

El papel de las empresas españolas en la gestión de infraestructura de transporte.

Introducción.

La industria de la gestión privada de infraestructuras ha multiplicado sus actuaciones en los últimos diez años, y hoy se contempla como uno de los instrumentos esenciales para la solución de los problemas de transporte urbano e interurbano en diversos países. Gobiernos del mundo desarrollado y gobernantes de los países menos favorecidos desean utilizar su capacidad normativa para poner en servicio autopistas, líneas de metro, intercambiadores de transporte, terminales y pistas de aeropuerto, nuevos aparcamientos, sistemas de captación, abastecimiento y tratamiento de agua, inversiones en infraestructura, en suma, que se consigue poner en servicio años antes de lo que permitiría su construcción por el método tradicional, la inversión a partir del presupuesto de las Administraciones Públicas.

Desde 1985 hasta finales de 2004 hay 1.158 nuevos proyectos en construcción o ya en operación en 90 países. La inversión acumulada en los mismos es de 458.500 millones de dólares USA, obtenido mediante aportaciones de los promotores y créditos en los mercados financieros. Adicionalmente, otros 1000 proyectos están en etapas de concurso o planificación avanzada por diversos gobiernos de 105 países.

Un elemento común a la mayoría de los proyectos es la presencia de uno o varios promotores con experiencia, capaces de asegurar la responsabilidad ligada al proyecto y construcción, así como de garantizar los plazos de desarrollo previstos. Estos promotores constituyen el núcleo básico de una nueva industria mundial. Sus equipos humanos aseguran la capacidad de enfrentarse a retos insólitos en diversas latitudes, y los financiadores confían en su capacidad para llevar a buen puerto el tan temido riesgo de construcción. En las líneas siguientes se analiza cómo los grupos concesionarios españoles han copado los primeros puestos en la clasificación mundial de promotores de infraestructura de transporte, y se intentan encontrar las claves de este éxito, así como identificar las pautas del desarrollo futuro de este mercado, y de sus empresas líderes.

El desarrollo mundial de las fórmulas de colaboración público privada en la década de los noventa.

El sistema de adjudicación de concesiones para la construcción de obras públicas, o para la explotación de servicios públicos, tiene una rancia tradición, al menos en los países mediterráneos. Las sociedades de aguas francesas, como las antiguas Lyonnaise des Eaux y Generale des Eaux arrancan con sus servicios desde hace más de un siglo. En España se pueden encontrar numerosos ejemplos de encomiendas otorgadas por la Corona, mediante las cuales un proponente privado recibía la autorización de llevar a cabo determinada obra pública, como un puente o un muelle portuario para descarga de mercancías, obra que realizaba a su costa y normalmente en terreno de dominio público, y que explotaba posteriormente para llegar a recuperar la inversión efectuada.

Sin embargo ninguno de estos sistemas, salvo el de las sociedades privadas de explotación de agua en Francia, sobrevivió a la aparición del Estado Industrial, en el que progresivamente la Administración Pública asumió la tarea de invertir directamente en el desarrollo de la infraestructura necesaria. El Estado asume así durante el siglo XX la tarea de la creación de la infraestructura necesaria para el desarrollo en todo el mundo industrial. Es sólo a partir de finales de los años sesenta cuando cuatro países europeos, Francia, Italia y España, y más adelante Portugal, acuden a la fórmula de los peajes para el desarrollo de las primeras autopistas, fórmula que Francia continuará repitiendo hasta equipar su red principal mientras que el desarrollo de las autopistas de peaje en los otros países se interrumpirá en función de las alternancias políticas de los gobiernos.

