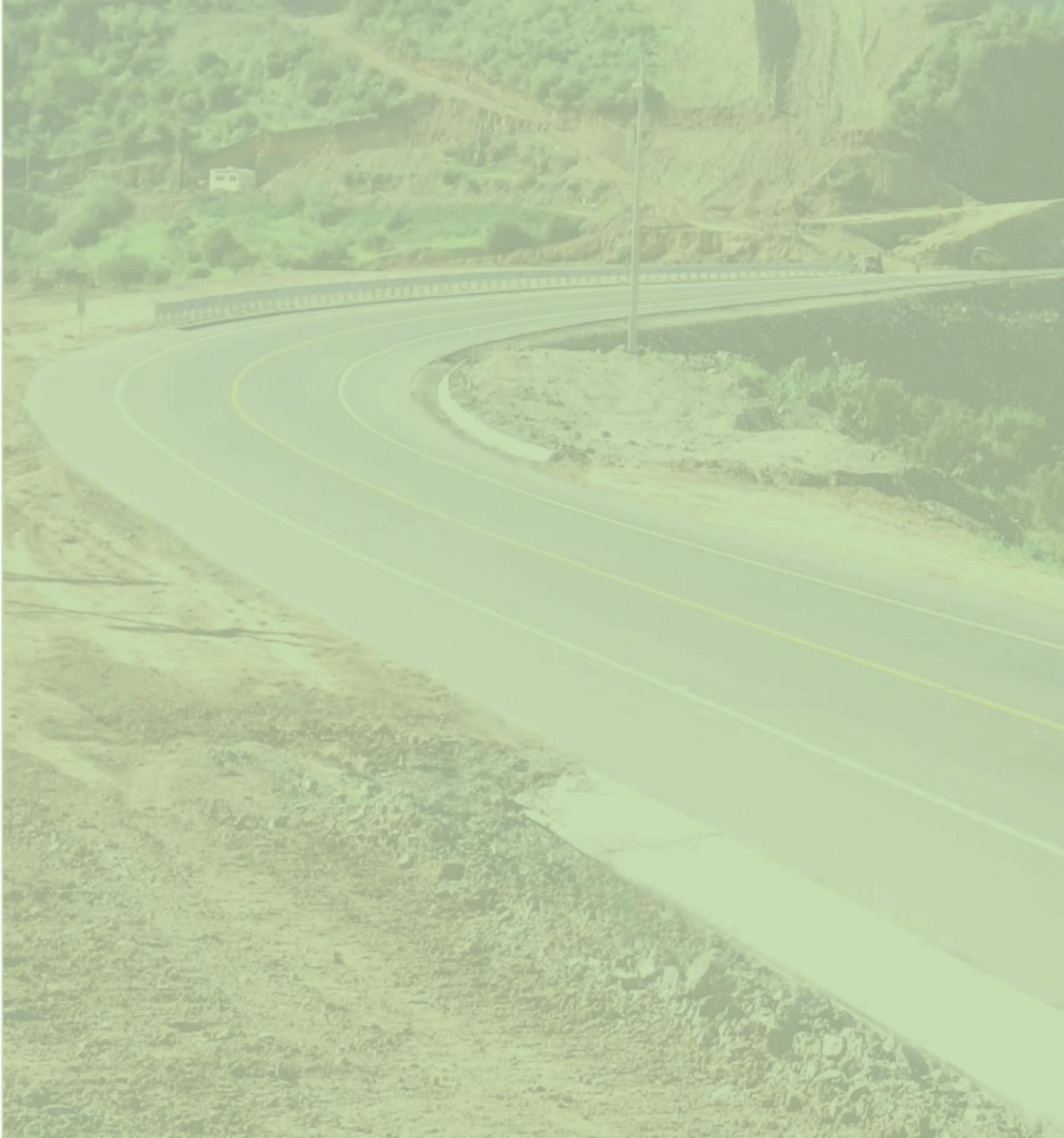


Capítulo VI

El Futuro de las Asociaciones Público-Privadas



Capítulo VI

México posee los elementos para aprovechar su enorme experiencia con miras a continuar el desarrollo de obras de infraestructura mediante el esquema de asociaciones público-privadas; la SCT está convencida de que este esquema es esencial para alcanzar las metas del Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012 en materia de carreteras.

Además de continuar apoyando, en las condiciones económicas actuales, la construcción de obras de infraestructura fundamentales para generar actividad económica y empleo en todo el país, la SCT avanza en la preparación de las nuevas estrategias que permitan, en el corto plazo, acelerar el desarrollo de nuevos proyectos de infraestructura con el esquema de APP. Esto incluye, entre otros, los siguientes componentes:

- Desdoblamiento de concesiones.
- Rediseño y relanzamiento de aprovechamiento de activos.
- Segunda generación de proyectos para prestación de servicios.
- Continuar con el modelo de concesiones individuales.

