

## **FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN EL CAMPO DE LA GESTIÓN DE PROYECTOS DE TRANSPORTE**

Carpintero, S.; Rapallo, R.

### **Abstract**

Institutional capacity plays a key role in transportation projects management, especially concerning private participation in transport infrastructure financing through concessions. This applies in a more relevant way for developing and transition countries, in which public administration has a lower level of institutional capacity and private participation in this field is more necessary. Within this framework, capacity building programs addressed at public agencies in charge of transportation projects management are becoming more and more relevant. This paper aims at examining the experience of the Spanish public administration carrying out technical assistance projects in Eastern countries. The Spanish administration has a broad experience and a great expertise in managing concessional projects, which is becoming a landmark for many countries.

*Keywords: infrastructure, concessions, capacity building*

### **Resumen**

La capacidad institucional juega un papel clave en la gestión de proyectos de transporte, especialmente en lo relativo a la participación privada en la financiación de infraestructuras de transporte a través de concesiones. Esto afecta de modo especial a los países en vías de desarrollo y países en transición, en los que la administración pública tiene un nivel menor de capacidad institucional y la participación del sector privado es más necesaria. En este contexto, los programas encaminados a mejorar la capacidad de gestión de las administraciones públicas responsables de las inversiones en infraestructuras de transporte son cada vez más relevantes. En esta comunicación se analiza la experiencia de la administración pública española en la realización de programas de asistencia técnica en países de Centro y Este de Europa. La administración española cuenta con una amplia experiencia y conocimiento en la gestión de proyectos concesionales y constituye una referencia para muchos países.

### **1. La participación del sector privado en la gestión y financiación de infraestructuras de transporte**

Disponer de un sistema de provisión de infraestructuras eficiente resulta necesario para que un país avance en su desarrollo económico y social, especialmente en el caso de los países en desarrollo o en transición, ya que normalmente cuentan con un atraso significativo en cuanto a su stock de infraestructuras de transporte [1], [2], [3], [4]. Dado que los recursos presupuestarios con los que cuentan estos países suelen ser escasos, resulta de gran importancia que puedan contar con financiación privada para hacer frente a las inversiones en infraestructuras de transporte. Dentro de las distintas fórmulas que existen para canalizar la participación del capital privado en las infraestructuras de transporte, la fórmula por excelencia es la concesión, ya que -si se dan unas condiciones adecuadas en cuanto a la transferencia de riesgos desde la Administración concedente al concesionario- la inversión realizada se sitúa fuera del balance de dicha Administración. La realidad muestra, de hecho, que la mayoría de los países en desarrollo o en transición están tratando de impulsar en la actualidad la participación del capital privado en la financiación de infraestructuras de

transporte.

Ahora bien, el campo de los diversos mecanismos que canalizan la participación de capital privado a inversiones en infraestructuras de transporte se encuentra en fase de desarrollo. Existen numerosos aspectos jurídicos, financieros, técnicos, administrativos, empresariales, etc. que dan lugar -en la práctica- a numerosas posibles fórmulas concesionales, cada una de ellas con sus ventajas e inconvenientes, y con sus implicaciones en términos de contabilidad nacional y de gestión de la infraestructura.

Esta comunicación se centra en el análisis de la influencia del fortalecimiento institucional de un país en la participación del sector privado en la financiación de infraestructuras de transporte. Además del interés que el asunto tiene en sí mismo, se trata de un campo que no sólo tiene influencia directa en esos países, sino que afecta también a los países más activos en esa zona en el sector de la construcción y las concesiones, como es el caso de España. Para los grupos españoles del sector de la construcción y las concesiones esos países constituyen un mercado de gran relevancia, tanto por la actividad que ya se está realizando en ellos como por las posibilidades de crecimiento en el corto y medio plazo.

