

Política de Infraestructuras

El proceso de participación de la población en la toma de decisiones

Javier Rui-Wamba Martija
Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos
Presidente de Esteyco
Miembro de la Academia de Ingeniería

RESUMEN

Para evitar los problemas y disfunciones que, con frecuencia, afloran en los procesos de inversiones públicas, resulta imprescindible recuperar la imagen positiva de las Obras Públicas, comprender la importancia de la información y el diálogo y recuperar la credibilidad de las Administraciones Públicas, como instrumento de quien haya alcanzado democráticamente el poder político en cada momento, para que el poder de decisión no se escape de sus manos.

ABSTRACT

In order to avoid the problems and impediments that frequently arise in public investment processes, it is essential to regain the positive image of Public Works, to understand the importance of information and dialogue and to restore the credibility of the Public Administration as an instrument of those who have been democratically elected to political power, so that the capacity of decision does not slip out of their hands.

1. DECLARACIÓN DE PRINCIPIO

Hace tres años, con motivo de la *XXI Semana de la Carretera* que se celebró en San Sebastián, se me pidió que hablara sobre Carreteras y Medio Ambiente. Algún interés despertó lo que yo dije entonces allí, porque sospecho que es el motivo de mi presencia hoy aquí.

En esencia, mi exposición subrayaba las dificultades crecientes y las incomprensiones a las que se enfrentaba con fre-

cuencia la construcción de una obra pública, que se identifica más por los problemas que crea que por los problemas que resuelve. En particular, expresaba que «La sensación que puede ir quedando es que la sensibilidad medioambiental de la mayoría liderada por los grupos ecologistas y sustentada en los medios de comunicación, ha logrado evitar los desafueros promovidos por técnicos con la mentalidad estrecha de ingenieros, incapaces de comprender la trascendencia ambiental de las soluciones que se estaban planteando.»

Recordaba, también, un párrafo muy expresivo que aparecía en «El libro de la naturaleza», que publicó El País en 1984. Su autor, Benigno Varillas, más en consonancia con su apellido que con su nombre, escribió lo siguiente: «...otra de las grandes deficiencias del PSOE en su primer año de gobierno ha sido su incapacidad para desmontar el poder que acumularon a la sombra del franquismo los cuerpos de ingenieros de

Texto en el que basó el autor su conferencia con motivo de la Conmemoración del segundo centenario de la creación del «Cuerpo Facultativo de la Inspección General de Caminos y Canales», organizado por la Asociación del Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos del Estado, el Ministerio de Medio Ambiente y el Ministerio de Fomento.

montes (ICONA), ingenieros agrónomos (IRYDA), ingenieros de caminos (MOPU), o ingenieros industriales (Industria). Estos estamentos han sido y son, salvando honrosas excepciones, el azote de la naturaleza en España. Asentados en sus respectivos ministerios, hacen y deshacen por encima de los cargos políticos que teóricamente les gobiernan».

Como síntesis de todo lo que expuse en San Sebastián, identificaba problemas y disfunciones que habían aflorado en los procesos de inversiones públicas, y que requerían ser una serie de iniciativas de gran calado si queríamos que no se volviesen a reproducir y hacerse crónicas.

- ▼ 1. Recuperar la imagen positiva de las Obras Públicas.
- ▼ 2. Comprender la importancia de la información y del diálogo, y empeñarse, en lograr, más allá de lo que exigen las leyes que todos puedan comprender las decisiones que se tomen y que una gran mayoría las comparta.
- ▼ 3. Recuperar la credibilidad de una Administración Pública, como instrumento de quien haya alcanzado democráticamente el poder político en cada momento, para que el poder de decisión no se escape de sus manos. Este, creo yo, es un aspecto esencial que se ha ido progresivamente degradando. Y es verdaderamente sorprendente cómo han contribuido a ello quienes más claro deberían de tener que es necesaria una Administración fuerte y competente para tomar decisiones en aras del interés de la mayoría, sin dejarse influir por intereses particulares de una u otra naturaleza.

Por ello, creo yo, que lo mejor de un país debería dedicarse a la política, a la función pública y a la enseñanza, pero, ciertamente, el ambiente no es propicio para que esto ocurra. Y, sin embargo, es esencial que así sea. En particular, la importancia de las Instituciones Públicas, como instrumento para llevar a cabo políticas debatidas y consensuadas y tener, para ello, el poder real de decidir, es esencial. Así evitaremos, entre otras cosas, que las decisiones sobre infraestructuras se acaben tomando en programas como La máquina de la verdad. Que la aparente ineficacia de la cartografía para situar con precisión un trazado, obligue a los responsables políticos a recorrer la traza, a pie o en helicóptero, seguidos por los ojos de cíclope de las televisiones y los bolígrafos. Que no sea un titular de prensa el bien más valorado. Y que no sean los que más griten los que acaben decidiendo.

No olvidemos, tampoco, que entre los recursos escasos que tenemos, están también los económicos, y para incrementar en cifras del orden del 50% los costes de algunas infraestructuras, deben existir razones más profundas que las que se han esgrimido algunas veces. Y procuremos que la Sociedad distinga con claridad entre los que encuentran soluciones a los problemas y los que encuentran problemas a las soluciones: todos somos necesarios, pero unos somos más necesarios que otros.

En mi exposición de hoy incidiré en estas tres ideas o iniciativas que, creo yo, tienen que cimentar cualquier proceso de decisión en el que se reclame la participación pública.

Que nadie piense, por otra parte, que va a escuchar a un experto en estas cuestiones. Los que me conocéis sabéis muy bien que no lo soy. Los que me escucháis por primera vez, enseguida os daréis cuenta de ello, por lo que me apresuro a confesarlo.

Es un concepto tan importante como complejo. Es la esencia de la democracia y se estudia en campos como la Filosofía, las Doctrinas Políticas, la Sociología, la Psicología, el Derecho, la Educación y la Planificación Económica. No es un problema que esté específicamente relacionado con las decisiones en materia de infraestructuras. De hecho, en infraestructuras se habla poco al respecto, aunque se intenta no poco.

Sirva como muestra los CD-ROM editados por la Asociación Mundial de la Carretera (AIPCR). Uno de ellos recoge 12.000 páginas de textos. El de las comunicaciones al reciente Congreso mundial de Kuala Lumpur otras 8.500 páginas. Tal vez haya 1.000 páginas que traten de la financiación o gestión de las infraestructuras, y muy pocas las que traten de los problemas que plantea la imprescindible participación pública en los procesos de toma de decisiones.

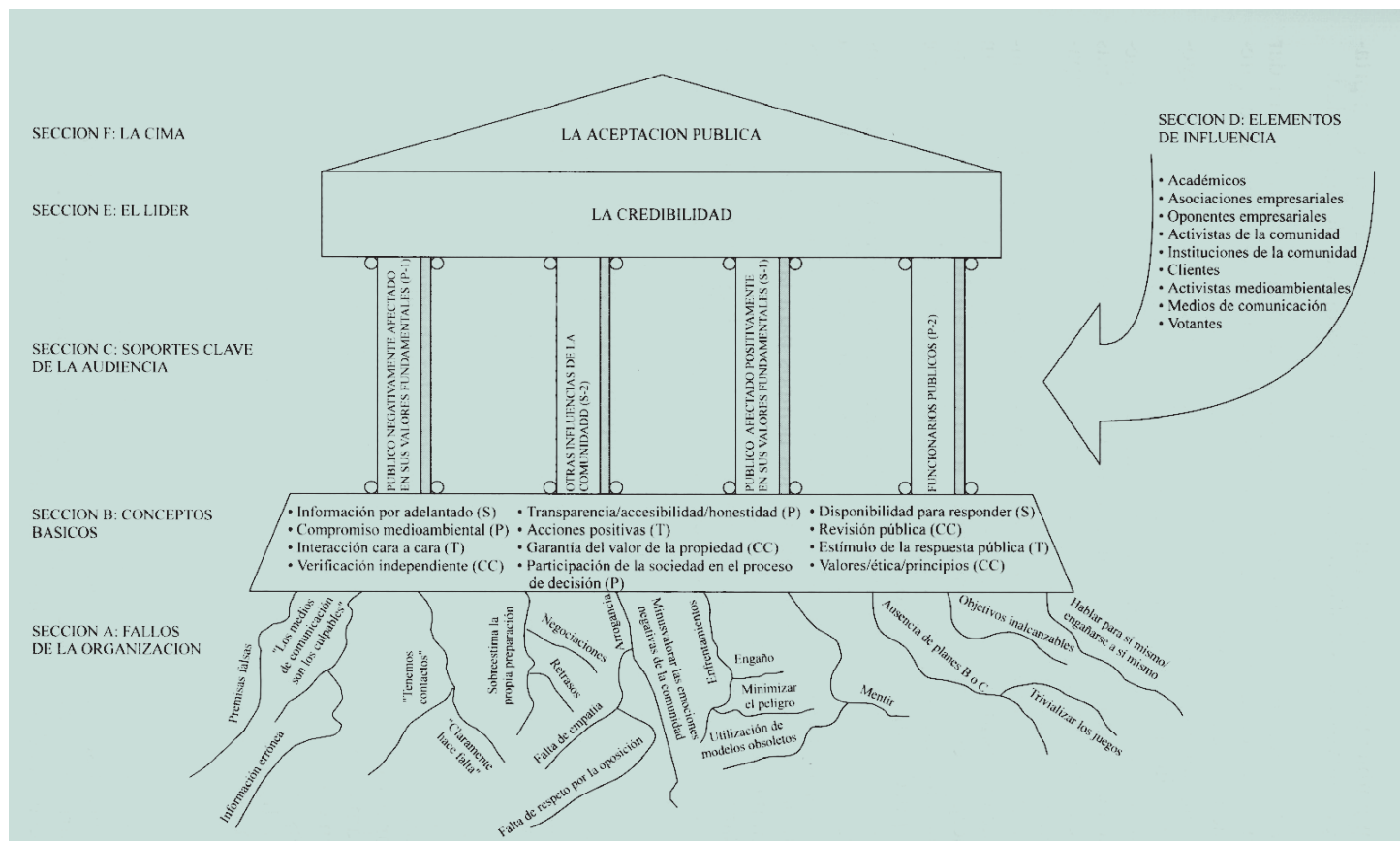
Felizmente España es una democracia, y lo es en la medida en que hay un sistema de representación, a través de los partidos políticos y los procesos electorales. Pero estamos lejos de alcanzar un sistema de participación auténtico y eficaz. Un exceso de democracia representativa puede acabar con la democracia participativa, a la que debemos aspirar.

