

Austeridad e inversión privada en carreteras de México

Austerity and private investment in Mexican highways

José Enrique Mendoza Méndez¹

Resumen

La austeridad aplicada al presupuesto se expresa en recortes masivos del gasto público y el consecuente deterioro de bienes y servicios públicos. Las aún vigentes políticas del Consenso de Washington (CW), determinan que quede poco espacio para la inversión pública, en particular para los programas de inversión carretera en general, y para Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Caminos Conexos (CAPUFE) en particular. Ante la falta de recursos para la construcción y modernización de este sector, se abre la puerta para la participación de las Asociaciones Público Privadas (APP) en la red troncal, por medio de concesiones, paquetes de aprovechamiento de activos y Proyectos de Prestación de Servicios (PPS). Este esquema termina supeditando el presupuesto público a las necesidades de rentabilidad del capital monopólico financiero.

Palabras clave: gasto público, sector carretero, asociaciones público privadas.

Abstract

Austerity when applied to the budget, it expressed in massive cuts in public spending and the consequent deterioration of public goods and services. The still valid Washington Consensus policies, determine to decrease public investment, particularly for Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Caminos Conexos (CAPUFE) assets and investment programs in the rest of the road sector. To have resources for the construction and modernization of roads, the involvement of Public Private Partnerships (PPP) in the backbone, through concessions, packages asset utilization and Service Delivery Projects (SDP) is allowed. Such schemes end up subordinating public resources to the needs of profitability of the financial monopoly capital.

Keywords: government spending, road sector, public-private partnerships.

¹ Esta investigación es gracias a la beca del Conacyt para desarrollar estancia posdoctoral en la Unidad Académica de Estudios de Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas.

Introducción

En las últimas dos décadas el sector carretero mexicano ha registrado una expansión extraordinaria en la red troncal, resultado de avances en la integración comercial con América del Norte y de la rentabilización de los activos carreteros promovida desde el Estado. Sin embargo, este avance en la infraestructura carretera deja de lado las necesidades de integración regional y configura un sistema excluyente y oneroso de servicios carreteros.

El auge de las inversiones privadas en el sector carretero, se encuentra precedido de finanzas públicas rentistas al servicio del capital monopólico financiero. Éste exige a los países subordinados la austeridad, el superávit fiscal primario y un banco central que renuncie a financiar el crecimiento económico, todo ello con el objetivo de garantizar la solvencia del Estado frente a sus obligaciones financieras e impulsar un monopolio de emisión bancario privado.² En consecuencia, los gobiernos repliegan la provisión de bienes y servicios públicos, como salud, educación, asistencia social, infraestructura de transporte, energía, hidrocarburos, entre otros.

Parguez define la austeridad, como “...los recortes masivos en el gasto para ajustar a la sociedad civil a las leyes de la competencia en el mercado” (Parguez, 2013: 161), cuando ésta es aplicada al presupuesto público, restringe el crecimiento económico, afecta a los sectores más vulnerables de la población y permite la apropiación de los activos públicos.

² James Galbraith argumenta que existen dos grandes motores financieros del gasto para el crecimiento económico: la capacidad de gasto de los gobiernos y el crédito que otorgan los bancos. Ambas entidades son las únicas con el poder de crear algo de la nada. A los banqueros no les gusta el déficit fiscal porque compite con los bancos como fuente de crecimiento. (Galbraith, 2010).

Durante la financiarización,³ el gasto público alimenta la realización de nuevas fuentes de ganancia por medio de las Asociaciones Público Privadas (APP), que son esquemas de inversión altamente apalancados, en los que se enlazan los intereses de la banca global, las grandes corporaciones de la construcción e inversionistas institucionales (bancos de inversión, fondos especulativos, fondos de pensión y compañías de seguros).

Losada identifica (Losada, 2013:9) tres etapas del desmantelamiento de los servicios públicos. Primero se *deterioran* dichos servicios mediante recortes masivos del presupuesto público. Posteriormente, “...se *descapitalizan* los activos minando la confianza, su función redistributiva o la propia noción del servicio público.” Finalmente, los servicios públicos, como los servicios carreteros, la distribución y potabilización del agua o la educación, se *desmantelan* o privatizan. En el caso de las APP, éstas permiten que los servicios públicos alimenten la rentabilidad de las grandes corporaciones por medio de los contratos de largo plazo firmados por el Estado.

El objetivo de este trabajo es el análisis del gasto público destinado al sector carretero durante el periodo 2010-2015. Se sostiene que las APP están redefiniendo la dinámica del gasto público carretero, pues los gobiernos establecen contratos de largo plazo para la construcción y el mantenimiento de la red carretera y se transfieren los activos de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Caminos Conexos (CAPUFE) al capital monopólico financiero.

Este documento presenta cuatro apartados. El primer establece las

³ Fine define la financiarización “...como la acumulación intensiva y extensiva del capital ficticio, o, en otras palabras, el creciente alcance y predominio del capital sujeto a interés (Interest Bearing Capital, IBC, por sus siglas en inglés) en la acumulación del capital.” (Fine, 2012)

características de la red carretera: longitud y composición; en particular se estudia la participación de CAPUFE, organismo público descentralizado de la administración pública, encargado del patrimonio carretero. Posteriormente, se analizan los egresos públicos destinados a inversión física carretera y se pondera la participación de los programas que impulsan la construcción, modernización y mantenimiento en dicho sector. El tercer apartado define a las APP, su necesidad de recursos públicos y los riesgos implícitos en su implementación. Finalmente se analizan los modelos de inversión privada en el sector carretero, las principales corporaciones que participan en este mercado y el uso que éstas hacen de la titulación de activos.

I. Longitud, composición y características de la red carretera

La red carretera en México está compuesta por cuatro tipos de vías: i) las redes trocales, son carreteras que cruzan y conectan los estados del país, y están a cargo del gobierno federal; ii) las alimentadoras estatales, que vinculan las cabeceras municipales dentro de un estado y que conectan con la red troncal; éstas son responsabilidad de los gobiernos estatales; iii) los caminos rurales, que son vías de baja calidad que conectan comunidades alejadas, y están a cargo de los municipios; y por último, iv) las brechas mejoradas, que son caminos rústicos de tierra o pedregosos, también a cargo de las autoridades locales (Medina, 2009: 659).

Se observa (Cuadro 1) que la red nacional de carreteras alcanzó una longitud de 389,345 kilómetros (km), el 12.9% correspondió a la red troncal federal, 24%, a alimentadoras estatales, 45% a caminos rurales y el restante 17.7%, fueron brechas mejoradas.

