Els dèficits d'infrastructura a Catalunya: un problema pendent de solució

Rafael Romero

SECRETARI GENERAL
CAMBRA DE CONTRACTISTES D'OBRES DE CATALUNYA - CCOC

Aquest article sintetitza el contingut de l'informe elaborat per la Cambra de Contractistes d'Obres de Catalunya i donat a conèixer al final del propassat mes de juliol. Malgrat el seu caràcter de síntesi, la seva extensió és obligada per la densitat de l'informe del qual es deriva. De tota manera les dues conclusions finals són un bon resum introductori. Segons els autors, la retallada pressupostària anunciada per al 1991 i l'elaboració dels Pressupostos de l'Estat per al 1992 sota criteris restrictius, empitjoraran les condicions de capacitat competitiva de l'economia catalana i espanyola sense resoldre res, ja que el que no es construeixi ara s'haurà de construir en el futur, inevitablement, amb un esforç més gran i amb un cost més elevat. La segona de les conclusions és que les empreses constructores patiran un augment dels seus costos financers, de manera imprevista i imprevisible, per raó del probable augment en la morositat dels seus clients públics. El panorama, com es veu, para molt lluny de ser encoratjador.

Les inversions en obres d'infrastructura de transport i obres hidràuliques són un motor estratègic del creixement i de la capacitat competitiva d'una economia

L'activitat constructora genera una sèrie de béns fonamentals per a la satisfacció de les necessitats de les persones i de la societat: edificis residencials (habitatges), d'usos sanitaris (hospitals, centres d'assistència primària, etc.), locals comercials, oficines i edificis administratius, carreteres, ferrocarrils, preses, instal·lacions per a l'abastament i sanejament d'aigües, etc.

Aquestes obres poden, a priori, ser de promoció privada o de promoció pública. Per a analitzar la influència de l'activitat constructora sobre el creixement econòmic i la capacitat competitiva convé diferenciar entre l'un i l'altre tipus de promoció.

En efecte, l'obra de promoció privada (sigui del tipus que sigui) segueix clarament el cicle econòmic. Només quan l'excedent empresarial i la renda familiar disponible augmenten, és quan la demanda de la construcció es recupera i, com a conseqüència, s'incrementa el nivell d'activitat constructora de promoció privada. Ara bé, quan la construcció es troba en una fase de creixement, molts altres sectors econòmics veuen incrementada la seva demanda. Es pot afirmar, per tant, que la construcció privada és, fonamentalment, un motor conjuntural del creixement econòmic.

De tota manera, la construcció fa un paper de motor estratègic del creixement econòmic quan el que es construeix són infrastructures i equipaments.

Per donar suport a aquesta afirmació es podria aportar la qualificada opinió de molts autors i tractadistes de la teoria del creixement econòmic. Però n'hi haurà prou amb la cita següent, extreta d'un informe sobre el sector del transport encarregat per la Comissió Europea i fet conèixer el dia 21 de gener de 1991:

"Tots els indicadors apunten al fet que la crisi (del transport a Europa), provocada per la saturació del tràfic i un creixement més ràpid dels fluxos de persones i mercaderies que la capacitat de les infrastructures, esclatarà quan es posi en marxa el mercat únic de 1993."

"La crisi paralitzarà el sistema, frenarà el progrés econòmic, provocarà greus tensions socials, incrementarà els danys en el medi ambient i destruirà l'equilibri entre les regions centrals i perifèriques del continent."

"Es propugna la creació d'un Fons Europeu per a les infrastructures, finançat amb l'1% del consum energètic del transport, un sector que absorbeix a Europa el 30% del total de la demanda d'energia."

"Aquest Fons Europeu per a les infrastructures es destinaria a la creació d'una xarxa multimodal europea de sistemes de transport, integrada per carreteres i autopistes, ferrocarril, oleoductes i gasoductes, terminals, ports i aeroports, com també per vies fluvials."

Queda clar el valor estratègic que aquest informe atorga a les inversions en infrastructures (en aquest cas, de transports).

