

Observatorio Económico

México

16 de febrero de 2012
Análisis Económico

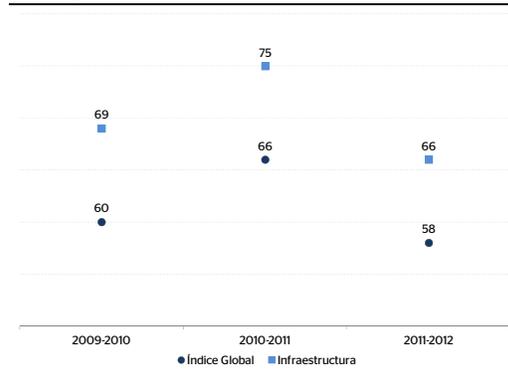
México
Samuel Vázquez
samuel.vazquez@bbva.com

Ley de APPs, en dirección correcta, con resultados a mediano plazo

- México necesita de mayor inversión para mejorar su competitividad
- La Ley de Asociaciones Público-Privadas es un claro impulso a la inversión
- Los planes de inversión deben considerar otros sectores que son redituables

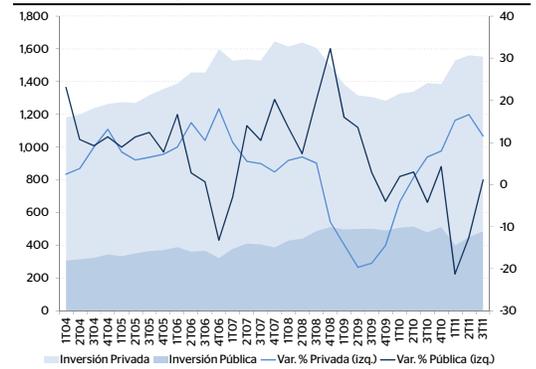
La inversión es uno de los elementos que más influye en el crecimiento y desarrollo de las economías; por lo que su fomento es una tarea necesaria. En el último reporte de competitividad del *World Economic Forum*, México ha avanzado 8 posiciones al pasar de la posición 66 a la 58; sin embargo aun se encuentra lejos de las economías más competitivas. En particular, en el caso de infraestructura, también ha mejorado al pasar de la posición 75 a la 66; pero su posición en este tema está por debajo del índice general. Por lo que el tema de la inversión en infraestructura es un área de oportunidad para mejorar tanto la competitividad como favorecer el crecimiento y desarrollo de la economía del país.

Gráfico 1
Índice Global de Competitividad 2008 a 2012
Índice para México



Fuente: *Global Competitive Index, World Economic Forum*

Gráfico 2
Formación Bruta de Capital
Miles de millones y tasa de crecimiento anual



Fuente: BBVA Research con datos del INEGI

La formación bruta de capital creció en 2010 a una tasa de 2.3% en promedio, mientras que hasta el tercer trimestre de 2011 ha crecido en promedio 8.7%. En ambos casos, el sector privado aporta más del 60% de la inversión y presenta un crecimiento sostenido en los dos años más recientes. Por otro lado, la inversión del sector público parece obedecer más a medidas contracíclicas, ya que el mayor crecimiento se observa a finales del 2008 y principios de 2009.

La nueva Ley de Asociaciones Público-Privadas

En diciembre de 2011 se aprobó la Ley de Asociaciones Público-Privadas, con la que se busca dar un impulso a la inversión. Aunque la Ley ya se publicó el 12 de enero de este año, aun falta por publicarse su reglamento para su utilización. A continuación comentamos algunos de sus artículos.

En el artículo 2 de la Ley se observa que su objeto es normar la relación contractual entre el sector público y el sector privado a nivel federal para la prestación de servicios al mismo sector público o a los usuarios finales. No obstante, el alcance de esta ley va más allá de la inversión física para la prestación de servicios, ya que en su artículo 3 establece que también se consideran los proyectos de inversión productiva, investigación aplicada e innovación tecnológica con lo que se fomentaría no solo la inversión física, sino en investigación y desarrollo así como en capital humano.

A pesar de que a los proyectos que se realicen bajo esta Ley no le son aplicables la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, ni la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas como lo establece su artículo séptimo, se observa un compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas. La SFP deberá incluir en el sistema electrónico de información pública gubernamental Compranet, la información relativa a los proyectos de asociación público-privada conforme indica el artículo 11 de la Ley. Por otro lado, el artículo 14 de la misma obliga a la SHCP a coordinar y publicar un registro con la información de los proyectos de asociación público-privada, información que será pública en términos de la Ley de Transparencia. Incluso la SHCP está obligada a informar trimestralmente al Congreso los montos asignados para la preparación de los proyectos; así como la conveniencia de este esquema respecto a otros a la Cámara de Diputados. Incluso, en el Presupuesto de Egresos de la Federación se debe incluir, los montos erogados y por erogar, el avance y los pagos comprometidos de los proyectos como se puede observar en los artículos 14 y 24 de la Ley.

