Semana de Conocimiento BID

ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS EN LAS CARRETERAS DE MÉXICO: LOGROS Y LECCIONES DEL PERÍODO 2000-2011

Oscar de Buen Richkarday

México, D.F.
30 de marzo de 2017

Importancia de las asociaciones público - privadas

- México requiere infraestructura en todos los sectores: energía, agua, transporte, educación, salud, vivienda, etc.
- La inversión pública en infraestructura no es suficiente para conservar, modernizar y extender la infraestructura disponible.
- La inversión privada puede desempeñar un papel decisivo para acelerar el desarrollo de infraestructura.
- Los activos de infraestructura son atractivos para los inversionistas privados:
  - Larga vida útil (inversiones de largo plazo)
  - Flujos de ingresos estables y ajustados por inflación
  - Rendimientos potencialmente atractivos
  - Competencia limitada

Asociaciones público – privadas para carreteras

- Las asociaciones público-privadas permiten invertir recursos privados en proyectos carreteros. Entre otros, sus objetivos son:
  - Aumentar la inversión en proyectos de carreteras
  - Elevar la eficiencia de la gestión de la infraestructura vial
  - Incrementar la productividad de la inversión en carreteras
- Implican una relación de largo plazo entre el gobierno y el sector privado y buscan propiciar un manejo eficiente de los riesgos de un proyecto.
- Pueden concretarse a través de concesiones, contratos de prestación de servicios, contratos de largo plazo y obra pública financiada, entre otras modalidades.

Evolución de las autopistas de cuota en México

EVENTO		CARACTERÍSTICAS DEL PERIODO
Primera autopista en operación (México - Cuernavaca)	1952	Desarrollo de autopistas de cuota en función de prioridades y capacidades del Gobierno Federal.
Inicio del Programa Nacional de Carreteras Concesionadas 1989 - 1994	1989	Más de 4,500 km de autopistas construidos entre 1989 y 1994.
Devaluación masiva del peso mexicano	1994	Crisis del sector por bajos ingresos, elevadas deudas e inviabilidad financiera de la mayoría de las autopistas del programa.
Rescate carretero y creación del FARAC (Fideicomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas Concesionadas)	1997	Rescate de 23 concesiones de autopistas de cuota y operación a través del sector público.
Diseño de nuevos esquemas		Primeros proyectos licitados con éxito
• *Concesiones*	2002	*Libramiento de Matehuala (2003)*
• *Proyectos de prestación de servicios*	2004	*Irapuato - La Piedad (2005)*
• *Aprovechamiento de activos*	2006	*FARAC I (2007)*
Continuación de programas de APPs en carreteras	2007	Programa Nacional de Infraestructura 2007 - 2012

APPs en carreteras durante 2000-2011

- Los esquemas de APPs se reconocieron como esenciales para continuar con la expansión y modernización de la red carretera.

- SCT diseñó tres esquemas para incorporar la participación privada al desarrollo carretero:

  ✓ Concesiones
  ✓ Proyectos de Prestación de Servicios
  ✓ Aprovechamiento de activos

- Adicionalmente, estructuró el esquema de Contratos Plurianuales de Conservación de Carreteras para incorporar al sector privado al mantenimiento de largo plazo de la red federal de carreteras.

- Estos esquemas se aplicaron a proyectos específicos y han generado beneficios concretos para los usuarios de la red.

Principales resultados (concesiones)

Entre 2007 y 2010, en México se concluyeron 11 obras construidas mediante concesiones

PROYECTO	LONGITUD (km)	INVERSIÓN (mdd)
Morelia – Salamanca	83.0	140.2
Tepic – Villa Unión	152.0	243.4
Libramiento de Tecpan	4.0	15.7
Amozoc – Perote	103.0	188.6
Libramiento Norte de la Ciudad de México	224.0	561.2
Monterrey – Saltillo y Libramiento Poniente de Saltillo	74.1	240.0
Arriaga – Ocozocoautla	93.0	162.6
Puente Internacional Reynosa – Anzaldúas	10.0	71.2
Libramiento de Irapuato	29.2	77.1
Puente Internacional San Luis Río Colorado	0.4	8.9
Puente Internacional Río Bravo – Donna	4.6	24.6
TOTAL	**777.3**	**1733.5**

Principales resultados (PPS)

En el periodo se terminó o inició la modernización o mejoramiento de las siguientes carreteras:

Proyecto	Longitud (km)	Inversión[1] (mdd)	Situación en 2011
Irapuato – La Piedad	74.3	192.6	En operación
Querétaro – Irapuato	93.0	264.0	En operación
Tapachula – Talismán con ramal a Ciudad Hidalgo	39.0	124.5	En operación
Nuevo Necaxa – Tihuatlán	84.8	1123.4	En construcción
Rioverde – Ciudad Valles	113.2	539.2	En construcción
Nueva Italia – Apatzingán	31.7	112.6	En operación
Mitla – Entronque Tehuantepec	169.2	912.6	En construcción
TOTAL	**605.2**	**3,268.9**	

Nota: 1. El monto de inversión incluye tanto construcción como conservación.