Pel que fa a Catalunya, el valor estratègic de les inversions en infrastructures ha destacat per part de molts experts i estudiosos. La majoria d'ells, a més, han denunciat els "colls d'ampolla" i les estrangulacions que genera el dèficit d'infrastructures a Catalunya, en especial les relacionades amb el transport i l'aigua.

Per citar algun dels molts exemples disponibles, tan sols farem referència als següents:

1972 Servei d'Estudis del Banc Urquijo a Catalunya. Estudi

sobre "L'Àrea Metropolitana de Barcelona: Gènesi i Problemàtica"

1974 Cercle d'Economia. "Àrea Metropolitana de Barcelona: Gestió i Caos"

1983 Banc de Bilbao. "L'economia de Catalunya, avui i demà" (article del prof. Joaquim Muns)

1984 Centre d'Estudis i Planificació (CEP). "Industrialització a Catalunya: 1960-77"

1985 Jornades sobre "Desindustrialització a Catalunya: causes i propostes de futur". Ponència-marc elaborada per un equip dirigit pel prof. Josep M. Bricall

1988 II Congrés d'Economia de Catalunya. Ponència del prof. Joan Clavera

Totes aquestes aportacions parteixen de la hipòtesi que les inversions en infrastructures són un motor estratègic per al creixement de l'economia catalana i, a més, assenyalen l'insuficient volum d'aquestes inversions a Catalunya. Pel que es veu, el que era cert l'any 1972 continuava essent-ho el 1991. No és estrany, per tant, que el dèficit d'infrastructures que pateix l'economia catalana s'hagi convertit en un tòpic o lloc comú, desgraciadament.

Actitud de les administracions públiques en relació amb les inversions en infrastructures de transport i hídriques en el període 1980-90

Si les principals estrangulacions o colls d'ampolla per al creixement econòmic de Catalunya els constitueixen els dèficits en infrastructures de Transport i de l'Aigua, cal preguntar-se si, aquests darrers anys, aquests dèficits denunciats ja l'any 1972 per la "societat civil" catalana han minvat o, al contrari, lluny de corregir-les han augmentat.

No és intenció d'aquest, naturalment llarg, article donar resposta a una pregunta complexa i de connotacions molt variades.

Però sí que volem aproximar-nos al que podríem denominar "actitud" del conjunt de les administracions públiques (totes, central, local i autonòmica, globalment considerades) respecte a aquesta problemàtica durant els anys vuitanta. ¿Han estat sensibles cap a la necessària resolució dels dèficits existents? A més de sensibilitat, ¿han posat els mitjans per a resoldre aquests dèficits? ¿En quina mesura allò que s'ha fet és més, igual o menys del què s'ha fet en el conjunt de l'Estat?

Per anar cap a les respostes a totes aquestes preguntes hem utilitzat una sèrie estadística coneguda i reconeguda: la sèrie estadística de la LICITACIÓ OFICIAL que, des del 1971 elabora SEOPAN i recull, entre algunes altres institucions, el Butlletí d'Estadística del Banc d'Espanya.

De l'estadística de licitació oficial hem agafat només la licitació d'obres d'infrastructura de Tranports i d'Obres Hidràuliques, ja que aquest tipus d'infrastructures són, segons tots els experts, els "colls d'ampolla" de l'economia catalana i espanyola.

La licitació oficial comprèn tota aquella obra que s'anuncia en un Butlletí Oficial per a poder procedir a la seva adjudicació a una empresa contractista (és a dir, una empresa constructora que treballa per contracte, per encàrrec d'un tercer). La periodificació es realitza segons la data d'obertura de pliques (ofertes) i es computa el pressupost de licitació (el valor que, segons el client, té l'obra i està disposat a gastar-se, a priori). D'aquesta forma, computant el pressupost de licitació, podem detectar l'"actitud" inversora de l'organisme licitador/inversor, ja que aquest pressupost és el que inicialment s'imputa al crèdit pressupostari prèviament aprovat.

Cal tenir en compte que, normalment, les obres d'infrastructura són plurianuals. Com que allò que ens interessa és mesurar l'actitud inversora -i quan, en quin moment, es té aquesta actitud- de les administracions públiques (no les inversions), les estadístiques de licitació oficial són un bon instrument ja que s'imputa la totalitat del pressupost al moment en què "neix" l'obra, el de l'obertura de pliques. Això vol dir, de tota manera, que no necessàriament han de minvar simultàniament la inversió pública i la licitació. Ara bé, si la licitació minva (les obres contractades) sí que és segur que, més tard o més d'hora, baixarà la inversió.