En el periodo 2000-2014, la red carretera creció 1.3% en promedio anual. Las alimentadoras estatales y los caminos rurales tuvieron mayor dinamismo, creciendo a 2.7 y 1.2%, respectivamente, lo que refleja el esfuerzo de los gobiernos estatales y municipales por

mejorar la conectividad. La red troncal creció 0.3%, apoyada principalmente por la expansión de la inversión privada en carreteras de cuota, que crecieron a 2.6% anual, mientras que la longitud de la carretera federal libre disminuyó en 0.2% cada año.

Cuadro 1
Red carretera por tipo de camino, 1990-2014

(Kilómetros)

| Periodo | Total | Troncal federal (a+b) | Federal libre (a) | Cuota (b) | Alimentador estatal | Caminos rurales | Brechas mejoradas |
|---------|---------|-----------------------|-------------------|-----------|---------------------|-----------------|-------------------|
| 1990 | 239,235 | 47,504 | 45,743 | 1,761 | 61,108 | 97,503 | 33,120 |
| 2000 | 323,065 | 48,464 | 41,866 | 6,598 | 64,706 | 149,338 | 60,557 |
| 2010 | 371,936 | 48,972 | 40,575 | 8,397 | 79,264 | 169,354 | 74,346 |
| 2011 | 374,262 | 49,102 | 40,643 | 8,459 | 80,774 | 169,072 | 75,314 |
| 2012 | 377,660 | 49,652 | 40,752 | 8,900 | 83,982 | 169,429 | 74,597 |
| 2013 | 378,923 | 49,986 | 40,812 | 9,174 | 85,076 | 169,311 | 74,550 |
| 2014 | 389,345 | 50,241 | 40,784 | 9,457 | 93,521 | 175,775 | 69,808 |

Fuente: Datos de la SCT, Carpeta de Indicadores.

Estos datos reflejan una transformación importante en el sector, debido a que la expansión de la red troncal federal ha descansado en inversiones privadas, primero con la privatización del sector realizada a finales de los años ochenta, y después por el impulso a las APP desde el año 2003. Estos esquemas han abierto la puerta a grandes corporaciones de la construcción, principalmente capitales nacionales, con financiamiento de bancos globales e inversionistas institucionales.⁴

Para evaluar la calidad de la red carretera se analizan los

⁴ Según datos del Banco Mundial, entre 1990 y 2015, el 38% de las inversiones APP en México estuvieron dirigidos al sector carretero. (Private Participation in Infrastructure (PPI) Database, Banco Mundial).

indicadores de la superficie de rodamiento. En 2015, la red carretera estaba constituida en 47.5% por vías pavimentadas que corresponden en mayor medida a la red federal y alimentadoras estatales. El resto eran vías que no contaban con las condiciones aptas para un uso intenso del transporte de carga y de pasajeros: revestimiento 46.6%, brechas mejoradas 3.6% y terracerías 2.1%.

En cuanto a la red pavimentada, de los 155, 239 km registrados en 2015, el 90.2% eran de dos carriles y el restante 9.8%, era de cuatro carriles. Desde el año 2000 las vías asfaltadas crecieron en su longitud a una tasa promedio de 2.6% anual.

A pesar de la creciente importancia de grandes corporaciones de la construcción, nacionales y extranjeras, en la provisión de servicios carreteros en la red troncal, CAPUFE continúa teniendo un papel primordial.

En 2014, la longitud de la red de cuota propiedad de la paraestatal ascendió a 3,870 km, lo que significó un repliegue de 1.4% cada año, con relación al kilometraje registrado en el año 2000. El 94.2% de los caminos corresponden al Fondo Nacional de Infraestructura (FNI) (operados y conservados por CAPUFE en base a contrato de prestación de servicios), el 3.6% son contratados (concesionados a terceros) y el 2% son propios (concesionados a CAPUFE).

Además, CAPUFE cuenta con 16,407 metros de puentes, de los cuales el 52.5% son propios, el 44.2% pertenece al FNI y el resto, se edificaron mediante contratos.

En 2012 CAPUFE conservaba la propiedad del 45% de la Red Federal de Autopistas de Cuota y el 75% de la Red de Puentes de Cuota. También, en ese mismo año, registró un aforo en su infraestructura de 1.2 millones de cruces diarios (440 millones anuales) y una recaudación 29 mil millones de pesos (mmdp)

anuales (CAPUFE, 2012).

Se observa el proceso de desincorporación de activos de la empresa paraestatal y del FNI (Cuadro 2), resultado de las concesiones de carreteras otorgadas por el gobierno federal. Por ejemplo, la variación registrada entre 2012 y 2013 en caminos propios, se debe a que el libramiento Sur II de Reynosa pasó a formar parte de la red FNI. Asimismo, la caída en la red de caminos del FNI, registrada entre 2010 y 2011, se debe a la desincorporación de la Autopista Guadalajara-Tepic.

Cuadro 2
Longitud de la red de cuota responsabilidad de CAPUFE, 2000-2010
(Kilómetros)

| Año | Total | Propios | Contratados | FNI a/ |
|------|-------|---------|-------------|--------|
| 2000 | 4,715 | 1,226 | 579 | 2,910 |
| 2010 | 4,128 | 121 | 250 | 3,657 |
| 2011 | 4,069 | 77 | 308 | 3,684 |
| 2012 | 3,795 | 83 | 162 | 3,550 |
| 2013 | 3,864 | 77 | 162 | 3,625 |
| 2014 | 3,870 | 77 | 141 | 3,652 |

Fuente: Carpeta de indicadores, SCT, agosto de 2015.

a/ FNI Fondo Nacional de Infraestructura, sustituye al Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC) a partir de febrero 2008.

En cuanto a su configuración espacial, se sostiene que la red carretera mexicana está constituida por “...ejes longitudinales (norte-sur) que confluyen en la Ciudad de México. Predominan los ejes que parten de la capital hacia el norte del país, mientras que el sur está escasamente comunicado.” (Medina, 2009: 659).

Asimismo, Camarena afirma que se ha dado un impulso histórico a la red carretera durante la última década, que “...ha posibilitado

cerrar circuitos, enlazar corredores urbanos y regionales, conectar transversalmente las costas del Pacífico y del golfo de México y unir los pasos fronterizos del norte y sur del país, sobre todo porque con la reducción de costos, tiempos y distancias de recorridos se comunican más rápidamente los grandes centros de comercio, localizados en ciudades, puertos y regiones...” (Camarena, 2014). El problema, según esta investigadora, es que dicha expansión del transporte y la circulación, responde a las necesidades de integración comercial con América del Norte, pero profundiza las asimetrías espaciales y las desigualdades socioeconómicas.

