

Infraestructuras para después de una crisis



José A. Herce

Profesor de economía en la UCM.

Director asociado de Afi

Resumen

La crisis, de la que ya estamos claramente saliendo, debió en parte su crudeza, profundidad y duración a los excesos cometidos en la asignación de recursos a la construcción de infraestructuras que ni eran necesarias ni podían haberse planificado, adjudicado y desarrollado de peor manera. Al mismo tiempo, se han dejado de desarrollar y mantener otras infraestructuras más que necesarias para haber transitado más suavemente por la crisis. Las lecciones que de ello se desprenden para el futuro inmediato son numerosas. La sociedad y el mercado deben extremar los criterios y baremos por los que se promoverán, licitarán (en su caso), financiarán, desarrollarán y explotarán las infraestructuras del futuro. La evaluación de la necesidad, uso y presupuestación de las infraestructuras deberá ser mucho más experta e impecablemente independiente de los intereses de los demás eslabones de la cadena. La sociedad no debería descuidar en ningún caso, sin dejar de cumplir criterios mucho más estrictos, las infraestructuras (físicas, lógicas e institucionales) para la cohesión, la igualdad de oportunidades, el conocimiento, la sostenibilidad y la promoción de la competencia entre las empresas en el mercado.

Palabras clave

Infraestructura, crisis, planificación, evaluación

Abstract

The severity, depth and duration of the recession we are clearly leaving was partly due to the excesses made in the assignment of funds to the construction of infrastructure that was unnecessary and that could not have been more inefficiently planned, awarded or developed. At the same time the country has failed to develop and maintain other more necessary infrastructure that would have somewhat mitigated the crisis. As a result, many lessons have been learned for the future. The public and the market should ensure utmost restraint with respect to the criteria and scales governing the promotion, procurement (if it be the case), funding, development and operation of future infrastructure. The evaluation of the need, use and budgeting of infrastructure should be far more professional and should be totally devoid of any interest from the different links in the chain. Once far greater criteria are in place, the public should then welcome infrastructure that promotes social cohesion, equal opportunities, knowledge, sustainability and the promotion of competition between companies on the market.

Keywords

Infrastructure, recession, planning, evaluation

Antecedentes

La crisis obligó a parar en seco una orgía de construcción de infraestructuras que parecía no tener fin. Multitud de desarrollos han ido quedando a medio construir y muchos otros, completados, yacen ociosos demostrando que ya eran perfectamente innecesarios incluso antes de la crisis. La mala asignación de recursos que se ha hecho en este país para dotarlo de infraestructuras, muchas de ellas necesarias, es una práctica que, esperémoslo, no debe repetirse. Para ello es necesario que se hayan aprendido algunas lecciones básicas y que haya instancias suficientemente poderosas que impidan volver a las andadas.

Porque, para mi sorpresa, cuando desde hace trimestres vienen notándose en los indicadores los aires del crecimiento y la recuperación, hay quienes se aprestan a reverdecir algunas de las peores prácticas del pasado en materia de infraestructuras. Para empezar, durante toda la crisis, hemos seguido inaugurando tramos y estaciones del AVE y anunciando que este fabuloso mecano llegará a cada vez más destinos en el corto y medio plazo.

En muchos medios inversores, empresariales y administrativos españoles se viene recuperando el gasto en capital (Capex). Es natural, durante muchos años apenas se han mantenido



los equipos, instalaciones e infraestructuras. Ni que decir que muchas de estas no se han renovado. Los cuellos de botella que había antes de la crisis siguen existiendo, aunque se han manifestado con menor intensidad a causa de una fuerte caída de su utilización. La funcionalidad de estos equipos e infraestructuras se resiente hasta el punto de trasladarse a negativos resultados en materia de productividad, accidentes o incomodidad para los usuarios. En el caso de infraestructuras sanitarias o educativas, los recortes en mantenimiento y renovación pasarán factura durante mucho tiempo.

No es descartable, pues, una especie de “mini-boom” en materia de Capex en empresas y administraciones, en la medida en que las condiciones financieras lo permitan. En realidad, todas las condiciones deberían permitirlo reforzándose mutuamente salvo en el caso de las infraestructuras impuestas artificialmente por las circunstancias electoralistas del presente año. Así, el esperado incremento de demanda que trae la recuperación haría rentable la financiación necesaria, que, a su vez, estará más que disponible en las reservas de las entidades financieras y las propias empresas y hogares. Tampoco hay que olvidarse de las dotaciones del denominado “Plan Juncker”.