Els quadres estadístics que s'adjunten inclouen, quant a la licitació oficial d'obres de Carreteres i d'Infrastructura del Transport, el període comprès entre 1980 i 1990. Pel que fa a les Obres Hidràuliques les dades comencen el 1983 i arriben fins al 1990.

La sèrie original s'ha deflectit d'acord amb l'evolució dels costos de construcció i s'ha convertit en una sèrie de números índex, amb base igual a 100 el valor de l'any 1983.

El període 1980-90 s'ha dividit en tres etapes: 1980-82, etapa de crisi; 1984-86, etapa de recuperació; 1987-89, etapa d'expansió. Per a cada un d'aquests períodes s'ha calculat la mitjana aritmètica dels índexs dels tres anys que comprèn cada una d'aquestes etapes.

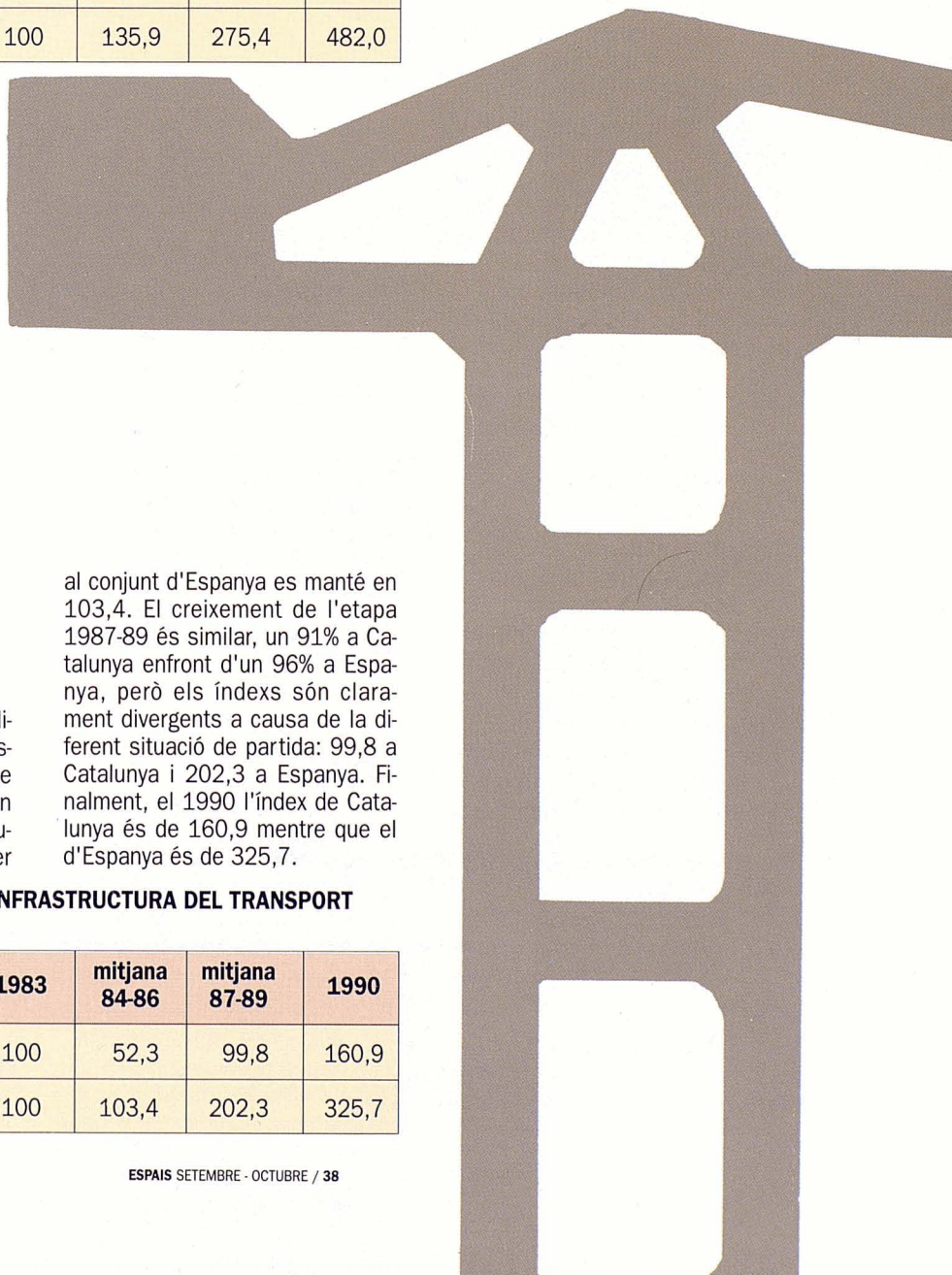
La licitació de carreteres en el període 1980-90