En términos de la competitividad de la red carretera mexicana, según datos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), en 2012 se transportaron 233.5 mil millones de toneladas (mmt) por km en las vías carreteras mexicanas, mientras que en Alemania se movilizaban 307.1 mmt y en Canadá, 143 mmt. En ese mismo año, el transporte de pasajeros mexicano fue de 480.7 mil millones de pasajeros (mmp) por km, mientras que Estados Unidos y Alemania, alcanzaron un nivel de 5,116.8 y 972.3 mmp, respectivamente.

II. El presupuesto público destinado al sector carretero

Con las características físicas de la red carretera nacional, se tiene un mejor acercamiento al ejercicio de los recursos públicos destinados al sector. Para ello, primero se analiza el gasto público por clasificación económica y posteriormente, se aborda la participación de la inversión física por sectores de infraestructura, destacando los programas dirigidos al sector carretero.

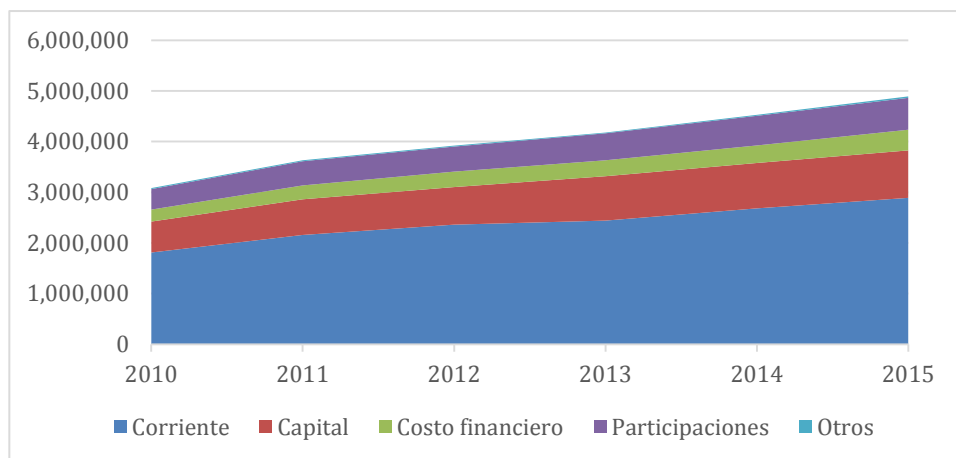
En 2015, el gasto público ascendió a 4,892.8 mmdp, equivalente al 25.0% del Producto Interno Bruto (PIB), mientras que el promedio en América Latina fue de 30% del PIB. Con respecto a 2010 esta cifra representa un crecimiento promedio de 4.3% anual,

descontando la inflación.

Se presenta la clasificación por objeto de gasto en el periodo 2010-2015 (Gráfica 1). En primer lugar, se observa que el principal componente es el gasto corriente, que representa 60 de cada 100 pesos del gasto público (15% del PIB). A su vez, estos recursos (100%) se destinan hacia Servicios Personales (38.9%), Subsidios y Transferencias (22.9%), Materiales y Suministros (10.1%), Servicios Generales (25.3%) y otros gastos de operación (2.1%). En segundo lugar, tenemos el gasto de capital, que representa casi 20 de cada 100 pesos de los egresos públicos (5% del PIB). Finalmente, los otros dos componentes principales son las Participaciones y el Costo Financiero de la Deuda, que representan respectivamente 12.8% (3.3% del PIB) y 7.8% (2.0% del PIB).

Gráfica 1

**Gasto público presupuestario por principales componentes
(2010-2015 a precios corrientes)**



Fuente: Elaborado con datos de la SHCP e INEGI.

Antes de abordar el tema de los recursos públicos destinados al sector carretero, primero se revisa cuál la importancia que tiene la inversión pública en infraestructura.

La infraestructura económica se refiere a "...las estructuras

técnicas, equipos, instalaciones duraderas y servicios que proporcionan y son utilizados en la producción económica y de los hogares.” (Ayala, 2001:434). La inversión pública en infraestructura incide sobre el crecimiento y el desarrollo económico: disminuyendo los costos de producción, elevando la productividad y rentabilidad de las empresas, alentando la inversión privada y promoviendo mayor integración regional.

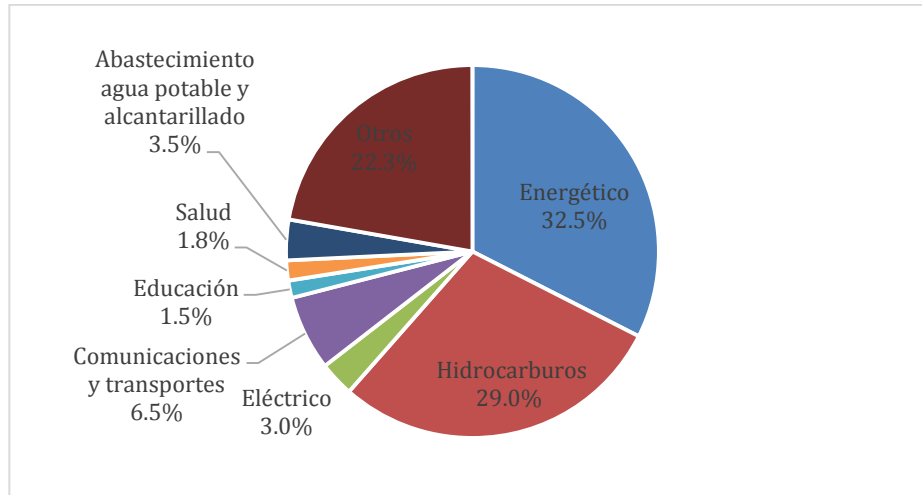
Por sus características, la generación de infraestructura es una actividad que ha sido asignada al Estado. El gasto en este tipo de bienes es de larga maduración, al igual que la recuperación de la inversión. Además, los mismos requieren de un alto monto de capital y un elevado nivel de riesgo (por los costos de construcción no previstos y debido a la incertidumbre sobre el nivel demanda) y en ellos prevalece un desacoplamiento a través del tiempo entre costos e ingresos que generan. (Serebrisky et al, 2015: 17)

Según el Clasificador por Objeto de Gasto para la Administración Pública Federal, la inversión pública se define como “las asignaciones destinadas a obras por contrato y proyectos productivos acciones de fomento. Incluye los gastos en estudios de pre-inversión y preparación del proyecto” (CEFP, 2014: 24). En 1981 la inversión en infraestructura en México ascendía a 2.44% del PIB y todos los recursos provenían del sector público (Calderón y Servén, 2010: 51).

Para 2013, según datos de la CEPAL, la inversión en infraestructura en México ascendía a 22,674.9 millones de dólares, es decir, el 1.9% del PIB. De estos recursos, cerca del 40% provenían del sector privado. En ese mismo año, Chile y Brasil registraron una inversión en ese rubro de 4.54% y 2.67% del PIB, respectivamente.

