

CONFERENCIA INAUGURAL: «INFRAESTRUCTURAS Y DESARROLLO»

Por el Excmo. Sr. D. José Borrell Fontelles, Ministro de Obras Públicas y Transportes de España

Hubiera sido imperdonable para un Ministro de Obras Públicas y Transportes —al que popularmente se le conoce como el Ministro de las Infraestructuras— estar ausente en la bienvenida obligada a los representantes de las Ingenierías iberoamericanas para estas jornadas de Cáceres. Es no sólo una obligación, sino un alto honor, representar al Gobierno español para, en su nombre, agradecerles su presencia en España y ofrecerles nuestra mejor hospitalidad en este año mítico de 1992:

Que este acontecimiento se desarrolle en Cáceres, tiene un alto valor simbólico, porque bastarán sus paseos por las calles de esta vieja y entrañable ciudad, para entender y comprender buena parte del espíritu que hace 500 años animó el encuentro de los pueblos de dos hemisferios, tal como este año celebramos.

Por otra parte, España está orgullosa de su Ingeniería Civil, creo que podemos decirlo alto y fuerte. Nunca como hoy, nuestros ingenieros, nuestras empresas de construcción, la yuxtaposición de hombres, de capitales, de organización, de técnicas de Ingeniería y de gestión, han estado en una altura tan preclara.

Podríamos decir de la Ingeniería Civil, que le ocurre como a los médicos y cirujanos, que prosperan y progresan mucho en tiempo de guerra, porque tienen, desdichadamente, muchos casos para ensayar, aprender y desarrollar técnicas y conocimientos nuevos. En la cirugía se produce una gran evolución cada vez que, desgraciadamente, los hombres entran en conflicto; al igual que la Ingeniería Civil da un gran empujón cada vez que, afortunadamente, las naciones se ponen a invertir. Y éste es el caso de la España de hoy.

Desde 1985, al acabar el último coletazo de la gran crisis que desde 1979 se instaló en España como prolongación de la crisis económica internacional, España ha emprendido el mayor esfuerzo de su historia en inversión pública. Ha movilizad todas las energías de sus empresas y de las escuelas de ingenieros produciendo más y mejores técnicos en un proceso —ojalá puedan ustedes comprobarlo— que está cambiando nuestra vieja piel de toro. El Ministro de las Infraestructuras tiene la ocasión, cada viernes, de ver desde el cielo de España cómo, aquí y allá se van abriendo al servicio de los ciudadanos kilómetros de autopistas, cómo se ponen en servicio nuevas e impresionantes presas, y nuevas líneas de tren cruzan la geografía y el país; en suma, asiste a la maduración de su esfuerzo inversor en lo que es la mejor cosecha que nunca habrá visto España en lo que se refiere a infraestructuras e Ingeniería Civil.

Es un gran privilegio para mí actuar como maestro de ceremonias de esta puesta en escena que es el resultado del esfuerzo entero del país, de sus ingenieros, de sus empresas, de sus contribuyentes, y de sus administraciones, para responder al reto de la competitividad y los desarrollos. Es una banalidad decir que las infraestructuras permiten un desarrollo armonioso de la economía, favorecen la logística de las empresas, facilitan nuevos asentamientos urbanos, ordenan el territorio y mejoran la calidad de vida. Es obvio que nadie se atrevería a decir lo contrario. La historia está preñada de ejemplos que demuestran que las infraestructuras y la Ingeniería Civil son condición imprescindible del desarrollo.

Pero esta vieja afirmación que nadie discute, toma hoy una nueva dimensión en la vieja Europa y en todo el mundo; en el norte de África, vecino privilegiado de nuestro desarrollo, en los países iberoamericanos, como consecuencia de un factor novedoso, que es la internacionalización de la economía. Las fronteras caen y si los estados subsisten políticamente es para integrarse en uniones económicas, en comunidades de intereses, en un proceso de integración de los mercados en el cual los estados están renunciando a la utilización de aquellos instrumentos de política económica que servían para construir una competitividad a veces artificial. Pero en todo caso, para preservar su territorio de la actuación económica de otros agentes más capaces que los suyos.