A continuación se describe en qué consiste cada uno de los temas señalados y su aplicación:

ESTRATEGIAS

Desdoblamiento de concesiones

El desdoblamiento de concesiones consiste básicamente en asociar nuevos proyectos a concesiones existentes, lo que permitirá dar continuidad a la extensión de una autopista determinada en su longitud y su zona de influencia.

Este tipo de proyectos nuevos cuentan, entre otras, con las siguientes características:

- Forman parte de un recorrido específico, o bien entroncan con una o más vías concesionadas.

- Los proyectos ejecutivos, estudios ambientales y derechos de vía necesarios tienen significativos avances.
- La mayoría de los proyectos identificados forman parte del Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012.
- El financiamiento de la construcción podría estar a cargo de Banobras, que ha manifestado interés en la estrategia.

Para el logro de esta estrategia planteada, será necesario establecer los acuerdos necesarios entre la autoridad y el propio concesionario, y definirlos en el título de concesión vigente para dotar al proyecto de una fuente de pago suficiente para cubrir el crédito otorgado para ejecutar la obra.

Los beneficios esperados al poner en marcha la estrategia definida serán continuar con la ampliación y cobertura de la red de autopistas de cuota en todo el territorio nacional.

En el siguiente cuadro se pueden observar algunos de los proyectos que pueden ser susceptibles de vincularse a concesiones existentes.

Proyecto	Longitud (km)	Inversión Total (mdp)
Guadalajara-Colima	60.0	4,000
La Pera-Cuautla	27.0	850
Libramiento Poniente de San Luis Potosí	84.0	1,650
Estación Don-Nogales	459.0	3,500
Xcan-Playa del Carmen	55.0	1,000
Libramiento de Playa del Carmen	23.0	500
Libramiento Norte de Cancún	24.1	500
Pirámides-Peñón	16.4	960
Indios Verdes-Santa Clara	6.0	4,000
Acceso autopista México-Toluca a Constituyentes y Reforma	2.0	500
Libramiento de la Laguna	40.7	1,800
Libramiento ferroviario de Manzanillo	15.0	2,000
Total	812.2	21,260

Rediseño y relanzamiento de aprovechamiento de activos

Como ya se comentó, las condiciones del mercado por la crisis financiera mundial y los últimos resultados de las licitaciones en el modelo de aprovechamiento de activos han dado lugar a que la SCT revise y rediseñe los tramos y proyectos a incluir en cada uno de los paquetes a licitar.

Para ello, la SCT ha definido los siguientes criterios:

- Hay que reducir el alcance de los paquetes que se licitarán durante los próximos años.
- Para evitar adjudicar los bienes a precios fuera de mercado o ser mal evaluados, se requieren combinaciones correctas de proyectos nuevos (greenfields) con autopistas existentes (brownfields).
- Con objeto de conseguir las mejores condiciones de financiamiento en el mercado existente, Banobras y el Fondo Nacional de Infraestructura (Fonadin) pueden ejercer un papel clave en el financiamiento de estas concesiones.
- Las disposiciones establecidas en los títulos de concesión deben favorecer una distribución de flujos económicos más favorable para el gobierno federal.

Con base en estos criterios, la SCT preparará y presentará los nuevos paquetes de aprovechamiento de activos para retomar el programa de licitaciones correspondiente a este modelo.

Segunda generación de Proyectos para Prestación de Servicios

Resultados obtenidos

Como ya se revisó en capítulos anteriores, los proyectos para prestación de servicios tienen la aceptación tanto de los inversionistas proveedores como de las entidades financieras que han participado en cada uno de los proyectos instrumentados.

La asignación de los riesgos en los PPS resulta más conveniente para los licitantes, ya que se reduce el impacto del riesgo tránsito en virtud de la existencia de un pago fijo denominado "disponibilidad", el cual depende del desempeño del concesionario, esto es, el cumplimiento de los estándares técnicos establecidos en el contrato de largo plazo, lo que garantiza el pago.

El buen estado físico de las carreteras durante la vigencia del contrato se asegura, ya que existe, por contrato, una supervisión y evaluación permanente por parte de la SCT y tiempos de respuesta por parte del concesionario en caso de deficiencias.

El tamaño de los proyectos, respecto del monto de inversión, se ubica en un rango aceptable para los bancos e instituciones de crédito, además de que existen suficientes empresas que permiten una adecuada competencia.

Problemática presupuestal

A lo largo de los últimos años, el incremento al presupuesto asignado a carreteras se ha incrementado de manera significativa, al pasar de casi 36,700 millones de pesos en 2005 a más de 86,400 millones de pesos en 2011; sin embargo, el proceso de asignación de los recursos permanece, lo que implica la pulverización de las inversiones federales, es decir, se da una cantidad limitada de recursos a un número muy importante de proyectos, situación que no favorece la conclusión de proyectos en tiempos razonables.

