Refuerzo institucional en el ámbito de la gestión y financiación de infraestructuras y equipamientos públicos

*Antonio M. López Corral**
*Antonio Sánchez Soliño**
*Samuel Carpintero López**

La necesidad de contar con más y mejores infraestructuras y equipamientos públicos está llevando a numerosos países a introducir fórmulas novedosas en los mecanismos de gestión y financiación, especialmente en lo que se refiere a la participación del sector privado. Por esta razón, a lo largo de los últimos años se están llevando a cabo programas encaminados a dotar a las administraciones públicas de otros países de los conocimientos y de la capacidad de gestión necesaria para que los proyectos en los que participa el sector privado lleguen a buen puerto. Este artículo analiza los principales aspectos de estos programas y la experiencia española en esta materia, que en los últimos años ha logrado alcanzar un lugar relevante a nivel mundial.

Palabras clave: infraestructura, equipamiento de servicios públicos, concesión administrativa, gestión pública, financiación pública, España.

Clasificación JEL: L90, P43.

1. Introducción

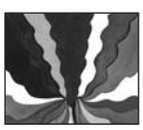
Los programas de *refuerzo institucional* tienen como objetivo mejorar la capacidad de gestión de las entidades y administraciones públicas de los *países en transición* y de los *países en vías de desarrollo*, con el fin de que estén en condiciones de gestionar de modo más eficiente los diversos programas que se encuentran dentro del ámbito de sus competencias. Los campos en los que se llevan a cabo este tipo de programas son muy variados, y entre ellos se encuentran sectores tan dispares como la provisión de infraestructuras y equipamientos públicos, la gestión tributaria, la seguridad ciudadana, la justicia, el medio ambiente, las políticas sociales, el turismo, la gestión de los fondos europeos, la agricultura, la industria, la gestión de la competencia, etcétera. En los últimos años han adquirido un protagonismo singular los *programas de refuerzo*

* Universidad Politécnica de Madrid. ETS de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.

institucional en el ámbito de la gestión y financiación de infraestructuras y equipamientos públicos, especialmente en lo que se refiere a las actuaciones llevadas a cabo por entidades y administraciones públicas españolas.

Este artículo, que se basa en un estudio encargado por el Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX) dentro de su Plan de Promoción de Sectores con Alto Contenido Tecnológico, analiza los principales aspectos de los programas de refuerzo institucional que se llevan a cabo en el ámbito de la gestión y financiación de infraestructuras y equipamientos públicos, con especial atención a los que se centran en las concesiones.

Para valorar adecuadamente la repercusión de estos programas, conviene tener presente que, además de las numerosas ventajas que un programa de refuerzo institucional lleva consigo para el país beneficiario, implica también importantes ventajas para la potenciación de los lazos comerciales entre el país que presta la asistencia técnica y el país que la recibe, lo cual puede tener efectos muy positivos para las empresas del país que proporciona la asistencia técnica. La experiencia de los últimos años muestra que las actuaciones en materia de refuerzo institucional realizadas por instituciones españolas está generando un mejor conocimiento del sector empresarial español y un incremento de sus actividades en el exterior.



2. Refuerzo institucional en el ámbito de la gestión y financiación de infraestructuras y equipamientos

Contar con un adecuado nivel de infraestructuras y equipamientos constituye una condición necesaria para el crecimiento económico y el bienestar social, lo cual se pone especialmente de manifiesto en el caso de los países en transición y en vías de desarrollo. Ahora bien, para que la inversión en este campo avance de forma satisfactoria, el país debe disponer no sólo de suficientes recursos económicos, sino también de una adecuada capacidad de gestión en las entidades y administraciones públicas responsables de esas tareas, ya que contar con una administración fuerte, dinámica, moderna y profesional en un país es un requisito imprescindible para aumentar su nivel de desarrollo económico. La experiencia muestra que existe una relación directa entre el grado de profesionalidad de una administración y el volumen de proyectos que es capaz de impulsar.