No quiero decir que los fondos estarán disponibles en cantidades ilimitadas para cualquiera que los solicite a precios irrisorios, como “antes”. Sino que, en condiciones de viabilidad de los proyectos de renovación de infraestructuras, la financiación estará crecientemente disponible en la magnitud adecuada a precios razonables. Por varias razones. En primer lugar, porque el apetito exterior por los activos de riesgo españoles está retornando firmemente desde hace tiempo, de la mano de fondos de inversión. En segundo lugar, porque todo indica (después de las diversas intervenciones del BCE

desde el pasado mes de junio) que las favorables condiciones financieras actuales en la eurozona serán duraderas y la función de crédito de las entidades financieras estará crecientemente apoyada. Por último, porque las primas de riesgo (soberanas y corporativas) están bajando a límites muy asequibles, incluidas las del coste del crédito para las pymes.

Bien, el escenario es favorable. ¿Lo será tanto como para hacernos olvidar esas lecciones de la crisis que nunca deberíamos olvidar? La primera lección que debemos aprender es que no todas las infraestructuras que se nos ocurren son necesarias, por espectaculares o provechosas para nuestras compañías de obras públicas que parezcan. Esto parece obvio, pero solo hay que imaginarse cómo muchos gabinetes técnicos en el pasado se engañaban a sí mismos haciendo previsiones de uso de infraestructuras absolutamente desproporcionadas, como hoy bien sabemos.

¿Por qué, en su momento, no se sometieron a un control pericial más estricto las previsiones de tráfico en aeropuertos o carreteras radiales elaboradas por los gabinetes técnicos de las empresas promotoras? Siempre es mejor esto que no, una vez constatado el fiasco, sean los jueces quienes acaben exigiendo dichos peritajes. Ni siquiera en los mejores escenarios de inverosímil prolongación del boom de pre-crisis, eran verosímiles muchas de estas previsiones. No faltan precisamente buenas metodologías de previsión de demanda.

Puede que lo que haya faltado haya sido sentido común para interpretar los resultados de simples ejercicios de previsión de uso realizados con una hoja Excel. Y, eso seguro, puede que también haya sobrado la complacencia arraigada en la

facilidad con la que fluía el crédito, fantaseaban los concejales, alcaldes, consejeros y ministros acerca del necesario papel de sus territorios en la historia futura de las infraestructuras o no reparaban en inconsistencias fundamentales los promotores o concesionarios de obras absolutamente inútiles.

Sería muy deseable que en el futuro, la planificación de infraestructuras se realizase con los más exigentes criterios técnicos en lo que se refiere a las previsiones de demanda y uso. Al menos tan exigentes como los que se aplican a la seguridad de las mismas. Los abogados del diablo están justamente para eso. Debe tenerse en cuenta que en la simulación del plan de negocio de una infraestructura concesionada, las previsiones de uso son mucho más determinantes que las condiciones financieras de la rentabilidad del mismo. Pues bien, ya se trate de polígonos industriales, carreteras, aeropuertos u otras infraestructuras, lo cierto es que un filtrado riguroso de las previsiones de demanda hubiera desaconsejado su realización en muchos casos.



No ha sido la crisis, que sí ha expuesto crudamente las consecuencias de los errores de partida, la causante del colapso de estas previsiones, sino justamente esos errores de partida que han poblado el territorio de grandes y pequeños testimonios de una increíble mala práctica de planificación territorial.

Tampoco vale decir que el sector público lo ha hecho peor y el privado mejor. En realidad ambas iniciativas, por separado o embarcadas en conciertos público-privados (un estupendo modelo de colaboración desprestigiado ahora por excesos y malos planteamientos), han cometido sistemáticamente los mismos errores de previsión en el origen del planeamiento, que han sido validados después por los agentes financieros o inversores.

¿Y ahora qué?

En este contexto, la recuperación acelerada que está viviendo la actividad y el empleo, no deben llevarnos simplemente a retomar las cosas donde las dejamos. Aunque, desgraciadamente, no dejarán de constatarse comportamientos de este tipo, pues son muchos los responsables administrativos que no pudieron “hacerse la foto” por culpa de la crisis, muchos también los promotores que todavía no se han hecho a la idea de que deben abandonar para siempre proyectos mal concebidos y peor planificados o instrumentados y muchos los ciudadanos que, aunque jamás nadarán en una piscina cubierta y climatizada, opinan que su pueblo también tiene derecho a poseer uno de estos monumentos a la falta de racionalidad colectiva.