La Gráfica 2 presenta la inversión presupuestaria física por sectores de inversión. La inversión pública se ha concentrado en los sectores de energía, hidrocarburos, y comunicaciones y transportes, que representan el 2.1%, el 1.9% y el 0.5% con relación al PIB, respectivamente.

Gráfica 2
Inversión física presupuestaria, 2010-2015
 (Participación porcentual)



Fuente: Elaborado con datos de la SHCP e INEGI.

La inversión pública federal en infraestructura carretera que ascendió a 64,360.9 millones de pesos en 2015, lo que representó el 0.5% del PIB (Cuadro 3).

En el periodo 2010-2015, la inversión física pública federal en infraestructura carretera estuvo dirigida en 94.8% a la red federal (construcción y modernización, mantenimiento y caminos rurales) y 5.2% a la red de autopistas (recursos destinados a CAPUFE).

En ese mismo periodo, la inversión pública en infraestructura carretera, registra una caída de 1.9% cada año, en términos reales. También, los recursos destinados la red federal caen en un 2.4% anual, mientras los recursos destinados a la red de autopistas se incrementan en promedio 6.6% (Gráfica 3).

Cuadro 3

Inversión física pública federal en infraestructura carretera (2010-2015 1/) (Millones de pesos a precios de 2008)

| Años | Total | Red Federal 2/ | | | | | Red de autopistas 3/ | | |
|--------|----------|----------------|------------------------------|---------------|-----------------|-----------------------------|----------------------|---------------|-------------------|
| | | Total | Construcción y modernización | Mantenimiento | Caminos rurales | Programa de empleo temporal | Total | Mantenimiento | Otras inversiones |
| 2010 | 55,252.9 | 52,837.6 | 28,088.6 | 10,001.9 | 13,229.1 | 1,518.00 | 2,415.3 | 2,404.9 | 10.4 |
| 2011 | 54,955.6 | 51,820.8 | 31,107.6 | 9,344.7 | 10,038.5 | 1,330.00 | 3,134.8 | 3,120.4 | 14.5 |
| 2012 | 52,826.3 | 50,011.3 | 27,555.1 | 9,062.2 | 12,105.5 | 1,288.50 | 2,815.7 | 2,793.7 | 21.3 |
| 2013 | 54,043.0 | 51,812.0 | 23,926.0 | 13,396.0 | 13,390.2 | 1,099.80 | 2,231.1 | 2,144.6 | 86.5 |
| 2014P/ | 55,001.0 | 52,304.4 | 24,956.4 | 13,150.4 | 12,844.4 | 1,353.20 | 2,696.6 | 2,696.6 | 0.0 |
| 2015P/ | 50,101.6 | 46,771.0 | 25,178.8 | 9,052.2 | 11,159.2 | 1,380.80 | 3,330.6 | 3,330.6 | 0.0 |

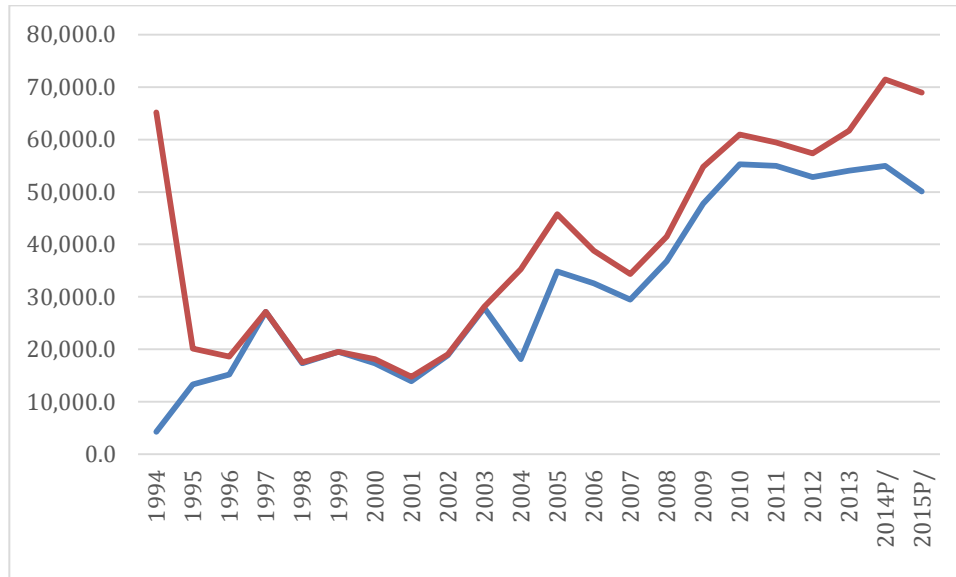
Fuente: Elaborado con datos de Peña, Enrique (2016), Cuarto Informe de Gobierno, 2015-2016. Anexo Estadístico, p. 554.

1/ Incluye gasto directo de la SCT, transferencias a Centros SCT, gobiernos de los estados y municipios, así como recursos propios de los organismos y empresas de control presupuestario directo e indirecto.

2/ Incluye recursos destinados a trabajos de emergencias y servicios a la obra.

3/ Se refiere a los recursos propios canalizados por CAPUFE. A partir de 2008, se incluyen recursos para la conservación de autopistas concesionadas al Fondo Nacional de Infraestructura. A partir de 2008 no se han ejercido inversiones en este organismo para la construcción y modernización de carreteras.

Gráfica 3
Inversión física pública federal y privada en infraestructura carretera
(1994-2015)
(Millones de pesos a precios de 2008)



Fuente: Elaborado con datos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes e INEGI.

Para tener un acercamiento preciso del gasto carretero, se analizan los recursos canalizados por el Gobierno Federal a los Programas Presupuestarios de Proyectos de Inversión en el ramo 09 Comunicaciones y Transportes. El Cuadro 4 presenta los principales programas dirigidos a la infraestructura carretera. En 2014, la suma estos recursos alcanzó 52,373.3 millones de pesos, que en términos reales representó un recorte de 1.9% promedio anual con relación a 2010. Estos recursos representaron el 44% del presupuesto destinado a la SCT.

Los programas presupuestarios K032 y K035 están dirigidos a la conservación y reconstrucción de la red carretera federal libre de peaje, y que es ampliada en la construcción de nuevos ramos por el programa K003, al mismo tiempo que los programas G003 (Supervisión, regulación, inspección, verificación y servicios

administrativos de construcción y conservación de carreteras) y el G009 (Supervisión, inspección y verificación de conservación de carreteras), hacen posibles estas funciones (INAP-SCT, 2012_a: 11).

