ESQUEMAS ESPECIALES APLICADOS AL DESARROLLO DE DOS PROYECTOS ESTRATÉGICOS PARA LA RED CARRETERA

4

capítulo

Esquemas especiales aplicados al desarrollo de dos proyectos estratégicos para la red carretera

En México, el sistema de transporte de pasajeros y carga depende de las carreteras en forma muy significativa. En 2006, alrededor del 98% de las personas que efectúan recorridos entre ciudades lo hacen por carretera. En el caso de la carga, el autotransporte mueve casi el 60% de los flujos totales que se desplazan dentro del país.

Como consecuencia, México requiere un sistema carretero eficiente, con una amplia cobertura, que asegure una comunicación permanente y económica entre los principales centros de producción y de consumo, puertos marítimos, fronterizos y polos de atracción distribuidos en todo el territorio.

Sin embargo, las necesidades en materia de conservación, modernización y construcción de carreteras son muy superiores a las que se pueden atender con los recursos presupuestales que se han podido destinar al sector carretero durante los últimos años, por lo que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ha debido priorizar la asignación de recursos a los proyectos más importantes.

En el caso de la construcción y modernización de carreteras, durante la administración 2000-2006 la Secretaría decidió otorgar prioridad a los corredores carreteros troncales. Estos 14 corredores, que tienen una longitud total de 19,240 kilómetros, constituyen la columna vertebral del sistema carretero nacional, y en conjunto atienden una parte mayoritaria de los movimientos carreteros entre ciudades.

De acuerdo con la lógica de inversión instrumentada por la Secretaría, la prioridad otorgada a la modernización y el

mejoramiento de estos ejes beneficiará al transporte carretero en su conjunto, ya que se trata de los tramos con mayores tránsitos de la red, por los que circulan los flujos más significativos de carga y pasajeros.

Dada la extensión territorial, la orografía y la distribución geográfica de la población y las actividades económicas en México, la comunicación en sentido norte-sur dispone de mejores vías de comunicación y mayores facilidades de transporte que la que ocurre en sentido este-oeste. La presencia de grandes cadenas montañosas dificulta y encarece la comunicación transversal, y los costos de construcción de modernas carreteras entre el altiplano y las costas se elevan hasta niveles prohibitivos.

A pesar de lo anterior, la distribución de las actividades económicas en el territorio y la creciente urgencia de apoyar el desarrollo de regiones con amplio potencial exigen que México cuente con carreteras modernas que faciliten la comunicación transversal y abran nuevas oportunidades de desarrollo a los habitantes de las regiones servidas.

Para atender estas preocupaciones, la presente administración otorgó alta prioridad al mejoramiento de las comunicaciones transversales ubicadas en los corredores carreteros troncales. En particular, se consideraron estratégicas dos obras fundamentales para el desarrollo nacional, la terminación de la autopista México-Tuxpam y la construcción de una autopista de altas especificaciones entre Mazatlán, en la costa del Pacífico, y Durango, en el Altiplano, con objeto de completar la modernización del corredor carretero transversal Mazatlán-Matamoros y dotar al norte del país de un eje transversal completamente terminado.

Ambas carreteras son enlaces transversales que atraviesan cadenas montañosas importantes, en zonas con una topografía difícil y sobre terrenos con características geológicas poco favorables. Dado que requieren trazos y condiciones geométricas propicios para el tránsito de todo tipo de vehículos, su construcción implica grandes obras de ingeniería y elevadas inversiones.

Por el lado de la demanda, los enlaces transversales enfrentan una problemática derivada de la estructura radial de las actividades económicas en México, ya que las dificultades históricas para una comunicación transversal eficiente fomentaron un patrón de flujos de carga y pasajeros en sentido longitudinal, por lo que hoy en día los tránsitos previsibles de las nuevas vías transversales son por lo general inferiores a los que se registran en enlaces longitudinales.

La simultánea combinación de altos costos de construcción y tránsitos potencialmente reducidos dificulta que la inversión privada se involucre en la ejecución de estos proyectos, ya que el potencial de generación de ingresos a través del cobro de peajes es muy inferior a los montos de inversión para construir las obras. Debido a lo elevado de las inversiones a realizar, la única manera de llevarlas a cabo mediante los esquemas tradicionales de asociación público-privada consiste en aportar grandes cantidades de recursos públicos como subsidios, lo que en principio anularía la conveniencia de involucrar al sector privado y aconsejaría la ejecución de estos proyectos como obras públicas tradicionales.

Como ya se ha comentado, los presupuestos de carreteras de los últimos años han sido insuficientes para atender las necesidades del sector, por lo que estos complejos y costosos proyectos sólo se podrían llevar a cabo si cada año se les asignaran cantidades comparativamente menores que sólo permitirían concluir las

obras en períodos muy largos e incompatibles con las necesidades de desarrollo del país.

