1 Introducció

Aquest estudi aborda els aspectes de la governança vinculats a la planificació, l'execució i la gestió de les infraestructures. Ateses les dificultats constatables per impulsar els projectes d'infraestructures, el propòsit d'aquest estudi és analitzar si els procediments actuals contribueixen a complicar i alentir el procés de presa de decisió per la manca d'un model de governança adequat. Els resultats finals consideren, ultra la valoració d'aquest dèficit eventual de governança, quins serien els aspectes clau que caldria revisar per superar les dificultats detectades.

Estudiar la governança de les infraestructures té rellevància en un doble sentit:

- És un àmbit en què intervenen un amplíssim ventall d'actors, representats, a més a més, a diferents escales territorials. Aquest fer genera situacions sovint força complexes, que reclamen un esforç creatiu per dissenyar procediments que garanteixin la possibilitat de construcció de consensos[1] i d'evitació de bloqueigs.
- La matèria tractada –les infraestructures– és una matèria estratègica per al desenvolupament socioeconòmic i per a l'equilibri territorial de qualsevol país.

L'estudi s'inscriu, doncs, en aquest marc. Per tal d'elaborar-lo, s'han dut a terme un conjunt de tasques que inclouen: recerca bibliogràfica, exploració comparativa d'experiències d'altres països, entrevistes amb actors estratègics, identificació de punts forts i febles, valoració de la situació i anàlisi del discurs sobre les infraestructures.

Durant el període d'elaboració d'aquest estudi, el debat sobre les infraestructures a Catalunya ha continuat ben viu. Així, són fets indicatius l'aparició d'un estudi de la Fundació BBVA sobre la despesa pública en el període 1990-1997, que aporta dades comparatives entre comunitats autònomes sobre les inversions en infraestructures, o el posicionament oficial de la Cambra de Comerç de Barcelona sobre l'estat de l'obra pública a Catalunya.

D'altra banda, les mateixes administracions públiques han engegat diversos projectes legislatius que comporten una revisió del marc actual (o dels procediments), en què té lloc la presa de decisions sobre infraestructures.

Cal destacar la presentació del Programa nacional de reformes d'Espanya, estructurat en set eixos estratègics, que inclou com a actuació per desenvolupar l'Eix 5 –més competència, millor regulació, eficiència en les administracions públiques i competitivitat– la necessitat "d'incrementar l'eficiència en els mecanismes de planificació, construcció i explotació de les xarxes de transport".

1. Traduïm per "construcció de consensos" l'expressió anglesa *consensus building*, aplicada als processos de formació d'acords o resolució de conflictes a partir del diàleg, l'intercanvi d'informació i l'aproximació d'interessos.

01 Governa 12/6/06 14:57 Página 8

Altres iniciatives significatives de l'Administració de l'Estat han estat la tramitació d'un projecte de llei de contractes de les administracions públiques i un altre sobre subcontractació en el sector de la construcció. A Catalunya, l'Avantprojecte de llei de l'obra pública constitueix una altra fita significativa.

En el context polític, el debat de l'Estatut ha comportat la revisió del marc competencial que afecta el procés de decisió sobre les infraestructures.

Cal advertir sobre l'escassetat d'estudis com el que aquí es planteja. Una primera conclusió de la recerca bibliogràfica és que hi ha molt pocs treballs especialitzats sobre la governança en la planificació, l'execució i la gestió d'infraestructures, particularment les de transport, la categoria tractada de manera prioritària en aquest estudi. Aquesta escassetat és més evident quan es compara amb els treballs existents en altres temàtiques vinculades, com podria ser la governança dels sistemes urbans, sobretot dels metropolitans. Així, la visió predominant en estudis sobre infraestructures fa referència a la conflictivitat per causa de l'impacte en el medi ambient, que és una part intrínseca de l'àmbit que aquí s'estudia, però no pas la central.