Esta Ley dedica su capítulo tercero a las propuestas no solicitadas, en particular el artículo 26 menciona que cualquier interesado en realizar un proyecto de asociación público-privada podrá presentar su propuesta. Lo anterior implica la eliminación de un posible obstáculo a la preparación de proyectos por falta de recursos humanos y técnicos por parte de las dependencias de la Administración Pública Federal. Por otro lado, la evaluación de esas propuestas es necesaria para evitar sesgos por parte de la motivación de los privados que presenten propuestas.

Uno de los avances de esta Ley es la flexibilidad que da a dichas asociaciones. Durante la vigencia original del proyecto, se podrán realizar modificaciones para mejorar las características de la infraestructura, incrementar los servicios, atender aspectos ambientales, ajustar el alcance del proyecto o para restablecer el equilibrio económico del proyecto. Cuando aumente el costo de ejecución del proyecto o se reduzcan los beneficios, por efecto de algún acto de autoridad posterior a la presentación de posturas económicas, que no haya sido posible prever y represente un cambio a las disposiciones aplicables al desarrollo del proyecto, se revisará el contrato para restablecer el equilibrio económico. Lo anterior conforme a los artículos 117 y 119 de la Ley. Además, el artículo 89 establece que los derechos derivados de las autorizaciones para la prestación de servicios podrán cederse, darse en garantía o afectarse de cualquier manera, lo que genera la posibilidad de un mercado secundario al mismo tiempo que incrementa las posibles fuentes de financiamiento.

A diferencia de la iniciativa, la Ley establece que los plazos de los contratos no excederán 40 años aun contando las prórrogas, conforme se puede observar en el Artículo 98. A la terminación del contrato, los inmuebles, bienes y derechos de carácter público incorporados a la infraestructura o indispensables para la prestación del servicio, pasarán al control de la dependencia contratante como lo establece el artículo 123.

Otro efecto favorable de esta ley, además de los beneficios del fomento a la inversión, es que incrementa la probabilidad de concretar obras de infraestructura que se han mantenido rezagadas por la falta de presupuesto público. Con lo que disminuye a su vez, la presión presupuestaria para el Gobierno Federal, sin el menoscabo de inhibir la inversión.

Oportunidades de inversión conjunta

La ley especifica que la SHCP debe publicar y justificar cada uno de los proyectos de asociación público-privadas. No obstante, a la fecha no se ha publicado esta información (el Secretario de Hacienda José Antonio Meade especificó que no se tiene identificada la cartera de proyectos). Por otro lado, la aplicación de esta ley es solo para proyectos de nueva infraestructura. Sin embargo, en el Plan Nacional de Infraestructura 2007-2012 (en adelante PNI) es la mejor referencia actual de los proyectos de inversión hasta ahora contemplados. En el PNI se contempla en su escenario base que la inversión en infraestructura pública y privada se ubique entre el 3.0% y 4.5% del PIB, lo que podría generar 720 mil empleos. En el PNI se considera a los sectores de comunicaciones, transportes, agua y energía como prioritarios y se identifican de forma precisa los proyectos a realizar conforme al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (en adelante PND).

Cuadro 1
Inversión en Infraestructura 2007-2012
M. millones de pesos 2007

Sector	Total	Pública	Privada
Carreteras	287	159	128
Ferrocarriles	49	27	22
Puertos	71	16	55
Aeropuertos	59	32	27
Telecomunicaciones	283	19	264
Agua potable y saneamiento	154	108	46
Hidroagrícola y control de inundaciones	48	36	12
Electricidad	380	380	
Producción de hidrocarburos	822	822	
Refinación, gas y petroquímica	379	379	
Total	2,532	1,978	554

Fuente: Plan Nacional de Infraestructura 2007-2012

Gráfico 3
Avance de la Inversión del PNI 2007-2012
Montos planeado y ejercido, M. Millones de pesos 2007

	Proyectado PNI (2007-2012)			Registrado (2007-2011)			Avance (%)		
	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada
Carreteras	287	159	128	247	217	30	86.1	136.4	23.5
Ferrocarriles	49	27	22	37	17	20	75.6	61.8	92.6
Puertos	71	16	55	36	20	16	50.5	125.1	28.7
Aeropuertos	59	32	27	19	9	10	31.5	28.1	35.6
Telecoms.	283	19	264	227	8	219	80.1	41.8	82.9
Agua*	202	144	58	159	159	---	78.5	110.1	---
Electricidad	380	380	---	199	199	---	52.4	52.4	---
Hidrocarburos	1,201	1,201	---	1,095	1,095	---	91.2	91.2	---
Total	2,532	1,978	554	2,017	1,723	295	79.7	87.1	53.2

Fuente: Presidencia de la República

De acuerdo con el PNI, inicialmente las mayores oportunidades de inversión privada se encuentran en los sectores de telecomunicaciones y carreteras, incluso en la actualidad conforme el avance mostrado hasta el año anterior. Sin embargo, existen otras áreas de oportunidad como son agua potable y saneamiento, aeropuertos y puertos; en estos tres sectores aun falta una inversión de más de 140 mil millones de pesos conforme al 4° informe del PND. En particular, proyectos como el Aeropuerto de la Riviera Maya o Punta Colonet resultan de los más atractivos.