Resultados (aprovechamiento de activos)

Además se obtuvieron los siguientes resultados mediante el esquema de aprovechamiento de activos:

Paquete	Autopistas en operación (km)	Autopistas a construir (km)	Contraprestación pagada (mdd)
Centro Occidente	558	68	4,000
Pacífico Norte	181.5	60	20
Pacífico Sur	168.6	141	320
Michoacán	273.2	145.3	62
TOTAL	**1181.3**	**414.3**	**4,402**

Principales Lecciones

- Las asociaciones público-privadas son muy diferentes a la tradicional ejecución de obras públicas.

- Los esquemas con participación privada requieren una exhaustiva preparación de los proyectos y un análisis de cómo distribuir sus riesgos.

- Las dependencias públicas requieren una capacidad técnica, financiera y legal especializada no siempre disponible dentro de sus estructuras.

- La estructuración de los proyectos requiere contar con asesores financiero, legal y técnico para asegurar su calidad.

- Los participantes privados deben contar con una sólida capacidad financiera y técnica para acometer con éxito los proyectos de APPs.

Principales Lecciones (2)

- Las APPs plantean relaciones de largo plazo que cambian según la etapa del proyecto.

- Gobierno y concesionario son socios de largo plazo. Su relación debe basarse en la confianza, el diálogo permanente y el respeto a los contratos.

- Las licitaciones requieren calendarios holgados, información suficiente y oportuna y reglas para un diálogo estructurado con los licitantes.

- La evaluación de las ofertas debe apegarse a las condiciones de la licitación, ser transparente y soportar cualquier escrutinio de terceros.

- El éxito de las licitaciones exige un seguimiento permanente del mercado, sobre todo en situaciones de volatilidad.

- Los programas de APPs requieren permanencia y compromiso de largo plazo. No pueden manejarse como respuestas contingentes ante la falta de recursos de inversión.

Conclusiones

- Las asociaciones público-privadas son útiles para ampliar los alcances de los programas de inversión en infraestructura.
- México logró acelerar el desarrollo de sus carreteras con la incorporación de la participación privada.
- Sin embargo, las asociaciones público-privadas son un modelo muy distinto al de obra pública tradicional.
- La administración de un programa de APPs exige un cambio cultural y plantea retos significativos para todos los participantes.
- El éxito de las APPs requiere un esfuerzo tenaz, serio y permanente del gobierno y sus socios privados.

4. APÉNDICE:
ESQUEMAS PARA EL DESARROLLO DE PROYECTOS CARRETEROS CON PARTICIPACIÓN PRIVADA

CONCESIONES

- El esquema federal de concesiones se aplicó a proyectos de autopistas de peaje.
- La concesión se otorgó mediante licitaciones públicas y por un plazo fijo de hasta 30 años.
- El estado fijaba las tarifas y la regla para actualizarlas (anualmente, conforme al índice de inflación).
- SCT desarrolló los estudios de demanda, la ingeniería de detalle y obtuvo los permisos ambientales.
- SCT adquirió los derechos de vía y los entregaba al concesionario.
- El esquema no otorgó garantías de aforo ni de ningún otro tipo.
- La aplicación del esquema se apoyó en el Fondo Nacional de Infraestructura, que otorgó diferentes apoyos a los proyectos.

PROYECTOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS (PPS)

- Concesión adjudicada mediante licitación pública que otorgó al concesionario el derecho exclusivo de firmar un contrato de prestación de servicios.

- Plazo de contratación del servicio fijo, de 20 a 30 años.

- El contrato estableció una asociación entre la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y una empresa privada para diseñar, financiar, construir, mantener y operar una carretera.

- La prestación del servicio es realizada por la empresa privada a cambio de pagos periódicos.

- El pago periódico se efectúa trimestralmente y considera la disponibilidad de la vía y su nivel de uso.

PROYECTOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS (2)

- Cada licitante calculó un pago periódico en función de:

  - ✓ Costo de construcción, conservación y operación
  - ✓ Rendimiento sobre capital invertido
  - ✓ Tránsito anual estimado
  - ✓ Período de contratación

- El Valor Presente Neto del flujo de pagos periódicos se usó como variable de decisión para otorgar la concesión, previa validación del cumplimiento de requisitos técnicos, legales y financieros.

- Una vez terminada la construcción, la carretera modernizada sigue operando como vía de libre peaje.

- Cuando el modelo se aplica a autopistas de cuota, el pago periódico se realiza mediante una combinación de tarifas y recursos presupuestales.

ESQUEMA DE APROVECHAMIENTO DE ACTIVOS

- Este esquema es viable por la existencia de más de 40 autopistas de peaje a cargo directo del estado.
- Consiste en combinar, en una sola concesión a otorgarse al sector privado, una o varias autopistas existentes con nuevas autopistas a construir.
- Los conjuntos de autopistas a concesionar bajo este esquema se estructuraron con base criterios de integración regional.
- Las concesiones se otorgaron a través de licitaciones públicas internacionales.
- El ganador de una licitación fue el participante que acreditó capacidad para cumplir las obligaciones de la concesión y ofreció la mayor cantidad de recursos al Estado.
- La estructuración de estos proyectos fue realizada por SCT con el apoyo del Fondo Nacional de Infraestructura y de un agente financiero especializado.