Por esta razón, resulta necesaria la concentración de los recursos en proyectos estratégicos que permitan multiplicar el efecto inversión-desarrollo económico.

Los proyectos PPS de segunda generación permitirán, entre otros, los siguientes logros:

- Una mejor asignación de recursos.
- Adelantar la modernización de carreteras actuales que se encuentran muy cerca de su saturación.
- Incrementar la rentabilidad de las inversiones.
- Contribuir al desarrollo regional.
- Ofrecer una vía de comunicación moderna y adecuada para atender el creciente flujo vehicular.

Mejoras

La experiencia adquirida durante estos últimos años en el modelo de PPS y que a la fecha da por resultado el concesionamiento de siete proyectos ha permitido identificar diversas oportunidades de mejora, las cuales se enumeran a continuación.

- Proyectos carreteros de tramos libres con un elevado volumen de tránsito y con necesidad de modernización y ampliación.
- Pagos fijos (disponibilidad) que permitan continuar con la transferencia de riesgos al inversionista proveedor y que a la vez hagan posible una mejor programación del gasto.
- Es necesario evaluar si el esquema PPS podría implementarse mediante la nueva Ley de Asociaciones Público-Privadas, en virtud de sus mayores ventajas respecto al marco legal vigente, o bien por medio de contratos multianuales al amparo de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

- Elaboración del proyecto ejecutivo por parte de la SCT y hacerlo obligatorio para los licitantes, a fin de contar con el derecho de vía previamente liberado.
- Desarrollar bases de licitación más sencillas y fáciles de evaluar, continuando con los lineamientos de la SHCP.

El modelo de PPS se puede optimizar a partir de las lecciones aprendidas durante la ejecución de los primeros proyectos que actualmente están en operación y en desarrollo. Algunos de los conceptos susceptibles de mejora se comentan en los siguientes apartados.

Obras adicionales

Una de las mayores dificultades que han enfrentado los PPS es la inclusión de obras adicionales o cambios significativos en la especificación de los alcances de las obras a realizar como parte del contrato. La falta de flexibilidad de la Ley de Adquisiciones no permite reflejar con facilidad estos cambios en el pago por disponibilidad al inversionista proveedor.

Una alternativa consiste en utilizar las modificaciones recientes a la Ley de Obras Públicas para determinar la viabilidad legal de incorporar un mecanismo de pagos que incluya deducciones por servicio no recibido y determinar el pago en función de la inversión efectivamente realizada.

Con la nueva Ley de Asociaciones Público-Privadas, se cuenta con una nueva opción para estructurar los PPS de segunda generación conforme a esa ley.

Derecho de vía

La falta de derecho de vía influye directamente en el alcance del proyecto, y la adaptación de las condiciones del contrato se complica por las dificultades mencionadas en el apartado anterior.

Para minimizar el riesgo de no poder adquirir el derecho de vía, se propone como mejora:

- La realización de proyectos ejecutivos por parte de la SCT, especialmente de estructuras que requieran terreno adicional al que ya está disponible en la vía existente.
- Obtener el derecho de vía necesario para el proyecto.

Si el inversionista proveedor requiere derechos de vía adicionales por modificaciones al proyecto, quedará bajo su responsabilidad obtenerlo.

Fuente de pago

De acuerdo con lo especificado para los PPS iniciales, la fuente de pago para el servicio que brinda el concesionario a la SCT continuará siendo el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), en virtud de que se trata de un servicio y presenta una tendencia a la alza durante los últimos años, por lo que no implicaría presión alguna para destinar anualmente una cantidad de recursos suficiente para el pago de los PPS.

Es de destacarse que en 2005 se propuso destinar 3,125 millones de pesos para el pago de PPS, lo que representó el 8.52% del presupuesto de construcción y modernización aprobado para ese año.

Si continuamos con el planteamiento de destinar el 8.5% del presupuesto anual asignado al concepto de construcción y modernización, se contaría con un presupuesto de alrededor de 7,346 millones de pesos para el año 2011, en virtud de que se tiene una asignación presupuestal de 86,420 millones de pesos.

Continuar con el modelo de concesiones individuales

El modelo de concesiones, como ya se comentó en su oportunidad, ha resultado del todo satisfactorio si consideramos que a la fecha se tienen 18 proyectos concesionados, que representan una longitud total de 1,306 kilómetros.

De dicho proyectos concesionados, podemos decir que hasta el momento (2011) 13 se encuentran en operación con una longitud que representa los 1,000 kilómetros.

La permanencia de este modelo de concesiones para el desarrollo de autopistas de cuota depende de continuar mejorando las condiciones para facilitar la formulación de este tipo de proyectos.

