

Infraestructura 2030

Hacia un Programa Nacional de Infraestructura Sostenible 2030

Planeación, gestión y ejecución de proyectos de infraestructura Relatoría Mesa 2





**Cámara Mexicana de la
Industria de la Construcción**

I. Participantes

Panelistas

- Mtra. Mariana Campos Villaseñor; Coordinadora del Programa de Presupuesto y Rendición de Cuentas, México Evalúa.
- Lic. Úrsula Carreño Colorado; Titular de la Unidad de Inversiones, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Ing. Héctor Ovalle Favela; Presidente, COCONAL, S.A.P.I. de C.V.
- Ing. Víctor Ortiz Ensástegui; Presidente, Impulsora de Desarrollo Integral, S.A. de C.V. (IDINSA) .
- Ing. Carlos Arnulfo López López; Expresidente de la Federación Mexicana de Colegios de Ingenieros Civiles, A.C. (FEMCIC).
- Dr. Edmundo Gamas Buentello; Director General, Instituto Mexicano de Desarrollo de Infraestructura, A.C.

Moderador-panelista:

- Dr. Jorge Alejandro Chávez Presa; Subdirector General de Planeación y Finanzas, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).

II. Exposición de la Mtra. Mariana Campos Villaseñor

La infraestructura es un elemento clave del desarrollo de los países y las sociedades. Existe una correlación muy importante entre el desarrollo de la infraestructura y el desarrollo de los países e incluso con la calidad de sus instituciones. Sin embargo, si se construyen proyectos innecesarios o poco rentables, a precios elevados, o de baja calidad, la infraestructura puede incluso llegar a dañar al desarrollo.

Una de las preocupaciones más importantes de México Evalúa es que la infraestructura se encuentre alineada con los propósitos del desarrollo y no con intereses políticos o particulares. Se necesita que los proyectos que se lleven a cabo sean rentables y den el máximo beneficio a la sociedad.

Es preocupante que el valor de la inversión reportada por el INEGI decrezca, y lo esté haciendo de manera consistente desde hace algunos años.

En la gráfica siguiente, se observa que ha habido un esfuerzo importante de crecimiento en el gasto en inversión a lo largo del tiempo. Sin embargo, no se observa que el valor en los últimos años crezca en la misma medida.

Mayor **gasto** en inversión no se traduce en mayor **valor** de la inversión.

El gasto en inversión (SHCP) creció 7.8%, pero el valor de la inversión (INEGI) decreció 7.6%, de 2013 a 2014.



Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas Oportunas de Situación Financiera del Sector Público, SHCP e INEGI, Formación bruta de capital fijo por tipo de bien y comprador/Pública Total.

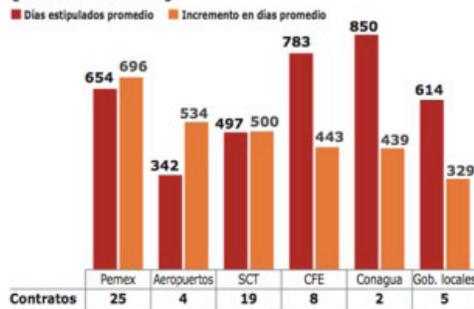
Nota: *2016, la inversión pública reportada de INEGI corresponde al promedio al tercer trimestre. Los datos son promedio anuales.

Al cierre del año 2010, la Auditoría Superior de la Federación realizó una valoración de cientos de auditorías y expuso una muestra de contratos, de gran relevancia, que han tenido problemas. En estos contratos existen aumentos muy importantes en los calendarios de ejecución y en los presupuestos.

A continuación, se muestran algunos datos.

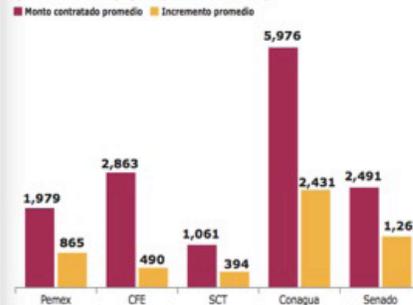
Modificaciones a los contratos

Figura 8. Incremento promedio en días por contrato auditado de distintas dependencias y entidades (1999-2010)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Problemática General en Materia de Obra Pública (2012) de la Auditoría Superior de la Federación.

Figura 9. Montos promedio e incrementos promedio del costo de proyectos de distintas dependencias (1999-2010) (mdp nominales)

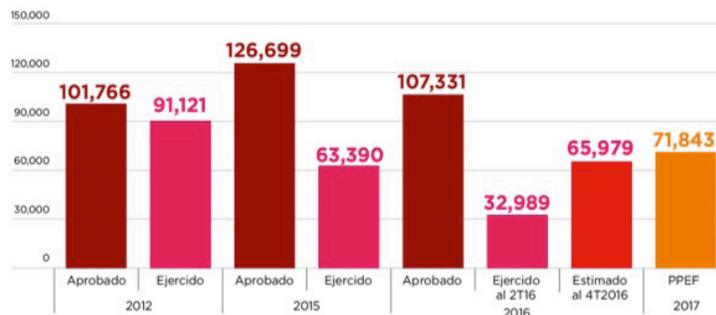


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Problemática General en Materia de Obra Pública (2012) de la Auditoría Superior de la Federación.

El resultado fue contundente, alrededor de un 70% de estos contratos, tenían graves problemas de planeación. Es decir, tenían problemas en la información técnica del proyecto al no contar con un proyecto ejecutivo o al contar con uno deficiente que necesitaba actualizaciones y modificaciones, al mismo tiempo que se estaba realizando la construcción. Lo que por supuesto, genera una gran ineficiencia que se traduce en los incrementos que muestran las gráficas anteriores.

No se ejerce la totalidad de los recursos aprobados en el capítulo de infraestructura.

**Inversión Pública
Capítulo 6000
(mdp 2017)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Plataforma de Transparencia Presupuestaria <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/datos>. Abiertos: El pronóstico 2016 se obtuvo duplicando lo ejercido al segundo trimestre.