No voy a ser yo, hoy y aquí, quien resuelva un problema que no ha resuelto nadie, aunque como luego veremos, los hay que lo intentan. Pero reflexionaré sobre ello, aunque sea desde un desconocimiento excesivo y un punto de vista inevitablemente sesgado por mi propia trayectoria profesional.

Tras este largo pero, creo yo, inevitable preámbulo, voy a dedicar cinco minutos a recordar los motivos por los que debemos sentirnos orgullosos de las obras públicas. Otros cinco o diez minutos estarán ocupados por la importancia del diálogo. Me referiré a algunas iniciativas suizas, como ejemplo de promoción de la participación pública.

Siendo, por otro lado, la credibilidad de las Administraciones Públicas uno de los factores esenciales en todo proceso de diálogo, y estando reunidos para conmemorar el Bicentenario de la creación del Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, apuntaré –recordando a Darwin– los factores que han influido en la extraordinaria supervivencia de nuestra Institución ¡200 AÑOS!, y me atreveré incluso a augurar un futuro basado en los mismos factores darwinianos en que ha basado su supervivencia.

Como final de este preámbulo, querría significar que mi presencia aquí yo la interpreto como un pequeño, pero no despreciable, ejercicio de participación pública. Yo soy un miembro de lo que se suele denominar “sociedad civil”. Tal vez el único de



Modelo para la aceptación pública.

los participantes en las 5 Jornadas de este ciclo de Conferencias. Opiniones como la mía, con todas sus obvias limitaciones, sobre todo de carácter representativo, están entre las que se reclaman como necesarias para que exista una auténtica participación pública. Y siendo así las cosas, no solamente tengo el derecho, sino la obligación, de expresarme con libertad. En tal sentido, me atreveré a opinar incluso sobre los riesgos de liberalismos y privatizaciones exacerbadas que, junto a sus potenciales ventajas –que desde la sociedad civil se perciben con claridad–, esconden, en no pocas ocasiones, un desmantelamiento institucional peligrosísimo que pondría, junto con los recursos, la capacidad de decisión de nuestro país en manos de poderosas organizaciones sin alma, degradando un tejido social que solamente se puede preservar e ir mejorando desde la política sana y los gobiernos democráticos apoyados en administraciones fuertes y competentes, adaptadas a los tiempos que corren, y promoviendo el diálogo y la participación pública de todos los sectores de la Sociedad.

2. LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y LA CREDIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

En tiempos pretéritos la terminación de una obra pública, fuese una carretera que rescataba del aislamiento a un pueblo, fuese un abastecimiento de agua, o una red de saneamiento que mejoraba y prolongaba la vida de sus habitantes, eran celebrados con fiestas que duraban una semana y en las que se festejaba a todos quienes habían contribuido a resolver con la obra pública un problema que había existido siempre y que había quedado resuelto para siempre.

La población, manifestando su júbilo, participaba del acierto de las decisiones que habían tomado esclarecidos gobernantes, ayudados por eficaces ingenieros, arquitectos y maestros de obras.

La inauguración de una Obra Pública, hoy también, es celebrada con alegría y se manifiesta como un progreso social. Pero los procesos de proyecto y construcción suelen ser, con frecuencia, polémicos. En general, cuando concluidas sus obras se percibe su utilidad y se observa la magnitud real de los daños provocados, medioambientales u otros, la imagen positiva de la Obra Pública se recupera, porque se confirma que se ha construido para atender una necesidad pública que, con la obra, se ha resuelto para muchos años. Existe, por tanto con frecuencia, un mal entendido entre el recelo o la oposición frontal que provoca el anuncio de muchas nuevas cons-



Puente de Humber.

trucciones y la satisfacción que manifiestan los usuarios cuando entran en servicio. Tenemos, sin duda, un problema de comunicación que es manifestación de la dificultad de hacer participar a la población, real y eficazmente, en las tomas de decisión, hacerla cómplice de unas decisiones que están orientadas a beneficiar a la gran mayoría con realizaciones que perjudiquen a los menos posibles. Y que los menos puedan tener la

Puente de Mostar.



oportunidad de comprender, si no de compartir, las decisiones que les perjudican en aras de un interés superior.

Los problemas más notorios con los que se ha enfrentado la construcción de una Obra Pública en los últimos años, han sido los derivados por las preocupaciones medioambientales. Son problemas que se suelen deber, en parte, a la insuficiente o ineficaz participación pública en los procesos de decisión. Pero lo son, sobre todo, debidos a la pérdida de imagen de las Obras Públicas, a la desconfianza hacia las iniciativas de las Administraciones Públicas y, en definitiva, a la falta de credibilidad de las Administraciones y de los funcionarios que las representan.

No será posible la participación pública en los procesos de decisión si las decisiones no se promueven y se toman por una Administración fuerte y competente y, por encima de todo, con credibilidad. Una administración que cuente con la confianza de todos. Recuperar la credibilidad requiere, también, recuperar el orgullo de la Obra Pública.

3. EL ORGULLO DE LAS OBRAS PÚBLICAS

A todos, o a la inmensa mayoría, nos interesa recuperar la imagen de las Obras Públicas, y para ello es imprescindible recordar que la Historia de la Humanidad es, en gran medida, la historia de la defensa del hombre frente a la naturaleza; como es, también, la historia de la dominación de la naturaleza por el hombre, para ponerla a su servicio.

El hombre desde siempre, en todas las latitudes y en todas las culturas, ha construido sus casas para protegerse de la naturaleza.

Recordar el faro de Alejandría, una de las siete maravillas del mundo (también las otras seis eran construcciones), es recordar una Obra Pública que prevenía a los hombres del mar de los peligros de la naturaleza agazapada y señalaba la posición del puerto construido para proteger sus embarcaciones de los embates del mar. Y así el faro ("lighthouse", casa de la luz en inglés), esa Obra Pública ocupa, un lugar destacado en la literatura y poesía de todas las culturas y la expresión "llegar a buen puerto" expresa un anhelo universal.

Los encauzamientos y defensa de los ríos mitigaban los desastres provocados por las avenidas y la sucesiva construcción de caminos, cañadas y carreteras con sus puentes, que permitían salvar los obstáculos que la naturaleza ponía al paso del hombre y de los animales, es la consecuencia lógica de una de las invenciones más trascendentes de la historia de la humanidad: la rueda.

Muchas de las plagas que, hasta tiempos recientes, han asolado al mundo, han tenido por origen la falta de salubridad, remediada con la construcción de saneamientos y abastecimientos de agua.

Los terremotos, maremotos, erupciones volcánicas y el dardo de los tornados, son otras formas de agresión de la na-

turalidad de las que el hombre trata de defenderse, por ejemplo, sobredimensionando sus construcciones.

Muchas Obras Públicas han contribuido también a embellecer la naturaleza. Hoy son construcciones emblemáticas e intocables el Acueducto de Segovia y el Pont du Gard, el Puente de Alcántara, el del Tajo de Ronda, presas, calzadas romanas, cañadas reales y tantas otras construcciones.

La emoción que percibe en general el ser humano al observar las grandes obras de ingeniería, pensemos por ejemplo

en el Puente del Golden Gate o en el de *Humber*, está relacionada con la capacidad del hombre de dominar la gravedad, de dominar por tanto la naturaleza.

Más próximo tenemos el Viaducto del Pino de Ribera y el de Salginatobel de Maillart, como ejemplos de levedad e integración en el entorno.