Como consecuencia de estas realidades, la ejecución de proyectos complejos como las autopistas México-Tuxpam y Durango-Mazatlán requiere nuevos esquemas de inversión, que combinen las inversiones públicas con las privadas para hacer posible el desarrollo de los proyectos en tiempos más acordes con el interés nacional. En el caso de las dos autopistas mencionadas, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ha diseñado y puesto en marcha dos esquemas especiales que se describen a continuación.

4.1 Autopista México-Tuxpam

Tuxpam es el puerto más cercano al Distrito Federal, pues se halla a una distancia de sólo 293 kilómetros de la ciudad de México. Sin embargo, la comunicación entre ambos puntos siempre se ha dificultado por la presencia de la Sierra Madre Oriental, cuya difícil orografía ha constituido una barrera física para la comunicación entre el Altiplano y la costa del Golfo de México.

La carretera de dos carriles que atraviesa la sierra para comunicar ambas regiones, construida hace muchas décadas, ha sido gradualmente modernizada o complementada con trazos modernos, apropiados para la circulación del tránsito actual. Sin embargo, esta modernización todavía no está completa, por lo que en la actualidad siguen operando tramos que no satisfacen los requerimientos del tránsito y que se han convertido en cuellos de botella para toda la ruta.

La modernización de la carretera comenzó durante la década de los noventa, a partir de la cual la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ha realizado un esfuerzo sostenido para ese propósito. Así, en 1994 concesionó tramos de la ruta al Fideicomiso de Autopistas y Puentes Golfo Centro, el cual, con el apoyo de los ingresos de la autopista México-Pachuca y del Puente Tuxpam, obtuvo créditos para construir el tramo Tihuatlán-Tuxpam, con ramal a Poza Rica (49 kilómetros en total), y posteriormente para construir y poner en servicio los tramos Asunción-Tejocotal, de 22 kilómetros, Libramiento de Tulancingo, también de 22 kilómetros, y Tejocotal-Nuevo Necaxa, de 18 kilómetros.

En paralelo, con recursos presupuestales la Secretaría amplió a cuatro carriles el tramo Pirámides-Tulancingo y construyó el Libramiento de San Juan de las Pirámides, por lo que hoy está modernizado el 64% de la ruta entre México y Tuxpam y sólo queda por mejorar el tramo comprendido entre Nuevo Necaxa, en el estado de Puebla, y Tihuatlán, en Veracruz.

Con objeto de asegurar la terminación del tramo faltante, la Secretaría exploró diversas opciones para obtener los recursos que permitieran alcanzar ese objetivo. Como parte de esos análisis, pronto concluyó que la capacidad financiera del Fideicomiso no era suficiente para recuperar las cuantiosas inversiones necesarias para concluir la autopista. Por otra parte, la combinación de estos montos de inversión con la comparativamente reducida capacidad de generación de ingresos del tramo faltante hacían inviable su ejecución como carretera concesionada o como proyecto de prestación de servicios tradicional.

En virtud de lo anterior, la Secretaría diseñó un esquema especial apropiado para las condiciones de este tramo, con objeto de asegurar la participación del sector privado en la ejecución de las obras. El esquema se describe a continuación.

4.1.1 Esquema para la terminación de la autopista México-Tuxpam

Como ya se dijo, el tramo por modernizar va de Nuevo Necaxa, Puebla, a Tihuatlán, Veracruz. El tramo tiene una longitud de 85 kilómetros y el costo estimado para construirlo es de 8,500 millones de pesos. El tramo se descompone en dos subtramos, Nuevo Necaxa-Ávila Camacho (37 kilómetros) y Ávila Camacho-Tihuatlán (48 kilómetros).

Desde un punto de vista topográfico, los dos subtramos tienen características diferentes. El tramo Nuevo Necaxa-Ávila Camacho se desarrolla en plena Sierra Madre Oriental y en consecuencia su trazo debe salvar grandes barrancos, montañas y otros accidentes topográficos que dificultan la construcción y elevan significativamente su costo. El tramo Ávila Camacho-Tihuatlán se inicia en las estribaciones de la Sierra Madre y concluye en la llanura costera del Golfo de México, cerca de Tihuatlán, por lo que su trazo es mucho más favorable y su costo de construcción más reducido.

Con objeto de aumentar la viabilidad de desarrollar este tramo a través de una asociación con el sector privado, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes decidió instrumentar un esquema combinado de concesión y prestación de servicios. Así, al tramo Nuevo Necaxa-Ávila Camacho se le aplicará el esquema de proyectos de prestación de servicios de largo plazo, mientras que el tramo Ávila Camacho-Tihuatlán se estructurará a través del esquema de concesión.