En la actualidad, casi todos los países se ven obligados a buscar nuevas fuentes de recursos fuera del presupuesto para hacer frente a las inversiones en infraestructuras y equipamientos públicos, lo que está dando lugar a un incremento de la participación del sector privado. Se trata de un campo en el que España se encuentra en estos momentos en cabeza a nivel mundial, por su adecuado marco legal, por la experiencia en la gestión de proyectos concesionales acumulada en las administraciones públicas y por el avanzado grado de desarrollo alcanzado por los grupos empresariales españoles en esta materia.

España cuenta con uno de los marcos legales más avanzados del mundo en materia concesional, que ha sido elaborado teniendo en cuenta las experiencias más recientes en este campo, y que en la actualidad constituye una referencia indiscutible a nivel mundial, especialmente en los países de Centro y Este de Europa. La Ley Reguladora del Contrato de Concesión de Obra Pública, que fue aprobada en mayo de 2003, proporciona un amplio

campo de acción en cuanto a los mecanismos de financiación, al tiempo que dota al sistema concesional de una gran seguridad jurídica. Este avanzado marco normativo, junto con una administración capacitada para impulsar proyectos, han hecho que en los últimos años se hayan licitado y adjudicado un buen número de proyectos concesionales, tanto de infraestructuras como de equipamientos. Desde 1998 a 2005, se han abordado 38 proyectos de autopistas de peaje, con un total de 2.200 km y un valor de 8.000 millones de euros. Por lo que se refiere a los equipamientos públicos, desde 2002 a 2005 se han licitado proyectos concesionales por valor de unos 2.500 millones de euros en hospitales, ciudades judiciales, complejos deportivos y de ocio, etcétera.

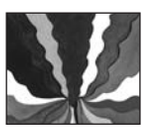
Otro aspecto en el que la experiencia de las administraciones públicas españolas resulta especialmente valiosa es la gestión de los fondos europeos, que goza de especial interés para los países que se han incorporado recientemente a la UE y aquellos cuya futura incorporación es previsible. Se trata de un campo en el que la capacidad de gestión adquiere especial relevancia y complejidad, dado que el aspecto clave para absorber el mayor volumen posible de fondos es el de contar con una cartera de proyectos listos para ser ejecutados. El éxito alcanzado por España en cuanto a la absorción de fondos europeos convierte a nuestro país en una referencia singular en esta materia y aumenta enormemente nuestra capacidad para llevar a cabo programas de refuerzo institucional en este ámbito.

Dentro de la gestión y financiación de infraestructuras y equipamientos públicos con participación del sector privado, destaca la imputación de dichas inversiones en términos de Contabilidad Nacional, dependiendo de cómo se haya efectuado, y en qué magnitud, la transferencia de riesgos desde la administración concedente al concesionario. Cuando se trata realmente de contratos a riesgo y ventura del concesionario, son operaciones fuera del balance de la administración que licita la concesión, y por tanto la inversión no computa en las cuentas públicas en el momento de realizarla. Esto tiene consecuencias de gran calado a efectos de control del déficit público y de la deuda pública, dos puntos que se encuentran en los primeros puestos de la lista de prioridades de la política económica de la mayoría de los países.

3. Refuerzo institucional en materia concesional: aspectos específicos

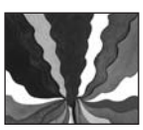
La gestión de proyectos concesionales por parte de la administración pública reviste una notable complejidad, ya que incluye aspectos económicos, financieros, administrativos, técnicos, jurídicos, contables y empresariales, que en muchos casos no son suficientemente conocidos por los funcionarios de las administraciones públicas, especialmente en el caso de los países en transición y los países en vías de desarrollo. Por tanto, los programas de refuerzo institucional en materia concesional deben abarcar los diversos aspectos que intervienen en cada una de las fases que constituyen el proceso de gestión de un proyecto concesional: estudios previos, análisis de viabilidad económica y financiera, licitación, evaluación de las ofertas técnicas y de las ofertas económicas, adjudicación, construcción, puesta en servicio y seguimiento de la concesión.

Los programas de refuerzo institucional que se han llevado a cabo en esta materia, como por ejemplo los programas de hermanamientos del Ministerio de Fomen-



to español con los Ministerios de Transporte de Polonia y Rumanía, se han apoyado fundamentalmente en la realización de seminarios. Ahora bien, la experiencia reciente muestra que resulta difícil que los funcionarios asimilen los conocimientos y habilidades necesarias tan sólo mediante la realización de seminarios. Para que estos programas resulten realmente eficaces, es conveniente complementar estas actividades con la ejecución de proyectos piloto, a través de los cuales resulta posible interiorizar dichos conocimientos y habilidades.