La primera cosa que podem observar és que l'aprovació del "Pla Nacional de Carreteres" ha significat per a Catalunya un ritme de creixement de la licitació d'aquest tipus d'obres, molt menor que en el conjunt d'Espanya.

La mitjana aritmètica de l'etapa 1984-86 se situa a Catalunya en 57,9, enfront d'un índex de 135,9 per al conjunt d'Espanya. L'augment experimentat en l'etapa 1987-89 és considerable tant en un territori com en l'altre, però a Catalunya l'índex es duplica mentre que en el conjunt d'Espanya es triplica, amb la qual cosa l'índex mitjà de Catalunya arriba a 115,4 mentre que a Espanya arriba fins al 275,4. Finalment, l'any 1990 l'índex a Catalunya arriba a 166,6 mentre que a Espanya arriba a 482,0.

LICITACIÓ OFICIAL D'OBRES DE CARRETERES
(Índex, base any 1983=100)

	mitjana 80-82	1983	mitjana 84-86	mitjana 87-89	1990
CATALUNYA	45,9	100	57,9	115,4	166,6
ESPANYA	77,2	100	135,9	275,4	482,0



La licitació d'obres d'infrastructura del transport en el període 1980-90

La discrepància observada en la licitació de carreteres continua existint si ens atenim a la totalitat de la infrastructura del Transport. En l'etapa 1984-86 l'índex a Catalunya baixa a 52,3 mentre que per al conjunt d'Espanya es manté en 103,4. El creixement de l'etapa 1987-89 és similar, un 91% a Catalunya enfront d'un 96% a Espanya, però els índexs són clarament divergents a causa de la diferent situació de partida: 99,8 a Catalunya i 202,3 a Espanya. Finalment, el 1990 l'índex de Catalunya és de 160,9 mentre que el d'Espanya és de 325,7.

LICITACIÓ OFICIAL D'OBRES D'INFRASTRUCTURA DEL TRANSPORT
(Índex, base any 1983=100)

	mitjana 80-82	1983	mitjana 84-86	mitjana 87-89	1990
CATALUNYA	51,8	100	52,3	99,8	160,9
ESPANYA	66,0	100	103,4	202,3	325,7

La licitació d'obres hidràuliques en el període 1983

L'evolució és clarament diferent. Ja des de la primera etapa la licitació d'obres hidràuliques a Catalunya experimenta un creixement molt superior a la del conjunt d'Espanya, es confirma en l'etapa 1987-89 i continua durant 1990. A Catalunya aquestes obres es financien mitjançant un cànon que paguen els usuaris (Pla de Sanejament, minitransvasament de l'Ebre a Tarragona). Són obres públiques... de finançament privat.

