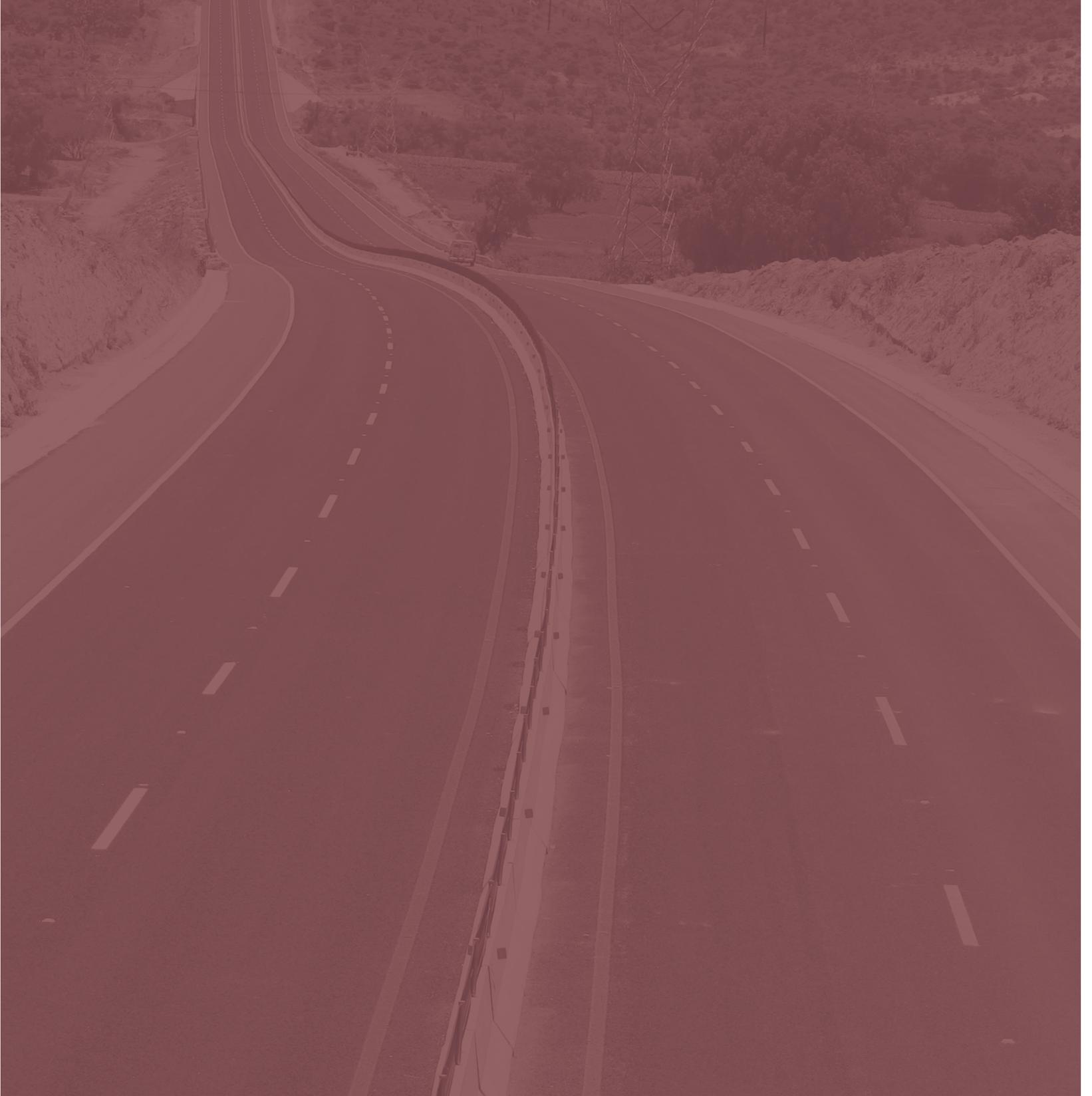


INTRODUCCIÓN

1

capítulo



## Introducción

**E**l esquema de planeación previsto en la Ley de Planeación considera como principal instrumento rector del desarrollo nacional al Plan Nacional de Desarrollo, del que se deriva el conjunto de programas sectoriales correspondientes.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001–2006 planteó los siguientes objetivos de la política económica de la presente administración:

- Crecimiento con calidad en la economía;
- Crecimiento sostenido y dinámico que permita crear empleos, abatir la pobreza y abrir espacios a los emprendedores; y

- Crecimiento que avance en igualdad de oportunidades entre regiones, empresas y hogares, para contar con recursos suficientes para combatir rezagos y financiar proyectos de inclusión al desarrollo.

El Plan señala que en la actual etapa de globalización económica es muy importante dar una nueva orientación a los esfuerzos de México para lograr una exitosa inserción en la nueva economía mundial del siglo XXI, para lo cual, en materia de infraestructura y de servicios públicos, es necesario impulsar la inversión y el financiamiento privados en proyectos socialmente rentables, así como promover mayores flujos de inversión extranjera directa, para lo cual propone una estrategia integral que involucre a todas las dependencias de la Administración Pública Federal.