Cuadro 4
Programas presupuestarios de proyectos de inversión carretera
Ramo 09 (Comunicaciones y Transportes)
Millones de pesos a precios de 2008

| Año | K003 Proyectos de Infraestructura Económica de Carreteras | K031 Proyectos de Infraestructura Económica de Carreteras Alimentadoras y Caminos Rurales | K032 Reconstrucción y Conservación de Carreteras | K037 Conservación de Infraestructura de Caminos Rurales y Carreteras Alimentadoras | Total Programas | Ramo 09 del PEF |
|------|---|--|---|---|--------------------|--------------------|
| 2010 | 21,340.1 | 14,109.0 | 7,946.7 | 465.0 | 46,231.7 | 74,193.2 |
| 2011 | 23,485.3 | 12,433.6 | 8,467.9 | 534.1 | 46,335.9 | 75,873.3 |
| 2012 | 20,131.2 | 11,376.6 | 7,372.8 | 1,896.2 | 40,507.9 | 72,738.0 |
| 2013 | 18,950.0 | 10,807.0 | 10,834.8 | 1,762.4 | 42,350.2 | 72,091.6 |
| 2014 | 18,348.6 | 11,719.3 | 11,925.6 | 3,040.2 | 41,993.5 | 95,281.2 |

Fuente: Presupuesto por ramos administrativos, SHCP, varios números.

En cuanto al programa K031, Proyectos de infraestructura económica de carreteras alimentadoras y caminos rurales, está dirigido a complementar los recursos que los gobiernos estatales destinan para la atención de las redes rurales y alimentadoras a su cargo (Instituto Nacional de Administración Pública-SCT, 2012_b: 03). En el periodo 2010-2014, los recursos de este programa se redujeron a una tasa promedio de 3.6% anual, en términos reales.

III. Asociaciones Público Privadas y dinámica del gasto público

Para entender la dinámica del gasto público destinado al sector carretero, se analiza el papel que han tenido las Asociaciones Público Privadas (APP) para impulsar la generación de autopistas

de cuota y promover el mantenimiento de la red troncal por medio de los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS).

Las APP son “...una cooperación sostenible entre los actores públicos y privados, en el que son desarrollados productos y servicios conjuntos y en el cual los riesgos, costos y ganancias son compartidos.” (Klijn, 2010: 68). El término APP describe una amplia variedad de esquemas y modalidades que utiliza el sector privado, las principales son: i) construye, posee y opera (CPO) un activo sin la obligación de transferir su propiedad al gobierno; ii) compra o arrienda un activo público existente, lo renueva o moderniza y/o expande, y opera (CCO), también sin la obligación de transferir su propiedad al gobierno; y iii) por último, diseña, construye, opera y después lo transfiere al gobierno (COT).

Por medio de las APP el gobierno puede ahorrarse en el presente la inversión en carreteras, pero tiene que ceder las cuotas de peaje de las carreteras o comprometer su presupuesto en el largo plazo con los PPS. El gasto público que los gobiernos no ejercen en el presente es igual a la corriente de ingresos públicos futuros a la que renuncian al ceder el activo público o comprometerse en su conservación.

Las inversiones privadas en APP requieren de un amplio apoyo gubernamental: exenciones de impuestos, financiamiento, garantías, participación en el capital de riesgo, asegurar los derechos sobre la tierra y la creación de entidades de regulación independientes, entre otros. También necesitan una estructura tarifaria favorable, en la que pueden influir el volumen de usuarios, el rendimiento, el tipo de cambio y los niveles inflacionarios.

Shaoul (2010) destaca la importancia de distinguir entre el financiamiento y el fondeo de las APP: aunque el financiamiento del gasto de capital proviene principalmente del sector privado, el fondeo para los servicios puede originarse, tanto del sector público como de los usuarios. En el caso específico del transporte, la

demanda puede ser alta en rutas individuales, pero inadecuada para la red en general, como sucede con el sector de autopistas. Mientras que las rutas con alto volumen pueden reembolsarse en un periodo relativamente corto, las realidades políticas podrían dictar un bajo número de usuarios o extender el peaje por un periodo más prolongado. Cuando los flujos de tráfico son menores a lo previsto, trenes, carreteras y puentes, funcionarán por debajo de su capacidad, haciendo difícil su fondeo, necesitando alguna combinación de mayores tarifas, subvenciones de capital y subsidios públicos (Shaoul, 2010: 549).

El mismo Fondo Monetario Internacional (FMI), uno de los principales promotores de las APP, advierte sobre el riesgo de que sean implementadas para eludir el control de gastos y mover la inversión pública fuera del presupuesto y la deuda fuera del balance del gobierno. Además, el gobierno conserva la mayor parte del riesgo y se enfrenta a costos fiscales potencialmente grandes (FMI, 2010: 03).

IV. Modelos de participación privada en el sector carretero

Durante el sexenio de Carlos Salinas se concesionaron 52 autopistas, casi 5,000 kilómetros de la red carretera federal con una vigencia de hasta 50 años. Posteriormente, ante los problemas financieros que enfrentaban las empresas concesionarias se decidió rescatar 23 de las autopistas concesionadas, asumiéndose un adeudo de 57.7 mil millones de pesos (mmp) (36.6 mmp de deuda bancaria por el Programa de Rescate Carretero y 21.1 mmp para el pago de Pagarés de Indemnización de Carreteras PIC's) (CEFP, 2007).

En julio de 1997 se creó el Fideicomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC) en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras). En un inicio este fideicomiso tenía como objetivo la indemnización de los concesionarios, la administración de los recursos provenientes de

los caminos, puentes y autopistas rescatados, así como la emisión de títulos de crédito para solventar las obligaciones del rescate carretero.

En 2002 las autoridades gubernamentales autorizaron que el FARAC pudiera realizar operaciones de reporto y préstamo de valores con los Certificados Bursátiles de Indemnización Carretera, emitidos por Banobras en su carácter de fiduciario. Posteriormente, fueron trasladados de CAPUFE al FARAC, 26 tramos carreteros, considerados como las autopistas más redituables, no incluidos en el decreto original de 1997.

El costo total del rescate financiero de FARAC pasó de 57.7 mmp en 1997 a 140.8 mmp en 2009. Esto significó que los requerimientos financieros de FARAC ascendieron a 7.0 mmp en promedio anual.

Desde el inicio de la década pasada la SCT es la institución encargada de crear, implementar y regular a las APP, a través de tres esquemas: i) las concesiones, ii) los proyectos de prestación de servicios, y iii) el aprovechamiento de activos.