Pero en Europa es realmente Inglaterra, quien a finales de los años ochenta, acuña el concepto de la "Private Finance Initiative" mediante la cual el Estado redefine su papel como el facilitador de servicios al público, no como constructor y propietario de obras. Según este nuevo concepto, la Administración Pública propiciará a través de concursos públicos la promoción de infraestructura por el sector privado que debe asegurar al propio tiempo su conservación y operación obteniendo una contrapartida económica sea directamente de los usuarios, o incluso del propio Estado, pero siempre ligando dicha retribución a la utilización y servicio prestado por la infraestructura, evaluados mes a mes o año a año, según las estipulaciones de los contratos respectivos.

A principios de la década de los noventa el compromiso de limitación de déficit público acordado entre los quince miembros de la Unión Europea en el tratado de Maastrich pesó sin duda en las decisiones sobre inversión pública. Eurostat, oficina de control presupuestario de la Unión Europea va a adquirir un papel más y más relevante, y las fórmulas de colaboración público privada aparecen como un complemento interesante a los siempre escasos recursos del presupuesto público.

Sin embargo el país adalid de las nuevas fórmulas, el Reino Unido, ha declarado repetidas veces en sus análisis sobre la conveniencia del PFI como sistema para solucionar sus deficiencias de infraestructura que la razón principal de continuar aplicando y perfeccionando el sistema no reside en el deseo de contabilizar el coste de la inversión fuera de los presupuestos públicos, sino en la convicción de que las soluciones aplicadas a través de actuaciones a largo plazo de la iniciativa privada son más eficaces que la solución tradicional de “compra” de infraestructura por el sector público. El Tesoro británico manifiesta en el análisis de los resultados obtenidos en el decenio que a través de este sistema ha conseguido eliminar los sobrecostes, a menudo superiores al 25 % que acusaban los anteriores sistemas de contratación, manteniendo al mismo tiempo los plazos de construcción, que antes no se respetaban.

Otros países europeos como Portugal y España acogen la reaparición del sistema concesional como una oportunidad de renovación. El gobierno español resuelve incluso preparar una nueva ley, que extienda el ámbito concesional, antes limitado a autopistas de peaje, a todo tipo de infraestructuras. La ley que entra en vigor en Agosto de 2003, si bien ya en España algunas Comunidades Autónomas habían iniciado nuevos concursos de autopistas de peaje a finales de los años ochenta. Incluso Alemania, que tradicionalmente había rechazado la posibilidad de cobrar peajes, promueve con un primer contrato municipal, el cruce del puerto de Rostock, una primera experiencia en concesión.

Y si los noventa ven la reaparición de la financiación privada de infraestructuras en Europa, otros continentes no son ajenos a ella. Es preciso recordar que aunque el fracaso de un primer plan de concesiones de autopistas en Méjico había creado una importante desconfianza en los mercados financieros, sin embargo cuatro países de América del Sur recurren al sistema con éxito razonable. Argentina construye la red de accesos a Buenos Aires, Brasil lanza un ambicioso plan de autopistas de peaje, fundamentalmente gestionado por compañías locales, Colombia plantea con imaginación proyectos de carreteras, ferroviarios e incluso algún aeropuerto, y sobre

todo es Chile quien desarrolla una ambiciosa política para vertebrar el país a través de una red de autopistas de peaje, aprovechando la estabilidad financiera del país y las disponibilidad de financiación en moneda chilena a través de las entidades gestoras de Fondos de Pensiones privados.

Si bien en Estados Unidos se promueven algunos concursos singulares, como las vías de alta capacidad en California, o la autopista Dulles en Virginia, es Canadá quien encara la privatización de una gran autopista en Toronto, con el desafío de exigir la identificación automática de todos los vehículos que por ella circulan, proyecto emblemático por su volumen económico que ganará el grupo español Ferrovial, quedando el desarrollo del mercado USA embarrancado en la negativa experiencia de la autopista citada de Virginia, que se ve obligada a suspender el pago de su deuda, y en la complicada legislación de expropiaciones, que añade a estos proyectos riesgos insólitos en otros países.