La integración de España en el Mercado Unico Europeo en 1993 implica, sobre todo, que los viejos instrumentos fiscales, arancelarios, de política comercial, de reserva de mercados, de monopolios públicos, de tipos de interés, de paridad de la peseta frente a otras monedas van a desaparecer de la panoplia de instrumentos que pueden utilizar los gobiernos para defender sus economías frente a las de sus vecinos. Y lo que va a aparecer como único instrumento todavía a disposición del poder público va a ser el esfuerzo inversor en infraestructuras como determinante de la competitividad. Cada vez más la competitividad es un factor que habrá que referir a los territorios más que a las empresas, porque lo importante no es ya la nacionalidad de la empresa que se instala en un determinado espacio físico, sino el conjunto de factores que los espacios físicos ofrecen a las empresas para que se queden si están o para que vengan si están instaladas en otro espacio.

La disyuntiva que se plantea a los empresarios españoles, y me lo recuerdan en estos viajes, es seguir trabajando en España, seguir creando empleo, valor añadido y bases imponibles fiscales en el territorio español o mudarse a un territorio más competitivo. El dilema que se plantea a las empresas transnacionales, y poco importan ya que sean de Hamburgo



D. José Borrell
durante su
discurso.

de Escocia o del Piamonte, es determinar la combinación óptima de factores productivos que los espacios físicos ponen a su disposición como externalidades que pueden aprovechar, y por lo tanto, aumentar la probabilidad de producir a un coste mejor que el de su competidor. La externalidad, el conjunto de bienes que se ofrecen sin pasar por el mercado, el acceso a una red de telecomunicaciones eficiente a costes de transporte bajos, a niveles de accidentes controlados, a la permeabilidad del espacio o la disposición de suelo bien equipado de vivienda para los trabajadores y los técnicos, es determinante a la hora de escoger la localización de la actividad productiva.

Estamos asistiendo en Europa a un fenómeno peligroso pero también positivo como es el riesgo de deslocalización del capital financiero al amparo de la libertad de movimiento de capitales que el Mercado Unico lleva inevitablemente consigo.

El siguiente riesgo, desafío y oportunidad, es el proceso de localización, que en algunos casos puede ser deslocalización, no del capital financiero sino del capital físico, de la propia instalación productiva, generadora como les decía, de empleo, renta y bases fiscales.

Ya sabemos que el capital financiero se va a mover a la velocidad de la luz. A golpe de tecla de ordenador aparecerá en Copenhague, en forma de inversión, el ahorro que se produce en un rincón recóndito del planeta. Ya no conoce fronteras. El hombre se moverá como mucho a la velocidad del sonido con avión, pero el capital se mueve a la velocidad de la luz en ese mercado planetario que ha desbordado cualquier limitación que los espacios nacionales le hubieran querido imponer.

Tales son las nuevas reglas del juego, las consecuencias, los desafíos y las oportunidades de un proceso acelerado de construcción de mercados globales, que nos obliga a todos a pensar con una nueva dimensión y adoptar una nueva escala. Hay que acostumbrarse a pensar no en mercados de 40 millones de consumidores, sino de 300 millones; no en distancias de 400 kilómetros, sino de 3.000; y no en términos de economía nacional sino europea y mundial.

En este escenario, la modernización que las infraestructuras llevan consigo constituye condición necesaria —después veremos que no suficiente— para alcanzar tasas reales y soste-

Los problemas que se plantean al ingeniero y al economista son diferentes pero debieran encontrar un punto en el que converger para encontrar soluciones óptimas a ese equilibrio entre necesidades y exigencias de todo tipo.

nidas de crecimiento. Un crecimiento que por él mismo genera nuevas necesidades de desplazamiento, y exige mejorar la movilidad, es un estímulo creciente a la actividad económica y es un proceso retroalimentado y autocumulativo cuyos límites vendrán impuestos por consideraciones medioambientales, como pronto discutiremos todos en la conferencia de Río.

Sabido es que la movilidad crece más aprisa que la actividad económica; que la elasticidad de la demanda de transportes es notablemente superior a uno con respecto al crecimiento de la actividad económica; que por cada punto de crecimiento del PIB hay que prever 1,3 a 1,5 de crecimiento de las infraestructuras y de los servicios de transporte; que la motorización alcanza tasas crecientes; que cualquier estadística, con la que no pretendo aburrirles, indica claramente un fenómeno acelerado de movilidad de las personas y de las materias en un sistema de producción que está haciendo desaparecer los almacenes porque la producción «Just in time» hace que el almacén, sea el camión, el vagón de tren o el container desplazado en avión o en barco, en su tránsito entre empresas para disminuir los costes logísticos y financieros asociados.

