

Desarrollo Efectivo de Mega-proyectos de Infraestructura: El Caso del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México

Resumen ejecutivo

El proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) responde a la necesidad de ampliar la capacidad del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM), la cual data de veinte años atrás. El objetivo de este proyecto de infraestructura, que en la actualidad es el más grande del país, es posicionar a México como un hub regional y aumentar su competitividad.

El Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V. (GACM) recibió el mandato del gobierno de México de diseñar, construir y poner en servicio el NAICM en 2020. El GACM es una empresa de participación estatal mayoritaria y forma parte de la administración pública paraestatal.

En este informe se proporciona al GACM una evaluación y análisis exhaustivos del proyecto, y se ofrecen recomendaciones en cuatro aspectos fundamentales: gobernanza, contratación pública, integridad y estrategia de comunicaciones. Se presenta también un plan de acción para atender las recomendaciones diseñadas en colaboración con el GACM, las cuales incluyen la correspondiente oficina responsable de su aplicación.

La gobernanza es de vital importancia en megaproyectos de este tipo, no solo para seguir puntualmente la programación y ceñirse al presupuesto, sino para evitar la corrupción y una gestión deficiente. El modelo de gobierno del GACM es el de una institución pública, por el contrario una estructura de corte corporativo le permitiría mejorar su eficiencia y sus ventajas operativas. La estructura orgánica del GACM se diseñó conforme a los principios de austeridad y disciplina en el gasto público. Sin embargo, afronta fuertes limitaciones de recursos humanos y de capacidades, lo que es evidente al evaluarlo en comparación con otros proyectos aeroportuarios. Un proyecto de esta magnitud exige un trabajo coordinado entre diferentes instituciones públicas y varios niveles de gobierno. Además, una buena gobernanza del NAICM requiere la participación sistemática de los actores interesados. Por ejemplo, la evaluación y gestión de riesgos deberá incluir a la sociedad civil y beneficiarse de su experiencia.

Aunque la contratación pública en proyectos de infraestructura ofrece ventajas, es una actividad muy delicada por la cantidad de recursos involucrados y por la estrecha interacción entre los ámbitos público y privado. Para que el GACM saque el máximo partido a su potencial, conviene que aproveche las oportunidades existentes para adaptar los procesos estándar a la magnitud y complejidad del proyecto.

La elección de la contratación pública como el modo de operación para el NAICM, en lugar de la asociación público-privada o la concesión, fue estratégica para dar forma a la distribución de riesgos. La contratación pública en infraestructura limita el riesgo de relaciones inviables de largo plazo con agentes económicos, basadas en

supuestos demasiado optimistas. Sin embargo, reduce la propiedad de los proveedores con el proyecto, lo que podría moderarse mediante una gestión contractual eficaz. En una segunda decisión estratégica, el GACM decidió sincronizar las principales actividades de construcción en un conjunto de 21 paquetes de contratación pública, para cumplir con un cronograma muy ambicioso. El objetivo es fomentar la participación de las empresas mexicanas, establecer normas claras desde el principio, identificar al mayor número de participantes idóneos y garantizar la transparencia. El modelo ofrece también la posibilidad de adaptar cada estrategia de contratación para satisfacer los deseos y capacidades del mercado, y brindar la mejor relación calidad/precio no solo al GACM y el gobierno mexicano, sino también a la sociedad en general. De igual forma, es crucial definir las especificaciones de las licitaciones conforme a la complejidad de las obras y los criterios de adjudicación correspondientes, y garantizar un análisis minucioso y transparente de las propuestas para lograr resultados eficientes y a la vez reforzar la confianza de la ciudadanía.

La experiencia mundial indica que los proyectos de infraestructura son especialmente vulnerables a la corrupción. La construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México no está exenta de ese riesgo. Es fundamental poner en marcha una estrategia integral para evitar la corrupción y la gestión deficiente durante las distintas etapas del proyecto. A pesar de las medidas que instituyó el gobierno mexicano a principios de 2015 para promover la integridad en el sector público y reforzar la lucha contra la corrupción, queda mucho por hacer en el GACM. De no actuar, se pone en riesgo la credibilidad y la eficacia del proyecto. Por ejemplo, el GACM podría fomentar la apertura y aumentar su cultura de integridad al establecer normas y reglas de conducta comunes, e invertir en formación y orientación. Asimismo, podría establecer políticas sobre conflictos de intereses para funcionarios públicos, licitantes y proveedores; crear condiciones para la denuncia interna de actos ilícitos; y crear herramientas y mecanismos, por ejemplo, documentos de licitación estandarizados, monitores de integridad y “señales de alerta” (banderas rojas). Además, establecer y facultar al Órgano Interno de Control ayudará a poner en claro el entorno de riesgos en el que opera el proyecto, así como a proporcionar las herramientas necesarias para protegerlo con un mapa de riesgos preciso, por ejemplo. Por último, el GACM podría aumentar la transparencia de todas sus actividades de contratación pública al publicar de manera proactiva en su página web toda la información pertinente, como la relativa a planes anuales de contratación pública, trámites de licitación (documentos de convocatoria, actas de las juntas de aclaraciones y apertura de ofertas), historial de las adjudicaciones de contratos, modificación de los contratos y quejas formales.

En vista de los posibles beneficios a largo plazo de este proyecto, deberá ser prioritario generar un amplio apoyo político y social, y eso solo puede lograrse con una estrategia de comunicación eficaz. Diseñar una comunicación robusta fortalece las bases de una buena gobernanza al promover un gobierno abierto, una mayor rendición de cuentas y la participación activa de la sociedad civil. Un defecto común en muchos proyectos es que carecen de una estrategia de comunicaciones coherente y eficaz que vincule las necesidades, expectativas y preocupaciones de los diferentes interesados en el proyecto. Los síntomas de insuficiencia de respaldo a las funciones de comunicación incluyen, además de la polémica, enfoques *ad hoc*, y falta de comunicación clara y de planeación estratégica. A diferencia de la mayoría de las dependencias del gobierno, la estructura orgánica del GACM no incluye una función de comunicación específica, y aún se requiere una estrategia integral para modificar las percepciones negativas entre varias partes interesadas.

El NAICM constituye el núcleo del plan de infraestructura de la administración actual (2012-2018) y la opinión pública está muy a favor del proyecto. Los elementos fundamentales de los megaproyectos exitosos son: un modelo adecuado de gobernanza, la gestión eficaz y eficiente de la contratación pública, las garantías de

integridad para reducir las oportunidades de corrupción, así como una estrategia de comunicaciones integral. No cumplir con los compromisos del proyecto en materia de tiempo y presupuesto implicaría enormes costos para el país. Por el contrario, su desarrollo exitoso aumentaría en gran medida la competitividad del país y el bienestar de sus ciudadanos. Los proyectos de infraestructura de gran calado como el NAICM son muy notorios y ofrecen una oportunidad única para que los gobiernos implementen un marco de gobernanza que demuestre un enfoque innovador, completamente responsable y “limpio” que optimice el gasto de los recursos públicos y beneficie al interés público.