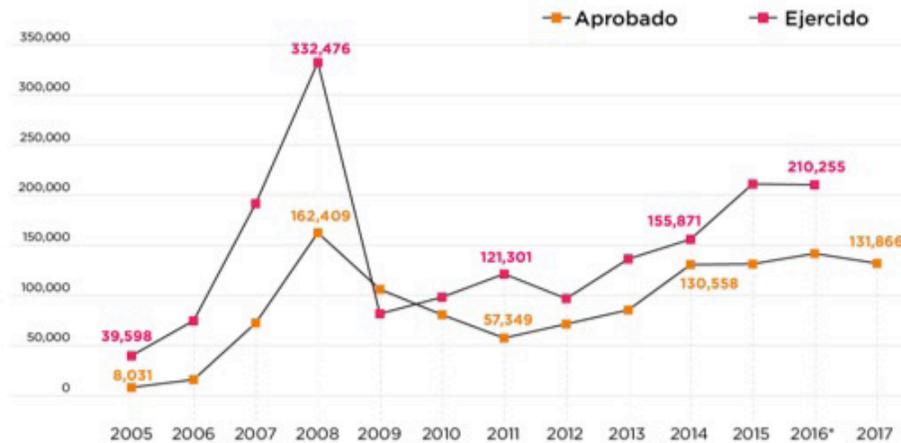
Lo que vemos históricamente es que el capítulo 6000 se subejerce. Se observa en la gráfica anterior, un corte al cierre de 2012 que comparado con 2015, si bien refleja un esfuerzo por aprobar mayor presupuesto, la realidad es que terminó ejerciéndose un menor monto. No obstante, se debe recordar que hubo algunos recortes presupuestales.

En el ejercicio de 2016, la gráfica anterior señala hasta el ejercicio del segundo semestre, pero el dato al cierre de ese año es de alrededor de 65 mil millones de pesos.

Lo anterior preocupa, en particular combinado con un sobrejercicio en otro rubro que también ejerce infraestructura a nivel local que es el Ramo 23.

Provisiones Salariales y Económicas

Ramo 23 (mdp 2017)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Plataforma de Transparencia Presupuestaria http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_Abiertos Estadísticas Oportunas.
*El dato es al tercer trimestre de 2016.

Se debe recordar que los proyectos federales pasan por una buena práctica donde se realizan estudios previos y se hace una evaluación ex ante de la rentabilidad de los mismos.

Al trasladar de manera creciente recursos al Ramo 23, que es el rubro que sobrejerce, con proyectos específicamente relacionados con obra, preocupan las prácticas que están alrededor de estos proyectos y que son proyectos que no queda claro si van a tener un impacto, o no, adecuado.

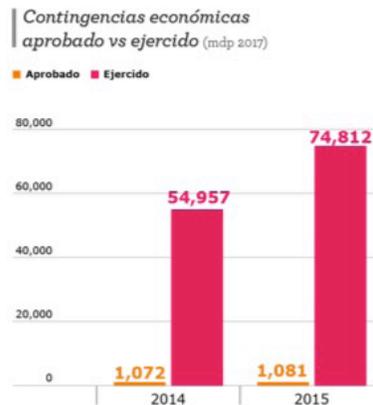
Los resultados que en la cuenta pública de manera consistente se observan sobre el Ramo 23 son preocupantes, el Ramo 23 tiene observaciones graves de daño al erario y de una mala gestión los gobiernos locales.

Desde 2005, hace más de 10 años, ha evolucionado de manera importante el ejercicio de este Ramo. En 2016, en la gráfica se muestra una estimación que se tenía para dicho periodo, pero en realidad el monto ejercido se elevó a casi 250 mil millones de pesos.

En Ramo 23, por ejemplo, hay un programa que estuvo ejerciendo recursos por lo menos hasta 2015, denominado “Contingencias Económicas”. Este es un programa que no tenía reglas de operación, no tenía evaluaciones, no tenía auditorías y ejerce una cantidad de recursos importantes, el aprobado estuvo alrededor de mil millones, pero ejerció en 2015 casi 75 mil millones, como se muestra en la siguiente gráfica.

10% del gasto adicional ejercido en 2015 vs. 2012 se destinó al programa “Contingencias Económicas”: sin ROP, sin evaluaciones y sin auditorías

- ✿ Se ejerció 36% del aumento del capítulo 4000 en un programa sin evaluación y más de 10% del aumento total entre 2012 y 2015.
- ✿ No fue evaluado (en el marco del SED).
- ✿ No fue auditado por la ASF durante el periodo de estudio.
- ✿ No cuenta con lineamientos o reglas de operación.
- ✿ Los recursos del programa se entregan a gobiernos locales por medio de convenios que no están publicados.
- ✿ Aunque se sabe que se repartió 10% al Estado de México y otro 25% se repartió entre Chiapas, Sonora, Nuevo León y Puebla.
- ✿ Destaca positivamente que en la estructura programática del Presupuesto para 2017 se propone la eliminación de este programa.



En nuestros análisis a diversos actores, lo que hemos encontrado y lo que nos dicen empresas que desarrollan proyectos del Ramo 23, es que las carencias de los proyectos ejecutivos de estas pequeñas obras, son mayores que lo que sucede en el caso de los proyectos de nivel federal.

Nos parece, desde México Evalúa, que es muy importante encontrar los riesgos que presenta en general la planeación y la preparación de los proyectos de obra, y que debemos diseñar las instituciones acordes para poder mitigarlos.



Estos riesgos los documentamos a partir de las buenas prácticas y las recomendaciones de la OCDE. Lo que ha manifestado la OCDE y el Foro Económico Mundial es:

Durante la planeación de los proyectos de infraestructura ¿cuáles son los riesgos?

- Existe un riesgo de conflicto de interés o de posible conflicto de interés que puede generarse a la hora de establecer la agenda de infraestructura. La agenda de infraestructura tiene que atender las necesidades de infraestructura y los objetivos de desarrollo, pero esto puede a veces contraponerse con intereses políticos, particulares, o de grupo, que terminan estando por encima del interés público.

¿Cuáles son las implicaciones si no se atienden estos riesgos?

- No hay un diagnóstico objetivo de necesidades.
- Se pueden tener sistemas de consultoría que no sean objetivos que puedan estar validando la viabilidad y rentabilidad de proyectos.
- Se observará una falta de contrapesos en la selección de los procedimientos, incluso de contratación o de los proyectos que se llegan a financiar.



**Cámara Mexicana de la
Industria de la Construcción**

¿Cuáles son las buenas prácticas que tendríamos que observar para evitar que estos riesgos se materialicen?

- Procesos de diagnóstico independientes o validados por externos independientes al gobierno, de corto, mediano y largo plazo.
- Validaciones técnicas, lo más independiente posible.
- Criterios explícitos y justificación de la selección de los proyectos a financiar.
- Mecanismos de contrapeso en la selección del proceso de contratación.
- Requisitos de integridad a lo largo de esa contratación.

Otro de los aspectos, es la necesidad de integrar institucionalmente el mega proceso de la obra pública, junto con toda su información.

