

Profesionalización del control de la inversión pública



Justo Mora Alonso-Muñoyerro

Doctor ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.

Consejero del Colegio Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos

Resumen

Las obras públicas han contribuido a la mejora de nuestra competitividad, del bienestar social y al desarrollo sostenible de nuestro país. Los ajustes presupuestarios sufridos en los últimos años motivaban más que nunca la necesidad de un adecuado control de la inversión pública.

Para que dicho control sea eficiente es preciso optimizar, en su integridad, el proceso global de creación de infraestructuras: planificación/estudio/proyecto/construcción/ explotación/ reposición/puesta fuera de servicio. Ello requiere que por parte de la Administración se aporte conocimiento técnico y experiencia en materia de obras públicas. Los ingenieros de Caminos al servicio de la función pública constituyen un colectivo idóneo para ello. Paradójicamente su presencia se ha venido reduciendo en número y relevancia, situación que debiera ser reconsiderada por la Administración para un control más profesionalizado y eficiente de la inversión pública.

Palabras clave

Obras públicas, control, infraestructuras, Administración, ingenieros de Caminos

Abstract

Public works have contributed to improving our competitiveness, social welfare and sustainable development of our country. The budgetary adjustments suffered in recent years motivated more than ever the need for adequate control of public investment.

For such control to be effective it is necessary to optimize, in its entirety, the overall process of infrastructure development: planning / research / project / construction / operation / reset / removal. This requires that the Administration technical knowledge and expertise contribution to public works. Civil engineers serving the public are an ideal group for this. Paradoxically its presence has been declining in number and importance, a situation that should be reviewed by the Administration for a more professional and efficient public investment control.

Keywords

Public works, control, infrastructures, Administration, civil engineers

Economía y obras públicas

Es bien conocido el efecto multiplicador y acelerador que sobre la economía de un país se atribuye a la inversión en obras públicas. Asimismo la teoría keynesiana le asigna un papel relevante en la superación de los procesos de depresión con altas tasas de desempleo. Aunque posteriormente criticada por Friedman y otros prestigiosos economistas –por los efectos desbocados que pudiera tener sobre la inflación y el déficit público– todos los gobiernos confieren una especial importancia a la formación de capital social fijo en sus políticas económicas, estrategia que ha recobrado vigencia como demuestra el premio Nobel concedido a Paul Krugman, partidario de un incremento controlado del gasto público en este tipo de situaciones, aunque dicho postulado no se encuentra exento de detractores.

En España, las pasadas realizaciones en obras públicas han resultado un elemento decisivo en la mejora de la competitividad de nuestro país en el contexto europeo y mundial. También tuvieron un efecto muy favorable sobre la creación de empleo y un significativo retorno fiscal en torno al 0,62 % (fuente SEOPAN octubre 2013, conclusiones actualizadas de su estudio del 2009).

Sin embargo, los limitados presupuestos públicos dedicados al sector en los últimos seis años, no sólo han reducido las inversiones en nuevas infraestructuras, sino que han comprometido la explotación y adecuada conservación de las ya existentes.

El año 2015 va a suponer una cierta recuperación del pulso inversor con un gasto en infraestructuras próximo a los 5.000



millones de euros por parte de la Administración General del Estado, distribuidos entre los Ministerios y organismos dependientes, y más de 8.700 millones correspondientes a entes públicos y sociedades mercantiles estatales.

Pero no todo en el pasado fueron bondades en materia de nuevas obras públicas. En los últimos años hemos presenciado la polémica abierta en la sociedad sobre el acierto o la inconveniencia en la elección de determinadas obras, en muchos casos calificadas de faraónicas por los medios, y en relación con presuntas irregularidades en ciertos procesos de adjudicación y contratación. Esto ha producido un impacto negativo en la opinión pública que perjudica a la credibilidad del sector de la obra pública y merma la confianza en las instituciones intervinientes, sean públicas o privadas.