El transporte que ha sido siempre una variable estratégica del crecimiento lo es cada vez más. Y si en Europa decimos que el transporte representa el 7 % del producto bruto europeo, decimos también, que los efectos externos que crea o causa son otro 5 % de este producto bruto y que la dependencia del entramado de actividades económicas es cada vez mayor en la escena urbana y en el campo abierto del mundo rural, que quiere convertirse también en escena urbana para desconcentrar, descongestionar y difundir los beneficios de la aglomeración evitando los costes de la congestión.

Los problemas que se plantean al ingeniero y al economista son diferentes pero debieran encontrar un punto en el que converger para encontrar soluciones óptimas a ese equilibrio entre necesidades y exigencias de todo tipo.

España desde 1986 ha iniciado un esfuerzo inversor que hoy ciframos en el 5 % del producto interior bruto. Sólo Japón en algunos momentos ha superado este porcentaje alcanzando el 6 % de su producto la parte destinada a la acumulación de capital público en infraestructuras, transportes y comunicaciones.

Nuestro reto es mantener este esfuerzo durante tanto tiempo como lo han mantenido las naciones con las que queremos competir. Porque si bien es cierto que hoy invertimos más que las naciones europeas que son nuestros socios y competidores, también lo es que ellos lo han hecho durante más tiempo. Que la vieja Europa lleva desde el fin de la Segunda Guerra Mundial dedicando una parte importante de su riqueza a la acumulación de un capital público que es la base de su competi-

tividad y de la capacidad de su espacio para atraer inversiones, desarrollar tecnologías, fijar el empleo y crear riqueza.

La historia es algo más que el resultado de un instante, es el proceso de acumulación durante tiempos sostenidos, de esfuerzos que necesitan décadas para cristalizar y mostrar sus resultados. El plan de convergencia que ha elaborado el Gobierno tiene por objetivo que este esfuerzo inversor sea mantenido en el tiempo a través de los instrumentos ya aprobados, y los que el Ministerio de Obras Públicas y Transportes está preparando para establecer un plan director de infraestructuras en el horizonte de los próximos quince años hasta el 2007, para continuar con este proceso de acumulación de capital cuyos resultados empiezan a hacerse patentes. Estos resultados están siendo, y espero que el país tome conciencia de ello a medida que vayan haciéndose cada vez más evidentes, un elemento clave de nuestra capacidad para integrarnos positivamente en el espacio económico europeo. ¿Cabe imaginar que la inversión extranjera pueda venir a un país que no es capaz de suministrar los teléfonos, los servicios de telecomunicaciones y de transportes imprescindibles para conseguir producir en costes competitivos? La respuesta es negativa, y en este momento seguramente, lo que estamos viviendo en España es, la escenificación viva del impacto de las infraestructuras sobre el desarrollo, y de las tensiones que su construcción aquí o allá crea en términos de equilibrio territorial.

Cada vez más, un Ministerio de Obras Públicas es un Ministerio del territorio y de la ciudad, porque las Obras Públicas no son fines en sí mismos, ni son departamentos de ingeniería de una empresa. Son las líneas directrices de la ordenación de un espacio que no puede hacerse únicamente con criterios de rentabilidad privada, sino que es el instrumento privilegiado de la acción pública que se mueve en función de objetivos que no tienen traducción fácil en términos de cuenta de resultados.

Asistimos en España, como seguramente se asiste también en los países iberoamericanos, a una enorme e interesante polémica acerca del concepto y el significado de la palabra rentabilidad, la cual no está carente de connotaciones ideológicas aunque tenga una aparente asepsia técnica.

Me gustaría detenerme algunos segundos para analizar, abusando de su paciencia, las implicaciones del concepto de rentabilidad en el actual momento de las infraestructuras, de la competitividad y del desarrollo de nuestra economía.