Es importante que la planeación se retroalimente con los resultados de las auditorías y evaluaciones.

Es indispensable generar un banco de proyectos que integre a los proyectos de todos los niveles de gobierno. No se necesita violentar el federalismo, pero sí a nivel información, necesitamos conocer la propuesta de proyectos del país. En ese sentido, varios países de América Latina, reportados por la CEPAL, siguen esta práctica.

Es importante integrar la información de los proyectos incluyendo su diagnóstico y planeación hasta su auditoría, pero esto también en las plataformas electrónicas. Al día de hoy se han tenido muy buenos esfuerzos por parte de la Auditoría Superior de la Federación y por parte de la Secretaría de Hacienda para generar mejor información sobre la obra pública, pero cada uno está realizando dicho trabajo por separado y no hay una integración, de tal manera que existe una desvinculación entre los proyectos y sus contratos.

Se requiere conocer la cartera de contratos de un proyecto y poder seguir todo el proceso integrado

Integrar institucionalmente el mega proceso de la obra pública el proceso junto con su información.

- Retroalimentar la planeación con los resultados de auditorías y evaluaciones.
- Generar **banco de proyectos** que integre a todos los proyectos de todos los niveles de gobierno.
- Integrar la información de los proyectos incluyendo desde su **diagnóstico y planeación hasta su auditoría y evaluación ex post** es una buena práctica reconocida por la OCDE.
- Las **plataformas de información y transparencia** (Cartera de inversión, CompraNet, DeclaraNet, Transparencia Presupuestaria y Datos ASF) **no se comunican entre sí**. No es posible seguir una obra.

Es particularmente importante vincular la información de CompraNet con la del registro de la Cartera de Inversión y las otras plataformas.



México Evalúa, a través del MeTrOP, hizo una evaluación de la disponibilidad de información y de las prácticas que rodean a la formulación de estos documentos para procurar que la información sea lo más útil y objetiva posible.

Resultados MeTrOP

Ranking de Subfases por Dimensión de Disponibilidad

Subfase	Puntuación
Evaluación externa	9.3
Auditoría externa	8.1
Planeación y presupuestación	8.0
Fallo	7.8
Evaluación ex-ante	7.7
Retroalimentación de la contratación	6.3
Evaluación de proposiciones	5.1
Diagnóstico	5.0
Evaluación ex-post	5.0
Contratos	5.0
Preparación de la contratación	4.7
Convocatorias	4.4
Impugnación de fallos	3.8
Requisitos de integridad	3.2
Administración y ejecución del contrato	2.8
Auditoría interna	0.8

Ranking de Subfases por Dimensión de Buenas Prácticas

Subfase	Puntuación
Auditoría externa	6.1
Evaluación externa	5.9
Contratos	5.0
Evaluación de proposiciones	3.9
Planeación y presupuestación	3.3
Fallo	3.2
Convocatorias	3.1
Evaluación ex-post	2.8
Retroalimentación de la contratación	2.8
Administración y ejecución del contrato	2.3
Evaluación ex-ante	2.1
Preparación de la contratación	1.9
Impugnación de fallos	1.3
Diagnóstico	1.0
Requisitos de integridad	0.0
Auditoría interna	0.0



**Cámara Mexicana de la
Industria de la Construcción**

Los resultados obtenidos, en el ranking de disponibilidad de información, específicamente en el apartado de planeación y presupuestación, y la evaluación externa que hacen los programas presupuestarios en el marco del SED, que realizan CONEVAL, la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de la Función Pública, con la auditoría externa de la Auditoría Superior de la Federación, tuvieron resultados sobresalientes.

Sin embargo, se observa en las prácticas, particularmente en la planeación, uno de los procesos que queda con opacidad y sin claridad sobre los criterios que se utilizan, tiene que ver con la selección de los proyectos de infraestructura, tanto del ejecutivo como del legislativo.

Importante sobre las primeras fases de los procesos de generación de infraestructura, hacer un llamado a lo que es el diagnóstico. Lo que hemos visto es que lanzan programas nacionales de infraestructura, con algunos datos y elementos de diagnóstico, pero pensado más para justificar una agenda de infraestructura que para realmente identificar las necesidades.

La información de la justificación es escasa y en las prácticas, no se observan las buenas prácticas recomendadas. Se necesita un equipo técnico que lo formule, así como un equipo técnico que lo revise, la generación a partir de los inventarios de infraestructura y diagnósticos a mediano y largo plazo.

Se trata de no sólo tener diagnósticos del sexenio, sino que tenemos que pensar de manera transexenal para ir generando también programas en los que se garantice su continuidad y que ayuden a aislar los intereses políticos.

Se necesitan planes a largo plazo independientemente del partido político y de la agenda política de ese momento.

Áreas urgentes de mejora

- Diagnóstico de necesidades de infraestructura.
 - Largo plazo – transexenal
 - Autonomía y especialización de la unidad de inversiones
- Selección de proyectos de infraestructura a desarrollar.
 - Ejecutivo y Cámara de Diputados
- Preparación técnica y legal de los proyectos para contratar, contar al menos con la ingeniería básica terminada.
 - Superar deficiencias en proyecto ejecutivo
- Retroalimentación de la planeación a partir de la ejecución y resultados.
 - Auditorías y evaluaciones
- Transparencia de los siguientes documentos:
 - Diagnósticos
 - Vinculación cartera-contratos
 - Mecanismos de planeación
 - Reporte de rentabilidad y ejecución de proyectos
 - Evaluación ex-post



**Cámara Mexicana de la
Industria de la Construcción**

Se tiene que pensar en la especialización o incluso autonomía de la Unidad de Inversiones. Esto es una práctica común en los 10 países que tienen la mayor calidad de la infraestructura como es el caso de Reino Unido.

La selección de proyectos de infraestructura a desarrollar es una fase clave en la planeación, así como la preparación técnica y legal de los proyectos cuando lleguen a su contratación. Es muy importante contar con la ingeniería básica terminada para poder hacer una cotización mucho más cercana a la realidad y estimar de mejor manera el costo de los proyectos, y de esta manera evitar tantas modificaciones en la fase de ejecución.

Se tienen que superar las deficiencias en el proyecto ejecutivo, que es una constante en los proyectos que fracasan.

Hay una desvinculación de las auditorías y las evaluaciones hacia el proceso de planeación. Se necesita de la retroalimentación en la planeación y ejecución a partir de los resultados.