Por tanto en el actual momento de inicio de la recuperación del sector, es preciso sacar conclusiones de las lecciones aprendidas y ofrecer una respuesta satisfactoria a la sociedad en su demanda de un mejor control de las inversiones públicas en infraestructuras, tanto desde el punto de vista del rigor y transparencia en los procedimientos como en la eficiencia en su aplicación en aras del interés general. Para alcanzar estos propósitos es necesario disponer de una

Función Pública moderna, eficiente y profesionalizada, que pueda servir a la comunidad sin otras dependencias que los intereses generales.

El proceso integral de creación de infraestructuras

Los importantes recursos movilizados para la construcción y explotación de las obras públicas requieren un detallado análisis con objeto de garantizar un adecuado uso de los mismos.

Las infraestructuras que soportan la actividad económica del país y hacen posible la prestación de servicios públicos esenciales (transporte, agua, depuración, tratamiento de residuos, comunicaciones...) son el resultado de un complejo proceso concatenado: planificación/ estudio/ proyecto/ construcción/ explotación/ reposición/ puesta fuera de servicio. El objetivo a perseguir es la optimización del proceso en su conjunto con criterios de eficiencia, para alcanzar de forma sostenible su plena funcionalidad al menor coste posible, incluyendo los de oportunidad, sociales y medioambientales. El mejor servicio con el menor gasto. No se trata de una sucesión de elementos independientes sino que, por el contrario, todos se encuentran fuertemente interrelacionados. Un buen estudio previo facilitará la adecuada redacción del proyecto y la calidad de éste influirá en el coste y duración de la ejecución de

las obras. Y, a su vez, la calidad constructiva y la sostenibilidad y racionalidad de la alternativa seleccionada serán decisivas en su operatividad y costes de mantenimiento y explotación. Los servicios prestados podrán ser más baratos y mejores, redundando en la competitividad de la actividad económica a la que dan soporte o en la calidad de los servicios ofrecidos a la sociedad. Prolongará la vida útil de las obras, reduciendo sus costes de reposición, liberando con ello parte de los presupuestos públicos que, al quedar ociosos, podrán aplicarse a otros servicios (sanidad, justicia,...) en beneficio de la sociedad.

En este repaso de lo evidente y conocido, la planificación debe ocupar un lugar destacado ya que lo más antieconómico de todo es la realización de obras innecesarias o sobredimensionadas, concebidas en muchos casos más con pretensiones partidistas que por un interés público real. En este aspecto es fundamental que los procedimientos planificadores prevean los pertinentes procesos de participación pública, superando los antiguos trámites de información o consulta pública, de forma que el auténtico interés ciudadano no quede suplantado por otro tipo de intereses (Convenio de Aarhus y Directivas UE sobre acceso a la información, participación de los ciudadanos y acceso a la justicia en materia de medio ambiente...).

La ingeniería es el elemento clave del proceso, ya que sus resultados condicionan de forma determinante los costes y plazos de construcción, así como los de explotación, afectando a la vida útil y funcionalidad de las obras.

La adjudicación de los concursos para la redacción de proyectos a la oferta más baja es, con frecuencia, contraproducente para la consecución del objetivo pretendido ya que resulta un criterio insuficiente, cuando no inadecuado, para garantizar su idoneidad, lo que arrastra toda una cadena de efectos indeseables conforme a lo anteriormente descrito. El gasto económico en esta fase del proceso supone un pequeño porcentaje del conjunto total del ciclo, por lo que un injustificado ahorro en ella puede suponer la forma menos inteligente y más gravosa de servir a los intereses generales.

En definitiva, es imprescindible que por la Administración se realice una rigurosa evaluación de las ofertas en la que se tenga en cuenta todas estas consideraciones en relación con el ciclo global del proceso, lo que exige que la misma se lleve a cabo por expertos que puedan juzgar con criterio profesional todas estas circunstancias. Las virtudes derivadas de ello sobre el uso eficiente de los recursos públicos y los

intereses generales han quedado suficientemente expuestas en los párrafos anteriores.