No está de más tampoco recordar que uno de los objetivos prioritarios de una guerra es la destrucción de infraestruc-

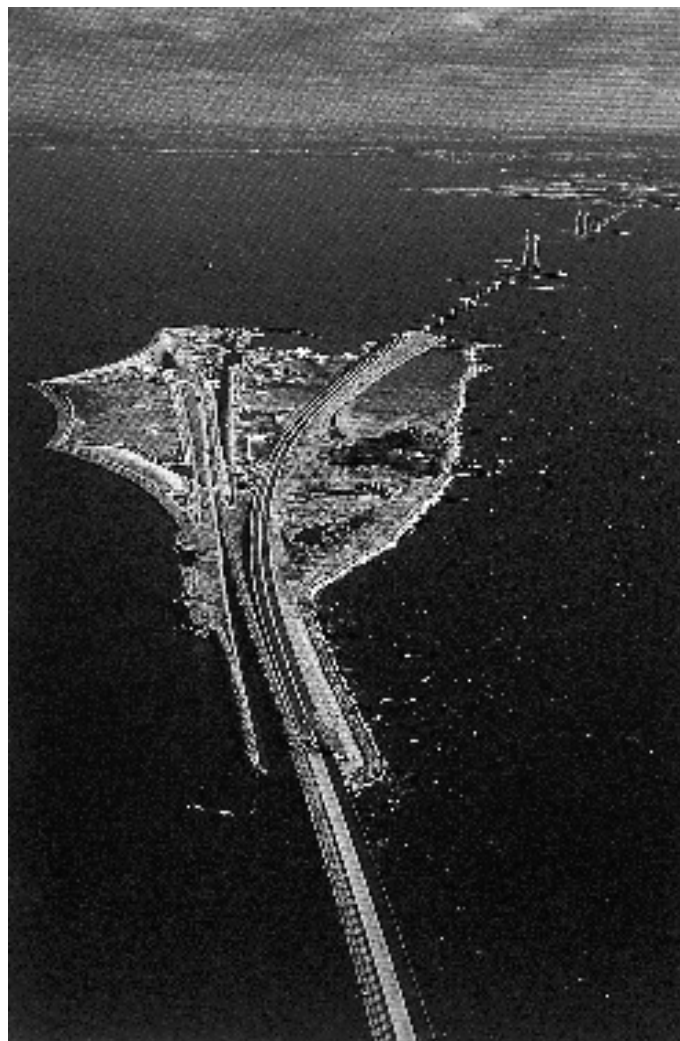
turas, siendo el *punto de Mostar* (y perdón por la redundancia), uno de los penosos ejemplos recientes que hemos conocido desde la comodidad de nuestros hogares.

Todos los ejemplos anteriores y muchísimos más que se podrían poner, nos recuerdan como las Obras Públicas nacen y están al servicio del hombre y, quizás por ello, la confrontación obras públicas-naturaleza, equivale a la confrontación naturaleza-hombre.

4. LOS CONFLICTOS PÚBLICOS

Lo cierto es que a pesar de todas las consideraciones anteriores, hoy las Obras Públicas, en general, y las carreteras, en particular, se identifican, como ya he señalado, más por los problemas que crean que por los problemas que resuelven. Recordad si no la presa de Itoiz, o la Autovía de Leizarán o los tramos de las Hoces del Júcar y del Cabriel del corredor Madrid-Valencia. Algunos de estos ejemplos son ya historia, aunque no está de más advertir las dificultades que tendrán los que, en el futuro, traten de escribir la historia verdadera de estas obras, cuando la decisión sobre la necesidad o la geometría de una infraestructura se llegaba a plantear como una guerra entre dos bandos. Porque en aquella guerra, como en cualquier otra, la primera víctima suele ser la verdad. Porque una característica que, precisamente, se percibe en lo que ha ocurrido en estos últimos años, es que las Obras Públicas están perdiendo la batalla de la comunicación, con lo que se corre el riesgo de perder también la batalla del rigor, la batalla de la verdad.

Y el problema esencial, creo yo, que se puede percibir como más importante es cómo evitar las "guerras" entre bandos enfrentados, cómo lograr un sólido consenso social al abordar la realización de nuevas infraestructuras que tie-



Estrecho de Gran Belt,

nen por vocación estar al servicio de la inmensa mayoría de hoy y contribuir al desarrollo de las generaciones por venir.

Conviene, por otra parte, que nos preguntemos, a la vista de las dificultades que tenemos por aquí, cómo pueden en otros países llevar a cabo, sin pedirnos prestada a la Guardia Civil, la ejecución de Obras Públicas de la envergadura y trascendencia de las que, como ejemplo, voy a citar a continuación. ¿Cómo han conseguido en EE.UU. construir una duplicación de calzada, montándola sobre otra ya existente por el fondo del emblemático Glenwood Canyon, en el territorio del White River National Forest, a lo largo de unos 20 km, que han necesitado 1200 m de túneles, 39 puentes y viaductos y una inversión de 60.000 millones de pesetas, y lograr además que la obra haya recibido diversos y prestigiosos premios? ¿Cómo han conseguido los daneses cruzar en via-

ducto y túnel, con una isla artificial entre ellos, el *Estrecho de Gran Belt*? ¿Y la conexión entre Dinamarca y Suecia? ¿Y có-

mo han conseguido en Japón construir en una isla artificial el nuevo Aeropuerto de Osaka y todas sus conexiones? ¿Y cómo han conseguido en este mismo país llevar a cabo la construcción de la increíble conexión Honshu-Shikoku de cuya envergadura dan idea las fotos adjuntas? ¿Y cómo ha sido posible construir en un paraje delicado el nuevo aeropuerto de Munich y sus conexiones? ¿Y cómo ha sido posible construir el Eurotúnel que, al fin, consigue que los ingleses no se tengan que volver a preocupar por el aislamiento en que se sumía el continente en caso de mal tiempo en el Canal de la Mancha? Sin duda en todas ellas se ha hecho un gran esfuerzo de información y se han promovido amplios debates para mostrar la necesidad y los beneficios de estas obras y para exponer y debatir los condicionantes medioambientales y las medidas correctoras que han sido concebidas con seriedad y llevadas a cabo con garantías, por la existencia de controles que permitían evaluar sistemáticamente las desviaciones entre las previsiones con los resultados que se estaban obteniendo.

5. LA IMPORTANCIA DE LA COMUNICACIÓN

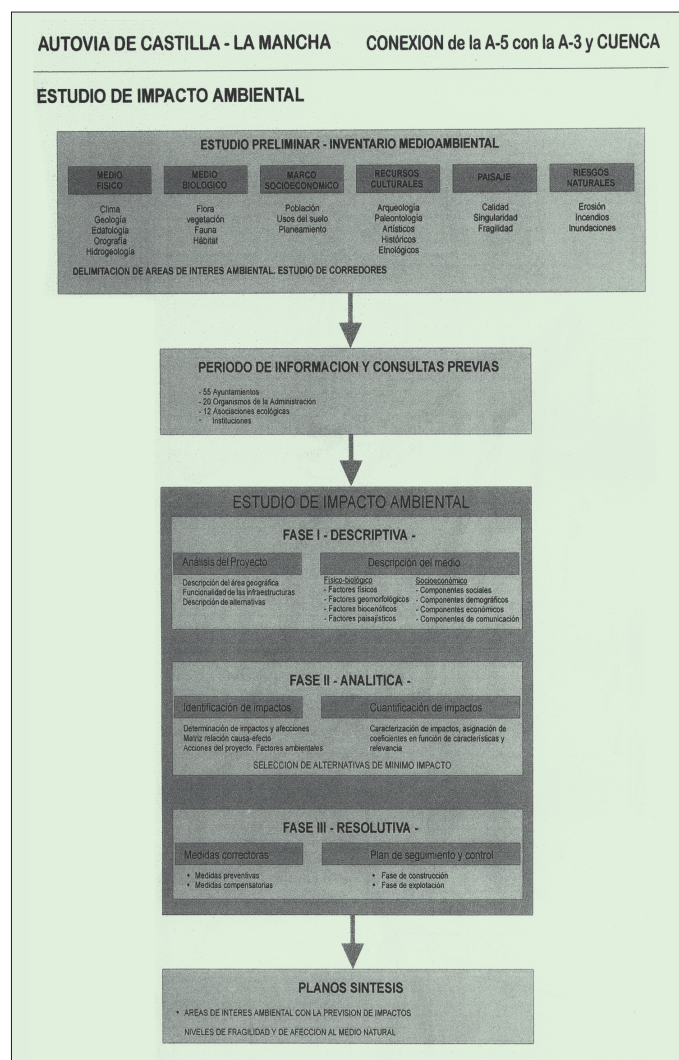
De manera que, además de recuperar la imagen positiva de las Obras Públicas, hay que hacer un gran esfuerzo de comunicación y hay que promover el diálogo y el debate amplio, riguroso y sincero.

Hablemos, por ello, unos momentos de los medios de comunicación:

Los medios de comunicación, en casi todo el mundo, están comprometidos emocionalmente con el tema ambiental. La forma rutinaria de informar se ha convertido en alarmista por naturaleza, independientemente de lo que los hechos puedan indicar. Las alegaciones, cualquiera que sea su fuente, se publican instantáneamente, con frecuencia, sin ningún tipo de verificación. La interpretación de los hechos, temas y problemas basados en una información dudosa es una rutina diaria.

Los medios de comunicación se han vuelto inter-reaccionistas, contribuyendo frecuentemente a la bonificación de los problemas ambientales que obtienen una enorme publicidad, tanto si están basados en la realidad como si se apoyan en simple suposiciones de una organización ecologista. Cierta tipo de abogados persiguen agresivamente la atención de los medios de comunicación para crear situaciones emocionales y atraen víctimas para presentar demandas.

Los medios de comunicación se han hecho especuladores, casi siempre dedicando todos sus esfuerzos a tratar el peor caso posible. Uno puede lamentarse de esta situación, pero el hecho es que la Sociedad depende de las exageraciones de los medios de comunicación para ayudar a crear un clima de miedo que contribuya a crear presión contra las decisiones ambientales que puedan ir en su contra.



Estos comportamientos y actitudes de los medios de comunicación son incontrolables...