Se debe promover la transparencia de diagnósticos, la vinculación entre cartera y contratos, los mecanismos de planeación de cada secretaría, los reportes de rentabilidad y ejecución de proyectos (existen, pero son mejorables), así como las evaluaciones ex-post que se realizan.

Diagnóstico: ¿Dónde estamos?

Dr. Jorge Chávez Presa

- Atrás de todo buen servicio, especialmente servicio público, hay buena infraestructura. Entendiendo como infraestructura a las obras y equipamiento que permiten elevar la productividad de las empresas, de las personas y de las organizaciones.
- De las cifras expuestas surge la pregunta, ¿por qué difiere tanto algo que está reportando la Secretaría de Hacienda, de lo que está reportando INEGI? Una de las razones es porque hemos venido creando en el sector público ciertas modalidades que, si bien no salen primero por el gasto público, salen por el sector privado.
- Esta innovación es muy conocida por su apodo, pero no por su nombre en ley, los famosos Pidiregas (Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto Público), denominados en ley, Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo.



**Cámara Mexicana de la
Industria de la Construcción**

- México pasó de un exceso de inversión cuando se pensó que el petróleo era abundante a una contracción total. A tal grado que se acabó con las subsecretarías de planeación o las áreas de planeación del sector público, que fue en la administración del Presidente De la Madrid.
- Cuando el país empezó a ordenar sus finanzas públicas y reestructuró su deuda pública, se fusiona la Secretaría de Programación y Presupuesto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, creando la Unidad de Inversiones, en la administración del Presidente Salinas. Fue un primer mecanismo para poder hacer planeación.
- ¿Qué hemos hecho bien en materia de planeación de inversión y qué nos falta hacer?

Lic. Úrsula Carreño Colorado

- Para iniciar el diagnóstico en materia de planeación de los proyectos de inversión, es importante establecer lo que se ha venido realizando, a fin de asegurar que los proyectos de inversión que se lleven a cabo cumplan con el impacto social y los beneficios que se consideraron.
- Son tres las etapas en las que me gustaría clasificarlo: planeación, ejecución y seguimiento.
- En la etapa de planeación, la Unidad de Inversiones realiza una evaluación ex ante para determinar la rentabilidad social, es decir, que efectivamente tengan un impacto positivo en la sociedad.
- A partir de 2013 se realizaron modificaciones a los lineamientos para el registro de programas y proyectos de inversión, y para la presentación de la rentabilidad social.
- Se efectuaron cambios en los mecanismos de planeación. El mecanismo de planeación son documentos que presentan las dependencias y entidades de la administración pública federal para hacer una planeación de corto plazo. Son dos documentos, el programa de ejecución que se presenta a finales del mes de enero de cada año y el documento de planeación que se presenta a finales de marzo del año corriente y contiene los proyectos y obras que se podrían efectuar el año siguiente y los próximos tres años.
- La evaluación ex ante está garantizada con la rentabilidad social y con los documentos que integran el mecanismo de planeación.



**Cámara Mexicana de la
Industria de la Construcción**

- En la parte de ejecución, la Unidad de Inversiones tiene lineamientos para el seguimiento de programas y proyectos de inversión que fueron publicados en febrero de 2015. Las dependencias reportan cada mes el avance, dicha información está disponible en los informes trimestrales que se envían a la Cámara de Diputados y en la cuenta pública que se presenta cada año.
- En el seguimiento de proyectos, el año pasado se realizaron modificaciones a los lineamientos de evaluación ex post. Anteriormente se seleccionaban 10 proyectos en enero de cada año para tener una evaluación ex post, para ver si habían cumplido con lo que en su momento se planeó. Actualmente tenemos el seguimiento al término de la ejecución, que es cuando reportan el avance físico al 100%, y dos tipos de evaluaciones ex post a corto y mediano plazo, a tres y a cinco años de operación. Esto se va a implementar a partir de este año y la información será pública en el portal de transparencia presupuestal.

Ing. Héctor Ovalle Favela

- Lo que hicimos bien hace muchos años fue tener grupos de ingeniería dentro de las secretarías. Esos grupos generaron rendiciones de proyecto, así como normas y procedimientos de construcción. Hoy están completamente olvidados tanto los grupos de ingeniería como las normas y procedimientos de construcción. El gobierno hoy adolece de esa ingeniería. En la estructura de gobierno hacen falta ingenieros, eso estamos haciendo mal.
- El proyecto ejecutivo, lo que es el diseño de la obra, se paga muy mal.
- Las empresas de ingeniería son una tristeza en México, hay que pagar mejor el proyecto para tener un mejor resultado. Lo mismo ocurre con la supervisión, hay que pagar mejor la supervisión para tener productos terminados de calidad.
- No podemos exigir a quién proyecta, pagándole el 1% del valor del contrato, que nos dé un proyecto ejecutivo adecuado y que haga los estudios de mecánica de suelos y que haga hidrología, etc. Tenemos que pagarle cuando menos el 5% del valor del proyecto.
- La supervisión también se tiene que pagar alrededor del 5% del valor del proyecto.
- Un ingeniero no puede operar a una persona ni defender un caso en un tribunal, pero en construcción todo mundo participa. Pensamos que en construcción no es importante saber cómo se comporta el concreto, cómo se comporta el acero, la maquinaria que se debe utilizar, etc. Si no se tiene una supervisión adecuada, un diseñador adecuado, y el cliente técnicamente no está preparado, el producto va a ser malo.



**Cámara Mexicana de la
Industria de la Construcción**

Ing. Carlos Arnulfo López López

- No hay proyecto, ni supervisión adecuada. Si el gobierno federal que tiene la mayor estructura no lo puede controlar en la forma adecuada, mucho menos en las entidades federativas y en los municipios.
- Reino Unido es un ejemplo de obras de calidad, realizadas en los tiempos planeados. En ese país, todos los proyectos ejecutivos pasan por la *Royal Academy of Engineering*, el Colegio de Ingenieros Civiles del Reino Unido, el cual revisa los proyectos públicos y privados para que no representen un problema para la población.
- Es urgente que en México tomemos las medidas para que se conforme algún organismo, que podríamos llamarle el Instituto de Planeación de la Infraestructura, donde participe la sociedad, los colegios de ingenieros y arquitectos, el gobierno y los organismos privados.
- Algo que estamos haciendo bien, es reconocer que necesitamos un banco de proyectos públicos y privados, en los tres niveles de gobierno.
- Se requiere la participación de los colegios de ingenieros o arquitectos, darles espacios de participación.