La hipòtesi central de treball de l'estudi sobre la governança en la planificació, l'execució i la gestió de les infraestructures de transport és que hi ha un model de presa de decisions obsolet, la qual cosa fa que sigui inapropiat per als temps actuals i provoqui enormes disfuncions en la societat i en l'economia.

El caràcter antiquat deriva del fet que és anterior a determinats factors que avui són clau. Tot i que potser se n'han fet algunes adaptacions, no se n'ha alterat la lògica interna i el resultat no és satisfactori.

Els elements crítics que han aparegut durant els últims anys i han fet obsolet el model decisional són:

1. La creació de l'Estat de les autonomies en substitució d'un estat unitari centralista, que ha comportat l'aparició d'administracions que no són jeràrquicament subordinades en l'adopció de determinades decisions, com l'ordenació del seu territori.
2. La consolidació de l'autonomia local i l'ambició dels ajuntaments de disposar d'estratègies de desenvolupament local que no volen que siguin qüestionades per decisions externes sobre infraestructures.
3. La transformació del model econòmic, amb aspectes tan crucials com la incorporació plena a la Unió Europea, la globalització econòmica i la liberalització del comerç internacional, que crea unes exigències logístiques i de competitivitat que afecten les infraestructures i que no són resolubles amb la manca d'agilitat i la temporalització decisional avui existents.
4. La democratització de la vida pública, amb la creixent exigència ciutadana de tenir informació sobre qualsevol matèria i capacitat d'influència en l'acció ordinària de govern (local, autonòmic i estatal).
5. La pèrdua d'exclusivitat tècnica i decisional per part dels governs, de manera que les organitzacions de la societat civil adquireixen un nou estatus que els ha de fer copartícips de les *grans* decisions perquè són, al seu torn, els que hauran d'adoptar part de les *petites* decisions que faran viable qualsevol projecte col·lectiu. No s'atén, però, a la multiplicitat d'actors estratègics.

Una de les causes principals dels problemes amb les infraestructures és l'existència encara d'un model de presa de decisions propi d'una altra època, un model inadaptat a les necessitats actuals i, en conseqüència, un model que tensa la governabilitat. Es tracta, doncs, de reformular-lo sobre la base de donar resposta satisfactòria als elements crítics exposats anteriorment, és a dir, es tracta de determinar quines regles de joc formals i informals convé institucionalitzar a partir d'ara.

Lògicament, l'ambició de l'estudi no és plantejar quin és el model alternatiu. En primer lloc, perquè aquest model no hauria de ser determinat ni unilateralment ni amb una perspectiva exclusivament tècnica, sinó que hauria de ser fruit d'un procés que ja hagués interioritzat els nous requisits, és a dir, el procés ha de complir els mateixos supòsits de la governança. Allò que pretén l'estudi, doncs, és desgranar amb detall i argumentació les causes d'obsolescència del model actual, identificar solucions alternatives –a partir, en part, del contrast amb experiències d'altres països– i plantejar reflexions, recomanacions i suggeriments que contribueixin a enriquir el debat que, necessàriament, hauran de fer sobre aquesta qüestió tots els actors estratègics.

En qualsevol cas, el treball s'inicia amb la introducció dels conceptes bàsics sobre governança i la seva aplicabilitat a l'àmbit de les infraestructures. A continuació, s'identifiquen els actors implicats i es fa una primera valoració dels procediments existents. A partir d'aquests elements, s'estableix la hipòtesi de treball, la qual es contrasta amb l'estudi d'un cas pràctic, la construcció del TAV.

En una segona part, el treball analitza la visió que tenen els actors estratègics catalans sobre la qüestió i repassa algunes experiències internacionals que poden tenir interès. També es tracta la reforma de l'Estatut, que pot condicionar el model de presa de decisions abans de fer qualsevol proposta.

Finalment, es presenten algunes idees sobre quins serien els punts principals que caldria revisar en el model actual per disposar d'uns procediments decisionals que fossin més operatius i es basessin en una millor governança.