El que se diese esta vuelta al “futuro del pasado” sería lamentable porque es dudoso que muchos de los proyectos que se suspendieron en 2008 o 2009 tuviesen sentido entonces o que, menos aún, lo tengan en la actualidad. Hoy hay nuevas necesidades, persisten severas restricciones y muchas cosas han cambiado para siempre, especialmente en lo que se refiere a modos de gobernanza, toma de decisiones y papel mismo de las infraestructuras. También han cambiado, aunque todavía no se exprese clara y contundentemente, las expectativas de los ciudadanos respecto a lo que es exigible a sus representantes y la manera de establecer prioridades colectivas. Por último, puede que esté cambiando igualmente la mentalidad de los promotores de infraestructuras. En sí mismo, este cambio sería revolucionario, pues indicaría que nuevas generaciones de promotores, seguramente muy cercanos a los desastres de la no menos desastrosa planificación de pre-crisis, han captado el mensaje que la crisis les ha enviado.



La post-crisis, en materia de infraestructuras, exige revisar no solo la racionalidad y sentido común con los que se formularon muchos proyectos de infraestructuras antes de 2009 (incluso después), sino también, la racionalidad y el sentido común con los que, en plena crisis, se suspendieron proyectos claramente necesarios y valiosos, se recortaron el mantenimiento o la renovación de otras infraestructuras esenciales y, en definitiva, se cometieron errores tan de bulto como los que se habían cometido antes de la crisis.

Carece de sentido, palmariamente, el aplicar el bisturí de la consolidación presupuestaria “*accros the board*”, como si cualquier infraestructura fuese igual a las demás. Esta ausencia de priorización se ha comprobado una y otra vez a lo largo del ajuste. Junto a la paralización (no sin coste) de muchos e inviables polígonos industriales, se han dejado de mantener, renovar o construir infraestructuras esenciales para la cohesión social, la igualdad de oportunidades o la constitución de defensas de conocimiento frente a la crisis (sanidad, educación o I+D).

La máxima consideración de las lecciones que se desprenden de la crisis, en esta materia también, es determinante para que todos los agentes (responsables políticos, promotores, expertos, la sociedad entera) podamos renacer a una concepción más avanzada, eficiente y cohesiva noción de qué es una infraestructura.

¿Qué es una infraestructura?

En el fondo, una infraestructura (material o no) no es sino un activo que rinde servicios a la comunidad. Servicios de transporte, sanitarios, de ocio, etc. Una infraestructura ociosa no es nada. Pero, en su ociosidad, representa un enorme fracaso de su planificador o promotor, de quien la demandó, a sabiendas que no iba a pagarla directamente, para sentirse igualmente dotado que su vecino. La mera posesión de una infraestructura carente de uso no es ni siquiera riqueza. En el camino puede haber empobrecido a una comunidad. Una infraestructura cara difícilmente puede amortizarse si su uso no es muy intenso. Una infraestructura ociosa implica costes directos e indirectos, costes de oportunidad y costes ocultos. Todas ellas compiten por recursos escasos (muy escasos) que podrían haberse aplicado a cubrir verdaderas necesidades sociales o del mercado.

En esta dimensión de la competencia por los recursos escasos es donde la mala planificación se convierte en la sal y el vinagre que hacen doblemente dolorosas las heridas abiertas por la ausencia de inversiones para cubrir servicios esenciales, tanto sociales como de mercado. Sí, de mercado también, porque la falta de inversiones necesarias, cuando los fondos se están dilapidando en otros usos menos productivos y/o necesarios, hace que los bienes y servicios de mercado, ordinarios, sean más caros para los consumidores, los sectores productivos sean menos competitivos y ciertos oligopolios perduren innecesariamente.

Las infraestructuras son, también, lógicas, no solamente físicas o materiales, de esas que estropean irremediablemente el entorno valioso. La tecnología está creando un continuo entre la materialidad y la inmaterialidad de las infraestructuras, mezclando estos conceptos para propiciar la aparición de una gama mayor, mejor y más barata de bienes y, sobre todo, servicios a los consumidores y a los usuarios de los grandes servicios públicos. La ausencia de inversiones en el mix de *hardware* y *software* (no me refiero a las TIC necesariamente) que se requiere hoy, porque otras infraestructuras convencionales, concertadas al modo castizo, innecesarias u obsoletas, están capturando los recursos, es también una forma de “borrarse” de la modernidad social y de perjudicar a la sociedad entera.