Dr. Jorge Chávez Presa

- El gran enemigo a vencer es el despilfarro. El objetivo de hacer planificación y planeación es evitar la improvisación, reducir riesgos, y distribuir riesgos entre quien los puede administrar mejor.
- Joan Clos, quien fuera alcalde de Barcelona, lo dijo muy claro: planificación es escoger.
- Los recursos son escasos y si no tenemos esa noción, no puede haber planificación.

Ing. Carlos Arnulfo López López

- Los proyectos transexenales, que ya se están dando en México, forman parte de nuestras virtudes.
- Tenemos el problema que cada tres años estamos volviendo a plantear la infraestructura de los municipios. Necesitamos a nivel municipal proyectos transtrienales. Ahí deberíamos tener voz los ingenieros y arquitectos, los expertos que deben proyectar a la autoridad municipal la infraestructura que deben construir para los próximos 10 años, no para los próximos tres.



**Cámara Mexicana de la
Industria de la Construcción**

Dr. Edmundo Gamas Buentello

- Necesitamos tener una fábrica de proyectos ejecutivos. En ese sentido, en México nos hemos metido muchos obstáculos, porque los fondos nacionales e internacionales están desesperados por invertir y no encuentran suficientes proyectos.
- En un recuento de los capítulos que debe tener un proyecto ejecutivo completo, encontramos los siguientes: legal, económico financiero, técnico, de rentabilidad social, ambiental, social, comunitario, derechos de vía y asignación de riesgos, entre otros.
- Los tres niveles de la estructura federal y el hecho de que de acuerdo al sector económico al que pertenezca el proyecto tenemos diferentes legislaciones, genera una cantidad de legislaciones enorme, lo que repercute en que tengamos una heterogeneidad de calidad en los proyectos ejecutivos muy grande.
- Un peso en planeación se puede volver cien mil o un millón de pesos en ejecución. Escatimar en la etapa de planeación de los proyectos, se paga muy caro.
- Para que un proyecto genere crecimiento económico tiene que estar bien dirigido a atender una necesidad, y que además debe cumplir con cuatro cosas: funcionalidad para resolver el problema, calidad, oportunidad de entrega y de operación, y al menor costo posible.
- Es necesario tener una sistematización a nivel país de nuestros proyectos ejecutivos.

Ing. Víctor Ortiz Ensástegui

- Existe la plena conciencia, tanto del gobierno como de la iniciativa privada y de las organizaciones civiles, de que requerimos una planeación, saber cómo gestionar y cómo dirigir los proyectos de infraestructura.
- Siguiendo un ejemplo que nos da Hacienda, con un estudio que mandó a hacer, estamos trabajando el Sistema de Planeación Integral, para proponer cómo debe ser ese sistema.
- El análisis de estudios y anteproyectos deberían tener, de origen, recursos independientes al proyecto específico. De tal suerte que pudiéramos tener una cartera de 10 pre proyectos, de los cuales después de hacer su evaluación, viéramos que hay tres que son funcionales y uno va a tener el recurso de manera inmediata para que siga adelante.
- Uno de los grandes errores es que damos recursos a través del Ramo 23, con buena parte de discrecionalidad, para que los estados y municipios se entretengan, porque al final lo grande e importante lo va a hacerla federación.



**Cámara Mexicana de la
Industria de la Construcción**

Dr. Jorge Chávez Presa

- Algo fundamental en un proyecto de infraestructura es cumplir la ley.
- Tenemos ya una legislación obsoleta. La Ley de Planeación data de 1983. Esta ley era de cuando el Estado, era el Estado propietario. Prácticamente toda la infraestructura la hacía el Estado y hoy ya no es así.

Mtra. Mariana Campos Villaseñor

- Si no estamos aportando al crecimiento económico, como deberíamos, con proyectos de infraestructura, es porque tenemos la agenda pertinente de proyectos, tenemos proyectos que se hacen a precios muy elevados y proyectos de mala calidad.
- Es cierto que tenemos legislación completamente obsoleta, la Ley de Planeación obliga al gobierno a planear solamente para un sexenio. Esto abona a que no se tenga una buena planeación de largo plazo, sobretodo en el tema de infraestructura.
- Estados Unidos que ni siquiera es de los 10 países con mayor calidad de infraestructura de acuerdo al Foro Económico Mundial. Ellos ya están planeando a 60 años.
- No vamos a optimizar nuestros recursos ni a resolver nuestros problemas, planeando a un sexenio.
- La infraestructura se tiene regulada en algunos artículos y tenemos buenas prácticas a nivel de lineamientos, hace falta una Ley de Infraestructura.
- Ramo 23 que, si bien son proyectos más pequeños, pero de obra pública, no se encuentra regulado en ninguna ley.
- En Ramo 23 se ve el problema de la falta del proyecto ejecutivo y por eso, entre muchas otras razones, es que no contribuimos al crecimiento. Se está pulverizando en proyectos pequeños, en proyectos mal preparados y por ahí se está saliendo mucho dinero anualmente.
- La cartera está aislada, hace un buen trabajo en tema de metodología, pero creo que no conecta con la parte de ejecución. Hay que integrar todo el proceso con buenas prácticas, porque otra buena práctica es la auditoría externa, pero entonces estás muy al principio y muy al final, la ejecución es preocupante.



**Cámara Mexicana de la
Industria de la Construcción**

Lic. Úrsula Carreño Colorado

- Hace falta actualizar la Ley de Planeación. Considero que en las demás leyes se han realizado esfuerzos importantes y ahorita tenemos la puerta abierta con la propuesta que ha efectuado el Ejecutivo para reformar la Ley de Obras.

Ing. Carlos Arnulfo López López

- No sólo es necesario sino urgente, legislar, reglamentar e instrumentar.
- Estamos no sólo no haciendo planeación, sino que estamos adecuando los proyectos de infraestructura a los tiempos políticos.

Dr. Edmundo Gamas Buentello

- Se necesita hacer una actualización legal. Necesitamos tener legislación que cubra de una manera sistemática todo el ciclo de vida de los proyectos de infraestructura, desde el diagnóstico de la necesidad hasta las evaluaciones de desempeño.
- Que las reglas sean a groso modo iguales para federación, estados y municipios, y que sean a groso modo iguales independientemente del sector económico al que pertenezca el proyecto.

Ing. Víctor Ortiz Ensástegui

- Se necesita una reforma constitucional para su máximo respeto. Se necesita planeación a largo plazo.