Es evidente que las expectativas de España hoy están desbordadas, los ciudadanos españoles que disfrutan de autopistas sin peaje, los vecinos que todavía no las tienen, los que han tenido oportunidad de utilizar el tren de alta velocidad que no llega todavía a su ciudad, han generado una presión enorme

sobre los poderes públicos para que ese esfuerzo inversor no solamente no se debilite, sino que se aumente y se acelere, porque todos tenemos, en este momento, el legítimo deseo de acceder a los efectos benefactores de este esfuerzo inversor. Mientras estaba madurando y no se notaba en sus consecuencias prácticas, mientras todavía no se podían utilizar estas infraestructuras y mientras no era palpable el resultado del esfuerzo, esta tensión estaba larvada. Pero hoy en España, créanme aquellos que nos visitan de fuera, el éxito llama al éxito y ha generado una enorme presión acerca de un exigencia creciente para seguir invirtiendo más, y extender los beneficios del esfuerzo inversor en todas las partes del territorio y también así, evitar los equilibrios territoriales que cualquier acción pública genera aunque sea tratando de eliminar los precedentes.

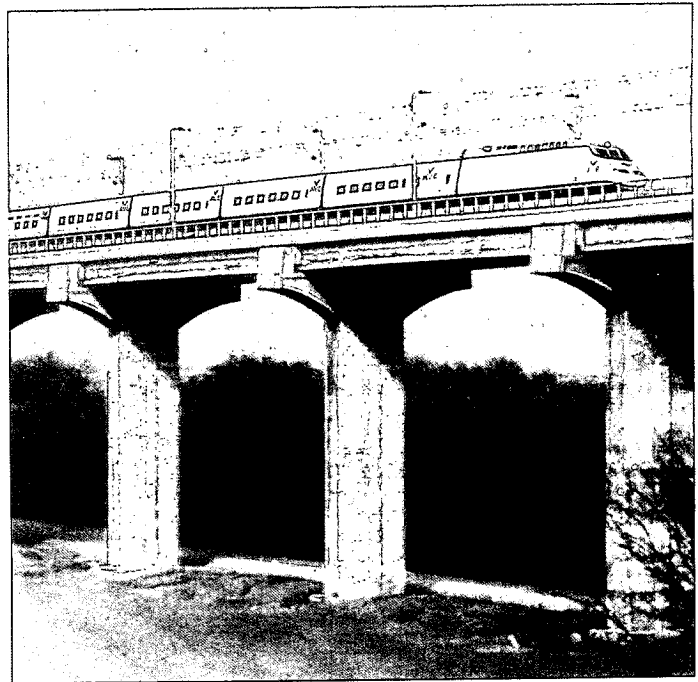
Y es evidente, que no se puede acometer toda la obra pública que un país necesita de forma instantánea; que hay que priorizar objetivos; que hay que secuencializar en el tiempo el esfuerzo inversor, porque no se pueden cubrir ni en cinco, ni en diez años las asignaturas pendientes de una historia, ni se puede vertebrar un territorio o construir todas las carreteras, trenes, aeropuertos y puertos que un país necesita.

Hay que ordenar el esfuerzo para hacerlo, antes que nada, financiable, y esa ordenación exige establecer prioridades con un doble objetivo: su rentabilidad y su poder equilibrador del territorio. Son criterios a veces discrepantes o contradictorios, porque si sólo utilizáramos el criterio de rentabilidad, strictu sensu, aumentaríamos los desequilibrios territoriales en un país como España que tiene latentes enormes diferencias de todo tipo en sus territorios. Y si solamente atendiésemos a un criterio equilibrador, seguramente no actuaríamos de forma óptima ni gastaríamos nuestros recursos, por definición escasos, de la forma más adecuada al desarrollo del país en el medio plazo. Aquí interviene el criterio político y el arbitraje imprescindible para conseguir una adecuada combinación de ambos objetivos.

Ayer en Lisboa, en la conferencia de Ministros de Ordenación del Territorio de Europa, tuvimos que explicar que nuestro tren de alta velocidad Madrid-Sevilla, parece haberse hecho de espaldas al objetivo de integración de nuestro espacio en la escena europea, porque es verdad que para ir de Madrid a Burdeos o a Marsella no hay que pasar por Sevilla, como a veces se nos recuerda. Pero no es menor cierto que esta infraestructura costosa y de la que nos sentimos orgullosos; marca también la voluntad de vertebrar el cuadrante suroccidental de España en torno a una dorsal que impida que el Sur, nuestro Sur, quede descolgado de los efectos benéficos de nuestra integración en Europa. Y ésta es una decisión política que ningún cálculo de rentabilidad empresarial justificaría.