A lo largo de los últimos años, se ha avanzado mucho en el campo concesional, y se han diseñado nuevas fórmulas que se han ido ensayando en diversos países. Dentro de este avance, nuestro país ocupa un lugar preferente a nivel mundial, y podría afirmarse -de acuerdo con los datos existentes- que ocupa el primer lugar en esta materia. En primer lugar, porque España cuenta con el marco legal más avanzado del mundo en esta materia, con la Ley Reguladora del Contrato de Concesión de Obra Pública (Ley 13/2003) – actualmente englobada, con ligeras modificaciones, dentro de la Ley de Contratos del Sector Público- que está constituyendo un modelo de referencia para muchos países que están desarrollando textos legales sobre esta materia, como República Checa, Federación de Rusia, Polonia, etc. En segundo lugar, porque en nuestro país se han licitado y adjudicado en los últimos años un buen número de concesiones de infraestructuras de transporte, más que en ningún otro país del mundo. Esto ha permitido desarrollar un modelo concesional que está constituyendo -unido inseparablemente al marco legal mencionado- una referencia a nivel mundial. En tercer lugar, los siete principales grupos empresariales españoles del ámbito de las concesiones de infraestructuras de transporte se encuentran entre los doce primeros del mundo por volumen de concesiones, de acuerdo con la publicación [4].

La mayoría de los países que se han incorporado recientemente a la Unión Europea, a los que habría que añadir la Federación de Rusia, están tratando de impulsar la utilización de las concesiones como mecanismo para incrementar sus inversiones en infraestructuras de transporte, para lo cual están tratando de implementar un modelo concesional. A continuación se analizan algunos aspectos comunes que se han identificado en el ámbito del entorno institucional en estos países a la hora de impulsar la utilización del modelo concesional en la provisión de nuevas infraestructuras de transporte.

## **2. Influencia del entorno institucional en la financiación privada de infraestructuras de transporte**

Al igual que en la mayoría de los países en transición, en la financiación privada de infraestructuras de transporte en los países mencionados influyen factores de muy diverso tipo. En primer lugar, aspectos macroeconómicos, que tienen una incidencia directa en la mayor o menor escasez de recursos públicos procedentes de los presupuestos de las distintas Administraciones (nacional, regional y local), y una influencia indirecta en el volumen de financiación privada; en segundo lugar, diversos factores que podrían englobarse dentro del riesgo-país, y que afectan especialmente a la financiación privada; en tercer lugar, problemas derivados de una deficiente capacidad de gestión por parte de la Administración pública, que afecta tanto a la financiación pública como privada, así como a

la absorción de fondos europeos. A continuación se analizan cada uno de los tres factores por separado.

### **2.1 Aspectos macroeconómicos**

La calidad del entorno institucional juega un papel relevante en la mayor o menor escasez de recursos públicos para hacer frente a las inversiones en infraestructuras de transporte, ya que el volumen de recursos públicos disponibles dependerá en gran medida de la implementación de políticas económicas adecuadas, de la estabilidad política, de la eficacia en la gestión del Gobierno, del control de la corrupción y de la existencia de un marco legal adecuado, entre otros aspectos. Los aspectos macroeconómicos tienen también gran influencia en la mayor o menor participación del sector privado en la financiación de infraestructuras, ya que para que ésta resulte atractiva es necesario que el país cuente con un entorno político y macroeconómico estable. Esto resulta más difícil de conseguir en los países en transición, y precisamente las diferencias en cuanto al entorno político y macroeconómico condicionan en buena medida que la inversión privada se dirija en mayor medida hacia unos países y en menor medida hacia otros.

Un entorno político y macroeconómico estable constituye una condición necesaria para que la financiación privada de infraestructuras de transporte pueda funcionar de modo eficiente. Por una parte, constituye el marco de actuación en el que se apoyan las demás acciones que puedan llevarse a cabo para mejorar la eficiencia en la financiación de infraestructuras de transporte. Por otra parte, los países que no cuentan con un entorno político y económico estable tienen muchas dificultades para obtener recursos -tanto públicos como privados- con los que financiar la construcción de nuevas infraestructuras y el mantenimiento de las ya existentes.