7 Propostes per a la governança de les infraestructures

Catalunya pateix un dèficit històric d'infraestructures –hi ha un consens general d'aquesta situació– que no solament és degut a una manca d'inversió pública amb relació al seu pes demogràfic i econòmic sinó també a les dificultats i als obstacles que apareixen reiteradament en el transcurs de la realització de les infraestructures.

Des d'aquesta realitat hem formulat la hipòtesi central d'aquest estudi que estimem que ha quedat prou contrastada: el model decisional vigent[36] en la planificació, l'execució i la gestió de les infraestructures de transport pateix la càrrega d'un procés de presa de decisions obsolet que provoca enormes disfuncions en la societat i l'economia.

L'estudi, però, no ha pretès de plantejar un model alternatiu sinó indagar les causes de l'obsolescència del model vigent, explorar algunes experiències comparades rellevants per a Catalunya i plantejar arguments amb els quals es pugui enriquir el debat urgent que hauran de fer tots els actors estratègics sobre aquesta temàtica.

A l'espera que el nou Estatut quedi aprovat i, per tant, s'estableixi el nou marc de referència per a la política catalana, a continuació es presenten algunes propostes que esperem que puguin contribuir al debat per assolir una bona governança de les infraestructures. El resultat final d'aquest debat, dut a terme sobre la base dels supòsits de la governança, hauria de ser l'elaboració d'un document, una mena de llibre verd sobre la governança de les infraestructures, com a primer pas perquè les administracions públiques competents inicïin un canvi real en el model actual.

Les diferents propostes que es presenten a continuació fan referència als elements clau del model (coordinació interadministrativa, transparència, implicació d'actors estratègics, participació social) i als àmbits possibles d'actuació (cultura i procediments). Tot i que moltes de les propostes fan referència al procediment de presa de decisions s'ha de tenir present, com ha quedat clar al llarg de l'estudi, que millorar únicament el procediment no assegura una bona governança, ja que l'èxit d'aquesta depèn en bona mesura de la cultura política i els valors socials de cada comunitat. Tanmateix, fer propostes concretes sobre aquesta qüestió, la cultura política i els valors socials, és força més complicat.

Hi ha, però, un aspecte previ. Existeix una crítica molt generalitzada en les opinions recollides amb referència a la manca d'un model de país consensuat per la majoria de forces polítiques en els seus aspectes bàsics, de manera que la confrontació natural i necessària entre partits no alteri aquest model. Per tant, sorgeix una primera idea que seria: cercar l'establiment d'un acord entre la majoria de forces polítiques sobre quins són els elements bàsics d'un model de país en l'àmbit de les infraestructures. Sense negar

36. En certa manera diríem que actualment no hi ha "governança" pròpiament dita.

07 Governa 12/6/06 15:00 Página 96

aquesta possibilitat, potser el que cal és girar l'argument i veure que si no hi ha una visió compartida és perquè no tenim una bona governança. Justament el principal fruit d'una bona governança haurà de ser aconseguir aquesta visió compartida, car des d'una perspectiva general, la governança s'identifica amb els procediments i els mecanismes a través dels quals s'aconsegueix la conversió de la pluralitat d'interessos i visions en una acció unitària (decisió) que aglomera i assoleix les expectatives de la majoria d'actors.

7 Propostes per a la...

7.1 Separar de manera clara els rols polític i tècnic

La confusió del rol polític i el tècnic és, segurament, un dels factors que més enterboleix la definició i la implantació de les infraestructures i, per tant, caldria una clara delimitació de tots dos. Aquesta confusió és deguda tant a la cultura política imperant com al procediment d'execució de les infraestructures.

Així, el rol polític se situa, mitjançant la percepció social dels problemes, en l'àmbit de la decisió final, que és la seva competència, sobre:

- la definició i la justificació de les necessitats
- la interpretació de capacitats i d'oportunitats
- la formulació del model
- l'establiment de prioritats.

Arribar a la decisió final sobre aquestes qüestions requereix, però, la interacció i la participació social i la construcció de consensos, un altre àmbit regulat i dirigit des de l'acció política.