LICITACIÓ OFICIAL D'OBRES HIDRÀULIQUES
(Índex, base any 1983=100)

	1983	mitjana 84-86	mitjana 87-89	1990
CATALUNYA	100	197,0	321,3	393,1
ESPANYA	100	104,0	146,4	151,3

La licitació d'obres d'infrastructura del transport i obres hidràuliques en el període 1983-90

En l'etapa de recuperació de l'economia espanyola (1984-86) la licitació oficial d'Infrastructura del Transport i hidràulica a Catalunya disminueix un 35% respecte de 1983 (índex 64,8), mentre que en el conjunt d'Espanya augmenta un 3,0% (índex 103,6). En l'etapa de creixement econòmic (1987-89) el creixement és similar, +83% a Catalunya i +80% a Espanya, però la diferent situació de partida dóna lloc a uns índexs molt desiguals, 118,8 a Catalunya i 186,3 a Espanya. Finalment, l'any 1990 l'augment és d'un +52% a Catalunya i d'un +55% a Espanya amb la qual cosa la desigualtat dels índexs es consolida: 180,9 per a Catalunya i 288,3 per al conjunt d'Espanya.

LICITACIÓ OFICIAL D'OBRES D'INFRASTRUCTURA DEL TRANSPORT I HIDRÀULICA
(Índex, base any 1983=100)

	1983	mitjana 84-86	mitjana 87-89	1990
CATALUNYA	100	64,8	118,8	180,9
ESPANYA	100	103,6	186,3	288,3

Conclusions inicials sobre l'"actitud" inversora de les administracions públiques a Catalunya

1a Ni a Espanya ni a Catalunya les inversions en infrastructures de Transport i Hidràuliques han estat utilitzades com a motor estratègic del creixement econòmic. No és fins a l'etapa de 1987-89, de creixement general de l'economia, quan aquestes inversions s'incrementen de manera substancial, amb la qual cosa el sector públic en lloc de compensar el cicle econòmic el reforça.

2a No s'observa una política clara i definida que intenti resoldre els dèficits d'infrastructura que pateix Catalunya, malgrat el risc d'estrangulació del creixement econòmic que comporten aquests dèficits, la qual cosa, a més de perjudicar l'economia catalana, perjudica la de les altres regions menys desenvolupades que depenen de la catalana per trobar mercat per als seus productes. En la dècada dels vuitanta només s'observa una voluntat clara d'incrementar les inversions públiques a Catalunya en l'etapa 1987-90, però això simplement com a conseqüència de l'increment general experimentat en el conjunt d'Espanya.

3a L'únic sector on les inversions han tingut un component independent a Catalunya respecte de l'evolució general és en les obres hidràuliques i això perquè el seu finançament no depèn dels pressupostos de les administracions públiques sinó del major preu que paguen els ciutadans i les empreses de Catalunya pels seus consums d'aigua. Amb tot això, la licitació d'aquest tipus d'obres presenta un perfil irregular, amb forts alts i baixos d'un any a l'altre.

4a L'esforç derivat de les obres directament o indirectament relacionades amb els JJ. OO. de 1992 no ha representat un increment de les inversions a Catalunya per sobre de la mitjana de tot l'Estat, això hauria de fer reflexionar sobre el que hauria pogut ser el nivell d'inversions públi-

ques a Catalunya sense el compromís de 1992.

5a El creixement de la licitació en el període 1987-90 es concentra en els dos últims anys, especialment en el 1989. Amb base 100 a l'any 1983, els índexs són els següents: el 1987 l'índex se situa en 92,6; el 1988 en 90,7; el 1989 en 173,2; el 1990 en 189,9.

6a Malgrat tot el que s'ha fet i el que encara s'està fent, que conjunturalment és molt important, sembla lògic reclamar de les administracions públiques una veritable estratègia, amb continuïtat i a mig termini, que asseguri a l'economia catalana i espanyola una dotació suficient d'infrastructures i equipaments, imprescindibles per a no malmetre i desaprofitar els esforços del sector privat per aconseguir unes empreses més competitives de cara al mercat interior europeu de 1993.

Conseqüències previsibles de l'anunciada retallada de les inversions en infrastructures en els pressupostos generals de l'Estat per al 1992

En els apartats anteriors es justifica, en la nostra opinió, la necessitat de no trencar la continuïtat en l'esforç inversor en infrastructures iniciat pel sector públic a partir de 1987 en el conjunt d'Espanya i, més concretament, a Catalunya a partir de 1988.

En uns moments en què es parlava de pacte (i fins i tot de simple consens) per a la competitivitat, era i és difícil entendre les raons d'una retallada pressupos-tària en aquelles partides que són fonamentals per a crear aquestes condicions de competitivitat, tant des del punt de vista macroeconòmic com microeconòmic.