En este aspecto la trasposición a nuestro ordenamiento jurídico de la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública, actualmente en tramitación, deberá aportar una mayor racionalidad a la normativa reguladora de esta materia, asunto ampliamente debatido en las Jornadas sobre Ingeniería y Eficiencia celebradas en Madrid el pasado 12 de marzo (II Jornadas FIDEX sobre Nuevo escenario para la Recuperación de la Ingeniería).

Incertidumbres inherentes al proyecto e incidencias en la construcción de la obra pública

Es muy amplia la diversidad de proyectos para la construcción de obras públicas y, por tanto, muy variada su complejidad. No resulta comparable la dificultad de un proyecto para el pavimentado de una plaza que para la ejecución de una gran presa, un túnel o un importante viaducto. No obstante y aunque en la organización de una obra pública se incorporen todos los procedimientos de sistematización, prefabricación... que puedan acortar plazos y abaratar costes, salvo casos singulares su construcción difiere mucho de un proceso de fabricación industrial en cadena en el que la certeza sobre los tiempos y costes de producción es máxima. Los materiales y elementos de fabricación han sido previamente almacenados y verificados. El proceso se desarrolla en naves sin exposición a los agentes meteorológicos. La fabricación en serie proporciona un exacto conocimiento de los rendimientos... Pero ninguno de estos requisitos concurre en la ejecución de una gran obra pública.

Por el contrario, el desarrollo de una obra y su posterior explotación, se realiza a la intemperie. Las condiciones meteorológicas, hidrológicas... son conocidas a nivel estadístico y, por tanto, la cuantía que cobrarán las variables descriptivas de las mismas durante dichos periodos (construcción y explotación) son de naturaleza probabilística (estocástica). Los valores que se adopten en el proyecto dependerán de los riesgos que durante dichas fases se decida asumir, decisión que influirá en los costes finales.

Aún es más influyente la circunstancia de que las obras públicas se ejecutan sobre el terreno. Éste, en general, sirve tanto de material seleccionado para su empleo en la construcción como de elemento sobre el que se apoyan los cimientos de la obra. Interesa, por tanto, conocer sus propiedades físicas (geomecánicas, hidrológicas...) en relación con la función

que se le reserva. Pero estas propiedades no son espacialmente homogéneas ni, en muchos casos, invariables en el tiempo. Para ello se practican sobre muestras del terreno (“in situ” o en laboratorio) los oportunos ensayos característicos. Si su número es suficientemente representativo estos resultados permiten adoptar los valores y parámetros a utilizar en el proyecto. Expresado en términos algo más rigurosos, mediante este proceso se pretende inferir las propiedades espaciales y temporales del continuo a partir de las características de un subconjunto muestral compuesto por un número finito de elementos.

Nuevamente tropezamos con la estadística, por la que sabemos que el error de estimación y el nivel e intervalo de confianza depende de la técnica de muestreo empleada, en definitiva del número y forma de seleccionar las muestras empleadas. La normativa, las buenas prácticas y la experiencia profesional serán decisivas en el acierto de esta labor. Como es habitual en la obra pública, será necesario alcanzar una solución de compromiso entre el coste de la operación y los beneficios esperados en cada caso, hasta alcanzar un equilibrio entre ambos con ayuda de las recomendaciones generalmente admitidas sobre la intensidad de ciertos trabajos previos (topografía, geología, geotecnia, hidrología,...) en función de la envergadura de la obra y de la heterogeneidad y complejidad del ámbito físico de estudio.