L'objectiu de qualsevol política de transport ha de ser desenvolupar un sistema, format per infraestructures i serveis, que doni resposta a les necessitats dels ciutadans, d'acord amb els seus estàndards de qualitat i mode de vida, i als requeriments del sistema econòmic, segons les seves característiques, tot adaptant-se i integrant-se a la realitat del territori. És fàcil d'entendre, per tant, la importància de construir aquesta política amb la participació de tots.

Lògicament, en aquest procés de construcció i elaboració de polítiques de transport, els polítics (i la societat) han d'estar auxiliats per tècnics que els proporcionin la informació i el coneixement expert necessaris per exercir el rol polític (i social) de manera responsable.

Una vegada decidides aquestes polítiques de transport, en base a uns mecanismes de bona governança, els tècnics han d'ajudar a seleccionar les solucions concretes que s'hagin de proposar en cada cas per assolir l'objectiu final (proveir serveis de transport adaptats a les necessitats de la nostra societat i al territori on vivim) tot assegurant unes característiques òptimes del sistema de transport (sostenibilitat ambiental, viabilitat financera, seguretat, multimodalitat, etc.). Certament, estem parlant d'equips tècnics pluridisciplinaris, que acullin les diferents sensibilitats que avui són necessàries (tecnològica, econòmica, ambiental, social, etc.), i interadministratius, que permetin de coordinar les actuacions complementàries i necessàries de diferents administracions públiques.

07 Governa 12/6/06 15:00 Página 98

S'hauria de considerar la creació d'una *comissió interadministrativa* permanent que coordinés de manera global totes les actuacions en què té lloc la concurrència de diferents administracions, i fos l'encarregada de crear els equips interadministratius específics per a cada projecte concret. Les funcions principals serien:

- Unificar els criteris i les metodologies tècniques d'anàlisi
- Coordinar l'execució de tots els treballs de la seva competència
- Assegurar la realització dels diferents elements del projecte, per part de cada administració, en el temps i de la manera adequada.

La funció dels polítics, en aquest punt, s'hauria de limitar a vetllar perquè les propostes tècniques siguin transparents i arribin amb claredat a la ciutadania, a dirimir entre opcions igualment vàlides, a controlar que es respectin les exigències socials fixades en els plans i a fer complir escrupolosament la normativa vigent.

Per dur a terme aquesta tasca, seria necessari poder disposar d'informació de qualitat i metodologies d'anàlisi i avaluació d'alternatives consensuades, de manera que sigui possible fer comparacions i justificar prioritats.

S'hauria de considerar la creació d'una *agència de planificació* independent que pogués assegurar la neutralitat dels elements bàsics de qualsevol pla o projecte. Les funcions principals serien:

- Proporcionar informació de base veraç i contrastada
- Elaborar models de previsió i determinar escenaris prospectius
- Establir metodologies d'anàlisi i avaluació d'alternatives
- Proposar criteris d'elecció i priorització d'alternatives.

Evidentment, aquesta agència de planificació no seria l'encarregada de dur a terme els plans i projectes d'infraestructures, matèria que correspon als diferents governs i administracions (generalment amb l'ajut d'equips tècnics externs), sinó que es limitaria a proporcionar els elements bàsics (sobre els quals hi hauria un consens) per poder-los fer. Tanmateix, l'agència podria dur a terme determinats plans o projectes per encàrrec d'alguna administració, institució, organització, etc.

Però no solament cal una supervisió *ex ante* de les infraestructures (quant a planificació) sinó també una supervisió *ex post*, que permeti de tenir una idea detallada i fidel de quines són les repercussions reals dels plans i projectes d'infraestructures.

S'hauria de considerar la creació d'una *agència d'avaluació* de polítiques de transport i qualitat dels serveis independent que permetés de fer un seguiment dels plans, projectes i obres, i dels serveis de transport. Les funcions principals serien:

- Supervisar el desenvolupament de plans, projectes i obres, analitzant el grau de compliment de les seves determinacions (característiques tècniques, inversió executada, terminis d'execució, etc.).
- Avaluar la qualitat dels serveis de transport en funcionament (auditories d'avaluació) i el grau d'adaptació d'aquests a les necessitats de la societat.

