimismo, las desviaciones respecto del proyecto y presupuesto original; y, lo que a la postre acaba siendo más importante, acortarían el tiempo transcurrido entre el diseño y la puesta en uso de las nuevas infraestructuras.

LA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN Y LAS TARIFAS PARA UN MEJOR USO DE LAS INFRAESTRUCTURAS

El debate en el Círculo ha evidenciado que las tres condiciones para la buena dotación de infraestructuras públicas son: 1.- la disponibilidad de recursos económicos; 2.- el mantenimiento de los niveles de calidad y seguridad; y 3.- la gestión del uso para evitar la congestión. En el caso español, los sistemas de financiación y tarificación de las redes viarias, eléctricas e hídricas dificultan el cumplimiento de estas condiciones.

Por ello, es necesaria una reforma en profundidad que responda a un doble criterio. En primer lugar, establecer el pago por uso para aquellas infraestructuras que sirven a grupos identificables de usuarios, que realizan un consumo elevado de esos recursos. En segundo lugar, reservar la financiación a cargo de impuestos para aquellas infraestructuras que benefician por igual al conjunto de ciudadanos, y que aseguran el acceso de todos los ciudadanos a los servicios básicos. En este sentido, proponemos:

1. Replantear la financiación para el desarrollo y mantenimiento de las infraestructuras viarias, definiendo un modelo armónico de diseño y tarifación de la red viaria de gran capacidad que evite el trato discriminatorio en la recepción de los mismos servicios. La red viaria debe ser concebida como una red única, con independencia del origen de su financiación y de la Administración a la que pertenece. Es necesario establecer un plan y un período de transición progresiva al nuevo modelo de tarifación y distribución de los tráficos. El nuevo modelo debería distinguir entre tráfico metropolitano e interurbano, y entre tráfico de corto y de largo recorrido, y debería incorporar instrumentos de gestión de la congestión.

2. Identificar claramente la financiación de la red ferroviaria de alta velocidad y establecer una regla de autofinanciación de los proyectos de transporte de alta velocidad que evite inversiones que no sean económicamente sostenibles. Por el contrario, la ampliación y modernización de las redes de transporte metropolitano de viajeros deben financiarse a cargo de impuestos.

3. Dar autonomía a los puertos y los aeropuertos para que recauden y dispongan de sus ingresos, y puedan libremente emprender las inversiones que crean necesarias. En un marco de plena transparencia, debe contemplarse su contribución a un fondo de servicio universal para financiar a los puertos y aeropuertos que tengan menor tránsito, pero que sean considerados de interés general.

4. Dejar de hacer recaer sobre el conjunto de ciudadanos las inversiones en redes de agua de alta presión cuando las Administraciones se vean obligadas a hacer inversiones para abastecer nuevos desarrollos urbanísticos alejados de las redes existentes.

5. Dejar de hacer recaer sobre el conjunto de clientes las inversiones en redes eléctricas y que éstas pasen a ser financiadas por aquéllos que con su demanda en horas punta, o en localizaciones congestionadas, sean los causantes de las nuevas necesidades de inversión. Las tarifas tienen que trasladar al cliente el mayor coste que representa atender su demanda en los días y franjas horarias en los que se produce la congestión del sistema.

EL RETO DE LA LEGITIMIDAD SOCIAL DE LAS NUEVAS INFRAESTRUCTURAS

Estamos viviendo una etapa en la que existe una oposición social generalizada a algunas inversiones en infraestructuras. Los responsables políticos, sociales y empresariales debemos preguntarnos por qué algunos proyectos necesarios no logran, sin embargo, una legitimidad social clara.

Una parte del rechazo social puede ser debido a una intolerancia creciente a soportar los inconvenientes de infraestructuras que benefician al conjunto de ciudadanos pero se sitúan en nuestro “patio trasero”. Todos los ciudadanos aspiramos a más y mejores servicios públicos, pero no queremos soportar sus inconvenientes. Es lo que se conoce como la “cultura del no” o NIMBY (*Not In My Back Yard*). Éste es un problema común a todos los países desarrollados que parece devenir más intenso conforme aumenta el bienestar social.

Esta “cultura del no” puede haberse visto reforzada por posicionamientos oportunistas de partidos políticos ante inversiones que afectan al territorio e impactan sobre el medio ambiente. Posiciones políticas que varían en función de si un mismo partido ejerce funciones de gobierno o de oposición.

Un mayor y más detallado debate acerca de las necesidades y los beneficios sociales de las inversiones dificultaría este uso partidista de los inevitables conflictos que toda infraestructura genera. Para ello, como señalamos anteriormente, puede ser especialmente útil mejorar los procesos de discusión técnica y participación pública en los proyectos. Esta participación hará que se visualicen de forma más precisa los beneficios económicos y sociales, y no sólo los costes sociales y medioambientales de las distintas alternativas de inversión. Creemos que sólo así lograremos una mayor legitimidad social para las infraestructuras que son necesarias para el desarrollo económico y el progreso social del país.

