

Secretos de una planificación de infraestructuras de éxito



Secrets of a successful infrastructure planning

Jesús J. Rubio Alférez

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

Revisado por el Comité de Planificación, Diseño y Tráfico de la ATC

1 Qué es un plan

La experiencia acumulada en la segunda mitad del siglo pasado hasta nuestros días nos permite mirar con una cierta distancia los planes de infraestructuras que se han presentado en diferentes ámbitos, en distintas administraciones, con tramitaciones diversas y con resultados muy dispares: unos han sido documentos efímeros, otros han sido valiosos como publicidad de un gobierno, y algunos han tenido efectos prolongados en el tiempo.

Aunque nos centraremos en qué consiste un plan y cuáles son los motivos por los que podemos afirmar que un plan ha tenido, o no, éxito, es conveniente empezar diciendo lo que no es un plan, a pesar de que a veces se presente como tal.

Un plan no puede ser una petición de recursos por parte de la administración responsable de las infraestructuras a los responsables de las finanzas federales, estatales o de otro nivel administrativo, asegurando que con esos recursos voy a mejorar muchas cosas. Evidentemente cualquier inversión pública debe producir efectos positivos y cualquier obra pública va a demandar trabajadores, generando empleo, pero sin objetivos claros y definidos en un horizonte temporal, es simplemente una obviedad: cualquier obra puede presentar beneficios en cuanto a mejora de la situación actual y generación de empleo. Lo que deberíamos cuestionar a quien hiciese esta petición es que aclare cuál es su rentabilidad estimada para poder decidir si es más adecuada la inversión propuesta en esas

infraestructuras o en otras, o incluso en otros sectores como educación o sanidad.

Un plan tampoco es una campaña de publicidad institucional. La afirmación “tengo un plan” al comienzo de una etapa política suele ser tan solo la presentación de la persona responsable, pero no ofrece ninguna garantía de que el documento presentado sea asumido por el sucesor si no se genera un consenso en cuanto a los objetivos a lograr y los recursos a destinar al efecto.

Un plan tampoco se forma por la sucesión de decisiones, aunque éstas vayan cobrando sentido por acumulación. Hay ejemplos en los que se detecta que la intención de cumplir promesas electorales pasa por ir improvisando decisiones concretas que den la sensación de que

detrás hay un comportamiento coherente y viable en su conjunto, sin definir nunca el plan en su totalidad. Es cierto que es tentador porque sin objetivos explícitos no se incumple nunca ningún compromiso declarado, ni surgen retrasos en las actuaciones previstas: simplemente se hace lo que se puede cuando se puede y se publicita como parte de un plan.

Para terminar con las situaciones en las que se presentan como planes documentos que no contienen el 'qué, cómo, dónde, cuándo y por qué', cabe plantear la presentación por un Ministro en sede parlamentaria de un plan indefinido en sus actuaciones, al cual se le van añadiendo las actividades convencionales del Departamento como demostración de que hay un plan en marcha y que contiene unos criterios que, aunque no se expliciten, hacen que unas actuaciones sean seleccionadas y otras no. Si no están claros los criterios y las actuaciones resultantes, no cabe hablar de plan y llevando el planteamiento genérico a un caso real, podemos recordar la afirmación de un responsable político que afirmó a preguntas acerca del contenido de un plan, que él tenía un plan pero no quería contarlo, y que no se supiese en qué consistía no quería decir que no estuviese vigente el citado plan.

Pasando a lo que sí debe ser un plan, un plan puede ser sectorial, multimodal o abarcar sectores diversos como las infraestructuras, la vivienda, la nanotecnología aplicada a la medicina, la biología marina o la mejora de los procesos administrativos, compitiendo entre sí para ver cuáles son las inversiones que pueden dinamizar mejor el tejido productivo y la investigación innovadora. Tenemos un ejemplo en el Plan Juncker europeo y conviene tenerlo en cuenta para no restringirnos a infraestructuras y servicios de transporte cuando pensamos en un plan.



Un plan debe decir qué se va a hacer, cómo, dónde, cuándo, con qué recursos y por qué es necesario. Se ha de indicar la situación de partida y cuáles son los objetivos a alcanzar de forma motivada. Debe tener garantizada su viabilidad y su control y explicitar cuál es el procedimiento para su aprobación, porque de este último depende que se pueda garantizar una estabilidad en los acuerdos alcanzados, por encima de lo que pueda durar un gobierno. También es necesario que el plan explicité cuáles son las variables que pueden condicionar su vigencia y qué horquilla es admisible, indicando los valores por encima o por debajo de los cuales el plan debe ser replanteado en su totalidad y no solamente modificado.