Estos párrafos escritos por James E. Lukaszewski son parte de la traducción española del libro estadounidense "Manual de Auditoría Medioambiental"1(1).

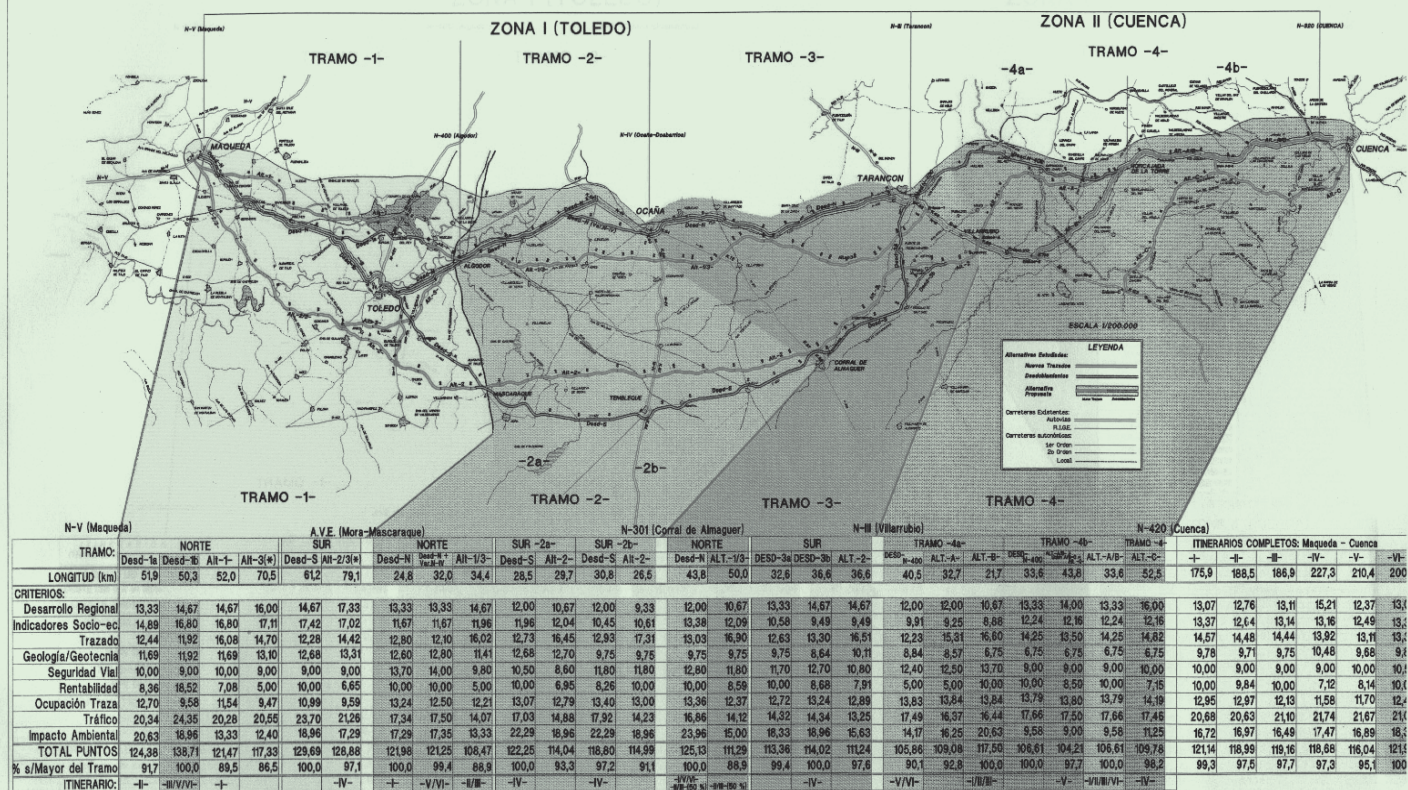
Aunque cierto que todas las generalizaciones son injustas, no cabe duda que las opiniones anteriores, expuestas en un ámbito geográfico tan distante, pueden reflejar, para muchos, algo de lo que está pasando también en nuestro país. No hay necesidad ni tiempo de añadir nada más, sino acaso destacar que, entre las numerosas formas de polución, una de las más dañinas, porque es la que más directamente afecta al cerebro, es la polución informativa, forma de polución a cuya existencia nadie debería contribuir.

6. PLANEAMIENTO Y PROCESOS INFORMATIVOS EN CARRETERAS

AUTOVIA DE CASTILLA – LA MANCHA

CONEXIÓN de la A-5 con la A-3 y CUENC

ALTERNATIVAS ESTUDIADAS ANÁLISIS MULTICRITERIO



(*) Estas ALTERNATIVAS incluyen sus accesos a TOLEDO

Distancias sobre la N-II			
Tramo	Desd-N	Desd-S	Alt-N
1-2	24,8	32,0	34,4
2-3	28,5	29,7	30,8
3-4	43,8	50,0	32,6
4-5	40,5	32,7	21,7
5-6	33,6	43,8	33,6
6-7	52,5	175,9	188,5
7-8	186,9	227,3	210,4
8-9	200		

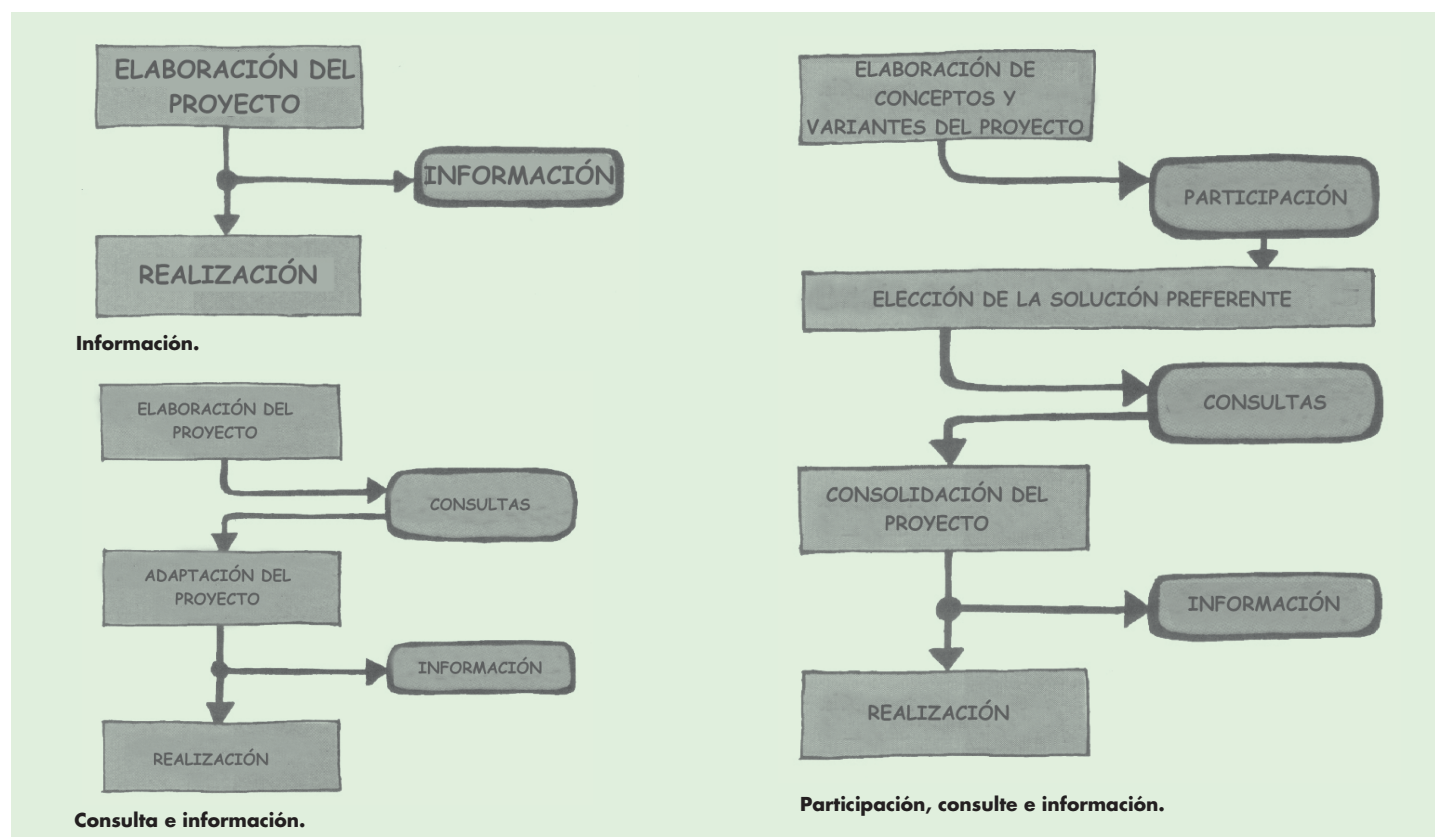
Con mucha frecuencia, la síntesis en un plano de los condicionantes del territorio que se deben tener en cuenta, nos identifica los corredores más adecuados. Naturalmente entre estos condicionantes, los ambientales son indispensables y, en ocasiones, pueden y deben ser determinantes. Si la identificación de todos los condicionantes es tarea que solamente requiere conocimientos, tiempo y sensibilidad, su jerarquización puede ser más subjetiva y, por tanto, más polémica. Todos, o casi todos, contribuimos a pagar el coste de las infraestructuras, por lo que tenemos legítimo derecho a opinar sobre la jerarquización de dichos condicionantes que van a determinar el futuro trazado de una carretera. Todas las sensibilidades, incluso las alérgicas (la alergia es una forma de hipersensibilidad), deben tener la oportunidad de opinar y, en particular, en aquellos proyectos potencialmente más conflictivos, debe fomentarse la manifestación de todas las opiniones. Pero es esencial que, finalmente, sea la Administración quien tome las decisiones oportunas habiendo escuchado a todos, habiendo explicado con claridad la influencia de unos u otros condicio-

nantes. Es la Administración Pública la que debe tomar una decisión basada en el interés de todos y, en cualquier caso, sin que intervengan en la decisión otros intereses que los que son de todos. Para ello, es esencial una Administración con la credibilidad indispensable para que sus decisiones sean comprendidas, aunque no necesariamente compartidas por todos. Volveremos sobre ello más adelante.