EL DEBATE MEDIOAMBIENTAL: REALIDADES Y TÓPICOS

Existe una gran confusión en los debates medioambientales que acompañan los proyectos de infraestructuras. En ocasiones, las posiciones y decisiones finales están movidas por posiciones ideológicas que en realidad no incorporan tanta sostenibilidad ambiental como parece. En el debate sobre los aprovisionamientos futuros de energía y agua podemos encontrar claros ejemplos de esta dinámica.

La sostenibilidad medioambiental, influida por posiciones apriorísticas, está llevando el debate energético a un callejón sin salida. El rechazo a las redes de conexión internacional, o la oposición tanto a las fuentes de energía fósiles por el efecto invernadero, como a la energía nuclear por sus riesgos operativos y de gestión de residuos, ha llevado a confiar la seguridad del suministro únicamente en un mejor uso de la energía y en las energías renovables. Pero éstas no pueden ser las únicas alternativas.

Las energías renovables pueden y deben ser utilizadas dado su limitado impacto ambiental. Pero su régimen de funcionamiento es poco fiable con la tecnología actual. Su utilización requiere disponer de capacidad de generación de energía de reserva -nuclear o fósil- para su uso en el momento en el que las fuentes renovables dejen de estar activas por fenómenos climatológicos habituales, como la falta de viento, sol o agua.

Por ello, a pesar de que aún hay recorrido para las energías renovables y para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos energéticos disponibles, la necesidad de frenar el uso de energías fósiles lleva inevitablemente a abrir de nuevo el debate sobre las ventajas e inconvenientes de utilizar la energía de origen nuclear. El debate sobre la energía nuclear debe ser una prioridad, tal como lo está siendo ya en las sociedades más avanzadas.

Asimismo, en el debate sobre los aprovisionamientos de agua es necesaria una mejor consideración de los costes medioambientales de las desalinizadoras. No son tan respetuosas con el medio ambiente como parece. Ello es debido a su elevado consumo energético y a que no pueden instalarse sólo para responder a la escasez cíclica o estacional. Su coste económico sólo resulta asumible cuando están operativas de forma continuada.

Por todo ello, si bien es posible y deseable una mejora en el uso de los recursos disponibles, el debate acerca de la disponibilidad futura de recursos hídricos tiene que contemplar los trasvases desde las cuencas alpinas.

Una sociedad avanzada como la nuestra, que manifiesta ya una gran sensibilidad por el medio ambiente, requiere que estos debates se enfoquen con la máxima objetividad, atendiendo al interés general de la sociedad. Se trata de buscar el equilibrio necesario entre las infraestructuras físicas necesarias para la cobertura de servicios básicos para el crecimiento y el progreso y, por otro lado, el respeto a esa otra infraestructura básica que es el medio ambiente que la naturaleza nos ha dado y que las generaciones anteriores nos han legado.

LA FALTA DE COORDINACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES Y DEPARTAMENTOS

Existe una percepción social generalizada sobre las consecuencias negativas que derivan de un mal diseño y ejecución del proceso de descentralización de las competencias de inversión. Se observa una creciente dificultad para conciliar funciones entre la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. Una dinámica que se produce, incluso, entre Departamentos de una misma Administración. Seguramente, un ejemplo paradigmático de descoordinación es la entrada del AVE en Barcelona.

España tiene que transitar hacia un modelo más cooperativo en el que las inevitables diferencias de enfoque de los problemas y alternativas entre Administraciones y organismos emerjan de forma transparente y se resuelvan sin demoras innecesarias. El retraso en la toma de decisiones conlleva pérdidas de competitividad que afectan directamente al crecimiento económico y al bienestar del conjunto de ciudadanos.

Para facilitar la coordinación será útil que se favorezca el debate público y en él afloren de forma más precisa y transparente los costes y beneficios de unas alternativas frente a otras. Es necesario exponer a los gobiernos, Administraciones y organismos ejecutores de proyectos a un mayor escrutinio público sobre sus prioridades de inversión, sobre los respectivos costes económicos, sociales y medioambientales. La necesidad de esta transparencia viene determinada por el hecho de que se trata de decisiones que pueden comprometer financieramente a varias generaciones.

Numerosos países cuentan con oficinas presupuestarias y agencias de evaluación que ofrecen información y opinión sobre los efectos de las decisiones de inversión actual sobre los presupuestos futuros. Esta información enmarca los debates entre las fuerzas políticas y las opiniones públicas de los distintos territorios.

En España, la nueva Agencia de Evaluación de la Calidad de los Servicios y las Políticas Públicas, y una sólida Oficina Presupuestaria del Congreso, deberían asumir esta necesaria tarea. Iniciativas similares deberían ser desarrolladas en Catalunya pese a que, como en el resto de España, es manifiesta la dificultad de crear instituciones públicas alejadas de las luchas partidistas y capaces de ofrecer análisis técnicamente rigurosos y socialmente útiles.

* * * *

El Ciclo *Economía y Territorio* ha puesto de manifiesto que nuestra sociedad conoce perfectamente la trascendencia de los retos y tareas pendientes. Y que, por ello, considera que ni la legítima defensa de intereses locales o medioambientales, ni los desencuentros entre Administraciones, ni las tácticas partidistas a corto plazo pueden paralizar o, incluso, imposibilitar la ejecución de actuaciones indispensables para nuestro desarrollo como economía y sociedad avanzada.

Barcelona, marzo 2006