Para desarrollar el tramo Nuevo Necaxa-Ávila Camacho como PPS se otorgará una concesión para construirlo, operarlo, mantenerlo y conservarlo conforme a la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal y además se celebrará un contrato de prestación de servicios de largo plazo (Contrato PPS) conforme al Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la realización de proyectos para prestación de servicios del 9 de abril de 2004 y a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. El objeto principal del Contrato PPS consiste en poner a disposición de la SCT una capacidad carretera que le permita ofrecer a los usuarios una comunicación segura y eficiente a través de una carretera libre de peaje.

El tramo Ávila Camacho-Tihuatlán está siendo construido por la SCT bajo la modalidad de obra pública, y a su terminación se entregará en concesión a la empresa concesionaria que resulte ganadora del proceso de licitación. Este tramo será de cuota y sus ingresos se destinarán a la recuperación de la inversión efectuada por la concesionaria para construir el tramo Nuevo Necaxa-Ávila Camacho.

De acuerdo con el esquema a instrumentar, un solo título de concesión regirá la concesión para la construcción, operación, mantenimiento y conservación del tramo Nuevo Necaxa-Ávila Camacho y la explotación, operación, mantenimiento y conservación del tramo Ávila Camacho-Tihuatlán. Por su parte, el Contrato PPS se asignará en forma directa al titular de la concesión conforme a la fracción I del Artículo 41 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, a fin de que proporcione la capacidad carretera correspondiente al tramo Nuevo Necaxa-Ávila Camacho.

De acuerdo con los términos de la licitación, el fallo del concurso se otorgará al licitante que solicite el menor valor presente del flujo de pagos integrados anuales conforme al Contrato PPS. En caso de que amerite la terminación anticipada de la concesión, también se dará por terminado el contrato PPS.

Los recursos provenientes del pago del Contrato PPS y los derivados de la explotación del tramo de peaje, así como los créditos, financiamientos adicionales y cualesquiera otros recursos se afectarán a un fideicomiso de administración y fuente de pago para asegurar que se cubran diversas obligaciones a cargo de la concesionaria, como son:

- Pagos relacionados con la construcción, operación, mantenimiento y conservación del tramo Nuevo Necaxa-Ávila Camacho;
- Pagos relacionados con la explotación, operación, mantenimiento y conservación del tramo Ávila Camacho-Tihuatlán;
- Pago de los financiamientos contratados para la construcción del tramo Nuevo Necaxa-Ávila Camacho;
- Pago, en su caso, de obligaciones contraídas con los tenedores de los títulos de deuda que se llegasen a emitir;
- Constitución de los fondos y reservas correspondientes;
- Pago de obligaciones fiscales y de la contraprestación anual; y
- Las demás que se establezcan en el contrato PPS y el título de concesión.

El proceso de licitación para otorgar la concesión y el contrato PPS conforme a lo descrito en párrafos anteriores está actualmente en desarrollo. Dada la complejidad del proyecto, la Secretaría realiza un esfuerzo especial para el manejo de temas relacionados con la protección del medio ambiente, el manejo del riesgo geológico y la interacción del proyecto con las múltiples instalaciones de Petróleos Mexicanos ubicadas a lo largo de su desarrollo.

4.2 Autopista Durango-Mazatlán

El corredor transversal Mazatlán-Matamoros tiene una longitud total de 1,241 kilómetros. Comunica la costa del Océano Pacífico con la del Golfo de México, y en su desarrollo pasa por importantes ciudades del norte del país, entre las que destacan Reynosa, Monterrey, Saltillo, la conurbación de La Laguna, Durango y el puerto de Mazatlán. En la actualidad, el corredor está modernizado desde Matamoros hasta Durango, pero el enlace entre esta ciudad y Mazatlán todavía es atendido por una carretera de trazo antiguo, terminada en 1960, que no satisface los requerimientos del tránsito actual.

Con objeto de reemplazar la carretera existente entre Durango y Mazatlán por una carretera de altas especificaciones, que reduzca los costos de operación vehicular, aumente la seguridad y la calidad del servicio ofrecido a los usuarios y reduzca sustancialmente los tiempos de recorrido, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes desarrolló un proyecto para construir una autopista de cuota entre ambas ciudades.