En cuanto al periodo de vigencia de un plan, éste puede perfectamente ser deslizante y redefinirse a partir de los resultados y recursos movilizados en un primer periodo, pero su control en cuanto al grado de ejecución y de desviaciones de costes previstos debe ser claro y continuo. Sin esto, cabe plantear una visión estratégica a largo plazo, indicando el escenario final deseable en el momento de presentar lo que deberíamos llamar esquema director, pero evidentemente el es-

cenario final puede verse alterado y normalmente lo será por adición, en cuanto se produzca una campaña electoral y haya, por ejemplo, ciudades que consideren que existe un agravio comparativo y que ellas tienen también derecho a figurar en un horizonte final como beneficiarias de las mejores infraestructuras de transportes posibles.

Es asimismo necesario para el éxito de una planificación la asignación de los responsables durante todo el periodo de tiempo que cada parte del plan exija. No necesariamente tienen que ser administraciones públicas; la iniciativa privada tiene cada vez más cabida como impulsora, financiadora y beneficiaria de lo previsto, pero las responsabilidades deben estar claras. En caso contrario, el impersonal "se hará" o la indefinición generada al decir que se movilizarán recursos privados por importes que permitirán que el plan se ejecute en su totalidad, pueden convertirse con facilidad en un brindis al sol.

2 Qué es éxito

En este contexto entendemos que los indicadores principales del éxito de un plan son su cumplimiento, la credibilidad consecuencia de lo anterior y su estabilidad como



referencia en el plazo establecido en el propio plan.

El plan debe ser planteado por quien tenga la responsabilidad en lo planificado, que en el caso de las carreteras estatales está claramente establecido en el marco legal. Lo contrario es utilizar imperativos asegurando que se harán determinadas actuaciones, sin especificar quién se hace responsable de su cumplimiento. Muy probablemente la idea puede ser la de dar una imagen de eficacia con idea de quitar el protagonismo político a los adversarios en caso de que lo hagan o reclamárselo en caso contrario.

A partir de que la iniciativa surja de quien tiene autoridad para hacerlo, es imprescindible establecer la coordinación adecuada con otros organismos responsables, fomentar vínculos con sectores interesados en el desarrollo del plan e incorporar a otros agentes relevantes que pueden frenar o acelerar el resultado buscado. Cabe plantear objetivos conjuntos, y deben establecerse los mecanismos de control adecuados sin los cuales se pueden financiar actividades loables, pero sin garantía de que los resultados finales aporten algo relevante a la consecución de los objetivos expresados. Este seguimiento y el correspondiente control deben realizarse en plazos previamente establecidos que permitan saber qué grado de cumplimiento de los objetivos se está produciendo.

Las modificaciones del plan por ampliar los objetivos, aumentar el presupuesto o mejorar el diseño de las actuaciones previstas, deben ser aclaradas y justificadas en estos informes de seguimiento, normalmente dirigidos en última instancia a la comisión parlamentaria correspondiente.

El que un plan se pueda ver modificado y se mantenga el acuerdo es indicativo de su estabilidad, que se verá sometida a prueba en la gestión de los agravios comparativos. Si se quiere ser consecuente en la aprobación de determinadas actuaciones en función de su rentabilidad, hay ocasiones en las que hay que decir que no, aunque se trate del pueblo del Ministro o aunque hayan sido prometidas en una campaña electoral. La única manera de llevar a buen término un plan consensuado y que representa el equilibrio de todos los intereses relevantes es que los criterios de selección de las actuaciones sean claros y se apliquen con rigor a todo el ámbito del plan. Los criterios pueden ser diferentes y abarcar cuestiones de rentabilidad económica y socioeconómica e impactos medioambientales y territoriales. Las diferentes ponderaciones pueden hacer cambiar las prioridades, pero los criterios deben ser claros y transparentes.