Por lo que se refiere a la difusión de la gestión de proyectos concesionales a través, directa o indirectamente, de programas de refuerzo institucional, las dos vías de contratación que se han ido configurando a nivel mundial son la del concurso abierto, que es la que se utiliza en España, y la del procedimiento negociado, que se aplica, también habitualmente, en otros países. Ambos vías de contratación se diferencian obviamente en la forma en que el proyecto concesional es puesto en el mercado. Mientras que en el primer caso se hace mediante un concurso en el que la esencia del contrato concesional se encuentra totalmente definida y es adjudicado directamente al licitante que haga la mejor oferta, en el segundo caso la adjudicación se decide tras un proceso de negociación con los candidatos que hayan llegado a la fase final de la licitación. Además de resultar mucho más caro y más lento, el procedimiento negociado requiere una administración pública mucho más preparada que la que se requiere cuando se realiza un concurso abierto, en el que la administración no necesita interactuar con los licitadores. La experiencia reciente pone de manifiesto que para los países en transición y países en vías de desarrollo resulta mucho más adecuado la vía del concurso abierto, ya que resulta más eficiente desde el punto de vista económico y más sencillo desde el punto de vista administrativo, por lo que los programas de refuerzo institucional en materia concesional deberían apoyarse fundamentalmente en el contrato mediante concurso abierto.



COLABORACIONES

4. Administraciones públicas: el programa de hermanamientos

El Programa de Hermanamientos de la UE constituye una de las piezas más importantes dentro de las actividades de refuerzo institucional que se han llevado a cabo en los últimos años. A través de estos programas, la administración pública del país receptor recibe asistencia técnica de la administración pública de otro país, fundamentalmente mediante el envío de funcionarios y expertos, que imparten seminarios específicos y llevan a cabo labores de asesoramiento. Estos programas suelen estar centrados en algún campo concreto dentro de la actividad propia de la administración pública, como la gestión de fondos estructurales de la UE, la seguridad en el transporte marítimo, la aplicación de las directivas de la UE al sector ferroviario, etcétera. El programa de hermanamientos financiado por la UE está destinado, fundamentalmente, a formar en el acervo comunitario a las administraciones públicas de los países recientemente incorporados a la UE y a los de previsible incorporación futura.

Estos programas suelen producir resultados muy satisfactorios, ya que responden a necesidades concretas de la administración pública receptora y son llevados a cabo por personas que cuentan con la capacitación adecuada y una amplia experiencia. Por lo que se refiere a España, es uno de los países que más se han comprometido con este tipo de programas, y ha llevado a cabo hasta ahora

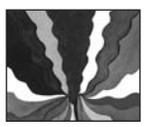
cerca de 150 proyectos con un promedio de 18 meses de duración, que han desplazado más de 7.000 expertos, en su mayoría funcionarios públicos. Al igual que ocurre en el resto de programas de refuerzo institucional, quizás en este caso con mayor intensidad, estas actuaciones generan unos lazos de conocimiento y confianza entre los dos países implicados, que dan lugar a una mayor actividad económica y comercial en el país receptor por parte de las empresas del país que lleva a cabo la asistencia técnica.

Por lo que se refiere específicamente al campo de las infraestructuras y los equipamientos públicos, los programas más relevantes realizados por España han sido llevados a cabo por el Ministerio de Fomento con los Ministerios de Transporte de Polonia y de Rumanía. En el caso de Polonia se trata del proyecto «Modernización de las estructuras de gestión para la ejecución de los fondos FEDER y de cohesión en el sector de los transportes», que comenzó en 2004 y cuya finalización está prevista para este año. Está encaminado al refuerzo institucional del Ministerio de Transportes, de la Dirección General de Carreteras Nacionales y Autopistas y la Compañía de Líneas Ferroviarias Polacas, en el campo de la programación, gestión y ejecución de los proyectos europeos cofinanciados. El proyecto está diseñado en torno a tres componentes principales: el primero de ellos centrado en la ejecución del Programa Operativo Sectorial 2000-2006, el segundo centrado en la preparación del Programa Operativo Sectorial 2007-2013 y el tercero centrado en la formación de los recursos humanos implicados en ese campo. Por lo que se refiere al programa de hermanamiento con el Ministerio de Transportes de Rumanía, denominado «Mejora de la seguridad vial y capacitación institucional en el campo del transporte», está encaminado a la implantación del acervo comunitario en el campo del transporte, la mejora de la gestión de los fondos europeos y la elaboración de su plan de infraestructuras. Además, el proyecto presta especial atención a la formación de los funcionarios rumanos responsables de la gestión de los proyectos de inversión, dentro del Ministerio de Transportes.