Sin pretender una enumeración exhaustiva es indispensable señalar que también en el continente asiático aparecen iniciativas notables, y en particular en Australia un fondo de inversión Macquarie desarrolla una agresiva política de adquisiciones y ofertas en otros países, basada en el éxito de sus experiencias en contratos de autopistas y aeropuertos en su propio país. Incluso China, en los primeros años del programa de industrialización, desarrolla algunos proyectos de autopistas de peaje, en los que sólo se atreven en principio a invertir grupos de capital de Hong Kong, mejores conocedores de las leyes y fiscalidad del gran gigante en plena evolución.

El liderazgo de los grupos españoles en los proyectos de transporte:

Si contemplamos el panorama desde la perspectiva actual, a principios de 2005, es ya patente un interés generalizado en el mundo por seguir utilizando las fórmulas referidas, y se aprecia la existencia de un grupo de promotores con amplia experiencia internacional y capacidad en este tipo de negocios. No deja de sorprender que entre los diez primeros promotores de infraestructura de transporte se encuentren seis grupos españoles, presentes en más de ochenta concesiones en dieciocho países. De los seis grupos, cinco nacieron como empresas de construcción, convertidas ahora en entes ampliamente diversificados en construcción y muy diversos servicios y un sexto grupo que tiene en su origen precisamente la explotación de la autopista de peaje de entrada a España desde la frontera francesa y que posteriormente ha incorporado otros negocios concesionales, contando en su accionariado con una poderosa entidad

financiera como accionista de referencia. Los seis grupos tienen sus acciones cotizadas en los Mercados de Capitales. El primero de ellos, ACS Dragados, acumula más número de contratos que los dos promotores siguientes, basados en Australia y al Reino Unido, sumados. Los datos están tomados de la tabla de clasificación de la revista americana "Public Works Financing", en su número especial del mes de Octubre de 2004, en el que se hace inventario de la situación de la industria mundial, y se reflejan en la tabla siguiente:

PRINCIPALES PROMOTORES DE CONCESIONES DE TRANSPORTE

Empresa	Número de concesiones*	de Propuestas activas
ACS Dragados (Spain)	45	18
MIG / Macquarie Bank (Australia)	23	4
Laing / Equion (UK)	21	1
Ferrovial / Cintra (Spain)	20	14
Sacyr Vallehermoso (Spain)	19	13
Abertis / La Caixa (Spain)	19	2
FCC (Spain)	17	8
OHL (Spain)	17	1
Cheung Kong Infraestructure (China)	16	22
Vinci / Cofiroute (France)	15	19

* carreteras, puentes, túneles, ferrocarriles, puertos, aeropuertos y otras concesiones mayores de 50 m\$ desde 1985

Base de datos de Public Works Financing

¿A qué se debe la presencia a la cabeza de esta nueva industria de una serie de grupos originarios de un país de tamaño medio y proyección internacional moderada? Siguiendo las teorías de Michael E. Porter, quien es conocido por sus análisis sobre cómo determinados territorios, como Silicon Valley, han aprovechado sus singulares ventajas competitivas y promueven la creación de agrupaciones de empresas, y centros de investigación que finalmente acumulan y desarrollan el nuevo conocimiento, y generan su propio crecimiento, intentamos a continuación reflejar en un decálogo que no pretende ser exhaustivo las claves que han propiciado el liderazgo español en esta industria, lo que permitirá al lector valorar si las mismas permitirán una continuidad en el éxito, o bien si éste es producto de un desarrollo singular pero no repetible en el tiempo.

Un decálogo de claves:

- 1- La experiencia previa en estos negocios de los grupos constructores españoles: Hemos visto cómo España había desarrollado en los años sesenta autopistas de peaje

en régimen de concesión. Es fácil comprobar que cinco de esos grupos españoles líderes en la clasificación eran accionistas de autopistas de peaje ya en los años sesenta y setenta, en España e incluso en Argentina. La mayoría de esos negocios se encontraban en plena maduración en los años noventa, y aportaban no sólo cash flow para desarrollos futuros, sino lo que es mucho más importante, la experiencia y confianza en un negocio que encierra una componente constructora, pero junto a otras facetas de promoción, finanzas, ingeniería etc., mucho más complicadas de manejar en su conjunto, y que sin duda en origen disuadieron a otros grupos constructores europeos de iniciar la nueva aventura.