El proyecto de la nueva autopista cruza la Sierra Madre Occidental en una zona particularmente difícil, por lo que a lo largo de sus 232 kilómetros requerirá la construcción de 56 túneles con una longitud conjunta de más de 14 kilómetros, el más largo de los cuales tendrá una longitud de 2.6 kilómetros. El proyecto además incluye la construcción de 62 puentes, de los cuales el más importante es el Puente Baluarte, sobre el río del mismo nombre, que tendrá una longitud de 1,124 metros y será uno de los puentes atirantados más grandes de América Latina.

La inversión estimada para llevar a cabo esta obra es de 10,830 millones de pesos. Sin embargo, al igual que en el caso anterior, su potencial generador de ingresos

a través del cobro de peajes es muy inferior a esa cantidad, por lo que la participación del sector privado sólo podría lograrse mediante una aportación pública casi equivalente al costo total del proyecto, en el caso de una concesión, o mediante pagos integrados anuales de una magnitud prohibitiva, si se desarrollara como Proyecto de Prestación de Servicios.

Con objeto de superar el reto que planteaba la generación de los recursos necesarios para la construcción de esta obra, la Secretaría también se abocó al diseño de un esquema viable que permitiera acelerar su construcción y proveer un enlace eficiente para la comunicación transversal en el norte del país.

El esquema se basa en la construcción de la autopista a través de la modalidad de obra pública, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con recursos aportados a un fideicomiso encargado de cubrir todos los gastos necesarios para la ejecución de las obras. El fideicomiso, constituido en Nacional Financiera, tiene como fideicomitentes a los Gobiernos de Durango y Sinaloa y está diseñado para recibir aportaciones de diversas fuentes, con objeto de reunir el monto de inversión que asegure la terminación de la carretera.

Las fuentes de recursos para el fideicomiso son principalmente dos. La primera es una aportación federal por 2,750 millones de pesos provenientes de la venta de acciones del Grupo Aeroportuario del Pacífico, con la cual se iniciarán algunas obras importantes de la autopista, entre las que figura el Puente El Baluarte, durante el segundo semestre de 2006.

La segunda fuente de recursos es la contraprestación que recibirá el Gobierno Federal por la concesión al sector privado, por un plazo de 30 años, de cuatro autopistas actualmente concesionadas al Fideicomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas Concesionadas (Farac), constituido en Banobras. Estas vías son las autopistas de cuota Maravatío-Zapotlanejo, Guadalajara-Zapotlanejo, Zapotlanejo-Lagos de Moreno y León-Lagos de Moreno-Aguascalientes, las cuales tienen una longitud conjunta de 650 kilómetros y se hallan en operación desde hace más de diez años.

La concesión de estas autopistas se otorgará mediante una licitación pública internacional cuyo ganador recibirá la concesión para operar, explotar, conservar y mantener estas cuatro autopistas, así como para construir obras vinculadas a ellas por un monto de hasta mil millones de pesos, por un período de 30 años, a cambio del pago de una contraprestación. El concursante que cumpla con los requisitos técnicos, legales y financieros establecidos por la SCT y que ofrezca la mayor contraprestación al Gobierno Federal será declarado como ganador de la licitación.

Los recursos obtenidos a través del pago de la contraprestación serán utilizados para dos fines. Por un lado, una parte del monto que se reciba se destinará a pagar al Farac una indemnización por la terminación anticipada de la concesión de las cuatro autopistas que actualmente tiene concesionadas, la cual equivaldrá al ingreso neto que el fideicomiso tendría por la explotación de esas cuatro carreteras hasta agosto de 2017, fecha en la que terminaría la actual concesión.

El monto remanente después del pago de la indemnización al Farac se destinaría al fideicomiso de la autopista Durango-Mazatlán, y junto con los 2,750 millones de pesos mencionados anteriormente se utilizaría para pagar las obras que permitan concluir la construcción de la autopista.

En resumen, el esquema que las Secretarías de Comunicaciones y Transportes y de Hacienda y Crédito Público han diseñado con el apoyo de Nacional Financiera para obtener los recursos necesarios para concluir la autopista Durango-Mazatlán consiste en aprovechar activos carreteros con un probado historial de operación para concesionarlos al sector privado a cambio del pago de una contraprestación con la que se saldarán compromisos previos y se obtendrán remanentes que se destinarán a la terminación de la autopista como obra pública, para su posterior concesionamiento al sector privado.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes estima que en el futuro esta modalidad de obtención de recursos puede ser muy importante para dar un impulso significativo a la modernización del sistema nacional de autopistas de cuota, ya que sin comprometer la solvencia de las instituciones públicas involucradas en el sistema ni afectar su capacidad de asumir sus compromisos financieros, permitirá al sector allegarse de recursos para avanzar en la modernización de la red nacional y a la vez facilitará la introducción de modernas prácticas operativas y de gestión que elevarán la calidad del servicio proporcionado a los usuarios.