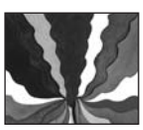
5. La aportación de las Universidades y centros de investigación

Los programas de refuerzo institucional llevados a cabo por universidades y centros de investigación ocupan un lugar relevante dentro de los realizados por instituciones españolas, especialmente en lo que se refiere al campo de las infraestructuras y equipamientos públicos. Sin ir más lejos, algunos de los proyectos llevados a cabo en el marco de los programas de hermanamientos han sido realizados por este tipo de instituciones, como por ejemplo el proyecto «Refuerzo de la capacidad de la autoridad reguladora de las telecomunicaciones», en Letonia, por parte de la Universidad Politécnica de Madrid a través de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Telecomunicaciones. Otro caso similar es el Programa de formación para Directivos de Empresa, en Cuba, llevado a cabo por la misma Universidad, a través del Departamento de Ingeniería de Organización, Administración de Empresas y Estadística de la ETS de Ingenieros Industriales, que contó con financiación de la Comisión Europea-DG I.

La Universidad Politécnica de Madrid también ha tenido actuaciones destacadas en el campo de las infraestructuras y los equipamientos públicos, en varios proyectos realizados por la la Escuela de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos,



a través de la Fundación Agustín de Betancourt. Uno de estos proyectos, denominado *Public private partnership options for the second generation of motorway developments in Poland,* ha sido realizado conjuntamente con INECO y financiado por el Banco Mundial con fondos fiduciarios de España. Este proyecto ha consistido en el refuerzo institucional de la administración pública de Polonia responsable de las concesiones de autopistas, concretamente el Ministerio de Transportes y la Dirección General de Carreteras. El proyecto incluía una *primera fase* dedicada al diagnóstico de la situación de la gestión y financiación de las autopistas de peaje en ese país, incluyendo en el análisis los aspectos relacionados con el marco legal y los procedimientos utilizados en la licitación, adjudicación y seguimiento de las autopistas.



En una *segunda fase,* el proyecto implicaba la formulación de propuestas para impulsar de modo más eficiente el lanzamiento de nuevos proyectos concesionales, abarcando todos los aspectos implicados en el proceso: aspectos institucionales, administrativos, económicos, financieros, legales y empresariales. En *la tercera y última fase,* el proyecto consistía en la identificación de varios proyectos piloto que pudieran ser acometidos en un futuro inmediato mediante la fórmula concesional. El buen hacer de los expertos de la Universidad Politécnica de Madrid y de INECO que han participado en este proyecto ha merecido los elogios y felicitaciones del equipo del Banco Mundial responsable del seguimiento del mismo.

Otro proyecto relevante en este campo, llevado a cabo por expertos del mismo equipo, ha consistido en el asesoramiento al Ministerio de Transportes de la Federación Rusa en las distintas fases de las que consta el lanzamiento de un proyecto concesional, desde la identificación del proyecto y los estudios previos, hasta la licitación y adjudicación del mismo. El proyecto, que en una primera fase ha consistido fundamentalmente en la realización de seminarios y el intercambio de expertos, ha sido financiado por el Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), dentro de su Programa de Apoyo a Sectores con Alto Contenido Tecnológico. El proyecto presta especial atención a la tarea de dotar a los funcionarios de la Administración rusa de los conocimientos y formación necesarios para encarar estos nuevos retos en el país.