La ley establece en esta fase esencial del planeamiento, previa a la aprobación técnica del Estudio Informativo, -cuyo título explica bien claramente su finalidad, el proceso de difusión de la información y los procedimientos para evaluar las críticas que personas e instituciones hayan podido formular. En este procedimiento resulta inequívoco, como no podía ser menos, el poder último de la Administración para decidir.

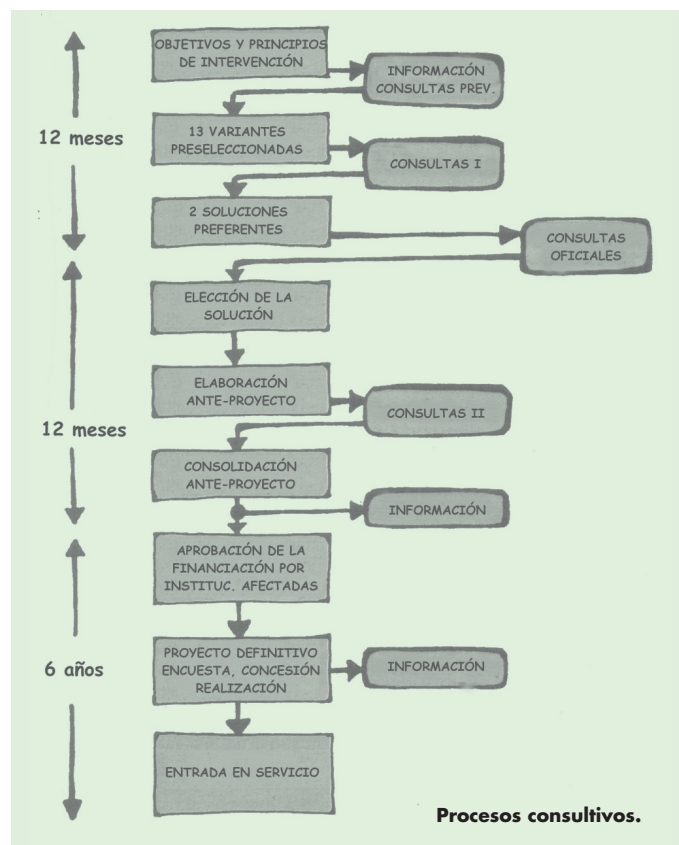
Sin embargo en la práctica, el proceso que puede servir para legalizar, por ejemplo, la geometría de un trazado no parece suficiente para legitimarlo en los casos más polémicos.

Lo cierto es que la respuesta de las personas e instituciones que son consultadas, como paso previo del proceso de in-



formación, suele ser muy pobre. Y es cierto también que el procedimiento parece atraer esencialmente a los afectados, es decir, a los que puedan ver sus intereses perjudicados. El resultado suele estar cuando menos distorsionado. Entre varias alternativas que siendo posibles no son iguales, reciben críticas expresas las que afectan negativamente a intereses particulares concretos. De esta manera, una solución que puede ser la mejor es la única que recibe críticas. Los que están a favor o podrían estarlo si estuviesen bien informados, no se manifiestan. El resultado más cómodo suele ser abandonar la solución mejor: ¿cómo se va a escoger la solución que ha sido la única criticada! El planteamiento de diferentes alternativas es muy dudoso como instrumento informativo y como medio para lograr consensuar la opción más adecuada para la mayoría, si la Administración Pública no tiene el poder y la credibilidad para tomar la decisión última.

Si redactar leyes es tarea costosa (y por cierto de resultados imperfectos), modificarlas puede serlo todavía más. Por ello, la crítica anterior, no presupone que mientras exista la ley, el proceso de información pública sea imperfecto. El contenido de la ley exige un determinado procedimiento, pero no impide que, además, se lleven a cabo otras iniciativas que sirvan para lograr primero la información y luego un consenso generalizado, en particular, en aquellos proyectos más sensibles.



7. UN EJEMPLO SUIZO DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA

En el artículo “Concertation: facteur d’amélioration des projets” (*Revue Générale des Routes et des Aerodromes*), el profesor Philippe H. Bovy, expone algunas ideas y algunos casos de cómo en Suiza se trata de hacer participar, realmente, al público en las tomas de decisiones.

Hay que tener muy presente algunos datos sobre la situación en Suiza:

- ▼ 7 millones de habitantes
- ▼ Superficie 41.000 km² (175 hab/km²)
- ▼ Es una democracia federalista directa
- ▼ El pueblo puede exigir un referéndum sobre cualquier decisión de los poderes legislativos y ejecutivos.

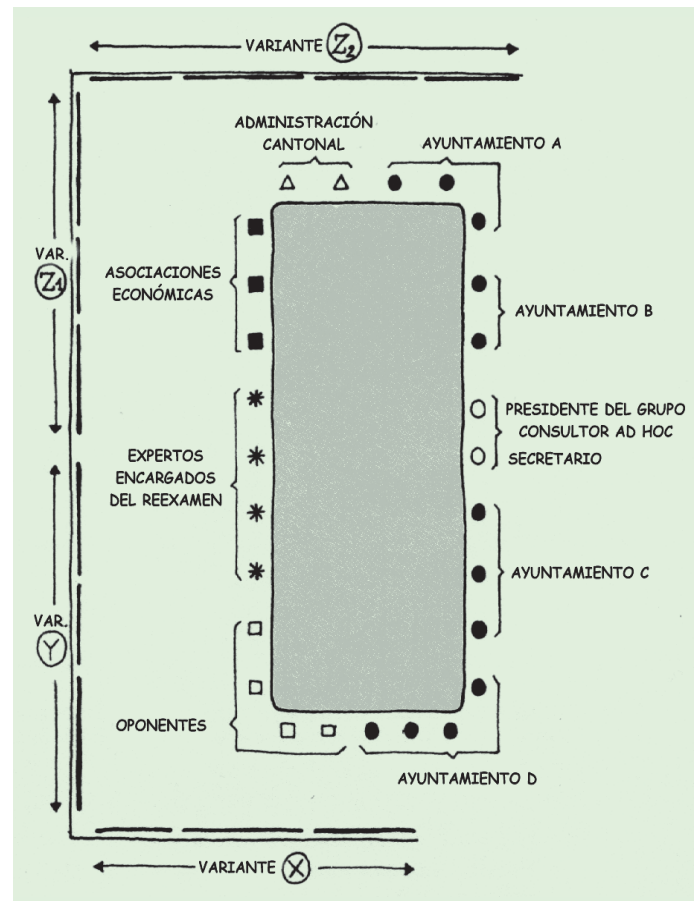
La amenaza de un “referéndum” popular dice el autor, planea sobre todo proyecto, cualquiera que sea el nivel institucional: comunal, cantonal o confederal. Por ello, la concertación y la búsqueda del consenso se sitúan en el centro de toda la elaboración del proyecto. Y se han establecido hábitos en la sociedad de diálogo y participación que, por ejemplo, influyen en que la gente no tire papeles en la calle, no aparque en segunda fila y, en general, se cumplan las leyes, las pequeñas y las grandes.

La distinción entre información, consultas y participación queda bien expresada en los esquemas siguientes.

La participación es un proceso, por otra parte, que requiere el tiempo necesario para poder dialogar, un talante adecuado de los participantes y el acierto en la elección de dichos participantes para que representen adecuadamente a toda la población.

En el caso concreto que se cita, el proceso completo de planificación, proyecto y construcción duró ocho años. No debemos caer en la tentación de creer que en nuestro país las cosas van mucho más deprisa, aunque haya mucho menos diálogo. Los procesos de planeamiento, informaciones públicas, proyectos, contrataciones diversas y construcción, consumen también mucho tiempo, aunque se cree la ficción que con un concurso de proyecto y obra pueden hacerse en dieciocho meses. La urgencia en la construcción es siempre un índice de una patología que desvirtúa el planeamiento, el proyecto y las posibilidades de participación pública.