La reducció del dèficit públic és un objectiu inobjectable. El que ja no és tan compartible és de quines partides s'ha d'obtenir el fre o la reducció de la despesa pública que ha de fer possible reduir el dèficit públic.

No hem d'oblidar que un 23% de la despesa corrent de l'Estat són salaris, despeses de personal, i una manera de frenar la despesa no és pagar menys però sí deixar de contractar nous funcionaris i reassignar els existents de forma que es millori la productivitat de la mà d'obra. I que el 58% de les despeses corrents són transferències corrents, partida de la qual de la voluntat política de rigor i de la reassignació eficient de recursos podrien derivar-se reduccions importants de la despesa. Les inversions públiques podrien, si no quedar al marge de la retallada, com a mínim no ser la partida més afectada.

Però la retallada de les inversions públiques per al 1992, en cas de confirmar-se les xifres avançades per algun mitjà informatiu, tindria unes conseqüències negatives no solament per a l'economia espanyola en general i les condicions de competitivitat d'aquesta economia, sinó -i de forma directa i immediata- sobre l'economia de les empreses constructores-contractistes d'aquelles obres d'infrastructura que, avui, s'estan executant.

Sense poder disposar de les dades de la Intervenció General de l'Estat i dels organismes públics inversors, és difícil quantificar exactament i demostrar una hipòtesi que, si es confirmés, posaria en perill la mateixa supervivència de moltes d'aquestes empreses contractistes. Aquesta hipòtesi, que no volem qualificar perquè no se'ns acusi de "catastrofistes" o "tremendistes" és la següent: **si es confirma la retallada pressupostària és probable que les administracions públiques no disposin de prou recursos no sols per a contractar noves obres d'infrastructura, sinó per a complir els compromisos adquirits en els contractes ja celebrats de les obres d'infrastructura que actualment estan en fase d'execució, que avui s'estan construint.**

Una aproximació de les dades que demostrarien la realitat o fantasia d'aquesta hipòtesi ens la dóna, per a Catalunya, la compa-

ració entre les inversions pressupostades per l'Estat i la Generalitat en el període 1987-1991 i la licitació d'obres d'Infrastructura del Transport i Hidràulica (dades, aquestes últimes, que ja hem utilitzat en l'apartat 2 anterior).

Si comparem la licitació de l'any 1990 amb les inversions pressupostades per al 1991, hem de trobar una relació determinada. En efecte, el que s'ha contractat el 1990 s'ha de construir el 1991 i, per tant, pagar amb el pressupost per al 1991. Si la licitació d'un any augmenta i no augmenta proporcionalment la inversió pressupostada el següent, el pressupost ha de servir per a pagar, en primer lloc, allò que ja s'ha contractat. Això significa que si l'any "n" la licitació va augmentar un 25% i les inversions pressupostades per a l'any "n+1" no tan sols no augmenten sinó que disminueixen un 3%, el més probable és que la licitació el "n+1" desminueixi ràpidament i, fins i tot, que part dels compromisos adquirits amb l'obra contractada (licitada) el "n" no puguin complir-se. Això és exactament el que va passar a Catalunya l'any 1990 pel que fa a la licitació i a les inversions pressupostades per al 1991. Si ara s'anuncia una nova retallada inversora per al 1992, la situació passa a ser molt preocupant.

Però per a poder observar amb un horitzó temporal més ampli aquest fenomen, s'ha elaborat el quadre següent. En aquest quadre es comparen, en la part superior, el total de les inversions pressupostades per l'administració de l'Estat i de la Generalitat en el període 1987-91 (crèdits inicials) amb la licitació d'obres d'Infrastructura del Transport i Hidràulica.

Per amortir les oscil·lacions d'un any a un altre i partint de la hipòtesi d'una durada mitjana de les obres de dos anys, s'han calculat les mitjanes mòbils dels períodes bianuals d'aquesta etapa. Aquestes dades són a la part inferior del quadre.