6. Programas de formación: un elemento indispensable

Una parte importante del refuerzo institucional en el campo de las infraestructuras y equipamientos públicos se lleva a cabo a través de programas de formación, destacando en este ámbito los realizados por el Centro de Estudios y Experimentación de las Obras Públicas (CEDEX), dependiente de los Ministerios de Fomento y Medio Ambiente, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y la Universidad Politécnica de Madrid. Próximamente, ICEX, en colaboración con la Fundación CEDDET y expertos de la Universidad Politécnica de Madrid, realizará un programa de cursos de formación en financiación de infraestructuras y equipamientos públicos, a través de Internet, destinados a funcionarios de países latinoamericanos.

El CEDEX imparte varios programas máster en aspectos técnicos de las infraestructuras, que cuentan con un prestigio acreditado por el elevado número de ediciones impartidas, y en los cuales se han formado numerosos funcionarios y profesionales de muchos países de Iberoamérica. Los más conocidos son el máster en

hidrología general y aplicada, el máster en ingeniería de regadíos, el máster en mecánica del suelo e ingeniería de cimentaciones y el máster en ingeniería de puertos y costas.

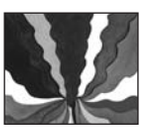
La AECI también lleva a cabo desde hace bastantes años programas de formación para funcionarios de otros países, especialmente a través de los centros de formación que tiene en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), Cartagena de Indias (Colombia) y Antigua (Guatemala). En estos tres centros se llevan a cabo cursos encaminados a mejorar la capacitación técnica y la capacidad de gestión de funcionarios de las administraciones iberoamericanas.

Por su parte, la Universidad Politécnica de Madrid imparte, con el método del caso, un programa máster en gestión de infraestructuras y servicios públicos, organizado conjuntamente con el Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Se trata de una iniciativa pionera en este campo, que ha alcanzado un notable prestigio. Este máster ha desarrollado una colección propia de casos prácticos y cuenta con profesores de instituciones como el Banco Mundial, el Banco Europeo de Inversiones, la Universidad de Harvard, la Corporación Andina de Fomento, y los Ministerios de Transportes de Polonia, la Federación de Rusia y la República Checa, además de un nutrido grupo de expertos españoles de reconocido prestigio procedentes de universidades, empresas promotoras de concesiones, entidades financieras y administraciones públicas y entidades concedentes de concesiones. Aunque todavía la mayor parte de los alumnos son de nacionalidad española, en las cuatro ediciones celebradas hasta ahora, por sus aulas han pasado ya alumnos de diez nacionalidades. En relación con este máster, ICEX está llevando a cabo una experiencia piloto de gran interés, consistente en conceder becas para facilitar que realicen el máster personas clave de Instituciones Financieras Multilaterales.

7. La contribución de los entes públicos y empresas públicas

Dentro del sistema de provisión de infraestructuras en España, los entes públicos y empresas públicas ocupan un lugar importante, lo cual se traduce en un papel significativo en el desarrollo de programas de refuerzo institucional en este campo, en el que destacan las actuaciones más relevantes de AENA, Puertos del Estado, ADIF y RENFE-Operadora.

7.1. Puertos del Estado



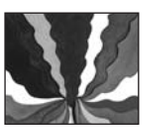
Las principales actuaciones de Puertos del Estado en materia de refuerzo institucional han sido actividades formativas dirigidas a miembros de administraciones portuarias extranjeras, que tienen como objetivo transmitir el *know-how* acumulado en España en el campo de la explotación portuaria. Al mismo tiempo, estas actividades sirven para que en el exterior haya un mejor conocimiento de las actuaciones portuarias españolas y del funcionamiento de las Autoridades Portuarias. Lógicamente, todo este trabajo redunda en una mayor actividad exterior por parte de las empresas constructoras, de ingeniería y operadores de nuestro país.

Otra importante realización en el ámbito del fortalecimiento institucional es el Foro Portuario Iberoamericano, constituido a iniciativa de Puertos del Estado, que pretende facilitar el encuentro con entidades públicas y privadas de los puertos iberoamericanos, para fomentar la cooperación y las relaciones profesionales, y así

contribuir al desarrollo portuario y al impulso del intercambio comercial con nuestro país. El Foro organiza y apoya misiones comerciales, produce material promocional, suministra información comercial y desarrolla diversas acciones de promoción. Asímismo, organiza programas de capacitación, seminarios, cursos y jornadas, tanto de carácter técnico como en el campo de la gestión.