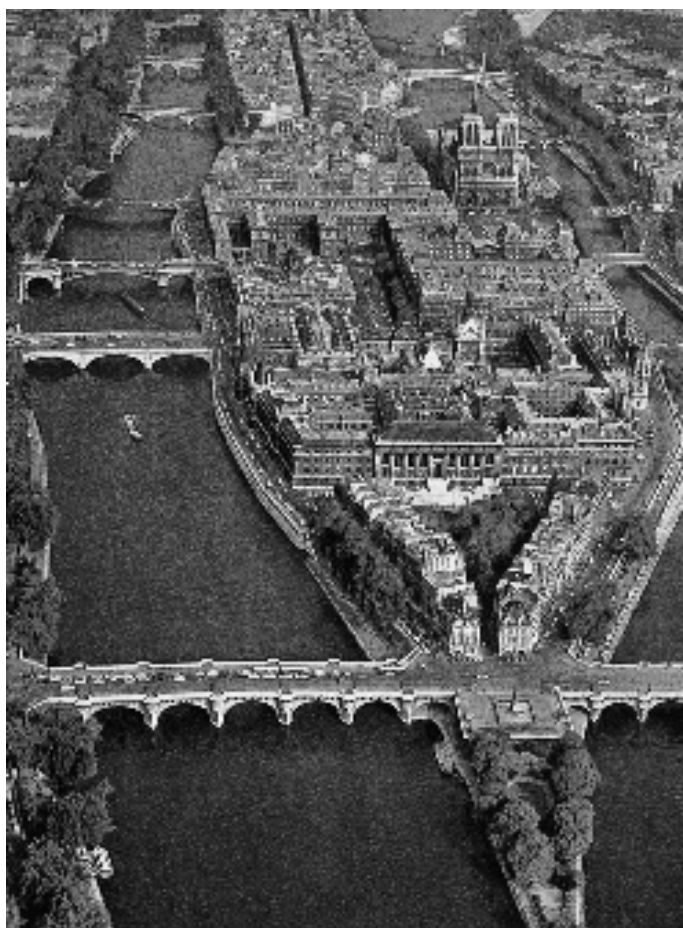
Para acabar con el ejemplo suizo, mostraré -por su expresividad- la distribución de una sala de reuniones, tal vez, de diez por seis metros, en los que, en torno a una mesa y envueltos en planos de diferentes alternativas, participan un grupo consultivo de 22 personas de la administración cantonal, ayuntamientos, asociaciones económicas, oponentes en un extremo, expertos en el centro, todos moderados por un presidente “ad hoc”.



Reuniones de los NIP.



Balcones



El Sena a su paso por París.

Suiza, como vemos, está cerca pero está lejos. Más cerca, en Aragón, ha habido —en el ámbito de las obras hidráulicas— iniciativas (de las que no he tenido a mano referencias) que han sido muy positivas. También parecen haberlo sido

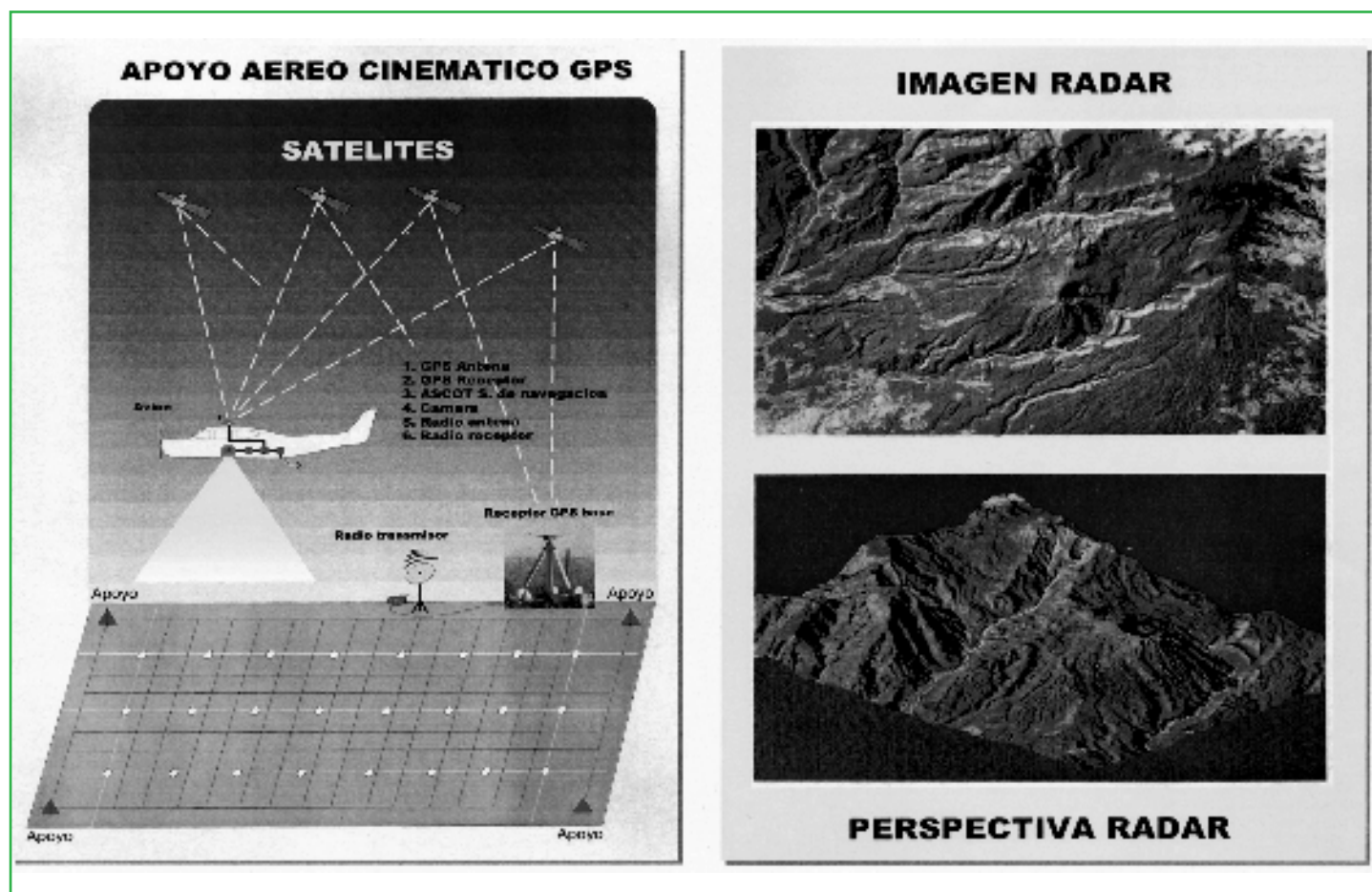
LO QUE HA OCURRIDO EN 200 AÑOS

Citaremos solamente algunos acontecimientos que nos ayuden a recordar las enormes transformaciones que se han producido en los 200 años de vida del Cuerpo de Ingenieros de Caminos.

- ▲ HACIA 1800 EL 80% DE LA POBLACIÓN ERA ANALFABETA
- ▲ LA ESPERANZA MEDIA DE VIDA RONDABA LOS 50 AÑOS
- ▲ 1792: LA REVOLUCIÓN FRANCESA
- ▲ 1798: NAPOLEÓN TOMA EL PODER
- ▲ 1799: CREACIÓN DEL CUERPO DE INGENIEROS DE CAMINOS
- ▲ 1827: LEY DE OHM
- ▲ 1850: NACIMIENTO DE ITALIA
- ▲ 1869: CLASIFICACIÓN PERIÓDICA DE LOS ELEMENTOS, MENDELEYEV
- ▲ 1895: RAYOS X
- ▲ 1898: LA GUERRA DE CUBA
- ▲ 1905: TEORÍA DE LA RELATIVIDAD
- ▲ 1917: I GUERRA MUNDIAL
- ▲ 1928: PENICILINA
- ▲ 1919: CINE CON SONIDO
- ▲ 1932: TELEVISIÓN
- ▲ 1936-1939: NUESTRA GUERRA INCIVIL
- ▲ 1939: II GUERRA MUNDIAL
- ▲ 1942: NACE LA RENFE

las que se establecieron en el País Vasco con motivo del proyecto de la Autopista de peaje por el Valle de Deba. El que en la foto de una de las reuniones de los NIP (Núcleos de Información Participativa) se hayan borrado los rostros, no creo que tenga que ver con dificultades en el proceso de diálogo establecido.

No se debe, por otra parte, divinizar la participación pública. Es un planteamiento ideal que será eficaz en la medida en que nos encontremos en una sociedad ideal. En el urbanismo la participación pública es más frecuente. Las conse-



Fotogrametría digital.

cuencias, la imagen adjunta de la fachada de la edificación nos lo recuerda, están lejos de ser las deseables. La imagen de París con el Sena y sus puentes es el resultado de un proceso que se desarrolló en épocas en las que la participación pública era mucho menos valorada y demandada, por decirlo con una pizca de ironía, que en el período, mucho más próximo y dialogante, en el que se construyó el desasogante Periférico de París.

8. LA EVOLUCIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS

Son evidentes los progresos y cambios que se han producido en la Sociedad en los 200 años de vida del Cuerpo de Ingenieros de Caminos. Hemos citado una mínima parte para recordar la profundidad e importancia de los cambios a los que ha habido que adaptarse, y a los que las infraestructuras han contribuido de forma destacada.

Permitidme, por ello, que esboce muy someramente la evolución que se ha producido en las infraestructuras y en los medios de transporte, y que aportan datos sobre la futura demanda de movilidad que estamos llamados a atender.