Ing. Héctor Ovalle Favela

- Si me gustaría una actualización de las leyes, pero no es lo fundamental.
- Se necesita realinear las ingenierías de las dependencias.
- Existe el IMT, el Instituto del Transporte, Servicios Técnicos, entre otros, que cuestan mucho y no hacen proyectos ejecutivos, no hacen supervisión y no hacen normas.
- Un gran adelanto es la bitácora electrónica, da transparencia. La relación entre el gobierno y los constructores es contrato y bitácora. Adiós oficios, adiós cartas.
- Compranet debería ser el cristal del gobierno, comenzó siéndolo, pero hoy tiene llaves. Compranet debería tener la historia completa de los contratos, y cualquier ciudadano, cualquier persona debería poder entrar.



Cámara Mexicana de la
Industria de la Construcción

Mtra. Mariana Campos Villaseñor

- El gobierno funciona a partir de lo que dicta la ley.
- Entre los años sesenta y ahorita, se nos cruzó la competencia política y la democracia. Por eso tenemos que ponerlo en ley, porque antes muchas cosas funcionaban sin que estuvieran escritas.
- Es momento de fortalecer las instituciones para que puedan operar en un contexto de competencia política.
- ¿Qué tanto del problema del Ramo 23 es por la competencia política? El Ramo 23 es la vía rápida, ir a la cartera toma tiempo.
- Sobre la modificación de contratos, Pemex es un caso. Ha vuelto a rehacer su planeación, tienen metodologías bastante avanzadas como el famoso método *Front End Loading*, pero se siguen modificando los contratos porque se permite.
- Se paga poco por un proyecto ejecutivo porque no necesitas tenerlo para que haya contratación y se empiece a construir. El día que se tengan candados, el día que se tengan procesos adecuados para la modificación de contratos, las cosas van a cambiar.
- Hong Kong, país número uno en calidad de infraestructura en el mundo, tiene los más estrictos procesos para la modificación de contratos.
- La mejor manera de planear es limitar la excesiva modificación de contratos.

Dr. Jorge Chávez Presa

- Es necesario explicar ¿qué es el Ramo 23?
- El Ramo 23 ha sido una de las grandes invenciones del sector público mexicano. Es una gran contribución a la programación y a la planeación, pero fundamentalmente a la estabilidad del ejercicio del presupuesto. Se llama Provisiones Económicas y Salariales
- Este Ramo se diseñó para hacer frente a los distintos riesgos y a los choques o perturbaciones macroeconómicas. Ahí se hizo el Fondo de Desastres Naturales, ahí venía el impacto del precio del petróleo, el impacto de los granos.



**Cámara Mexicana de la
Industria de la Construcción**

IV. Visión: ¿A dónde queremos llegar y qué casos internacionales de éxito podemos tomar en cuenta?

Ing. Héctor Ovalle Favela

- La visión debe ser obras que se hagan, que se proyecten bien y que se ejecuten bien. Creo que con lo que tenemos lo podemos hacer, cambiando la normatividad a la par.
- En México se pide el 10% de fianzas mínimas ¿por qué todo mundo pide sólo el 10% que es lo mínimo y no el 100% de la fianza?
- En Estados Unidos se garantiza con carta de crédito el 100% de la obra. Si el constructor no termina la obra, la aseguradora lo hace y se lo cargan al constructor.
- Con lo que tenemos podemos hacer muchas cosas, este es un ejemplo, una fianza que sea del 100% y no del 10% de la obra. Sin modificar la ley.
- Por otra parte, me piden que demuestre con factura que soy dueño de la maquinaria o que me den una carta de que puedo comprar maquinaria. Viene una empresa que no tiene nada, consigue la carta y no tiene maquinaria y no tiene nada.
- Me gustaría un México con aplicación de la ley.
- El gobierno tiene que empezar a pagarle bien a sus trabajadores. Hay personas que no se pueden jubilar porque no les alcanza para vivir con su jubilación. Es muy triste que un funcionario público que dedico su vida al servicio no pueda vivir dignamente con su jubilación.
- Mencionaba lo de la maquinaria, que me piden tenerla o tener la carta, pero no me piden que mi maquinaria tenga una cabina para proteger al operador del sol, del ruido y del polvo.

Dr. Edmundo Gamas Buentello

- Al IMEXDI, en su visión, le gustaría que hubiera un organismo como la Unidad de Inversión, pero que no sólo viera la rentabilidad social, sino que viera todos los capítulos que se tienen que llevar en un proyecto ejecutivo y que, a semejanza de otros países como Chile, Colombia o Perú, tuviera la capacidad de licitar y supervisar los proyectos. Es decir, que fuera realmente un ente de infraestructura, desconcentrado o autónomo, y que separara tanto la planeación como la ejecución, de los ciclos políticos.



**Cámara Mexicana de la
Industria de la Construcción**

- Este organismo además resguardaría los procesos, un Compranet avanzado con técnicas modernas de intercambio de información, tendría la capacidad de capacitar a los funcionarios en distintos países.

Ing. Víctor Ortiz Ensástegui

- La factibilidad es clave. La parte política debe ser deslindada de la infraestructura, de lo contrario no estamos sirviendo como infraestructura, estamos sirviendo políticamente. Utilizando los recursos públicos para satisfacer necesidades de carácter político.
- Un tema que preocupa en la infraestructura carretera y urbana, son las afectaciones. La tenencia de la tierra es un grave problema.
- Se puede tener un proyecto perfecto, con un concurso perfecto, pero si hay alguien que dice que no puedo hacer la obra, que no me puedo meter, ya paró toda la inversión e hizo que tuviera un sobre costo.
- Es un tema de falta de derecho de vía oportuno que no se cumplió, aún y cuando está en la ley que debe entregarse proyecto completo, aprobado recurso de inversión, tener el impacto ambiental y el derecho de vía liberado. Si falta uno de esos cuatro, la obra va a costar más.

Ing. Héctor Ovalle Favela

- Completamente de acuerdo, se necesita una nueva legislación donde se resuelva el problema de uso de vía.
- No una sola persona va a parar una obra que le va a servir a muchas.
- Se puede discutir el precio, pero no el bien. Tenemos que cambiar la forma de liberar el derecho de vía, que termina con la expropiación que hace el Presidente de la República.

Mtra. Mariana Campos Villaseñor

- Yo me imagino un México que puede generar un proceso de infraestructura participativo, donde haya más participación de los especialistas y actores, en donde se tenga una valoración sin importar el área de gobierno o el canal por el cual se llevó a cabo esa inversión. Vale lo mismo el dinero de la cartera que el dinero del Ramo 23, son recursos y tenemos que cuidarlos todos.
- Me imagino una propuesta que no esté fragmentada, que tenga reglas generales y reglas que se enfoquen en lo relevante, las reglas que entorpezcan o favorezcan la corrupción hay que quitarlas.
- Hay que reenfoclarlas, tener como premisa la generación de valor y el interés público.