7.2. ADIF y RENFE-Operadora

La antigua RENFE, escindida en la actualidad en ADIF y RENFE-Operadora, ha realizado en los últimos años numerosas actuaciones relevantes en el campo del refuerzo institucional. Además, la nueva RENFE-Operadora ha diseñado recientemente un plan de marketing en el área internacional, en el que ofrece sus servicios en materia de estrategia y de gestión de la explotación de servicios ferroviarios.



Entre las actuaciones realizadas destacan las llevadas a cabo en Chile y Colombia, entre otros países de América Latina, y en la República Checa, donde ha efectuado un programa de hermanamiento con la Compañía de Ferrocarriles de aquel país, que ha sido escindida en Administrador de Infraestructuras y Operador de Servicios.

7.3. AENA

Las actuaciones de AENA en el campo del refuerzo institucional han sido llevadas a cabo por AENA-Internacional, fundamentalmente a través de programas de transferencia de tecnología y del intercambio de conocimientos, información y experiencia en los países donde cuenta con presencia permanente de su personal.

Hasta hace poco tiempo, las actividades de AENA en el campo del fortalecimiento institucional han sido realizadas sobre todo en América Latina, ya que ésta era la principal área en la que la empresa desarrollaba su actividad. Sin embargo, desde la adquisición de TBI, la proyección internacional de AENA ha aumentado de forma significativa, y en la actualidad se encuentra presente, además, en Canadá, Estados Unidos, Costa Rica, Suecia, Reino Unido e Irlanda. AENA también ha realizado algunas actuaciones de refuerzo institucional en África, entre las que destaca un proyecto de implantación de radares en Cabo Verde, junto con la correspondiente capacitación técnica para su utilización.

7.4. Metro de Madrid

A lo largo de los últimos años, Metro de Madrid ha llevado a cabo numerosas actuaciones de refuerzo institucional en el campo de la explotación de infraestructuras ferroviarias y la operación de servicios ferroviarios urbanos. Al prestigio alcanzado por esta compañía gracias al éxito de los planes de expansión que ha llevado a cabo en los últimos años, se une su visión integral del transporte ferroviario masivo de viajeros en el medio urbano. Todo ello le permite ofrecer a empresas y administraciones de otros países valiosos servicios en el campo del análisis, diseño e implantación de modelos y aplicaciones vinculados a sistemas de transporte, así como en el ámbito de la formación y gestión de recursos humanos.

Las materias en las que se han realizado estos programas son muy diversas y entre ellas se encuentran los procedimientos operativos, la licitación y adjudicación de contratos, el control presupuestario y financiero, el análisis de los aspec-

tos medioambientales, la seguridad, la señalización y la formación del personal. Metro de Madrid ha llevado a cabo el refuerzo institucional fundamentalmente a través de a capacitación de los recursos humanos y la transferencia del *know-how.* En la actualidad, la compañía está recibiendo solicitudes para firmar convenios de colaboración por parte de muchas ciudades del mundo que ya tienen metro o lo quieren tener.

8. El papel de las empresas privadas

Son numerosas las empresas privadas españolas que participan de una u otra forma en el refuerzo institucional de administraciones públicas de otros países en el ámbito de la financiación y gestión de infraestructuras y servicios públicos. En buena medida, esto ha sido posible gracias a la experiencia existente en nuestro país de diálogo entre las administraciones públicas y las empresas privadas, que ha permitido soluciones cooperativas a muchos problemas del sector con los consiguientes beneficios para los intereses públicos.

En el análisis de las principales actuaciones en materia de refuerzo institucional por parte de las empresas privadas hay que distinguir las empresas constructoras y concesionarias, por una parte, y las empresas de consultoría, por otra parte.