- 2- La favorable actitud de la Administración española hacia este tipo de negocios a principios de los noventa, y la inclusión de los mismos como una faceta obligada en un ambicioso plan de desarrollo de infraestructuras para el que desde el origen se contaba con la financiación privada.

Era casi imposible que ante un programa como el anunciado en su propio mercado natural los grupos constructores españoles no tomaran las medidas de estrategia, organización y finanzas que les permitieran seguir presentes en los nuevos concursos con autoridad. Al propio tiempo esta estrategia iba a favorecer la actividad internacional en un mercado paralelo que aparece simultáneamente a los concursos españoles.

También es importante señalar cómo las normas españolas incluían una normativa razonable para la contabilización de este tipo de contratos, norma que permite distribuir los costes financieros y las amortizaciones en función del conjunto de las expectativas de ingresos a través de un plan económico financiero permanentemente revisado, evitando así los efectos perniciosos de los primeros años de operación que aparecen en otras prácticas contables, y cómo finalmente la fiscalidad española incluía un conjunto de medidas razonable para incentivar la actividad internacional y evitar la doble fiscalidad.

- 3- El interés de los grupos españoles por la apertura a los mercados europeos, derivada de la conciencia de pertenecer repentinamente a un ámbito económico más amplio, conciencia especialmente ilusionada en España. La afirmación de que la construcción pura viaja mal, y difícilmente puede exportarse a Europa era moneda común en el ámbito constructor español. En cambio los concursos del PFI inglés, los peajes en sombra en Portugal o las primeras autopistas irlandesas presentaban una oportunidad

única para competir en los mercados europeos en un negocio más complejo, pero en el que los grupos españoles se sentían suficientemente seguros.

- 4- La presencia ya en los años ochenta de los grupos constructores españoles en los países sudamericanos, presencia que sirvió como aliciente para aprovechar las primeras oportunidades de contratos concesionales que aparecieron en dichos países. En el caso de Chile, la presencia española, en asociación con empresas o grupos financieros chilenos y excepcionalmente de otros países europeos ha sido una constante en la totalidad de los concursos que se han sucedido en el país. Otro tanto puede decirse de Argentina hasta el comienzo de la crisis económica, y de Colombia, hasta que la inestabilidad política redujo las posibilidades de que los proyectos del país recurrieran a los mercados financieros internacionales.
- 5- Un factor singular para la entrada en los mercados de los países de habla inglesa y en particular de Canadá, Australia y Usa lo constituyó la alianza singular entre Ferrovial, uno de los primeros grupos españoles, y Macquarie, grupo financiero australiano. Esta alianza, que ha continuado durante varios años, se materializó en la creación de una sociedad conjunta para el desarrollo de infraestructuras, Cintra, y ha facilitado sin duda los primeros pasos de Ferrovial en mercados de habla inglesa menos conocidos, así como la creación de equipos de profesionales en Cintra que han competido con éxito en concursos tan relevantes en Estados Unidos como la autopista de Chicago o el concurso para seleccionar el socio del Estado de Texas para desarrollar el conjunto de proyectos conocido como Trans-Texas Corridor.
- 6- Los grupos de construcción españoles desde finales de los ochenta se encontraban empeñados en un importante esfuerzo de diversificación. Esta diversificación, buscaba separarse del efecto pernicioso de los ciclos de la construcción, y se había llevado a cabo con un éxito razonable, ayudando a reforzar financieramente los balances empresariales, y creando una mentalidad abierta hacia nuevos negocios, a diferencia de las estrategias de otros grupos europeos, mucho más lentos en apreciar los riesgos de seguir anclados en los negocios tradicionales, especialmente en épocas de restricciones presupuestarias.
- 7- La favorable situación financiera de los grupos constructores españoles en la década de los noventa, a diferencia de las dificultades financieras que caracterizaban a los principales grupos alemanes, franceses, ingleses o italianos, precisamente por no haberse planteado con anticipación la estrategia de diversificación descrita más arriba.