CRECIMIENTO DEL MERCADO

La SCT continuará interesada y alerta en cuanto a la evolución de los mercados mundiales en materia financiera.

Además, seguirá preparándose para revisar y adoptar nuevos esquemas, proyectos y programas para asegurar el éxito en el desarrollo de la infraestructura carretera en el país.

La SCT se mantendrá en permanente contacto con los diversos actores que han participado en el desarrollo de la infraestructura carretera entre los que destacan:

- Instituciones financieras

- Fondos de infraestructura
- Bancos
- Empresas concesionarias
- Otros actores relevantes

Estas estrategias tienen como principal objetivo asegurar la competitividad del esquema de asociaciones público-privadas.

CARTERA DE PROYECTOS

La instrumentación y puesta en marcha de las estrategias definidas anteriormente permitirá a la SCT formalizar los planes y programas que tiene definidos en su cartera de proyectos, cuya preparación presenta un avance considerable.

A continuación se muestran, para cada uno de los modelos que forman parte del esquema de APP, el listado de obras susceptibles de realizarse.

El modelo de concesiones tiene identificados ocho proyectos, que suman una longitud de 531 kilómetros y una inversión estimada de 23,142 millones de pesos. Esto se detalla a continuación:

Proyecto	Longitud (km)	Inversión Total (mdp)
Libramiento de Cuernavaca	46.8	4,100.0
Guanajuato-San Miguel de Allende	70.0	2,500.0
Atizapán-Atlacomulco	80.0	3,800.0
Cuapixtla-Cuacnopalan	62.0	2,000.0
Las Varas-Puerto Vallarta	88.0	3,900.0
Libramiento de Ciudad Juárez y Puente Internacional Guadalupe Tornillo	32.0	1,200.0
Libramiento de Hermosillo	37.0	1,200.0
Acceso al Puente Internacional "Los Tomates" (2 psv y una avenida de acceso)	2 psv	442.0
Total	415.8	19,142.0

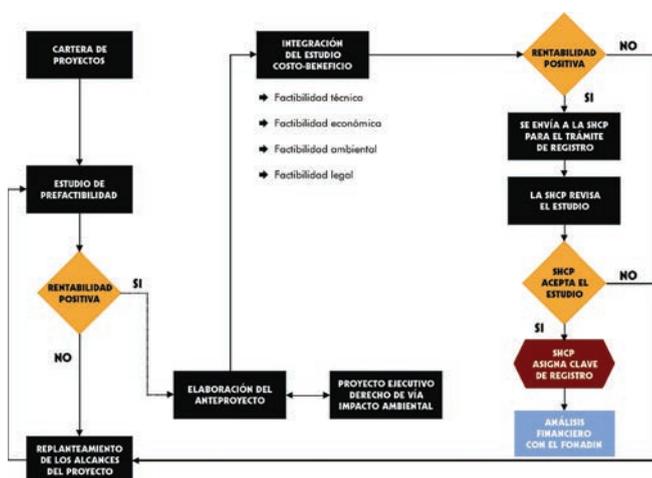
El modelo de proyectos para prestación de servicios, segunda generación, cuenta con cinco proyectos identificados, con una longitud de 858 kilómetros y una inversión estimada en los 13,352 millones de pesos. En el siguiente cuadro se detallan:

Proyecto	Longitud (km)	Inversión Total (mdp)
La Marquesa-Lerma	32.0	2,480.0
Morelia-Pátzcuaro	53.0	712.0
Pirámides-Tulancingo	64.0	2,560.0
Querétaro-Salttillo	599.0	6,100.0
Estación Don-Nogales	110.0	1,500.0
Total	858.0	13,352.0

Para el modelo de aprovechamiento de activos, se tienen identificados los siguientes paquetes, que involucran los activos y proyectos a desarrollar.

Paquete	Longitud (km)	Inversión Total (mdp)
Querétaro	80.0	3,200.0
Campeche	35.0	800.0
Total	115.0	4,000.0

En la figura siguiente, se puede observar el proceso de análisis de factibilidad que realiza la SCT para un proyecto carretero bajo el esquema de asociaciones público-privadas, en su fase de Evaluación y Diseño.



Directorio

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Dionisio Pérez-Jácome Friscione
Secretario de Comunicaciones y Transportes

Fausto Barajas Cummings
Subsecretario de Infraestructura

Felipe Duarte Olvera
Subsecretario de Transporte

Héctor Olavarría Tapia
Subsecretario de Comunicaciones

Víctor Manuel Lamoyi Bocanegra
Oficial Mayor

Adolfo Xavier Zagal Olivares
Director General de Desarrollo Carretero

Clemente Poon Hung
Dirección General de Carreteras

Carlos Alberto Romero Bertrand
Director General de Conservación de Carreteras

Luis Humberto Ibarrola Díaz
Director General de Servicios Técnicos

Efrén García García
Director General de Comunicación Social