8.1. Empresas constructoras y concesionarias

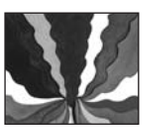
Los grupos empresariales españoles ocupan seis de los doce primeros puestos del *ranking* mundial de concesionarios de infraestructuras y actualmente desarrollan su actividad, además de en España, en Andorra, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Irlanda, Israel, Jamaica, México, Portugal, Puerto Rico, Reino Unido, República Dominicana y Sudáfrica. Este carácter de empresas multinacionales, con una variada y profunda experiencia, contribuye de modo decisivo a que estén en condiciones de prestar servicios de refuerzo institucional a administraciones públicas de cualquier parte del mundo. Mediante estas actuaciones, además de prestar un importante servicio a muchos países, estas empresas ayudan a estas administraciones a descubrir y lanzar proyectos susceptibles de ser construidos y explotados a través del sector privado. Lógicamente, su participación en esta labor les pone en inmejorables condiciones de ganar los correspondientes concursos internacionales y resultar adjudicatarios de esos proyectos.

La actuación reciente más destacada, dentro de las realizadas por empresas constructoras y concesionarias españolas en el campo del refuerzo institucional, es la que está llevando a cabo Cintra en Texas (Estados Unidos). Esta empresa está colaborando con el Departamento de Transporte del Estado de Texas en la planificación del mayor plan de infraestructuras promovido en ese país hasta el momento, que comprende el desarrollo de un corredor multimodal con unos 1.300 Km de autopistas y ferrocarriles, así como redes de energía, telecomunicaciones, etcétera, con una inversión total de unos 30.000 millones de dólares. Cintra ha firmado un contrato que le convierte en socio estratégico del Departamento de Transporte de dicho Estado y le otorga derechos preferentes en la adjudicación de proyectos de concesión. Dentro de los servicios proporcionados por Cintra en el marco de este programa, se encuentra el diseño de las fórmulas o sistemas de financiación óptimos para cada proyecto, lo

cual le permitirá poner en activo la experiencia acumulada por las empresas españolas del sector concesional.

Este programa pone de manifiesto las ventajas, en términos comerciales, que se derivan de los programas de refuerzo institucional, ya que buena parte de la construcción de los proyectos concesionales gestionados por Cintra serán realizadas por Ferrovial-Agromán, directamente o mediante filiales norteamericanas. Además, este programa refuerza la presencia de Cintra en Estados Unidos, lo cual resulta clave dentro de los planes de expansión de la empresa.

8.2. Empresas de ingeniería



El trabajo realizado por las empresas consultoras españolas en el campo de la gestión y financiación de infraestructuras y equipamientos públicos ha alcanzado gran amplitud en los últimos años, y existen numerosas actuaciones que se encuadran dentro del ámbito del refuerzo institucional, fundamentalmente a través de la formación de recursos humanos, la asistencia técnica en la gestión de programas, el impulso a políticas sectoriales y la gestión de la operación de infraestructuras y equipamientos públicos.

A continuación se exponen algunas de las actuaciones más relevantes, con el objetivo de mostrar la diversidad de campos en los que las empresas españolas de consultoría están trabajando en el ámbito del refuerzo institucional.

INECO

Esta empresa pública, dependiente del Ministerio de Fomento, está especializada en el campo del transporte y lleva a cabo numerosos programas de asistencia técnica en la gestión de los sistemas de transporte, que cubren desde los aspectos técnicos relativos a las infraestructuras hasta los aspectos de gestión de la operación. Dentro del trabajo de refuerzo institucional desarrollado por Ineco, destaca la labor realizada en Colombia, donde ha llevado a cabo actuaciones en el ámbito aeroportuario y en el del transporte urbano. Por lo que se refiere a la gestión aeroportuaria, Ineco ha realizado una importante labor de apoyo a la administración local responsable de la gestión del aeropuerto de Medellín y ha realizado el plan de negocio para mejorar el aprovechamiento de las posibilidades comerciales de la terminal del aeropuerto, con propuestas de nuevas distribuciones funcionales del edificio y de nuevos modelos de contratación con los concesionarios. Por lo que se refiere a su trabajo en el ámbito del transporte urbano en ese país, Ineco ha colaborado con el Gobierno del Distrito Capital de Colombia, órgano responsable de la regulación del transporte urbano de Bogotá, mediante la realización de estudios de demanda y la formulación de propuestas para mejorar la gestión del tráfico de viajeros en esa ciudad.