L'agència d'avaluació permetria de disposar d'un sistema d'informació –que acumulés i fes accessible informació estadística– dels projectes i els seus resultats, d'avaluacions d'iniciatives, de plans i programes històrics i vigents, d'inversions pressupostades i executades, etc. En definitiva, que hi hagués facilitat perquè tothom qui volgués obtenir informació històrica i de referència per conformar la seva opinió tingués l'oportunitat de fer-ho.

07 Governa 12/6/06 15:00 Página 100

7 Propostes per a la...
7.2 Crear espais de diàleg estables i eficients

Determinats conflictes neixen per la incapacitat de generar xarxes d'actors prou operatives i amb un grau suficient de confiança per buscar punts de convergència i de consens. La relació bilateral de cada actor amb l'Administració pública complica encara més aquesta situació i afavoreix la sensació que hi ha negociacions privades, sense prou transparència. Així, s'hauria de considerar la creació d'uns espais de relació i comunicació estables en què participessin els diferents actors per debatre i aproximar posicions sobre les infraestructures.

La seva funció no es reduiria al debat específic sobre un projecte concret, sinó que la seva finalitat primordial podria ser contribuir a definir un model general d'infraestructures amb un suport d'àmplia base. En aquest sentit, les administracions públiques hi haurien de participar activament, presentant els estudis i informes associats als plans, projectes i obres en marxa. D'altra banda, les agències (de planificació i d'avaluació), amb els seus informes i auditories, contribuirien a enriquir el grau de debat.

Un dels propòsits d'aquesta iniciativa seria aconseguir la col·laboració fins i tot quan hi ha desacord. De fet, l'avantatge principal d'una línia d'aquest estil és que el grup d'actors podria aprendre conjuntament i evolucionar cap a unes regles del joc informals de més qualitat per a la governabilitat d'aquests processos.

S'hauria de considerar la creació d'una *comissió assessora* sobre infraestructures, amb diferents representants governamentals i no governamentals, amb agenda de treball pròpia i que integrés –i, per tant, dissolgués– moltes comissions consultives de baix perfil avui existents en aquest àmbit temàtic. Les funcions principals serien:

- Actuar com a element de connexió entre la societat i l'equip del projecte, de manera que es puguin plantejar obertament les necessitats de la societat.
- Participar en la fixació de les directrius i dels objectius de les polítiques de transport.
- Assessorar sobre els criteris d'anàlisi i avaluació, i supervisar els projectes.
- Analitzar i debatre els treballs de les agències de planificació i d'avaluació i proposar les actuacions necessàries.

Aquesta comissió assessora hauria de tenir un paper rellevant en el funcionament de l'agència de planificació i l'agència d'avaluació, de manera que la feina d'aquestes dues agències pogués ser la base de les decisions de la comissió, tant pel que fa a la participació en la planificació de les infraestructures com al seguiment de l'execució i de la gestió, és a dir, l'avaluació de la qualitat del servei.

No s'hauria de descartar la possibilitat d'establir comissions assessores específiques per a projectes concrets, sempre sota el control de la comissió assessora.

7 Propostes per a la...

7.3 Modificar el contingut dels projectes

Probablement, un aspecte operatiu que convindria revisar són els protocols reguladors del cicle del projecte (planificació, identificació, formulació, aprovació, contractació, execució, gestió i manteniment de l'obra d'infraestructura) i, paral·lelament, el contingut de plans i projectes, prestant una atenció especial a les formes de comunicació i la qualitat de la informació sobre la base de la qual es prenen les decisions.

L'esquema de planificació actual, amb una visió acadèmica i omnicomprensiva (Pla territorial general, plans sectorials, plans territorials parcials, plans directors, plans urbans, etc.), no permet de donar una resposta àgil a les necessitats que es generen en un món que cada vegada evoluciona més de pressa.