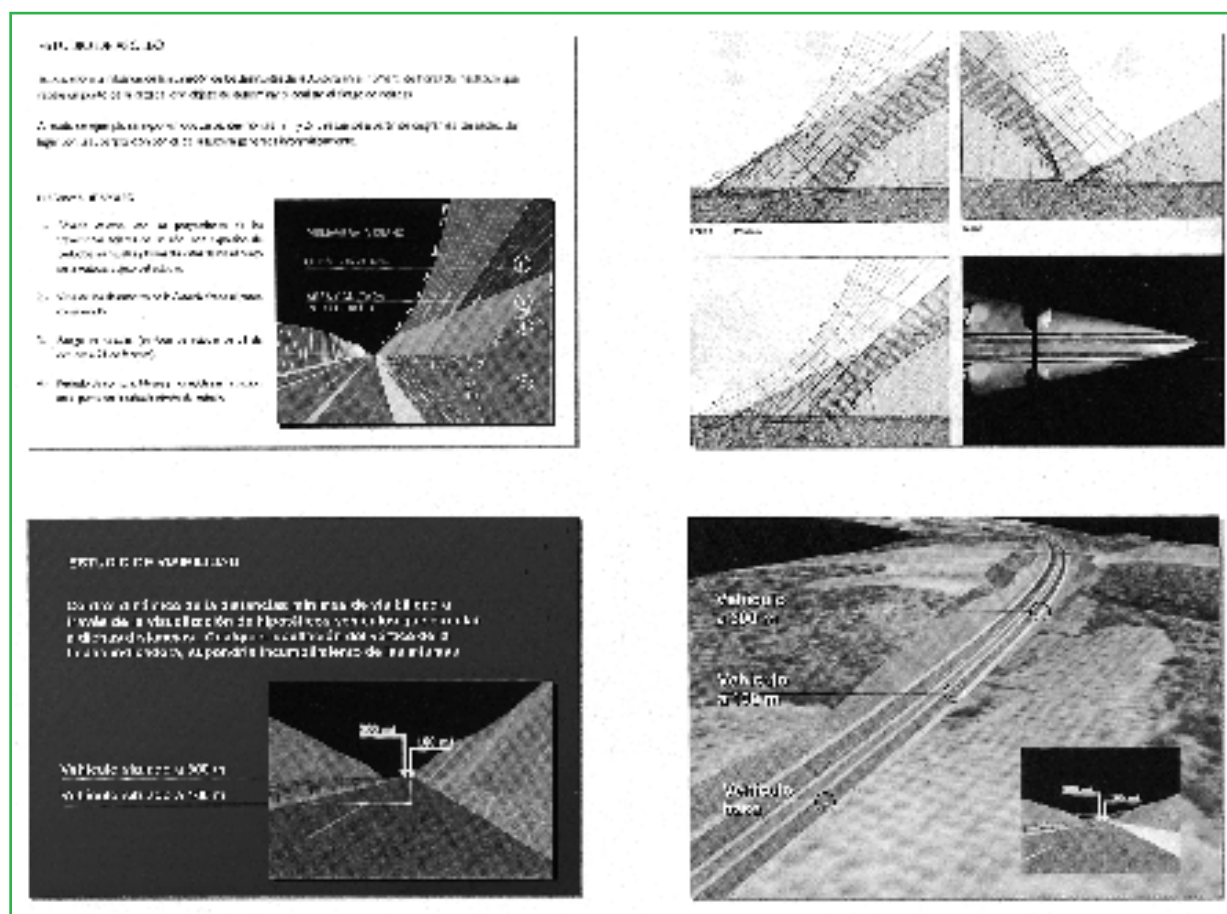
9. LOS PROGRESOS MÁS RECIENTES

Los progresos que han tenido lugar en el período tan dilatado, 200 años, que ha abarcado mi mirada, no debe ocultarnos los progresos considerables que han tenido lugar en los últimos años y los que, previsiblemente, van a caracterizar nuestro futuro inmediato.

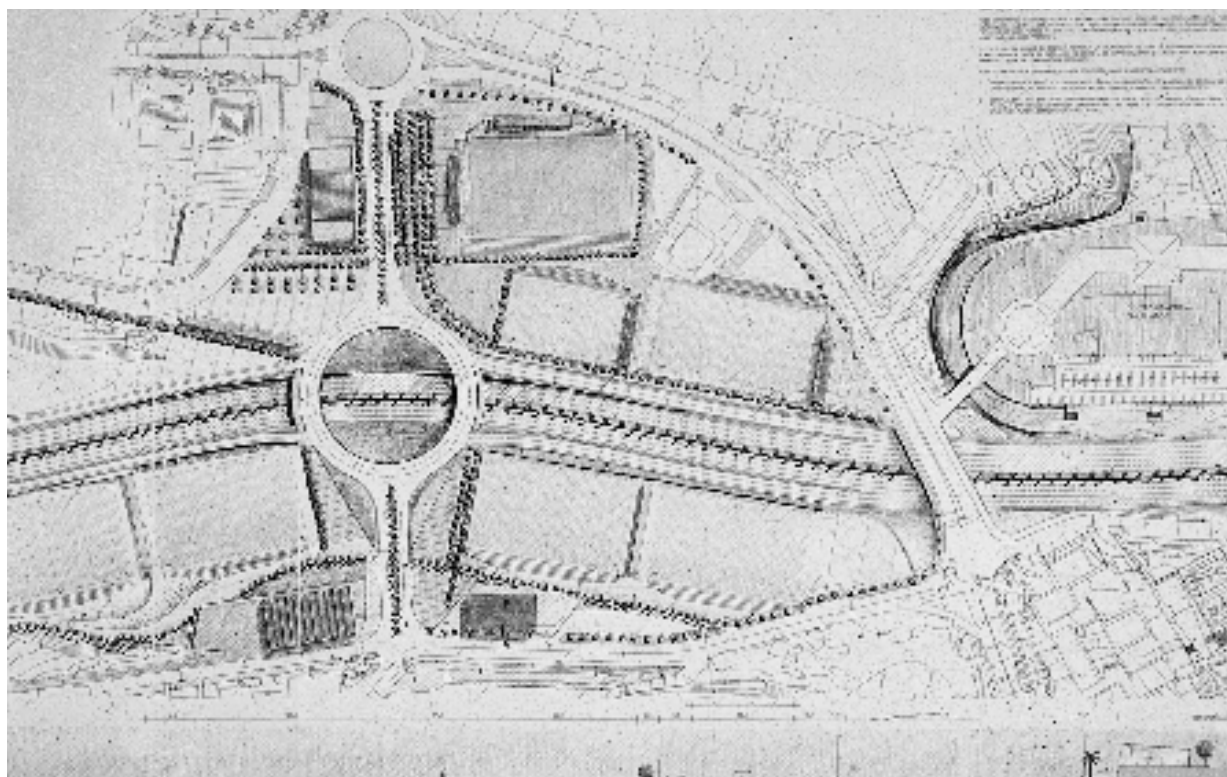
El soporte de unos y otros están relacionados con la incorporación en las viejas y sabias artes de nuestro oficio, las modernas tecnologías de la información y la importancia que hay que conceder al capital de conocimientos y a la capacidad para transferirlos e integrarlos en procesos que son de una creciente complejidad.

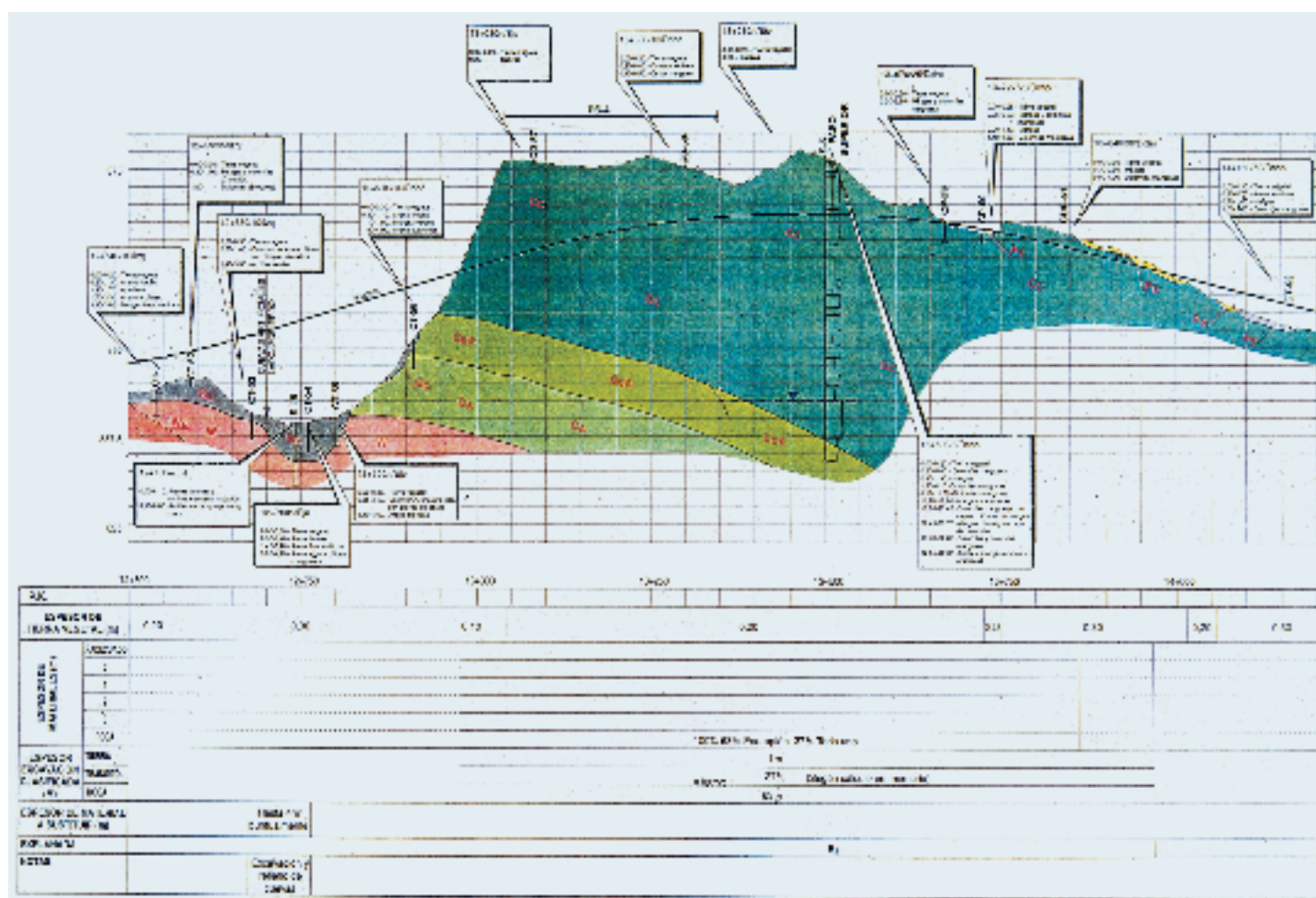
Con tal finalidad, he preparado imágenes de las técnicas que utilizamos habitualmente en la elaboración de proyectos de carreteras, pero que se utilizan también en los demás campos. Las imágenes hablan por sí solas. Hace pocos años hubiesen sido impensables. Vamos aceleradamente hacia lo que podríamos denominar "proyectos visuales" con técnicas de recopilación y gestión de datos que parten de