Y como les decía, hay mucha ideología contenida en el término rentabilidad. Y si la rentabilidad de las empresas debe recoger los beneficios que obtienen de su actividad hay una rentabilidad social difusa que no beneficia en particular a unos más que a otros, que forma parte del capital público de un país, que lo transforma, que crea sinergias, que empuja al desarrollo, y que tiene que ser financiado por un esfuerzo común como lo es la producción de cualquier bien indivisible.

¿Quién tiene que pagar el extraordinario beneficio que representa para España el hecho de que Ciudad Real esté a media hora de Madrid? ¿Sólo los viajeros entre Ciudad Real y Madrid? o ¿tiene que pagarlo alguien más, porque se beneficia, aunque no viaje de esta circunstancia? ¿Quién debería pagar el extraordinario hecho que representará para España colocar



a Zaragoza a una hora de Madrid, cuando hayamos construido, que lo haremos, la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona? ¿Sólo los viajeros entre Barcelona, Zaragoza y Madrid? ¿No hay efectos benéficos que afectan positivamente a los que no viajan? Sin duda los hay. El esponjamiento del territorio, las nuevas oportunidades de actividad, los cambios en los precios del suelo y la vivienda, la accesibilidad a territorios secundarios, la vertebración, la comunicación y las nuevas expectativas que abren para la cultura y el ocio, benefician de forma difusa al colectivo de españoles, y también de nuestros visitantes.

Y por ello, es imprescindible que el poder público continúe haciendo un esfuerzo que sólo él puede hacer, porque representa los intereses colectivos. Sin embargo, también tendremos que llamar en ayuda de este esfuerzo inversor a los capitales y a las iniciativas privadas. Porque los límites que cualquier proceso sensato de modulación en el tiempo de la inversión impone, tendrán que ser, a veces, superados por esfuerzos complementarios a los que el Gobierno español está perfectamente abierto, como lo está a su vez para colaborar en procesos de inversión más allá de nuestras fronteras.

La ciudad es otra escena privilegiada del proceso de interacción entre infraestructura y desarrollo. Si visitan nuestras ciudades, si aprovechan su estancia en España para acercarse a Barcelona y Sevilla, observarán la extraordinaria transformación de estas dos viejas ciudades; Barcelona ha descubierto que tenía mar; y Sevilla ha descubierto que tenía río. El mar y el río estaban ocultos por viejas líneas de tren, por estaciones obsoletas, por muros que hacían vivir la ciudad de espaldas a lo que son uno de sus más importantes activos naturales.

La extraordinaria transformación de estas ciudades, permite encuadrarlas en esa red de ciudades europeas que constituye un elemento diferencial de nuestra civilización, una escena urbana organizada, competitiva, con un medio ambiente cuidado, con infraestructuras de transportes sofisticadas, con un

Nos gustaría que nuestras ingenierías civiles pudieran encontrar en la escena iberoamericana las creaciones de ejecutar los conocimientos que han ido acumulando y practicando en la transformación acelerada que ha vivido España.

urbanismo atento a las exigencias del desarrollo integral de la persona en ciudades de tamaño medio bien equipadas con zonas industriales, colocadas en sus proximidades de forma que hagan posible la localización simultánea y compatible de la vivienda y la actividad económica. Toulouse, Munich, Manchester, Grenoble, Estrasburgo son ejemplos de estas ciudades que mallan el territorio de Europa y que están llamadas a ser el lugar de vida del noventa por ciento de los europeos. Ya hoy, en España, la mitad de la población vive en dieciséis ciudades. Es imprescindible que seamos capaces de dotarlas de unas infraestructuras que les permitan a ellas también ser competitivas para atraer la inversión que encontrará alternativas atrayentes y atractivas en esa competencia de unas ciudades con otras para que en su territorio se instale lo mejor de la industria y lo más cremoso de la actividad intelectual del hombre.

España estará presente en este esfuerzo a través de una conjunción positiva del esfuerzo privado y público, del esfuerzo de los contribuyentes y de los usuarios, en un país, como les digo, que cambia de piel y que ve madurar un esfuerzo inversor que cambiará sustancialmente ese viejo tópico de carretera y manta con el que durante mucho tiempo hemos venido caricaturizando nuestra defectuosísima red de comunicaciones.