S'hauria de considerar la necessitat de *reordenar el marc de planificació* actual, adequant el detall de cada document a les necessitats reals del grau concret de planificació que representen, i fent-lo més flexible i adaptable a la realitat de la nostra societat.

Pel que fa als projectes concrets, també se n'hauria de revisar el contingut. La informació preceptiva hauria d'incloure, com a mínim, els elements següents, avui poc habituals:

- El plantejament de diferents escenaris a banda del tendencial, que mostrin la visió de país que hi ha darrere la proposta.
- La justificació de la necessitat, amb una anàlisi de l'opció de no fer la infraestructura i optimitzar les dotacions existents, i la valoració dels costos d'oportunitat.
- Una descripció acurada de beneficis i perjudicis socials i de la seva distribució, amb indicació de quines mesures podrien minimitzar, contrarestar o compensar els perjudicis.
- La identificació dels aspectes més rellevants de la proposta.
- L'avaluació tècnica dels diferents elements i alternatives de la proposta.
- Simulacions dels resultats amb eines gràfiques que ajudin a visualitzar els resultats i els efectes.
- L'avaluació ambiental.
- L'avaluació econòmica.

A banda d'això, el contingut dels projectes concrets s'hauria de poder variar dependent de la importància o de l'impacte de la infraestructura (sempre hi hauria un contingut obligatori, com avui), de manera que qüestions que no es tracten en uns projectes sí que puguin ser analitzades en un altre.

07 Governa 12/6/06 15:00 Página 102

L'objectiu és que la societat entengui plenament la justificació del projecte a partir de l'anàlisi de les necessitats i la comparació d'alternatives coherents, i s'incrementi la transparència i la solidesa de les decisions.

S'hauria de considerar la necessitat que, a partir d'un determinat nivell pressupostari o d'impacte, tot projecte tingués un *web oficial* amb informació inequívoca i actualitzada permanentment. Aquest web hauria de contenir tota la informació rellevant per poder entendre globalment qualsevol projecte.

7 Propostes per a la...

7.4 Millorar les estratègies de participació

La legislació del procediment administratiu, que és molt garantista, dóna suport als mecanismes de participació actuals. Certament, hi ha iniciatives més obertes, no regulades per llei. Amb vista a construir consensos i a prevenir conflictes, s'haurien de potenciar els mecanismes formals i informals de participació, sobretot en les fases prèvies a la configuració de les propostes, és a dir, des de l'inici del cicle del projecte, i adients a cada fase d'aquest.

S'hauria de considerar la necessitat d'elaborar un *manual de participació pública*, al servei dels planificadors i projectistes, que reculli totes les eines i tècniques que cal tenir en compte en un procediment de participació ciutadana.

Aquest manual aportaria la base necessària per poder engegar un procés de participació. Ara bé, s'ha de tenir en compte que en cada projecte i en cada fase del projecte els mecanismes de participació i els participants poden ser diferents.

S'hauria de considerar la necessitat que cada projecte defineixi, des d'un principi i com a element inherent al projecte mateix, quin ha de ser el *programa de participació* que s'ha de dur a terme al llarg del seu cicle. Aquest procés, que hauria de ser públic, inclouria:

- La identificació dels actors involucrats i cridats a participar.
- Els objectius o la finalitat de la participació en cada moment (què poden esperar-ne els que hi intervinguin).
- Les regles del procés participatiu, si pot ser pactades (acords de participació).

Així mateix, en la documentació final del projecte hauria de constar un informe sobre com s'ha dut a terme el procés de participació i quins n'han estat els resultats.

En aquesta línia, s'hauria de considerar la necessitat que les administracions públiques milloressin la capacitat d'explicar i comunicar els projectes d'infraestructures d'acord amb les necessitats dels diferents actors socials. En general, malgrat els esforços que fan, els tècnics estan poc preparats per fer una bona comunicació i poder entaular un diàleg igualitari amb la gent.