El Plan Nacional de Desarrollo establece que una oferta competitiva de servicios de comunicaciones y transportes es un elemento imprescindible para apoyar la competitividad general de la economía mexicana, ya que en el mundo moderno, servicios ágiles de comunicaciones y un buen sistema de transporte que permitan la integración de los mercados y las cadenas de valor agregado, son determinantes de los costos de producción y distribución y se traducen en valiosas economías de escala. Por estas razones, es fundamental asegurar la modernización y expansión de la infraestructura, así como la calidad en la prestación de los servicios de comunicaciones y transportes.

Ante las restricciones presupuestarias que enfrenta el Gobierno Federal, y dada la importancia del transporte carretero para México (el 98% de los pasajeros y más de la mitad de la carga se maneja por carretera) el propio Plan Nacional de Desarrollo propone promover con el sector privado, la construcción de una red de carreteras con alta capacidad para dar acceso a corredores industriales y de abasto, así como la implementación de un buen servicio de mantenimiento a la infraestructura.

Por su parte, el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes estableció las siguientes prioridades para el periodo 2001-2006 en materia de infraestructura y transporte carretero.

- La conservación de las carreteras federales;
- La construcción, ampliación y modernización de la red federal;
- El impulso a la construcción de autopistas de cuota; y
- Los caminos alimentadores y rurales.

En relación con las autopistas de cuota, el Programa señala que México cuenta con uno de los sistemas más extensos del mundo, y que su alto valor para la promoción de la actividad económica revela la conveniencia de continuar impulsando la construcción de vías de este tipo en condiciones financieras que permitan la participación del sector privado.

Dentro de los objetivos generales del Programa, destaca el de integrar una red de infraestructura de transporte eficaz, segura y respetuosa del medio ambiente. También destaca que la estrecha colaboración entre los sectores público y privado es indispensable para asegurar una oferta de servicios competitivos y accesibles para los usuarios; dado que las necesidades de inversión son mayúsculas, tanto en construcción como en mantenimiento de infraestructura, es necesario consolidar los espacios de participación del sector privado, precisar las áreas de inversión del sector público y diseñar mejores esquemas de financiamiento, según lo establece el citado plan sectorial.

Con el propósito de alentar un crecimiento dinámico, flexible y provechoso del sector, se han concebido diversos programas de largo plazo, entre los que destaca la modernización de los corredores carreteros troncales. A mediano plazo, uno de los proyectos más significativos consiste en reducir la dependencia de recursos fiscales para la modernización de la infraestructura a través de esquemas novedosos de financiamiento.

Una de las estrategias para lograr estos objetivos, consiste en diseñar nuevos esquemas de inversión para el desarrollo de infraestructura. En el caso de carreteras, es indispensable contar con nuevas fuentes de inversión, ya que actualmente la inversión en este tipo de infraestructura descansa sustancialmente en la disponibi-

lidad de recursos públicos, los cuales son insuficientes tanto para la conservación del patrimonio existente como para la modernización y construcción de nuevas obras.

Con excepción del programa de concesiones carreteras que se llevó a cabo durante la administración federal 1989-1994, las inversiones en carreteras en México se financiaban casi totalmente con recursos públicos, especialmente federales. Debido al aumento de la población y a la creciente necesidad de satisfacer sus necesidades de salud y educación, los fondos disponibles para inversión en infraestructura disminuyeron en términos relativos. Como consecuencia, el desarrollo de la infraestructura, y en particular de las carreteras, ha ocurrido a un ritmo más lento del requerido para satisfacer las necesidades de transporte de la población.

En 2004, el presupuesto federal de carreteras fue de 13,430 millones de pesos. De esta cantidad, 5,360 millones se destinaron a la construcción y modernización de carreteras, 5,040 millones a la conservación de la red federal y 3,025 millones a la construcción y al mantenimiento de caminos rurales y alimentadores. En 2005, el presupuesto alcanzó 9,507 millones de pesos para construcción y modernización, 5,774 millones para conservación y 3,414 millones para caminos rurales y alimentadores. En 2006, estas cifras aumentaron a 12,180 millones de pesos para construcción y modernización, 4,030 millones de pesos para conservación y 6,851 para caminos rurales y alimentadores.

La cuantía de recursos presupuestales destinados a inversión en infraestructura carretera, si bien ha aumentado durante los últimos años, no ha sido suficiente para atender los requerimientos del sector. Como consecuencia, el Gobierno Federal ha debido buscar formas de asociarse con el sector privado para intensificar sus programas de inversión.

La estrategia a seguir contempla la asociación del Gobierno Federal y los gobiernos estatales con inversionistas privados, utilizando nuevos modelos de negocio que promuevan el desarrollo de infraestructura en las distintas regiones del país. También considera la aportación de recursos públicos para apoyar e impulsar proyectos rentables y atractivos para la inversión privada, así como aprovechar activos del sector para obtener, mediante el uso de diversos instrumentos financieros, recursos para acelerar el desarrollo de la infraestructura carretera.