El negocio de construcción y operación de infraestructuras es un negocio que obliga a inmovilizar importantes recursos financieros, a diferencia del negocio de la construcción, más basado en el manejo del capital circulante. La aportación de capital para el desarrollo de las sociedades concesionales tarda años, a veces decenios en recuperarse, y sólo grupos con abundancia de recursos financieros o que pueden aproximarse con garantías a los mercados de deuda pueden ambicionar ocupar las primeras posiciones.

- 8- La actitud favorable de los grupos financieros españoles e internacionales para acompañar a los promotores españoles en esta actividad. El conocimiento de la buena colaboración entre la Administración y los grupos promotores en el desarrollo de las concesiones en España, y la experiencia de los promotores españoles en estos negocios, adquirida en las décadas anteriores y progresivamente confirmada año a año ha llevado a los grupos financieros a una razonable confianza, de manera que al abrigo de la misma han florecido múltiples soluciones financieras imaginativas que se han repetido con éxito en otras latitudes y han reforzado el desarrollo de la propia industria.
- 9- La preocupación por la formación de equipos especializados en estos nuevos desafíos, preocupación compartida por promotores, Administración Pública, asociaciones profesionales, y mundo universitario, concretada en una multiplicidad de conferencias y foros de trabajo en los que se han intercambiado conocimientos y experiencias, y que ha culminado en la consolidación de un Master Internacional en Gestión de Infraestructuras y Servicios Públicos, que va por su tercera edición anual, y en cuyo equipo de profesores se ha integrado un valioso elenco de representantes de la Administración, la industria y el mundo financiero.
- 10- El recurso a los mercados financieros, tanto en ampliaciones de capital como en la emisión de obligaciones para financiación de proyectos concretos. Los Grupos españoles han emitido deuda para financiar concesiones en los mercados de Estados Unidos, de Chile, del Reino Unido, de España etc., han ampliado su base de capital, con la salida a Bolsa en España de sociedades especializadas como Cintra, y también España es uno de los primeros países en los que han aparecido Fondos de inversión especializados en infraestructuras.

El camino hacia el futuro

El mercado existe, y tiende a acelerar su crecimiento. En mi opinión el desarrollo de los próximos diez años se verá marcado por el interés que recientemente se manifiesta por el desarrollo de este tipo de negocios en las Administraciones de diversos Estados de USA, en China y recientemente en Rusia. El potencial enorme de estos nuevos mercados, hasta ahora escasamente representado en esta industria, así como las necesidades de renovación de infraestructura en el primer país y de construcción de nuevo cuño en los otros dos marcarán sin duda el camino de los futuros líderes de esta industria.

En los dos primeros mercados están presentes los concesionarios españoles, en USA con realizaciones concretas, en China iniciando la negociación de alguna concesión singular. Si estas experiencias se acompañan por el importante esfuerzo de enculturación necesario para estar presentes en áreas tan diversas, esfuerzo que definirá quiénes serán las empresas líderes de cada sector en un mundo inevitablemente globalizado, es posible que la posición de liderazgo actual de los grupos españoles consiga mantenerse, ya que otros factores, como experiencia, capacidad técnica, etc. les son favorables.

Queda pues abierto más que nunca el éxito futuro al reto siempre difícil de la internacionalización, ya que la amplitud de las necesidades debe asegurar a esta nueva industria perspectivas atrayentes en nuevos mercados durante los años venideros.

Madrid, 6 de marzo de 2005

Fernando Gutiérrez de Vera