Com es pot observar, en mitjana mòbil, entre els anys 1986 i 1989, el coeficient percentual derivat de la relació existent entre les dades utilitzades d'inversions pressupostades i les de licitació, dóna uns valors que oscil·len entre el 80 i el 110%. Dins d'un cert marge, això demostra una certa estabilitat.

Aquesta "estabilitat" es trenca bruscament en el bienni 89-90, en què el coeficient baixa al 35%.

Si en lloc de considerar tan sols la Licitació d'Obres d'Infrastructura de Transport i Hidràuliques, calculem els mateixos coeficients percentuals a partir del Total de Licitació Oficial el descens també es reprodueix, passant d'uns valors que oscil·len entre el 14% i el -3% a un -22%.

Si el nostre mètode, que reconeixem d'entrada com una aproximació, és però aproximat perquè les nostres conclusions siguin mínimament encertades, aquest coeficient del 35% (o del -22%) ens indica clarament que ja el 1991 les empreses contractistes que

Evolució de les inversions pressupostades i de la licitació d'obres d'infrastructura del transport i hidràulica a Catalunya

(en milions de PTA constants de 1990)

	INVERSIONS PRESSU-POSTADES (any n+1) (1)	LICITACIÓ INF TRANSP+ OOHH (any n) (2)	TOTAL LICITACIÓ (any n) (3)	% (1)/(2)	% (1)/(3)
1986	105.060	48.909	98.683	114,8%	6,5%
1987	111.256	64.557	125.056	72,3%	-11,0%
1988	163.960	63.197	115.712	159,4%	41,7%
1989	170.245	120.705	190.341	41,0%	-10,6%
1990	162.866	126.082	234.615	29,2%	-30,6%
MITJANES MÒBILS DE DOS ANYS					
86-87	108.158	56.733	111.870	90,6%	-3,3%
87-88	137.608	63.877	120.384	115,4%	14,3%
88-89	167.102	91.951	153.026	81,7%	9,2%
89-90	166.555	123.393	212.478	35,0%	-21,6%

Notes:

(1) Les inversions pressupostades inclouen el total detallat en el Pressupostos de l'Estat i de la Generalitat.

(2) La licitació oficial és la realitzada pel total de les administracions públiques que actuen a Catalunya, però només del tipus d'obres que s'indica (Infrastructura del Transport i Hidràulica).

(3) El deflactor utilitzat és l'Índex del cost de construcció.

Font: elaboració pròpia de dades de SEOPAN i de la documentació pressupostària (BOE, DOG i ANNEXOS d'Inversions, diversos anys).

avui estan executant obres d'infrastructura del Transport i Hidràuliques, hauran de suportar un increment imprevisible i imprevist de la morositat dels seus clients públics, morositat tradicionalment ja considerable per desgràcia.

Si a aquest increment de la morositat pública s'afegeix el que es pot derivar de la retallada pressupostària (si es confirma), la mateixa supervivència de les empreses (o d'algunes empreses, les més febles financerament, o les que depenguin més del crèdit bancari amb tipus d'interès a l'alça si el pacte fracassa) es pot veure amenaçada.

Conclusions finals

Si la retallada anunciada en les inversions públiques per al 1992 es confirma, aquesta retallada tindrà dues conseqüències molt greus: la primera per a l'economia en general (tant d'Espanya com de Catalunya); la segona, per a l'economia de les empreses constructores-contractistes d'obres públiques.

1a Les condicions de competitivitat de l'economia espanyola i catalana empitjoraran a causa de l'aturada en les inversions en Infrastructures. I una frenada en recuperar el terreny perdut en el passat és un pas enrera que costarà més recursos i esforços per a recuperar-lo en el futur.

2a Els costos financers de les empreses constructores-contractistes de les obres d'infrastructura avui en execució s'incrementaran, de forma notable i imprevista (i, per tant, de manera doblement negativa) com a conseqüència de l'increment de la morositat dels seus clients públics, ja sigui l'Administració de l'Estat, l'Autonòmica o els Ajuntaments. Increment de costos financers que es pot veure agreujat per l'increment paral·lel dels tipus d'interès derivat d'una política monetària més restrictiva encara, si les previsions de fracàs en la concertació social es confirmen.

R. R. □