Hay varias gestiones que aumentan o disminuyen la credibilidad de

un plan. La citada de los agravios comparativos es una de ellas y las de los condicionantes declarados en el proceso de su aprobación y de los no declarados, son otras de las más importantes. Esta última puede referirse a la incorporación de nuevas actuaciones o a la mejora de algunas previstas y aunque los condicionantes no se expliciten, las modificaciones añadidas y las desviaciones presupuestarias aclararán cuáles han sido las consecuencias concretas de los compromisos atendidos.

El hecho de hacer creíble un plan no quiere decir que esa credibilidad no pueda resentirse, de hecho la tentación que puede dilapidar esa credibilidad tan costosa de conseguir es la de añadir promesas en épocas electorales, sabiendo que son creíbles por el electorado cuando se acompañan de una foto poniendo una primera traviesa o una primera piedra.

3 La publicidad, la información pública y la participación institucional

Los procesos para formular un avance de un plan, su discusión parlamentaria, la aprobación del plan y su gestión, exige procesos complejos y plazos largos.

El tipo de participación de instituciones públicas y privadas admite muchas formas, desde la mera información detallada de las actua-

ciones y sus porqués hasta la firma de convenios que comprometan a varias de las partes o la creación de empresas nuevas para gestionar alguna de las actuaciones previstas. De todo ello tenemos ejemplos en las últimas décadas y con resultados diferentes, como para partir de las experiencias positivas y aprender de los errores pasados.

En periodos largos cabe plantear la modificación de los marcos legales y eso debe también formar parte de los acuerdos que superen la óptica partidista para que se mantengan como referencia estable, imprescindible en cualquier planteamiento que piense en captar fondos privados para actuaciones en planes estratégicos a los que nos estamos refiriendo.

Es importante que el sector privado tenga cabida clara y cómo en ese avanzar juntos hacia los mismos objetivos, que en el fondo es lo que es un plan, no sólo como contratistas, sino aportando su iniciativa, su necesidad de investigar y de aplicar inmediatamente la investigación para saber si se mejora lo conocido. Ese avanzar en común exige unas normas muy claras de supervisión, sobre todo en lo que se refiere a incrementos de costes o desviación del cumplimiento de los objetivos, y unos puntos de control, normalmente parlamentario, que garanticen a todos los actores implicados información sobre la marcha de los procesos.

El equipo humano dedicado a ello es fundamental y no debería estar sujeto a improvisaciones o a un descontrol por el sometimiento a la voluntad de los políticos que consideren que una planificación heredada no les permite el lucimiento personal deseado.

El equilibrio entre la rentabilidad de lo previsto, su funcionalidad, la sostenibilidad de lo planteado y la atención a los territorios menos favorecidos, no impide que un plan sea adaptable. Debe

admitir los cambios con criterios aplicados a todo lo afectado, pero también caben actuaciones discrecionales por decisiones políticas, aunque conviene que las alternativas de actuación descartadas sean expuestas para que haya claridad en lo elegido y lo retrasado o suspendido. Esto debe ser motivo de explicaciones institucionales, que evidentemente tendrán una componente publicitaria, pero forma parte de la experiencia positiva que conviene asumir si pensamos en una planificación estable, creíble y asumida como el mejor equilibrio de intereses por parte de los actores con capacidad de intervención. Una buena metáfora que puede representar esto es la de una tienda de campaña, donde, después de haber tirado de los distintos tensores que la sujetan, queda en una situación estable.

4 Siete secretos de un plan de éxito

A la vista de lo anterior y centran-do la reflexión en el Plan general de carreteras de 1984, del que algunos han considerado que tuvo un éxito inesperado ¿podemos desvelar algunos de los secretos que hicieron que fuese creíble, adaptable,

controlado por el Parlamento y el Tribunal de Cuentas y que hizo que las promesas electorales se empezaran a considerar como posibilidades reales y no como un relato de ficción adaptado a las circunstancias?

En primer lugar los objetivos eran operativos. Por el contrario, los objetivos genéricos de otros planes, en los que se indica que se mejorará el tejido empresarial o las condiciones económicas, son afirmaciones ante las que sólo cabe asentir, pero aunque se asegura que nos acercará a un mundo mejor, no se dice por qué camino ni cuáles son las diferentes alternativas para conseguir dichos objetivos.