Este año 1.000 nuevos kilómetros de autopistas sin peaje pasarán a integrarse en este capital público. Hay pocos países en el mundo, en la escena europea, que sean capaces de un esfuerzo parecido. No es gratuito. La alternativa nunca debe plantearse en términos de gratuidad o peaje porque es una falsa dicotomía, nada hay gratuito. La alternativa es el esfuerzo de los contribuyentes o el precio que abonan los usuarios; es distinguir entre los servicios genéricos que consumen producen y financian de forma indiscriminada todos los ciudadanos de un país, y los servicios específicos que financian estrictamente sus usuarios. Y en este contexto, las infraestructuras de las que debemos hacer referencia no son solamente las de transportes son —y en España especialmente— las infraestructuras asociadas con el problema del agua, el primer bien, y pronto uno de los más escasos como decía recientemente el «Economist»: «el primer bien, fuente de vida y condición indispensable para conseguir asentamientos urbanos, turísticos, industriales o agrícolas».

En España debemos prestar especial atención al problema del agua en términos cuantitativos y cualitativos aunque sea menos atractivo y esté revestido de conceptos tecnológicamente menos novedosos que los trenes de alta velocidad o la comunicación por satélite. No es posible mantener un sistema de transporte como el que atenaza a nuestras ciudades por puras y simples consideraciones ecológicas. El 25 % de las emanaciones de CO₂ son producidas por los medios de tracción mecánica y en las ciudades eso puede llevar, pronto, —en algunas aglomeraciones iberoamericanas se ha alcanzado ya esta situación— a una no viabilidad o a una contradic-

ción manifiesta con un conjunto de valores emergentes en las sociedades modernas, que tiene cada vez más un peso políticamente trascendente a la hora de decidir en las elecciones y manifestar las preferencias de los ciudadanos.

Un nuevo equilibrio a conseguir, una nueva orientación a las infraestructuras, la nueva potenciación del ferrocarril como alternativa al avión en las distancias medias y como elemento insustituible en el transporte masivo en las grandes ciudades; una red de telecomunicaciones que verá en los próximos años aparecer el satélite como competidor de la difusión terrenal a la que estamos en este momento habituados. Tantas y tantas actuaciones que constituyen para nuestros ingenieros y para nuestras empresas la mejor ocasión de demostrar la valía que han acreditado ya y que se constata en cada inauguración o en cada obra que se diseña o se empieza.

Nos gustaría poner este potencial al servicio de la colaboración con nuestros amigos y hermanos de Iberoamérica. Que nuestros ingenieros civiles pudiesen encontrar en la escena iberoamericana las ocasiones de ejercitar estos conocimientos que han ido acumulando y practicando en la transformación acelerada que ha vivido España. Y hay grandes proyectos de inversión en infraestructuras en Iberoamérica. Proyectos para mejorar y crear infraestructuras de transportes con nuestra participación activa: el Plan Maestro de la Red Ferroviaria Centroamericana en fase de estudio, y el Proyecto Libertadores para la integración y desarrollo de una red de transportes en los países del cono sur en una fase avanzada.

Un proyecto apoyado por los Ministerios de Transportes de siete países implicados, que parte de la consideración de que el transporte es esencial para crear un mercado regional y para favorecer un proceso de integración económica, que contempla cuatro corredores internacionales, que configura una red de 16.000 kilómetros de longitud en la que se van a efectuar 31 actuaciones puntuales para eliminar discontinuidades y cuellos de botella con una inversión global que supera los 150 millones de dólares y para la cual, ya existe el compromiso activo del BEI. Esa es una de las actividades en las que nos comprometemos, pero que no debe ser la única.

Hemos aprendido en España que el esfuerzo de inversión en infraestructuras tiene un poder de transformación y desarrollo superior al de los manuales y que si nadie puede negarlo en teoría, todos estamos aprendiendo en la práctica hasta qué punto, un país en marcha, encuentra en las infraestructuras que construye, no solamente, el recuerdo que la historia lega, como este magnífico edificio que nos acoge, sino también el mejor camino de progreso y colaboración entre los hombres.

Con este ánimo quiero agradecerles su presencia en Cáceres, darles de nuevo la bienvenida en España, y pedirles que admiren los recuerdos que otros constructores nos han dejado en este pasado glorioso que quiere proyectarse hacia un futuro de prosperidad y solidaridad entre todos. ■