### **2.2 Aspectos relacionados con el riesgo-país**

En cuanto al segundo grupo, que incluye los aspectos que habitualmente se engloban dentro del riesgo-país, también son numerosos los aspectos que forman parte del entorno institucional, entre los que destacan el riesgo de tipo de cambio, el riesgo de modificación del marco legal y el riesgo de incumplimiento de contratos por parte de la Administración, todos ellos factores que afectan de modo directo al volumen de financiación privada en el ámbito de las infraestructuras de transporte. Para conseguir que la financiación de infraestructuras de transporte funcione con eficiencia es necesario que el marco legal que lo regula sea adecuado y funcione con transparencia y seguridad. Aquellos países en los que no ocurre esto se enfrentan con enormes dificultades para avanzar en la dotación de infraestructuras de transporte. El marco legal afecta tanto a la utilización de los recursos públicos como a los recursos privados, y condiciona de modo decisivo la seguridad jurídica con que cuenta la financiación de infraestructuras de transporte.

En este sentido, es preciso destacar dos aspectos relacionados con la capacidad para contar con seguridad jurídica: la lucha contra la corrupción y el funcionamiento de los tribunales en caso de litigio. En muchas de las sociedades de los países en vías de desarrollo se encuentra muy arraigado un clima de corrupción, en el que no está mal visto sacar provecho personal tomando ocasión de trámites administrativos de todo tipo. Por otra parte, para dotar de seguridad jurídica al sistema -y así atraer capital privado- resulta necesario un adecuado sistema judicial al que se pueda recurrir de modo fiable en caso de incumplimiento de contrato o de compromisos adquiridos por parte del Estado, de Administraciones Públicas, de otras empresas, etc.

### **2.3 Aspectos relacionados con la capacidad de gestión**

La eficiencia en el funcionamiento del sector público de un país influye en numerosos

aspectos y también afecta de modo decisivo a la provisión de infraestructuras de transporte de ese país. Entre los aspectos relacionados con la eficiencia del sector público que más afectan a la financiación privada de infraestructuras de transporte destacan los siguientes: transparencia en la gestión, dimensión adecuada del sector público, eficiencia en los procedimientos, y recursos humanos suficientemente capacitados. Por lo que se refiere específicamente a la eficiencia del sector público involucrado en la financiación de infraestructuras, hay que destacar la importancia de planificar y programar las inversiones en infraestructuras de este tipo. Dada la enorme cuantía de estas inversiones y la lentitud de los trámites administrativos necesarios para estar en condiciones de acometer la construcción de una nueva infraestructura con las debidas garantías, resulta de gran relevancia que exista una adecuada capacidad de planificación y de programación.

En relación con los problemas derivados de una deficiente capacidad de gestión por parte de la Administración pública, hay que tener presente que para que se construyan nuevas infraestructuras no sólo es necesario contar con los recursos económicos necesarios, sino que también es preciso disponer de proyectos suficientemente maduros, de forma que puedan ser acometidos en cuanto esté disponible la financiación necesaria. El proceso de maduración de un proyecto, que transcurre desde que se concibe la idea hasta que el proyecto está totalmente ultimado desde el punto de vista técnico y cuenta con todas las aprobaciones necesarias suele durar al menos ocho ó diez años. Por tanto, la construcción de nuevas infraestructuras requiere un trabajo constante de planificación y realización de estudios, para lo cual es necesario contar con una adecuada capacidad institucional, que se compone de recursos humanos, recursos técnicos, y *know-how*. Cuanto mayor sea esta capacidad institucional en los países en transición, mayor será la cuantía de la inversión en infraestructuras de transporte, tanto la que proviene de recursos del propio país, como la que proviene de fondos europeos y de recursos privados.