En el modelo de concesiones carreteras, éstas son otorgadas bajo una licitación pública y pueden requerir la participación o no de recursos públicos. Además, se entregan según la norma, a la empresa que ofrezca la mayor contraprestación a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). Las concesiones se otorgan hasta por un plazo de 30 años y es la propia SCT la que fija las tarifas medias máximas y la regla para su actualización. Cuando son requeridos fondos público, estos se otorgan a través del Fondo Nacional de Infraestructura (Fonadin). El gobierno se compromete a efectuar, en su caso, una aportación subordinada para cubrir el servicio de la deuda. El riesgo en temas de caso fortuito y fuerza mayor son solventados a través de seguros y de un fondo contingente establecido por el mismo Fonadin (SCT, 2010).

Los PPS carreteros son contratos otorgados que aseguran al concesionario el derecho de que se le adjudique el contrato de prestación de servicios, con un plazo de contratación de 15 a 20 años. Bajo esta APP, la SCT y una empresa privada se asocian para diseñar, financiar, construir, mantener y operar una carretera. La empresa privada realiza la prestación de servicios a cambio de pagos periódicos trimestrales. Una vez terminada la construcción, la carretera modernizada sigue operando como vía libre de peaje. En el caso de que se trató de autopistas de cuota, el pago periódico se realiza mediante una combinación de tarifas y recursos presupuestales (SCT, 2010).

Actualmente, ante los recortes presupuestales profundizados en 2016, la SCT está licitando contratos plurianuales para el mantenimiento y rehabilitación de carreteras libres de cuota. Esta es la primera vez que se utilizaran las APP para el mantenimiento de carreteras federales.⁵

Por otro lado, el modelo de aprovechamiento de activos consiste en que Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y SCT acuerdan desincorporar activos carreteros de la red del Fonadin a cambio del pago de una indemnización o por la integración por parte de la SCT de paquetes conformados por la red Fonadin y por nuevas autopistas de cuota. La SCT concede al sector privado estos paquetes y obtiene una contraprestación con la que paga al Fonadin. El concesionario opera, conserva y explota los activos en cuestión, así como construye y posteriormente explota las nuevas

⁵ El 19 de julio de 2016 la SCT anunció dos licitaciones para el mantenimiento de carreteras libres de cuota: la Carretera Federal 57, en el tramo que va de Santiago de Querétaro a San Luis Potosí (157 kilómetros a rehabilitar); y la Carretera Federal 180, en el tramo que conecta Coatzacoalcos, Veracruz, con Villahermosa, Tabasco (135 kilómetros). En el primer proyecto la licitación incluye un contrato por dos años para la modernización de la carretera y 8 más para su mantenimiento integral. También se tiene programado licitar el mantenimiento de las carreteras Texcoco-Zacatepec, Saltillo-Monterrey-Nuevo Laredo, Pirámides-Tulancingo-Puebla y Matehuala-Saltillo. (El Economista, 15 de agosto de 2016), consultado el 3 de octubre de 2015.

<http://eleconomista.com.mx/industrias/2016/08/15/sct-apuesta-las-app-ante-recortes-presupuestales>.

autopistas que forman parte del paquete (SCT, 2010).

Casi todas las empresas que se encontraban dentro del FARAC han sido licitadas dentro de los proyectos de aprovechamiento de activos.

Se pueden observar (Cuadro 5) algunos ejemplos de los proyectos APP impulsados por el gobierno federal.

Cuadro 5

Algunos ejemplos de proyectos APP carreteros promovidos por el Gobierno Federal

| | |
|--|--|
| Proyectos Federales de Concesión de Carreteras y Puentes internacionales | Puente Internacional de San Luis Río Colorado Libramiento de Mexicali Autopista Tepic - Villa Unión Libramiento de Irapuato Autopista Morelia - Salamanca Libramiento de Matehuala Libramiento de Tecpan Autopista Arriaga - Ocozocoautla |
| Paquetes Federales de Aprovechamiento de Activos | Paquete 1: Autopista Guadalajara - Zapotlanejo (26 km) Autopista Zapotlanejo - Lagos de Moreno (118 km) Autopista León – Aguascalientes (103 km) Auto. Maravatío - Zapotlanejo (309 km) Paquete 2: Autopista San José del Cabo (20.2) Autopista Culiacán - Mazatlán (185.1) Autopista Guadalajara - Tepic (168.6 km) |
| Proyectos Federales de | Carretera Irapuato - La Piedad |

| | |
|-------------------------|--|
| Prestación de Servicios | Carretera Nueva Italia - Apatzingán Carretera Querétaro - Irapuato Carretera-Río Verde - Cd. Valles Carretera Nuevo Necaxa -Tihuatlán |
|-------------------------|--|

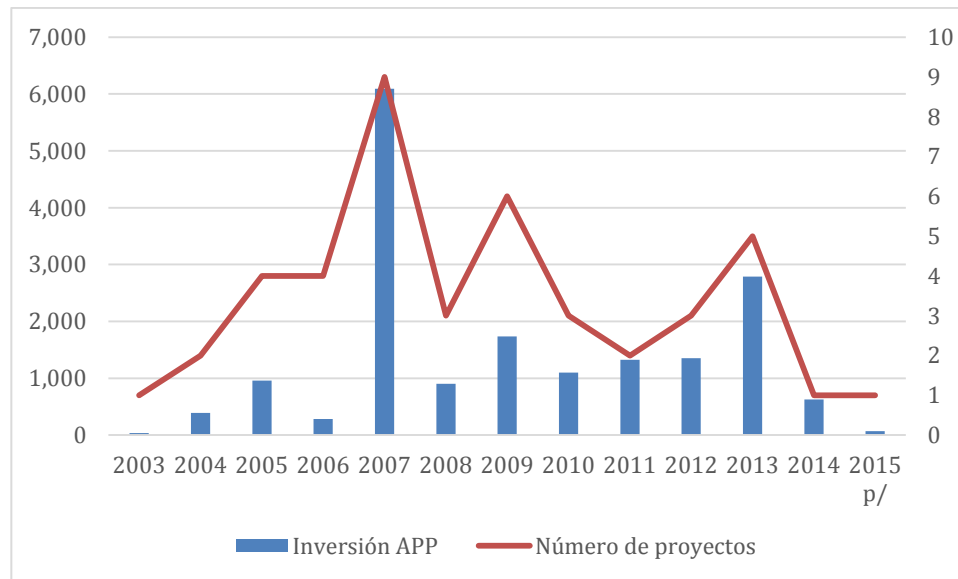
Fuente: Elaboración con datos de la SC T y Programa para el impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos (PIAPPEM), <http://www.piappem.org/>

Actualmente, el Plan Nacional de Infraestructura (PNI) 2014-2018 tiene como meta, utilizando los esquemas de operación de carreteras antes referidos, que cerca del 60% de la inversión en comunicaciones y transporte, sean de origen privado (Presidencia de la República, 2014).

También el PNI establece como meta la construcción y modernización de 80 carreteras federales, con una inversión superior a los 87 mmp y una extensión superior a los 4,000 km. En caminos rurales y conservación de carreteras se requerirá una inversión de 64.680 y 81.000 mmp, respectivamente (SCT, 2015: 05).