¿Qué infraestructuras se requieren después de esta crisis?

Hay una serie de valores civiles, económicos y éticos que esta crisis está remachando con insistencia en el tejido social. Está por ver si calarán a la profundidad deseable. Términos y expresiones como eficiencia, integridad, moderación, bajo-coste, diseño sostenible, durabilidad, transparencia, rendición de cuentas, justa-presupuestación, o similares deberían formar

parte de las explicaciones contenidas en una memoria de proyecto. La adjudicación de obras públicas debería realizarse sin incurrir en las abominables trampas de las bajas temerarias y los famosos “tres presupuestos”. El conflicto de intereses entre los redactores de los pliegos de las licitaciones y los adjudicatarios de las mismas debería vetarse comprometiendo ex ante a todos los agentes de esta cadena con la firma de cláusulas de no incursión en tales prácticas, por una parte, y mediante auditorías aleatorias a posteriori, por otra. Estas auditorías, de desvelar conflictos de intereses mal resueltos, deberían dar paso a la actuación inmediata y de oficio de una autoridad judicial y un fallo en firme en contra de alguna de las partes debería conllevar, además de otras sanciones reparadoras del daño causado, en su caso, la inhabilitación permanente de los agentes hallados culpables.

En un contexto de extremada vigilancia formal, ligera en lo que se refiere a la censura previa, pero contundente en caso de auditoría afirmativa, y de intolerancia social y mediática contra el despilfarro de recursos públicos y las prácticas anticompetitivas, las infraestructuras a desarrollar resultarían



seleccionadas mucho más eficientemente y, por lo general, responderían a las necesidades efectivas de la sociedad y el mercado. Ahora bien, así como el mercado suele dar señales eficientes de aquello que la demanda necesita, en lo que se refiere a las infraestructuras públicas las cosas son distintas.

Los ciudadanos expresan sus opciones sobre la asignación de los recursos públicos a través de los procesos electorales, pero los representantes políticos, por su parte, o no especifican con suficiente detalle sus propuestas en materia de infraestructuras en sus programas electorales o las ejecutan un tanto arbitrariamente bajo el supuesto de que su elección implica un cheque en blanco para todo tipo de decisiones asignativas.

No es sencillo encontrar un mecanismo similar al del mercado para realizar la asignación de recursos para las infraestructuras públicas. En principio, las numerosas fórmulas existentes de colaboraciones público-privadas parecían ser una solución a esta dificultad. Pero muchas de las instrumentadas en los últimos veinte años han resultado ser un fiasco completo. Urge pues revisar las razones por las cuales han fracasado muchos modelos tan interesantes, al menos a priori.

En definitiva, y esta es otra de las lecciones de la crisis para el futuro, más allá de todo lo relativo a la integridad de los

procesos de planificación de las infraestructuras, la sociedad no debe descuidar, ni siquiera en tiempos de crisis aquellas infraestructuras que: (i) aseguran la cohesión social y la igualdad de oportunidades, (ii) son clave para el I+D y la acumulación de conocimiento, (iii) favorecen la extensión del mercado, su liberalización y la competencia de los operadores económicos, previniendo la existencia de monopolios y oligopolios, (iv) pueden desarrollarse con criterios innovadores y ahorradores de recursos, tanto en lo técnico como en lo económico, y, sobre todo, (v) responden a verdaderas necesidades sociales y del mercado establecidas por expertos independientes de todos los restantes eslabones de la cadena de promoción, adjudicación (en su caso), financiación y explotación.

No debería extrañarnos que, aplicando estos criterios, nos encontrásemos de nuevo con polideportivos cubiertos, aeropuertos, carreteras y rotondas o centros de convenciones. Pero ello debería suceder mucho más tarde y las dichas infraestructuras serían más útiles y más baratas. Lo que sí tendríamos sería más y mejores infraestructuras para la educación, la salud y el conocimiento, la productividad en sentido amplio, en definitiva, y tan baratas y útiles como las anteriores, si no más. Infraestructuras que nos ayudarán a evitar crisis futuras tan profundas y duraderas como la que tanto nos ha costado dejar atrás. **ROP**