Por lo que se refiere específicamente a la utilización del modelo concesional, un aspecto común en el que coinciden casi todos los países del Centro y Este de Europa en su empeño por impulsar la utilización de fórmulas concesionales en la provisión de infraestructuras es la falta de capacidad administrativa para gestionar las distintas fases de una concesión: estudios previos, licitación, evaluación de las ofertas, adjudicación, puesta en servicio y seguimiento de concesiones en marcha. Esta deficiente capacidad administrativa es, en la mayoría de los casos, consecuencia de la escasa preparación de los funcionarios responsables de esas tareas, así como de la alta rotación del personal, los bajos sueldos que reciben y la escasa motivación, derivada en muchos casos de la falta de voluntad política en el impulso de las concesiones por parte de los máximos responsables de la política de infraestructuras.

Dentro de este apartado relacionado con la capacidad institucional, merece especial atención la absorción de fondos europeos por parte de los países recientemente incorporados a la UE, que pueden ser utilizados para hacer viables a través de concesiones proyectos que sin apoyo público no serían viables. El análisis de la experiencia de la ejecución de las perspectivas financieras en el periodo 2000-2006, muestra que el volumen de fondos europeos absorbidos por los distintos países depende en gran medida de la capacidad de gestión de cada uno de ellos. Es cierto que la cantidad máxima de fondos a los que puede acceder un país viene fijada por los acuerdos alcanzados, pero la realidad es que la cantidad real de fondos absorbidos depende en la práctica de la eficacia de la gestión de los responsables en cada uno de los países. A la luz de esa experiencia, parece claro que la capacidad de gestión de cada uno de los países recientemente incorporados a la UE tendrá una influencia decisiva en el volumen de fondos europeos que logre absorber.

### **3. Fortalecimiento institucional en el campo concesional**

Como hemos comentado, los programas de fortalecimiento institucional en el campo concesional tienen su razón de ser en que muchas administraciones públicas, especialmente en los países en desarrollo no se encuentran suficientemente capacitadas para gestionar adecuadamente los proyectos concesionales, ya que se trata de proyectos que encierran gran complejidad y que, en la práctica, implican montar un negocio desde dentro de la propia administración. Tanto en la fase de licitación como en la fase de adjudicación de los proyectos intervienen elementos económicos, financieros, jurídicos, contables, empresariales y administrativos, que no son suficientemente conocidos por los funcionarios de las administraciones públicas de muchos países. Además, para que un proyecto concesional proporcione el resultado esperado, es necesario que el contrato que lo regula sea un contrato cooperativo, en el que todas las partes salen ganando. Si un contrato concesional nace desequilibrado, más tarde o más temprano surgirán problemas de entidad que en última instancia traerán consigo perjuicios significativos para los usuarios.

Los programas de fortalecimiento institucional en materia concesional, por tanto, deben partir de un conocimiento profundo de los problemas que afectan a las distintas fases de la gestión de este tipo de proyectos. Para eso es necesario llevar a cabo numerosas reuniones y entrevistas con representantes de todas las entidades que intervienen en el proceso, lo cual permite identificar con suficiente precisión los verdaderos obstáculos que impiden una gestión eficiente de los proyectos concesionales. La experiencia reciente muestra que existen importantes problemas en fases previas a las de licitación y adjudicación de las concesiones, como son la falta de adecuada planificación a medio y largo plazo en la provisión de infraestructuras, la carencia de una cartera de proyectos maduros y listos para ser lanzados al mercado, la falta de coordinación dentro del propio Ministerio de Transportes entre las distintas entidades que intervienen en la gestión de los proyectos concesionales, la falta de coordinación entre el Ministerio de Transportes y los Ministerios responsables de la hacienda pública y de la política económica, así como una cierta falta de transparencia en los procesos de adjudicación de las concesiones.