Se presentan la inversión y número de proyectos APP en el sector carretero (Gráfica 4). De 2003 a 2015 se han realizado 44 proyectos APP en el sector carretero, con una inversión de 17, 673.7 millones de dólares (md). El periodo más dinámico fue entre 2006 y 2012, cuando se recibió una inversión de 12,797.3 md. En contraste, en los primeros 3 años de la actual administración (2013-2015), se registra una inversión de 3,489.3 md. Cabe mencionar, que la crisis del sector carretero de principios de los noventa canceló las inversiones privadas en ese sector, entre 1996 y 2003.

Gráfica 4
Inversión APP en el sector carretero, 2003-2015
Millones de dólares y proyectos



Fuente: Elaborado con datos de Private Participation in Infrastructure (PPI) Database, Banco Mundial

Por medio de las APP se ha consolidado un mercado de autopistas de cuota, en el que participan grandes empresas de la construcción como Promotora y Operadora de Infraestructura (Pinfra), Ingenieros Civiles y Asociados (ICA), Impulsora del Desarrollo y el Empleo en América Latina (IDEAL), Obrascón Huarte Lain (OHL México), Compañía Contratista Nacional (Coconal), Grupo Carso, Grupo Azvi, Compañía Española de Financiación del Desarrollo, Grupo Omega, entre otras, con el financiamiento de la banca global y los inversionistas institucionales.

Según Shaoul, el problema del financiamiento es muy importante en los proyectos APP, dado que resulta más alto el costo para el sector público usar los fondos de los intermediarios financieros privados, que deuda pública. Este alto costo del financiamiento privado es particularmente importante en el contexto de las

carreteras y puentes, donde el capital en relación a los costos de operación, es relativamente alto. Para justificar esta diferencia, los promotores de estos esquemas, afirman que, supuestamente, se obtiene un mayor *Valor por Dinero* (VfM, por sus siglas en inglés), es decir, una mayor eficiencia e innovación del sector privado en la producción de bienes públicos (Shaoul, 2010:550).

En el caso de las carreteras mexicanas, los concesionarios disponen del apoyo de distintos fondos públicos que promueven las inversiones en infraestructura, como el Fondo Nacional de Infraestructura (Fonadin), creado por el BANOBRAS en 2008, con fondos pertenecientes al FARAC y el Fondo de Inversión en Infraestructura (FINFRA) y cuyo objetivo principal consiste en proporcionar deuda subordinada, garantizar ciertos riesgos relacionados con los proyectos y, en algunos casos, aportar capital para obras de infraestructura.

Del mismo modo, los inversionistas privados hacen uso de la titulación de activos para garantizar el rendimiento de sus proyectos. La titulación de activos públicos para la generación de infraestructura consolida nuevas fuentes de ganancia para el capital monopólico financiero, con soporte en los ingresos de los contribuyentes, genera rigidez presupuestal y somete las operaciones gubernamentales dentro de la lógica de la “creación de valor” en el corto plazo, que rige a las grandes corporaciones (Mendoza, 2015: 267).

Shaoul (2010) sostiene que las reivindicaciones gubernamentales acerca del valor del financiamiento privado, ignoran las demandas competitivas de numerosos accionistas y las características de los proyectos de transporte: la naturaleza altamente intensiva en capital de los bienes públicos, que determina que sea imposible obtener el retorno sobre el capital que requieren los mercados accionarios, sin afectar a los contribuyentes o a los usuarios. El gobierno resuelve este conflicto a favor de los bancos y las corporaciones, procurado -vía el mantra de la transferencia del

riesgo y del valor del dinero- hacer que el problema de distribución sea invisible (Shaoul, 2010:565).

Finalmente, se puede observar que a pesar del fuerte impulso a la inversión privada en el sector carretero, estos proyectos siguen dependiendo en gran medida de un presupuesto público declinante y que cada vez concentra más el ingreso.⁶

A manera de conclusión

La red carretera nacional enfrenta importantes retos, tanto en su crecimiento como en su calidad y capacidad para integrar las regiones, y permitir el adecuado traslado de pasajeros y mercancías. Por mencionar algunos datos, en 2014 se alcanzó una longitud 389,345 km, de los cuáles solo el 40% se encuentran pavimentados, lo que corresponde básicamente a la red troncal y las alimentadoras estatales.

La aplicación de los principios de equilibrio y austeridad presupuestaria, han deteriorado los niveles de inversión pública destinados al sector carretero, estos apenas representa el 0.5% del PIB entre 2010 y 2015. En ese mismo periodo, la inversión física pública del sector se redujo a una tasa de 1.9% anual, afectando principalmente los fondos destinados a la construcción de la red federal y las alimentadoras estatales.

El recorte del gasto afecta principalmente a los programas K003, Proyectos de Infraestructura Económica de Carreteras y K031,

⁶ En 2012, el Índice de Gini en los países de la OCDE, después de descontar el efecto de los impuestos y las transferencias, pasó de 0.476 a 0.282, es decir, las finanzas públicas permitieron que mejorara la distribución del ingreso en 40.7%. En México, durante ese mismo año, el índice pasó de 0.5 a 0.45, lo que representa una mejora de tan sólo el 10%. Esto puede ser expresión de una estructura regresiva del impuesto o de un gasto público que se concentra cada vez más en las grandes corporaciones.

Proyectos de Infraestructura Económica de Carreteras Alimentadoras y Caminos Rurales, mientras crecen los recursos destinados al Programa K032, Reconstrucción y Conservación de Carreteras, y K037, Conservación de Infraestructura de Caminos Rurales y Carreteras Alimentadoras. Lo cual confirma que la prioridad en el gasto carretero se encuentra en los proyectos PPS o de los recientemente impulsados contratos plurianuales de mantenimiento y rehabilitación de la red federal libre de cuota.

Entonces, se cumplen las tres etapas que menciona Losada (2013). En primer lugar, se recorta el presupuesto destinado a CAPUFE. Posteriormente, las carreteras quedan en pésimas condiciones, con necesidad de reparación o rehabilitación y múltiples quejas de los usuarios, deslegitimando la propiedad estatal de las mismas. Por último, se realiza la desincorporación de los activos, por medio de las Concesiones, los Paquetes de Aprovechamiento de Activos y los PPS, trasladando las autopistas más rentables a corporaciones privadas por plazos de 25, 30 o más años. La nueva modalidad en el proceso de privatización de las carreteras, es el establecimiento de contratos plurianuales con CAPUFE, para el mantenimiento y rehabilitación de las carreteras libres de cuota, anunciada en julio de 2016.