En definitiva, todo proyecto encierra unas determinadas incertidumbres relacionadas estadísticamente con la intensidad de los estudios previos realizados con carácter de muestreo. El error cero requiere que el subconjunto muestral coincida con el conjunto universal, circunstancia que sólo se alcanza cuando se ha ejecutado la totalidad de la obra. Por eso hay un proyecto inicial para la ejecución de la obra y un proyecto de liquidación. Recordemos que la RAE define proyecto como “conjunto de escritos, cálculos y dibujos que se hacen para dar idea de cómo ha de ser y lo que ha de costar una obra de arquitectura o de ingeniería”.

Por tanto resulta absolutamente previsible que en un contrato de obra pública surjan incidencias durante su ejecución, cuya probabilidad de ocurrencia está íntimamente ligada con el riesgo asumido en el proyecto. Nuevamente aflora el concepto de proceso integral de la obra pública.

De ahí la importancia que, para el correcto control de la inversión, la Administración confíe y disponga de los profesionales apropiados para garantizar la idoneidad del proyecto y el

acierto en la solución técnica de las incidencias surgidas en su ejecución. Y unos procedimientos adecuados y sencillos para su rápida solución administrativa.

Necesidad del juicio experto

Se ha propiciado un ambiente de recelo en relación con la obra pública y todo lo que le rodea. La consecuencia es que en los procedimientos de adjudicación de concursos (proyectos u obras) se prima lo que algunos, desafortunadamente, denominan “criterios objetivos” porque desconfían de las valoraciones técnicas sobre la calidad de las ofertas. Por las razones ya expuestas y especialmente en el sector de la consultoría, supone un gravoso error para la economía del país y los intereses de la ciudadanía.

Ello implica, además, una grave irregularidad protagonizada, en muchos casos, por los colectivos funcionariales que se atribuyen en exclusividad el monopolio de constituirse en garantes inmaculados de la pureza administrativa. Pues, contradiciendo lo que el órgano de contratación ha ordenado para seleccionar la oferta más ventajosa- conforme a los criterios y cláusulas que han sido informados previamente por los Servicios Jurídicos del Estado y habitualmente por la Intervención Delegada - resuelven motu proprio convertirlo en la práctica (eso sí, “objetivamente”) en un procedimiento de subasta.

La selección de la oferta más ventajosa requiere experiencia y profesionalidad por parte de los que han de valorarla. Y la condición de funcionario añade la garantía de independencia que un proceso de esta naturaleza precisa. Por tanto la Administración dispone – o debiera disponer- de los medios humanos necesarios para un juicio experto que garantice que la adjudicación recaiga en la propuesta que mayores virtudes ofrece a los intereses generales. Nadie, cuando va a sufrir una delicada intervención quirúrgica, basaría en su caso la elección del cirujano en la opción más barata, sin mayores consideraciones. No hagamos pues con los intereses públicos lo que no haríamos con los propios.

La falta de conocimientos específicos en la materia, la desconfianza o los intereses corporativos de otros colectivos no deben acabar causando perjuicio en el buen aprovechamiento de los recursos que los ciudadanos han puesto en manos de la Administración.

Por tanto hay que reclamar la credibilidad ética de nuestro colectivo de ingenieros de Caminos, canales y puertos y su

solvencia profesional, mediante la adecuada presencia, independencia y participación en los procedimientos selectivos a los que se ha hecho referencia y, en general, en todos los procesos del denominado ciclo integral de la obra pública.

Comentarios similares pueden hacerse en relación con las incidencias en la ejecución de los contratos de obras, que conducen a la tramitación de los correspondientes proyectos modificados. Cómo discernir si se deben a circunstancias imprevistas, es decir, al margen de incertidumbre inherente al proyecto inicial conforme a los criterios expuestos en párrafos anteriores. ¿Realmente son imputables a una mala calidad del proyecto? ¿El nivel de detalle de la topografía, geología, geotecnia, hidrología... no fue suficiente para los estándares admitidos? ¿Errores de cálculo, de mediciones? ¿Solución constructiva inadecuada? ¿Diseño funcionalmente inapropiado? etc. Sólo el juicio experto puede responder adecuadamente a estas preguntas y adoptar la solución apropiada para superar el problema planteado.