En la gestión de los proyectos concesionales existen dos grandes modelos a nivel mundial que se han ido configurando a lo largo de los años, que son el modelo de concurso abierto, que es el que se aplica en España, y el modelo de procedimiento negociado, que se aplica en otros países. Se diferencian fundamentalmente en la forma en que los proyectos concesionales son puestos en el mercado. Mientras el segundo emplea fundamentalmente el procedimiento negociado en el que la administración negocia con los dos candidatos que han llegado a la fase final del proceso, el primero selecciona directamente mediante un concurso abierto el adjudicatario entre aquellos que cumplan los requisitos establecidos por los pliegos de licitación. La experiencia de los últimos años muestra que el modelo de procedimiento negociado resulta mucho más caro y más lento, especialmente cuando es utilizado por administraciones de países en transición, que no cuentan con una administración muy preparada en esta materia. Sin embargo, el modelo de concurso abierto resulta más sencillo de aplicar y más rápido en la adjudicación, y además consigue mantener la tensión competitiva a lo largo de todo el proceso de adjudicación, por lo que resulta más eficiente desde el punto de vista económico. Lógicamente el que la administración de un país adopte uno u otro modelo tiene importantes repercusiones a la hora de llevar a cabo un programa de fortalecimiento institucional en este campo.

Muchos de los programas de fortalecimiento institucional en materia concesional que han llevado a cabo en los últimos años, como por ejemplo los programas de hermanamientos del Ministerio de Fomento español con los Ministerios de Transporte de Polonia y Rumanía, se apoyan fundamentalmente en la realización de seminarios. Sin embargo, la experiencia

reciente muestra que este modo de proceder debe ser continuada con el desarrollo de proyectos piloto para ser realmente eficaz, ya que sólo con clases y reuniones no se consigue que los funcionarios desarrollen las habilidades necesarias para gestionar con eficiencia los proyectos concesionales. Para solventar esta deficiencia, algunos programas incorporan la realización de proyectos piloto, en los que los expertos trabajan conjuntamente con la administración receptora en el desarrollo de cada una de las fases de algunos proyectos concesionales que son licitados y adjudicados.

Las actuaciones de refuerzo institucional deberían ir acompañadas del necesario respaldo político por la parte de la administración receptora. Para que un país ponga en marcha concesiones no sólo es necesario que cuente con funcionarios bien preparados en esa materia, sino que necesita un respaldo político por parte de los responsables de la política de infraestructuras. Además, desde el punto de vista organizativo y administrativo, resulta muy aconsejable que dentro del Ministerio de Transportes exista una unidad que se responsabilice de la gestión de los proyectos concesionales y coordine todas las tareas que llevan consigo.

#### **4. Un caso concreto: fortalecimiento institucional en la Federación de Rusia**

Analizamos en este apartado un programa de fortalecimiento institucional que ha resultado especialmente exitoso. Este programa fue realizado por un equipo de expertos de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM), siendo la entidad receptora “Carreteras de Rusia”, Entidad Estatal Federal dependiente del Ministerio de Transportes de la Federación de Rusia. Se trata de un programa financiado por el Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX) dentro de su Plan de Promoción de Sectores con Alto Contenido Tecnológico, y gestionado por los responsables de ICEX en Madrid y por la Oficina Comercial de la Embajada de España en Moscú.

El objetivo primordial de este refuerzo institucional fue ayudar a “Carreteras de Rusia” en la tarea de licitar el proyecto concesional del primer tramo de la autopista Moscú-San Petersburgo (km. 15 al km. 58), con un presupuesto de inversión de 1.615 millones de euros corrientes. Se trata del primer proyecto concesional de autopistas licitado en la Federación de Rusia, por lo que constituye un paradigma en el campo de la participación privada en la financiación y gestión de infraestructuras de transporte en dicho país.

El programa de refuerzo institucional fue desarrollado desde septiembre de 2006 a abril de 2007, y sus ejes principales fueron la definición de la fórmula concesional por parte de Carreteras de Rusia y la elaboración de los contenidos del Pliego de licitación. Con el fin de que el *know how* adquirido por parte de los expertos de la UPM y de ICEX en la ejecución de este programa pudiera ser aprovechado para futuros programas más o menos similares, se elaboró un exhaustivo informe que contiene no sólo las principales aportaciones y recomendaciones realizadas por estos expertos, sino también el desarrollo de las cuestiones planteadas por “Carreteras de Rusia”, así como los principales contenidos de las reuniones mantenidas con ellos.