Por lo tanto, la falta de gasto público ha abierto la puerta para aplicación de esquemas de APP que atienden a la parte más lucrativa de la red carretera: las autopistas de la red troncal. En 2015, las inversiones privadas aportaron el 27.3% de la inversión física carretera.

Las APP se han convertido en un nuevo nicho de mercado con garantía estatal, que genera distintas fuentes de ganancia: en el diseño, financiamiento, construcción, emisión de títulos, calificación de las emisiones, manejo del riesgo, y operación de los proyectos. Los antiguos monopolios públicos son sustituidos por oligopolios privados, que obtiene una concesión de largo plazo y que además dan liquidez y profundidad a los mercados financieros,

por medio de las titulaciones.

La administración y operación de las concesiones de carreteras constituyen una pieza fundamental para estabilizar los ingresos de las corporaciones de la construcción. Queda como tarea pendiente indagar sobre la calidad de los servicios y la competitividad de las tarifas que proporcionan los inversionistas privados en el sector carretero.

Resulta primordial recordar que en los proyectos de infraestructura hay una gran cantidad de recursos públicos y que los gobiernos están dispuestos a hipotecar distintas fuentes de ingresos públicos con tal mantener el poder.

El problema básico es determinar quién asume los riesgos y si la rentabilidad de estos proyectos, altamente apalancados, soporta escenarios económicos de alta volatilidad en el tipo de cambio, combinados con estancamiento de la demanda, derivada del bajo poder adquisitivo de grandes segmentos de la población mexicana. También si los gobiernos siguen dispuestos a asumir los altos costos del financiamiento privado para generar obras de infraestructura.

Finalmente, como eje de las transformaciones en el sector carretero, se encuentran las funciones que asume el gasto público en la formación de la ganancia durante la financiarización. Por un parte, alimenta el rentismo financiero, sosteniendo un creciente endeudamiento público que mantiene la rentabilidad de los activos financieros. Por otro lado, se aplica bajo los principios de la austeridad presupuestaria, lo que permite disminuir los costos de reproducción de la fuerza de trabajo (desmantelando el Estado de Bienestar) y hace mas rentables los servicios de infraestructura, por medio de las APP. Esto último genera una provisión de servicios públicos onerosa, excluyente y contributiva. Asimismo, los egresos públicos asumen el costo de los rescates del capital privado,

cuando se trata de sectores estratégicos, como bancos o carreteras, entre otros.

Bibliografía

- Amieva Huerta, Juan (2010); Finanzas Públicas en México, México, Editorial Porrúa, capítulo 3, pp. 149-230
- Ayala Espino, José (2001); Economía del sector público mexicano; México, Facultad de Economía, UNAM, capítulo 6, pp. 141-160.
- Calderón, César; y Servén, Luis (2010); “Infrastructure in Latin America”, *Policy Research Working Paper 5317*, The World Bank, The World Bank, Office of the Chief Economist, Latin America and the Caribbean Region & Development Research Group, Macroeconomics and Growth Team May, p. 52.
- Camarena Luhrs, Margarita (2014); “Transporte terrestre, un tema regional estratégico del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, *Norteamérica*, vol.9 no.2, México jul./dic, pp. 205-224.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35502014000200008
- CEFP (2007); “Programa de rescate carretero. FARAC”, México, D.F., Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, julio, 35 páginas.
- CEFP (2014); “Glosario de Términos más Usuales de Finanzas Públicas”, México, D.F., Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, noviembre, 42 páginas.
- Fine, Ben (2012); “La Financiarisation en Perspective.” *Actuel Marx*, 51, primer semestre. pp. 73-85.
- FMI (2004); *Public-Private Partnerships*, Washington, DC, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, marzo, 48 p.
- Galbraith, James (2010); “In defense of deficits”, *The Nation*, marzo 4, disponible en: <<http://www.thenation.com/article/defense-deficits>>, consulta realizada el 15 de marzo de 2013

- INAP-SCT (2012_a); Informe general de desempeño. Evaluación estratégica del subsector carretero para los programas G003, G009, K003, K031, K032, K035 y K037, en el periodo 2009-2011, México, 70 págs.
- INAP-SCT (2012_b); Evaluación Estratégica 2009-2011 del Programa K031: Proyectos de Infraestructura Económica de Carreteras Alimentadoras y Caminos Rurales, México, Instituto Nacional de Administración Pública y SCT, noviembre, 58 págs.
- Klijn, Erik-Hans (2010); “Public-private partnerships: deciphering meaning, message and phenomenon” en Hodge, Graeme et al, *Internacional Handbook on Public-Private Partnerships*, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, pp.69-80.
- Losada, Antón (2013); *Los piratas de lo público*, Barcelona, España, Centro Libros PAF, S.L.U, Kindle e-book. Medina Ramírez, Salvador (2009); “Carreteras: infraestructura para aprovechar los tratados comerciales”, *Comercio Exterior*, volumen 59, número 8, agosto, 657- 663.
- Mendoza, Enrique (2015); “Titulización de activos públicos e inversión en infraestructura en México”, *Pacarina del Sur*, número 28, Ciudad de México, julio-septiembre, pp. 264-285.
<http://www.pacarinadelsur.com/component/jdownloads/download/2-ediciones/4-numero-28>
- Parguez, Alain (2016); “La era de la austeridad”, *Ola Financiera*, volumen 6, número 15, UNAM- Facultad de Economía, IIEc, mayo-agosto, pp. 158-184, en:
http://www.olafinanciera.unam.mx/new_web/15/index.html
- Presidencia de la República (2014); Plan Nacional de Infraestructura 2014-2018. Recuperado el 17 de septiembre de 2016, en: <http://presidencia.gob.mx/pni/>
- Serebrisky, Tomás; Suárez-Alemán, Ancor; Margo, Diego; Ramírez, María Cecilia (2015); *Financiamiento de la infraestructura en América Latina y el Caribe: ¿Cómo, Cuánto y Quién?*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, USA, noviembre, 30 páginas.

- SCT (2015); Informe sobre las acciones relevantes de la SCT, enero 2013 junio 2015, México, Distrito Federal, Presidencia de la República, 40 p.
- SCT (2013); Programa institucional de desarrollo de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, México, Distrito Federal, Presidencia de la República.
- SCT (2010); “Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo carretero en México”, México, Dirección General de Desarrollo Carretero, SCT, octubre de 2010, 96 págs.
- SHCP (2016); Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016, Presentación a la H. Cámara de Diputados En cumplimiento al artículo 42, fracción II de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 108 páginas.
- Shaoul, Jean (2010); “A review of transport public-private partnerships in UK” en Hodge, Graeme et al, Internacional Handbook on Public-Private Partnerships, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, pp. 549-565.

Recibido 30 de octubre 2016 Aceptado 28 noviembre de 2016