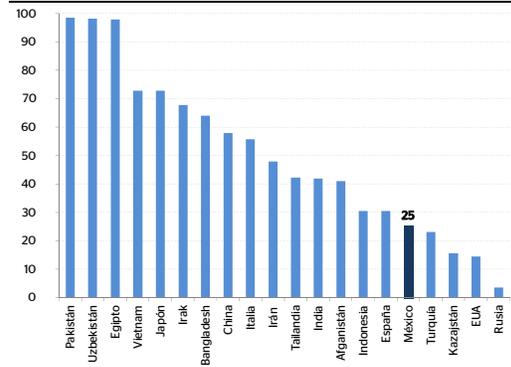
Cuadro 2
Inversión en Infraestructura 2007-2012
Miles de millones de pesos de 2007

Proyectos Estratégicos			
Proyecto	Monto	Proyecto	Monto
Modernización estratégica de la red carretera		Corredores multimodales	
1 Durango-Mazatlán	10.8	1 Punta Colonet	20.9
2 Nuevo Necaxa-Tehuacán	8.0	2 Manzanillo-Altamira	
3 Oaxaca-Salina Cruz	4.0	3 Lázaro Cárdenas-Veracruz	
4 Guadalajara-Colima	1.5	4 Salina Cruz-Coatzacoalcos	
5 Tepic-Villa Unión	3.0	Trenes suburbanos en el Valle de México	28.0
6 Morelia-Salamanca	1.8	Infraestructura portuaria	
7 Arriaga-Ocozacoatlán	2.2	1 Manzanillo	7.3
8 Coatzacoalcos-Salina Cruz	2.4	2 Lázaro Cárdenas	1.7
9 Veracruz-Tampico	6.8	3 Veracruz	3.7
10 Arco Norte	5.9	4 Altamira	5.1
		Infraestructura aeroportuaria	
		1 Nuevo aeropuerto Riviera Maya	1.9
		2 Ampliación aeropuerto Toluca	2.5

Fuente: Plan Nacional de Infraestructura 2007-2012

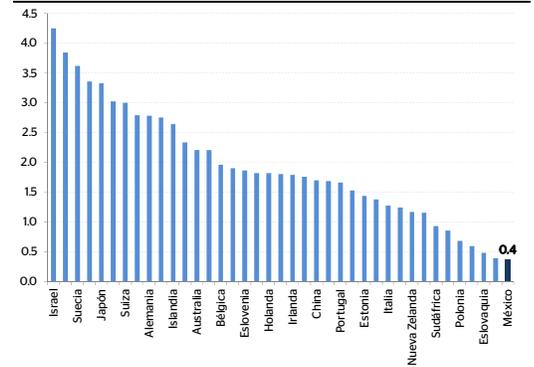
Por otro lado, aun cuando se cumplan las metas del PNI y esta nueva Ley impulse la inversión mediante asociaciones público-privadas, México necesita seguir incrementando la inversión más allá de los proyectos señalados en el mismo PNI. El mayor alcance de la inversión no solo debe ser en un mayor monto, sino que debe considerar sectores poco atendidos o incluso que no se han considerado para este tipo instrumentos. Por ejemplo, en materia de infraestructura de riego, México está lejos de cubrir la superficie cultivable aun en comparación con otras economías en desarrollo. En infraestructura social, o la que no viene directamente relacionada a la actividad productiva, se aprecia también un potencial importante. Por ejemplo, algunos proyectos de penitenciarías que se encuentran en etapa de planeación, representan una inversión del orden de siete mil millones de pesos,¹ para poner en contexto, esta cifra equivale a la inversión pública que se planeó realizar anualmente en ferrocarriles o en infraestructura hidroagrícola. Otros proyectos que también están en puerta tienen que ver con la construcción de hospitales y escuelas.

Gráfico 4
Infraestructura de riego
% respecto a superficie cultivable 2010



Fuente: 5° Informe de Gobierno, Presidencia

Cuadro 5
Gasto en Investigación y Desarrollo
% del PIB 2010



Fuente: Factbook, OECD

Conclusión: avance en la dirección correcta, resultados a mediano plazo

La aprobación de la Ley de Asociaciones Público-Privadas debe considerarse un avance al incentivar la inversión mediante una mayor certidumbre a la inversión privada y la disminución de la dependencia de presupuesto público. No obstante, los beneficios no serán inmediatos, por la falta de publicación de su reglamento y la definición de los proyectos de inversión en infraestructura. Por otra parte, los proyectos a impulsar al amparo de esta ley, si es que incluyen también recursos públicos del gobierno federal, deberán incluirse en el Presupuesto de Egresos de la Federación. El calendario político hará difícil plantear una lista ambiciosa de proyectos de infraestructura para el 2013, aunque sin duda que los beneficios de la nueva ley podrían comenzar a materializarse tan pronto como en el primer año de la siguiente administración.

¹ Fuente: Infra Americas