Les administracions haurien d'entendre que resoldre aquestes dificultats de comunicació no és solament qüestió de quedar bé, sinó que són la clau per inserir l'obra d'infraestructura correctament en el medi humà. Aquesta inserció correcta forma part, sens dubte, de l'essència del projecte, però sembla que encara manca consciència que la

07 Governa 12/6/06 15:00 Página 104

complexitat ha passat de ser als despatxos d'enginyeria (coneixement tècnic) al carrer (coneixement social). El programa de comunicació i participació, dins d'un pla o d'un projecte, és tan necessari i tan complex que s'hauria de considerar tan important com el càlcul de les estructures o la confecció del pressupost.

S'hauria de considerar que el paper de tècnic no es redueix a l'elaboració dels projectes sinó també a l'explicació i la comunicació dels projectes. El tècnic hauria de poder actuar com a animador de les discussions, fent pedagogia dels conceptes, els mètodes i les alternatives. En aquest sentit, *el tècnic hauria d'estar compromès amb l'èxit del projecte i no solament amb la correcció tècnica de l'estudi.*

Aquesta tasca podria recaure directament sobre els tècnics de l'Administració o sobre empreses o institucions especialitzades.

7 Propostes per a la...
7.5 Responsabilitzar els actors

En la governança, els actors tenen un rol essencial. Perquè el resultat sigui satisfactori, cal que els actors assumeixin aquest caràcter i aprenguin a implicar-se i a participar. La participació, al capdavall, exigeix també el respecte de determinats principis i criteris.

En aquest sentit, és important que les organitzacions que volen participar sistemàticament en el debat sobre les infraestructures es dotin d'*estructures tècniques* estables, amb la formació i el coneixement adequats, que els ajudin a definir la seva opinió a partir de l'estudi i l'anàlisi de la informació existent.

Igualment, és crític que els actors interioritzin els requisits propis de la discussió oberta i de la construcció de consens, que inclou la voluntat de diàleg, la permeabilitat als arguments, la disponibilitat a modificar la posició inicial i la predisposició a trobar fórmules d'aproximació entre diferents posicions.

Si la governança se sustenta en els actors, la qualitat de la governança dependrà de la qualitat amb què els actors puguin i vulguin exercir el seu rol.

07 Governa 12/6/06 15:00 Página 106

7 Propostes per a la...

7.6 Gestionar la distribució de càrregues i compensacions

En l'àmbit de les infraestructures, cada vegada hi ha més diferència entre les lògiques globals (que obeeixen a dinàmiques i necessitats que no tenen un component marcadament territorial) i les lògiques locals (la visió i les necessitats de les comunitats del territori). Determinades infraestructures (ports, aeroports, trens d'alta velocitat, etc.) obeeixen a lògiques globals i, per tant, no responen a demandes exclusivament locals; evidentment, però, la seva implantació s'ha d'integrar en les lògiques locals dels àmbits que travessa o afecta.

Per aquesta raó, hi ha un conflicte creixent en determinades comunitats locals que pateixen l'impacte d'una infraestructura sense que gaudeixin, si més no de manera directa, dels beneficis que comporta per al conjunt del país.

El camí per resoldre aquest conflicte té dues vessants. D'una banda, s'hauria de destacar la importància socioeconòmica de les infraestructures i l'existència de beneficis directes i indirectes que acaben abastant el conjunt de la població implicada. De l'altra, s'haurien d'arbitrar mecanismes per gestionar la distribució dels riscos o impactes que es generen en determinats àmbits territorials per la implantació d'una infraestructura.

S'hauria de considerar la necessitat de definir un *instrument de compensació* a escala individual i municipal. Podria incloure des de la creació d'un banc de terres per oferir als propietaris rurals afectats que vulguin mantenir el seu mode de vida, fins a definir la manera de compartir càrregues i beneficis entre municipis veïns, passant per la requalificació de terrenys (incrementant el grau de protecció ambiental) per compensar el pas d'una infraestructura, fins i tot en un altre municipi.