Uno de los elementos más importantes de la red carretera nacional lo constituyen los tramos que forman parte de los 14 corredores que conectan las principales ciudades, fronteras y puertos marítimos de todo el país. La longitud de estos corredores, que atienden poco más de la mitad de los flujos carreteros interregionales, es del orden de 19 mil km. Debido a su importancia, durante la presente administración la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ha dedicado una alta prioridad a su modernización y al mejoramiento de estos corredores.

De esta forma, el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes considera que en el periodo 2001-2006 se presenta la oportunidad de introducir nuevos esquemas de administración, operación y cobro de peajes para expandir la red mediante la ejecución de proyectos basados en esquemas financieros en los que participe el sector privado. El reto consiste en que dadas las limitaciones presupuestarias que afectan y seguirán afectando al subsector, será cada vez más importante diseñar e instrumentar mecanismos financieros de obras carreteras que, con la participación del sector privado y de gobiernos estatales y municipales, permitan aumentar los montos disponibles para inversión en carreteras y acelerar la puesta en operación de proyectos importantes en todo el país.

El objetivo consiste en ampliar la cobertura y accesibilidad de la infraestructura carretera para toda la población. Una de las líneas estratégicas para lograrlo, consiste en atraer inversión privada al desarrollo de infraestructura carretera nueva y a la modernización de carreteras libres existentes, para lo cual se busca intensificar la construcción de autopistas de cuota y el mejoramiento de carreteras en operación mediante nuevos esquemas de financiamiento y el otorgamiento de concesiones.

Con este propósito, durante la presente administración la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) diseñó dos modelos que se pueden aplicar a proyectos de asociación público-privada. El primero es un modelo de concesión para construir, operar, mantener y transferir caminos de cuota, mientras que el segundo es un modelo de asociación público-privada aplicado principalmente para modernizar caminos existentes libres de peaje, en los cuales no es factible cobrar peajes.

### Concesiones carreteras

Las principales características de este modelo son las siguientes:

- Concesiones otorgadas mediante licitación pública.
- SCT entrega a los concursantes el proyecto ejecutivo y el derecho de vía liberado.
- SCT fija las tarifas medias máximas y la regla para su actualización por inflación.
- El plazo de concesión es hasta el máximo permitido por la ley (treinta años).

- El gobierno efectúa una aportación inicial con recursos públicos a través del Finfra, un fideicomiso establecido en Banobras
- El gobierno asume, en su caso, un compromiso de aportación subordinada (CAS) para cubrir el servicio de la deuda.
- La concesión se otorga al licitante que solicite el menor apoyo económico del gobierno, medido como la suma de la aportación inicial y del valor presente neto del compromiso de aportación subordinada.

### Proyectos de Prestación de Servicios (PPS)

Un segundo modelo de asociación público-privada en el sector carretero, es el de proyectos para la prestación de servicios, que se aplicará principalmente a la modernización y el mantenimiento de caminos libres de peaje.

Las principales características de este modelo son las siguientes:

- Concesión otorgada mediante licitación pública que otorga al concesionario el derecho de que se le adjudique el contrato de prestación de servicios.
- El plazo de contratación del servicio es fijo, de 15 a 30 años
- El contrato establece una asociación entre la Secretaría y una empresa privada para diseñar, financiar, construir y operar una carretera.
- La prestación del servicio es realizada por la empresa privada a cambio de pagos periódicos trimestrales, que se basan en un mecanismo que considera la disponibilidad de la vía y su nivel de uso.

- Cada licitante calcula un pago periódico en función de:
  - Costo de construcción, conservación y operación
  - Rendimiento sobre el capital aportado (incluyendo costos financieros)
  - Tránsito anual estimado en un rango específico
  - Período de contratación
- El Valor Presente Neto del flujo de pagos periódicos, es la variable de decisión para el otorgamiento de la concesión, previa validación del cumplimiento de requisitos técnicos, legales y financieros

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

Este documento tiene como principal propósito, el presentar una descripción completa de los dos esquemas descritos y está orientado tanto al lector con un interés general en el tema, como a quienes deseen adquirir una primera noción acerca de los esquemas de asociación público-privada aplicados para el desarrollo carretero de México.

Los capítulos 2 y 3 presentan, respectivamente, las descripciones generales de los modelos de concesiones y de proyectos de prestación de servicios, así como fichas técnicas y material descriptivo de los proyectos que se han desarrollado a través de cada uno de estos esquemas durante la presente administración. El capítulo 4 describe los esquemas especiales aplicados al desarrollo de dos proyectos estratégicos para la red, las

autopistas México-Tuxpam y Durango-Mazatlán. Finalmente, el capítulo 5 plantea algunas consideraciones sobre la futura aplicación de estos esquemas para la modernización y expansión del sistema carretero de México.