Otras actuaciones relevantes de INECO son las realizadas en Brasil, donde ha colaborado en la reforma administrativa de la empresa ferroviaria del Estado de Sao Paulo responsable del transporte de metro, tren y tranvía, y en China, donde ha colaborado con los responsables municipales de la ciudad de Tianjín en la elaboración del Plan Director de Infraestructuras de Transporte de dicha ciudad, que será subsede olímpica en 2008.

TYPSA

Las actuaciones más significativas de TYPSA en el campo del refuerzo institu-

cional se encuentran en el ámbito del medio ambiente y las ha realizado a través de su filial TECNOMA. Dentro del trabajo llevado a cabo en este ámbito destacan los proyectos realizados en Ecuador y Armenia. En el primer caso, TYPSA colaboró en el Plan de Desarrollo Municipal de ese país que fue financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, mediante la elaboración de un sistema completo de formulación, evaluación y seguimiento ambiental de los proyectos que constituían la segunda fase de dicho programa. Por lo que se refiere a la experiencia en Armenia, la empresa colaboró en un programa encaminado a mejorar la gestión de los ferrocarriles armenios que comprendía aspectos tan variados como modelos financieros, sistemas de programación y control, transmisión de información, estructura de gestión y política estratégica.

IDOM

Las principales actuaciones de IDOM en materia de refuerzo institucional se encuentran en el apoyo a la comercialización, como en el caso del Programa Integral de Apoyo a Pymes en México. Esta empresa presenta la peculiaridad de contar con una importante experiencia en Asia, y ha desarrollado programas en Tibet, en el ámbito del desarrollo rural, en China, en refuerzo de la administración pública, en Vietnam, en la estrategia de desarrollo de comunidades, en Pakistán, en el campo de la educación, y en Nepal, en el campo del desarrollo social.

PROINTEC

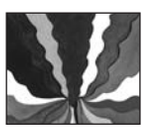
El turismo es el campo en el que PROINTEC ha desarrollado sus principales actuaciones en el terreno del refuerzo institucional. El caso más paradigmático es el programa destinado al desarrollo del turismo de cruceros en El Salvador, que incluía acciones encaminadas al refuerzo institucional de la administración pública y de las empresas del sector.

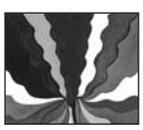
9. Reflexiones finales

La relevante experiencia alcanzada por las administraciones públicas españolas responsables de la licitación y adjudicación de concesiones de infraestructuras y equipamientos públicos, así como por los grupos empresariales españoles que gestionan concesiones de infraestructuras en muchos países del mundo, se ha canalizado a lo largo de estos últimos años hacia numerosos programas de refuerzo institucional en este campo.

A lo largo del artículo, que se basa en un estudio encargado por el Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX) dentro de su Plan de Promoción de Sectores con Alto Contenido Tecnológico, se han analizado las principales características de estos programas, de los cuales se benefician no sólo los países receptores, sino también numerosas empresas españolas que logran incrementar su actividad exterior. Además, como consecuencia de estos programas se produce en muchos casos la identificación de algún proyecto que para la administración pública correspondiente había pasado inadvertido o bien no se encontraba entre sus prioridades.

En la práctica, no resulta fácil conseguir que los conocimientos que se pretende transmitir mediante los programas de refuerzo institucional sean asimilados convenientemente por la administración pública receptora. La experiencia acumulada pone de manifiesto que para que los programas de refuerzo institucional en el



campo de las infraestructuras y equipamientos públicos sean realmente eficaces, resulta muy conveniente complementar la realización de seminarios e intercambio de expertos con la ejecución de proyectos piloto, a través de los cuales se desarrolle un trabajo conjunto de la administración pública receptora y los expertos que proporcionan la asistencia técnica.

Dado que el sector de las infraestructuras y equipamientos públicos influye directa e indirectamente en el desarrollo económico y social de los países, a través de los programas de refuerzo institucional en este campo se está llevando a cabo un trabajo con gran repercusión a medio y largo plazo. Resulta, por tanto, de gran interés seguir avanzando en la ejecución de este tipo de programas, tratando al mismo tiempo de aprender de las experiencias pasadas y mejorar así la eficacia de estas actuaciones.