A través de esta iniciativa, ICEX ha puesto en marcha una experiencia muy novedosa en el campo de la financiación y gestión de infraestructuras y servicios públicos, ya que las tareas llevadas a cabo en el marco de este programa han permitido mejorar significativamente la capacidad de la Administración pública de la Federación de Rusia en la licitación de concursos concesionales de autopistas, al tiempo que se les ha ayudado –sin sustituirles en su tareas- a preparar la licitación del mencionado proyecto. Lo más característico de un programa de refuerzo institucional como el que se ha realizado es que va mucho más allá de una asistencia técnica, ya que los expertos de la UPM se han situado conceptualmente en el lugar de Carreteras de Rusia, lo que ha permitido pensar juntos, resolver sus dudas, explicarles conceptos nuevos, hacerles ver aspectos que escapaban a su análisis, así como

ayudarles a definir los elementos principales de la fórmula concesional con la que va a ser licitado el proyecto mencionado.

Este tipo de programas, del que esta iniciativa constituye una experiencia piloto muy exitosa, puede tener un gran impacto en el crecimiento económico de muchos países, ya que permite mejorar notablemente la capacidad de la Administración pública en este campo, así como sacar adelante numerosos proyectos de infraestructuras de transporte.

## 5. Conclusiones

Los programas de fortalecimiento institucional juegan un papel relevante en la tarea de ayudar a las administraciones públicas de países en transición y países en desarrollo a gestionar de forma más eficiente los proyectos de infraestructura de transporte. Ahora bien, dada la complejidad de factores que afectan a este tipo de proyectos, que han sido analizados en esta comunicación, dichos programas deben cumplir una serie de requisitos para que sean realmente útiles.

La experiencia acumulada hasta la fecha por la administración española, así como por algunos organismos multilaterales, ha permitido identificar algunos de estos requisitos: 1) La formación debe ser impartida no sólo mediante seminarios, sino también asumiendo el papel de la entidad anfitriona para resolver dudas concretas, planteadas por los interesados en reuniones, en borradores de documentos, al desarrollar sus tareas, etc; 2) Además de impartir formación, debe trabajarse sobre un proyecto piloto, tanto en su vertiente puramente técnica, como en su vertiente política, administrativa y económica, para asegurar su correcta implementación; 3) Los expertos que desarrollan el refuerzo institucional debe trabajar situándose conceptualmente en el lugar de la entidad anfitriona, a fin de abordar correctamente su tarea; 4) Debe darse mucha relevancia a los condicionantes administrativos, al marco normativo y macroeconómico, a los aspectos políticos y, en general, a todos los aspectos relacionados con el riesgo-país; 5) Debe procurarse tener un conocimiento a fondo del proyecto, de la institución responsable de la licitación y del país, así como de las circunstancias y condicionantes con que cuenta el proyecto y su entorno.

## Referencias

- [1] Banco Mundial (2005). *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004, Policy Research Working Paper 3630*, The World Bank Group.
- [2] Beck, T. y Laeven, L. (2005). *Institution Building and Growth in Transition Economies, World Bank Working Paper*.
- [3] Estache, A. (2005). *Emerging Infrastructure Policy Issues in Developing Countries: A Survey of the Recent Economic Literature, World Bank Working Paper 3442*, Background Paper for the October 2004 Berlin Meeting of the POVNET Infrastructure Working Group.
- [4] Prud'homme, R. (2004). *Infrastructure and Development*, Paper prepared for the Annual Bank Conference on Development Economics, Washington May 3-5, 2004.
- [4] *Public Works Financing (2007): 2007 International Major Projects Survey*, October 2007.

## Correspondencia

Samuel Carpintero López  
ETS de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de la Universidad Politécnica de Madrid  
c/ Profesor Aranguren s/n Ciudad Universitaria 28040 Madrid  
Phone: +34 913815947  
E-mail: [scarlop@ciccp.es](mailto:scarlop@ciccp.es)