Se incorporó un nuevo concepto de carretera: la autovía, que indicaba que se optaba por un aprovechamiento de la red existente con un diseño ahorrador, utilizando la calzada existente, de manera que la mejora pudiese extenderse por todo el territorio, aunque presentaba los inconvenientes de tener que mantener los accesos de las propiedades colindantes a la carretera aprovechada y su trazado, de diferentes características que las de la calzada nueva. Esta opción no es evidente porque en el ámbito ferroviario se optó por volcar todos los recursos en una nueva red, lo cual suponía y





se entiende que el esfuerzo dedicado al desarrollo del plan y su concreción de manera homogénea en cada momento, fue mantenido en el tiempo. Quizás esto explique a los sorprendidos que el éxito de un plan no suele ser casual y que depende en gran parte de una adecuada gestión prolongada durante el tiempo necesario, normalmente medido en décadas.

Es importante mantener el control del proceso, establecer las posibilidades de actuación que garanticen el cumplimiento del plan, velar para que las innovaciones legales y técnicas se incorporen de forma correcta en todo el ámbito del plan y evitar, por ejemplo, lo que podía haber ocurrido si la utilización de la accesibilidad hubiese dado pie, como en alguna ocasión se intentó, para justificar lo injustificable, retorciendo el concepto para validar excepciones, que en caso de haberse generalizado hubiesen invalidado toda la aplicación de criterios acordados y asumidos.

Objetivos operativos, diseño ahorrador, financiación adecuada, criterios homogéneos, seguimiento constante y transparente y control del proceso con el equipo necesario mantenido en el tiempo: son siete de los secretos que no sólo sirven para los planes sectoriales de infraestructuras sino que pueden servir de lista de chequeo a todo aquel documento en cuya portada figure la palabra plan, y considerar si su contenido puede responder a lo que hemos denominado un plan con posibilidades de tener éxito.

Sandro entendía muy bien que hay documentos que dicen ser planes y no lo son y que las claves para diferenciarlos están al alcance de quien no quiera confundir las decisiones que generan acuerdos y mejoras en la vida colectiva de las campañas publicitarias de miras inmediatas. Quizás por eso su última frase publicada fue: "Los Planes virtuales no merecen nacer." ♦

sigue suponiéndolo, concentrar los recursos en determinados itinerarios y mejorar únicamente el transporte de pasajeros.

El equilibrio financiero hizo que no se planteasen autovías en Galicia, pero la credibilidad hizo que se asumiese este retraso siempre que se formulase un "Plan Galicia", como se hizo, que contemplase las demandadas autovías gallegas una vez conseguidos los objetivos del plan de 1984, a partir de 1993, declarándolas prioritarias y fijando un porcentaje mínimo del presupuesto anual para su ejecución.

Los criterios, demandados por la Unión Europea para poder acceder a determinados fondos y subvenciones, abarcaron las cuestiones económicas, socioeconómicas y territoriales y fueron claros y suficientes para establecer prioridades y para explicar por qué unas actuaciones debían tener prioridad sobre otras. Las decisiones políticas superpuestas a lo anterior y evidentemente decisivas, hicieron que el plazo de ejecución del plan se alargase de manera asumida por todos los responsables, sin perder la cualidad de referente.

Las palabras de Sandro Rocci en su artículo póstumo (ROP 3592. Noviembre 2017) añaden algo más: "El exitoso Plan de Carreteras 1984-1992 consiguió un cierto equilibrio

de intereses que lo estabilizaron como objetivo: no desdibujaron el escenario previsto las modificaciones del diseño, ni el aumento de los tramos, ni la inclusión de actuaciones en áreas urbanas. Además, la edición mensual de un Programa Operativo permitió un seguimiento eficaz de las inversiones planificadas."

Este Programa operativo indicó que el seguimiento de las actuaciones, tanto administrativa como económicamente, se integró en la gestión cotidiana de la Dirección General de Carreteras. El nombramiento de ingenieros responsables de cada autovía fue también una decisión novedosa, siendo ellos los que tenían que controlar y agilizar el proceso completo de gestión con otras administraciones, supervisar los estudios informativos que garantizaran la viabilidad ambiental de la opción seleccionada en cada tramo, los proyectos de construcción correspondientes y su ejecución. Si a esto le añadimos la creación de la biblioteca de estudios informativos a través de los cuales se concretaba la rentabilidad de las actuaciones, la cuantificación de los beneficios, el impacto ambiental generado, su análisis territorial, la aportación a la mejora de la accesibilidad en todo el territorio peninsular, y que este control se mantuvo unos 25 años,