**Cámara Mexicana de la
Industria de la Construcción**

Lic. Úrsula Carreño Colorado

- Creo que la Unidad de Inversiones ha tomado un papel muy relevante en esta administración. El año pasado fuimos reconocidos con un premio de gestión para resultados en el desarrollo, en el Sistema Nacional de Inversión Pública.
- Los criterios sobre la selección de proyectos están en la exposición de motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 y 2017. Se llegó a esto seleccionando proyectos, primero de acuerdo a su naturaleza, si están en ejecución, si eran nuevos, si eran mantenimientos sustantivos, etc. Asimismo, se revisaron variables críticas: la rentabilidad social, el impacto regional o poblacional, la parte de factibilidades técnica, legal, ambiental, social, y la parte de planeación nacional.
- Esto se hizo en el marco de la reingeniería del gasto público, a partir de esta situación macroeconómica de la baja en los precios del petróleo y de la producción de petróleo.
- Los proyectos concursan por la inversión. La Unidad de Inversiones que yo me imagino es la que estamos construyendo y debe estar en donde está, en la Secretaría de Hacienda.

Dr. Jorge Chávez Presa

- Hoy la Secretaría de Hacienda, es una Secretaría de Hacienda que nunca habíamos tenido así en la historia.
- Tuve la oportunidad de preguntarle a un gran mexicano Julio Rodolfo Moctezuma Cid, que en paz descanse, ¿qué hacían antes, cuando teníamos muy pocos recursos? (así ocurría en los 50s y en los 60s, los únicos recursos prestamos que llegaban a México de manera extranjera era la de los organismos financieros multilaterales; México no era exportador de petróleo). Él me dijo: teníamos la Secretaría de la Presidencia, que era fundamentalmente la secretaría de las inversiones públicas, de los grandes proyectos de infraestructura.
- Hoy esa Secretaría de la Presidencia no existe, ha habido discusiones de dónde está. En Estados Unidos, el Departamento del Tesoro no tiene el presupuesto ni la parte de la infraestructura. La Casa Blanca tiene la famosa Oficina de Presupuesto.
- Si hay un problema de ubicación y de concentración de facultades.



**Cámara Mexicana de la
Industria de la Construcción**

Ing. Carlos Arnulfo López López

- Suscribo dos puntos, deberíamos de tener un proceso participativo con presupuesto. Donde tengamos un banco de proyectos en los tres órdenes de gobierno.
- Debería tener bancos de proyectos de corto mediano y largo plazo, previamente revisados por expertos, pero vinculados a necesidades.
- Se necesita desvincular a los proyectos de inversión de los ciclos presupuestales.
- Un México donde existan licitaciones con igualdad de oportunidades para todos. Estamos concursando y licitando contra empresas extranjeras que no tienen todas las características para trabajar en México y subcontratan todo.
- Es fundamental promover la certificación de los profesionistas involucrados en todos los procesos. Tenemos que promover la cultura de la certificación profesional.

Ing. Víctor Ortiz Ensástegui

- Para lograr la certificación profesional también es un tema que pasa por la ley. Si seguimos teniendo la Ley General de Profesiones de 1943 va a ser muy difícil. Hemos pugnado como colegios por un cambio en dicha ley.
- Me imagino una Secretaría de Planeación y Gestión de Proyectos de Infraestructura y que la ejecución esté en manos de cada una de las cabezas de sector.

Lic. Úrsula Carreño Colorado

- Es prioritario mantener la infraestructura que ya existe. No podemos seguir construyendo si después no se puede mantener esa infraestructura.
- Nosotros le damos un valor importante a la conservación y al mantenimiento, se destinan recursos al mantenimiento sustantivo.
- No sólo se trata de conservar las carreteras federales, se trata de toda la infraestructura pública, mucho tiene que ver ahí la infraestructura social, escuelas y hospitales.
- Se ha generado mucha infraestructura que desgraciadamente no se ha podido operar y mantener al 100%.



**Cámara Mexicana de la
Industria de la Construcción**

- El esquema de asociaciones público-privadas nos está ayudando a compensar la caída en la inversión y se han autorizado proyectos de este tipo en materia de conservación y mantenimiento.
- En conservación de carreteras federales ahorita tenemos dos en construcción y dentro de lo que se anunció la semana pasada, en el bloque uno de proyectos, hay cuatro proyectos de conservación carretera y vienen otros proyectos en el bloque dos de conservación carretera, y también hay hospitales.
- Incluye la construcción, operación y mantenimiento de los hospitales, lo cual es muy importante.

Ing. Héctor Ovalle Favela

- Dice el manual de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que mantener es alimentar a una persona y conservar se refiere a la infraestructura. El término que se debe aplicar es conservar.
- El tema de las asociaciones público-privadas es un paso muy importante para la conservación de carreteras.
- El gobierno federal tiene 50 mil km de carreteras y de esas 10 mil son concesiones y esas concesiones incluyen la conservación. Esto es lo más importante para conservar las carreteras.
- Hay que invertir en la conservación alrededor de 10% anual de la inversión de la construcción de cada infraestructura.

Ing. Víctor Ortiz Ensástegui

- Se tienen que garantizar los recursos. No podemos dejar de destinarle recursos a conservación, para construir nueva infraestructura que muchas veces es menos funcional.

Lic. Úrsula Carreño Colorado

- Se hizo un cambio a la Ley de Asociaciones Público-Privadas, donde se nos permite aprobar proyectos durante todo el año. Dicha ley prevé que se tengan aprobados esos recursos en el PEF, lo cual da certidumbre a los privados. Anteriormente no existía eso.