La atención de la Administración por las funciones de los ingenieros directores de proyectos y de obras es cada vez

más reducido. El interés por la formación continua de sus funcionarios técnicos y el grado de concienciación por la trascendencia económica de su misión es muy limitada. Sorprende la despierta consciencia mostrada sobre los procesos recaudatorios, en los que reconoce importantes incentivos a las tareas de inspección en función de sus resultados, olvidando que es la utilización e inversión de los fondos públicos lo que justifica su recaudación. Y su falta de énfasis en un control más eficiente de éstos, que ha reducido prácticamente a un ineficaz sistema formalista de control del gasto público.

El proceso de desprofesionalización sufrido en el control de la inversión

Paradójicamente, mientras la sociedad reclama un control más eficaz de la inversión pública, la Administración General del Estado ha venido disminuyendo en su organización el número y relevancia de los funcionarios mejor cualificados para el desempeño de esa función, como acreditan las cifras de ingenieros de Caminos en activo y su nivel retribuido, erosionado de forma drástica en las últimas décadas en términos comparativos frente a otros Cuerpos de la Administración.





Asimismo se ha procedido a la eliminación o reducción de los órganos creados específicamente para ello. Así las antiguas Inspecciones Regionales, herederas de la Inspección del Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, actuaban con independencia profesional propia, bajo la dirección de un Inspector Jefe, en el seguimiento y control de las obras públicas en cualquier momento de su construcción o explotación. Posteriormente se constituyó la Inspección General de la Contratación de Obra Pública, con funciones propias reguladas por su correspondiente Real Decreto. Esta Inspección General era genuina para el control de las inversiones en infraestructuras públicas y coexistía con las Inspecciones de Servicios existentes en cada Ministerio, dependientes de éstos pero bajo la coordinación general del Ministerio de Administraciones Públicas.

La aparición de los Ministerios de Fomento y de Medio Ambiente supuso la supresión de la Inspección General de la Contratación de la Obra Pública. Las respectivas inspecciones de servicios de cada Ministerio asumieron, entre sus funciones administrativas, genéricas parte de estas actividades. Pero mientras en el Ministerio de Fomento la inspección evolucionó hacia la recuperación parcial de las antiguas tareas de la Inspección General de la Obra Pública, en el otro Departamento Ministerial –cuyo nombre y competencias han sufrido diversas transformaciones– terminaron desapareciendo hasta su eliminación en el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Conclusión

La necesidad de un control más eficiente de las inversiones en obras públicas, requiere una mayor presencia y re-

levancia de los funcionarios profesionales de esta actividad específica. Frente a la idoneidad de este sistema, el actual procedimiento administrativo de intervención y control del gasto público supone, en general, una ralentización de la tramitación administrativa (con su consiguiente coste), sin que se haya mostrado suficientemente eficaz para combatir los males perseguidos.

Este proceso debe guiarse por los principios de eficiencia y transparencia de las Administraciones Públicas en la gestión de los recursos que la sociedad les ha confiado en aras del interés general, mediante la capacitación e independencia profesional de sus funcionarios, entre los cuales los ingenieros de Caminos, canales y puertos al servicio de aquéllas están llamados a desempeñar un papel relevante.

Se precisa pues recuperar e impulsar un procedimiento de control eficaz de la inversión pública, mediante su profesionalización a través de un sistema integral que comprenda desde la planificación y estudio, pasando por el proyecto y construcción, hasta la explotación y fin de la vida útil de las infraestructuras, actividades todas ellas propias de los ingenieros de Caminos, canales y puertos al servicio de las Administraciones Públicas.

Paradójicamente la presencia de éstos se ha venido reduciendo en número e importancia con el consiguiente perjuicio para los intereses generales en un periodo de crisis económica en el que, aparentemente, las exigencias de una política económica restrictiva exigía un mejor control de las mermadas inversiones en infraestructuras. **ROP**