El progreso en los proyectos. Seguridad y trazado.



**El progreso en los
proyectos.
Integración
urbana y
tratamiento de
bordes.**





El progreso en los proyectos. Geología y Geotecnia.

imágenes, y que deben integrarse y plasmarse en una documentación visual apta para ser diseminada entre todos los que participan en un proyecto, y adecuadísimas para transmitir la información y para gestionarla en las etapas posteriores de contratación, construcción y mantenimiento. Estamos en los umbrales de cambios profundos que están cambiando los hábitos de proyectar, y que deben cambiar los hábitos de contratación, construcción, dirección, y gestión de las obras y mantenimiento. Las tecnologías de la información van a situar la información del proyecto (en el que se define qué es lo que hay que hacer, cuánto cuesta hacerlo, en cuánto tiempo hay que hacerlo y cómo deben hacerse y controlarse las obras) en el corazón de un proceso en el que la distancia a una obra, por ejemplo, acabará siendo irrelevante para su gestión, y en el que la documentación de un proyecto y la situación de una obra estarán disponibles en cualquier punto, en cualquier momento.

En España hemos progresado mucho también, al respecto. Las imágenes que presento creo que son muy expresivas.

Incluso nuestra técnica se está utilizando en proyectos fuera de nuestras fronteras, y os puedo asegurar que conociendo lo que se hace en otros países, no conozco técnicas más elaboradas que las que se están utilizando por aquí. Tenemos una potencialidad de desarrollo extraordinaria que requiere, para que se vaya haciendo realidad, un marco de integración y apoyo institucional por el que merece la pena que luchemos todos.

10. LAS PREOCUPACIONES PRESENTES Y EL FUTURO DEL CUERPO DE INGENIEROS DE CAMINOS

Muchas cosas han ocurrido desde que en 1799 se creó el Cuerpo de Ingenieros de Caminos. Y muchas están cambiando quizás a una velocidad de vértigo.

Aplicando los principios de Darwin al Cuerpo y, mejor aún, al Espíritu del Cuerpo, podemos decir que ha sobrevivido a tantos avatares porque ha tenido la capacidad para

adaptarse a los cambios y transformarse para ser siempre útil.

Por otra parte, de todos los cambios que se han producido en estos tiempos, quizás el de mayor trascendencia es el que se refiere a la participación ciudadana en la toma de decisiones.

El liberalismo conceptual y humanista que vino de la mano de la Ilustración, se exacerbó con la Revolución Industrial y dio lugar a un capitalismo, en muchos aspectos, salvaje que, a su vez, gestó los comunismos y, tal vez como reacción, los fascismos nacionalistas y nacional-sindicalistas. Muchas vidas han quedado en un camino que hoy, felizmente, tiene como meta generalizada la democracia, que es imperfecta precisamente porque no se ha encontrado aún los mecanismos para que haya auténtica participación pública.

El Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos tiene que seguir evolucionando para asegurar su supervivencia. Pero esto no es una cuestión que afecte exclusivamente al Cuerpo. Nos afecta a todos. Porque el cimiento de un Estado democrático, dialogante y competitivo, es una Administración fuerte y competente que no esté al albur de cambios políticos que son la esencia, por otro lado, de la democracia, pero que no pueden poner en tela de juicio la estabilidad del Estado por el mal funcionamiento de las instituciones.

Como ya he dicho, mi presencia aquí es un ejercicio de participación pública. Se están tomando decisiones trascendentes en las que participamos poco la Sociedad civil, que no siempre se siente adecuadamente representada por gobiernos e instituciones que están sometidas a presiones de grupos poderosos que, legítimamente, miran por sus intereses y que no pretenden, por principio, mirar por los intereses de la mayoría.

Por eso la Administración tiene una labor determinante. Hay síntomas, sin embargo, evidentes de una debilitación de las Administraciones Públicas en general y del Cuerpo de Ingenieros de Caminos, en particular, que debe preocuparnos. Es cierto que existen manifiestas disfunciones y rigideces administrativas. Pero no es la solución debilitar o aniquilar la Administración. El Cuerpo de Ingenieros de Caminos no puede ser una especie en vía de extinción, ni las celebraciones paganas del II Centenario del Cuerpo deben ser el "Réquiem" por el Cuerpo. Al contrario. Hay que superar corporativismos, pero no puede consentirse que ser ingeniero de caminos sea un inconveniente para ocupar puestos en los que nuestros conocimientos y nuestra experiencia son, sin duda alguna, imprescindibles. Hay, al mismo tiempo, que sentir que la fidelidad institucional es mucho más importante que la fidelidad corporativa.

Las instituciones, como las empresas privadas, tienen un capital esencial que deben gestionar: el capital humano. Hay que sacar el máximo partido de los recursos que se tienen y entre ellos los humanos son los más importantes y los más

costosos. La Administración podía y debía funcionar mejor, pero funciona. ¿No se está logrando invertir del orden de un billón de pesetas anuales? ¿No se están consiguiendo mejorar notabilísimamente las infraestructuras de este país, y no está ello contribuyendo a la competencia creciente de nuestra economía en relación con Europa y con el mundo?

La colaboración entre las instituciones públicas y privadas es esencial, como esencial es que las empresas privadas compitan seriamente como factor de supervivencia. Utilizo la palabra competir en el sentido de tener competencia, de ser competente. No hay que confundir, como tantas veces, la competencia con la agresividad y con el "todo vale" para lograr unos resultados que son aparente medida del éxito. Pues bien, las empresas privadas no tenemos ninguna vocación por competir. Lo que nos gusta es no tener competencia, eliminar la competencia. Las fusiones de empresas pueden tener este efecto perverso. No es normal que en concursos concesionales haya solamente dos o tres ofertas. Y que los ofertantes sean esencialmente constructoras que se ocupan de gestionar, financiar, proyectar, gestionar la construcción, dirigir, controlar y mantener las obras. Con el riesgo de que desaparezcamos, por inútiles, muchas empresas y la Administración se quede con una presencia simbólica.

Las deseables, en tantos aspectos, privatizaciones, tienen que pretender por encima de todas las cosas, incorporar a los procesos de inversión y gestión de infraestructuras todos los recursos profesionales y empresariales que configuran la sociedad civil. Y establecer unas reglas de juego que promuevan la auténtica competencia. Estas reglas de juego, su establecimiento, su aplicación y su control, deben ser la razón de ser de una Administración moderna, y para ello la que hoy existe tiene que adaptarse. Y ello depende en gran medida de los profesionales que estáis en la Función Pública. Dejarme citar, para concluir, a Adela Cortina, que ha escrito un excelente libro y ha expuesto la importancia de revitalizar las profesiones:

▼ Frente al "ethos burocrático" de quien se atiene al mínimo legal hay que aspirar al "ethos profesional" la excelencia. El compromiso fundamental de un profesional no es el que le liga a la burocracia, sino a las personas concretas, a las personas de carne y hueso, cuyo beneficio da sentido a cualquier actividad e institución social».

(1) Manual de Auditoría Medioambiental. Higiene Y Seguridad. 2ª Edición. Traducción española: Concepción Moreno, Licenciada en Ciencias Químicas, Universidad Autónoma de Madrid; Ignacio Español Echaniz, Prof. Ingeniería Ambiental, Universidad Politécnica de Madrid; Carlota Arquiga, Licenciada en Ciencias Biológicas, Universidad Complutense de Madrid; M. Cristina Sanchez Garcia, Licenciada en Ciencias Biológicas, Universidad Autónoma de Madrid. Revisión técnica: Rosa Arce, Directora del Área de Gestión Medioambiental de la E.O.I. (MINER).