Cámara Mexicana de la
Industria de la Construcción

V. Propuestas: ¿Cómo lograrlo?

Mtra. Mariana Campos Villaseñor

- Considero que los diagnósticos tienen que estar hechos en función del inventario de infraestructura, además de por supuesto, los indicadores de desarrollo económico y social del país. Tiene que ser un diagnóstico a largo plazo e integral.
- Se tiene que cuidar la infraestructura social.
- El diagnóstico tiene que estar integrado por un órgano autónomo del gobierno, de carácter técnico, con personal profesional en la materia que estén pendientes de los temas de las normas de construcción de los proyectos ejecutivos ampliados. Son como dijo Edmundo, una serie de aspectos que se tienen que cumplir y me parece que la figura del órgano es para aislarlo de los momentos políticos. No es la agenda del Presidente ni de un partido, es la agenda de los mexicanos.
- Se tiene que conformar un banco de información que permita optimizar la toma de decisiones.
- Se tienen que *rankear* los proyectos. Un *ranking* cuantitativo que sea visible para la sociedad, para saber cuáles son los mejores proyectos y porque se considera que cumple mejor con los criterios.
- Es muy importante pasar a la contratación con suficiente información del proyecto y con un presupuesto garantizado.
- Que tenga integridad la selección del procedimiento de contratación, así como promover la licitación pública. Los países con la mejor infraestructura tienen las mejores prácticas de integridad y de contratación pública.
- Ahora con las políticas anticorrupción, va a ser muy importante vincular las nuevas figuras anticorrupción como el Comité Coordinador y el Comité de Participación Ciudadana a los procesos de contratación de obra pública y de adquisiciones.
- Se necesita promover una competencia real y ello requiere la participación de Cofece en ciertos procedimientos de contratación.
- Se necesita un manejo de proyectos diferenciado, los de magnitud relevante, cuantiosos y complejos tienen que llevar un apoyo especial por parte de las instituciones, el día de hoy en la ley de obras todos son iguales.



**Cámara Mexicana de la
Industria de la Construcción**

- Se necesita más transparencia en todo el proceso, tenemos que hacer públicos documentos que hoy no se exige hacer público, un ejemplo son las proposiciones, una vez emitido el fallo o firmado el contrato pueden ser públicas, es una práctica internacional.
- En México no se rinde cuentas sobre la ejecución de los contratos. Se tiene que hacer pública esta información.
- No tenemos un informe ejecutivo de cómo van los contratos. Se debe rendir informes del avance financiero, de los calendarios de obra y de las auditorías internas.
- El informe de ejecución de contratos debe de entregarse al Congreso.

Dr. Edmundo Gamas Buentello

- IMEXDI se adhiere a los comentarios de México Evalúa íntegramente.
- Es muy importante empezar a estudiar fuentes alternativas de repago con respecto a los proyectos.
- Tenemos que estudiar los proyectos, en la parte de planeación, desde la fuente de repago.
- Empezar a ayudar a los municipios a mejorar sus catastros, prediales, etc. Establecer confianza y mecanismos para los pagos que hacen municipios y estados a los bancos y a los inversionistas es fundamental.
- Necesitamos empezar a instrumentar algún tipo de fideicomiso, que dé a los inversionistas internacionales la confianza de que, aunque cambie el Presidente Municipal, aunque cambie el gobernador, los pagos van a estar ahí dentro de 10 o 20 años.
- Tenemos que, tal y como lo hace la Unidad de Inversiones con la parte socioeconómica de meter filtros para ir discriminando los proyectos, lo tenemos que hacer con los proyectos ejecutivos sobre todas las variables que existen.
- También se pueden licitar los proyectos ejecutivos, se trata de un proyecto en sí mismo por lo que se podría perfectamente licitar. El sector privado tiene gente muy competente para integrarlos y se puede cobrar al ganador de la licitación para que no sea un desembolso del gobierno. Eso podría influir mucho en la calidad de proyectos.
- Compranet ha mejorado, pero últimamente requiere mucho refuerzo. Debería ser un tablero de control de los proyectos, un punto de auditoría y un portal de transparencia de los proyectos.



**Cámara Mexicana de la
Industria de la Construcción**

- Tenemos todavía muchas restricciones con respecto a inversión extranjera.
- Las leyes de obra de pública y de asociaciones público-privadas sobre todo en estados tienen cláusulas que dificultan la inversión extranjera. Eso disuade a los fondos.
- Se debe preservar el mercado único. Una de las fortalezas es ser un mercado único. Hay una tendencia muy preocupante en leyes estatales para favorecer el contenido local, que lo que está haciendo es desincentivando la inversión y la fragmentación del mercado único es algo que como país vamos a pagar muy caro.

Ing. Víctor Ortiz Ensástegui

- Insistiría en comentar que se necesita, lo que yo llamaría, un Instituto Nacional de Planeación. En el cual se aplicarán recursos para los estudios y anteproyectos necesarios y muy probablemente podríamos realizar los concursos con todo e ingeniería de detalle. De tal suerte que tú te comprometas con tu ingeniería a decir, esto es lo que vale (una autoridad lo certificaría) y vamos a construir a precio alzado o a libro abierto.
- Un tema que se hablaba era el de rescatar la ingeniería, hay gente muy capaz y valiosa que ahora no tiene un foro en el cual desenvolverse.

Ing. Carlos Arnulfo López López

- Se necesita un instituto o un órgano de planeación de la infraestructura, que cuente con la participación de la sociedad organizada.
- Instituir el banco de proyectos a los tres niveles de gobierno en el corto, mediano y largo plazo con presupuesto.
- Lanzar, impulsar y normalizar la certificación profesional de todos los involucrados en el tema de planeación de la infraestructura.
- Revisar el tema de igualdad en las licitaciones.



**Cámara Mexicana de la
Industria de la Construcción**

Lic. Úrsula Carreño Colorado

- El año pasado contratamos un estudio de ciclo del desarrollo de infraestructura. Este estudio va a dar un diagnóstico y recomendaciones en el ciclo del desarrollo de infraestructura, estamos próximos a presentarlo. Propondría implementar las recomendaciones que vienen de este estudio, es un estudio muy elaborado y son recomendaciones de corto, mediano y largo plazo en criterios específicos para todo el ciclo del desarrollo de infraestructura.
- Implementar herramientas de planeación, ejecución y seguimiento de proyectos en tiempo real, eso nos da transparencia y rendición de cuentas.
- Recientemente creamos el Comité de Seguimiento de Infraestructura en la SHCP para darle seguimiento a cada uno de los programas y proyectos de inversión que tengan una asignación presupuestal y que cumplan en tiempo y forma con los plazos establecidos para su ejecución.
- Revisar el tema de las leyes. La Ley de Obras está abierta. El tema de derechos de vía ha generado sobrecostos y sobre plazos bien importantes en los proyectos.

Ing. Héctor Ovalle Favela

- Respondiendo una pregunta del público, comento que los estudiantes deben acercarse a las empresas para hacer visitas de obra y procurar hacer residencia en las empresas porque muchas veces se quedan a laborar con nosotros.

Ing. Víctor Ortiz Ensástegui

- Los colegios a nivel nacional tienen clubes de estudiantes. Provocan que visiten, que conozcan y que se relacionen con la gente que construye, que proyecta o que supervisa en México.