

Las concesiones de las autopistas mexicanas, examen de su vertiente legislativa

José de Jesús González Rodríguez

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 12
Marzo de 2007

.....
Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la postura oficial del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, o de la Cámara de Diputados y sus órganos de gobierno. Este documento es responsabilidad del autor.



Diputado Jorge Zermeño Infante
Presidente de la Mesa Directiva

Dr. Guillermo Haro Bélchez
Secretario General

Lic. Emilio Suárez Licona
*Encargado de la
Secretaría de Servicios Parlamentarios*

Lic. Rodolfo Noble San Román
*Secretario de Servicios Administrativos y
Financieros*

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE OPINIÓN PÚBLICA

Francisco Guerrero Aguirre
Director General

Gustavo Meixueiro Nájera
*Director de Estudios de Desarrollo
Regional*

Francisco Javier Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Ernesto Caveró Pérez
*Subdirector de Análisis y Procesamiento
de Datos*

Efrén Arellano Trejo
Sandra Espinoza Morales
José de Jesús González Rodríguez
Nora León Rebollo
Claudia Icela Martínez García
Mario Mendoza Arellano
Salvador Moreno Pérez
Alejandro Navarro Arredondo
César Augusto Rodríguez Gómez
Sara María Ochoa León
Karla Susana Ruiz Oscura
Investigadores

Alejandro López Morcillo
Edición y diseño

Las concesiones de las autopistas mexicanas, examen de su vertiente legislativa

José de Jesús González Rodríguez

Introducción

A partir de 1990, en el país se aceleró la construcción de infraestructura carretera considerada de altas especificaciones técnicas. La realización de esas tareas se llevó a cabo mediante el otorgamiento de cerca de medio centenar de concesiones otorgadas por el gobierno de la república para la construcción, operación, explotación y conservación del sistema carretero en el territorio nacional.

El esquema concesionario de carreteras vigente en nuestro país hace posible una asociación financiera de carácter público-privada en donde los recursos públicos permiten que el resto de la inversión (aportada por empresarios privados y bancos que les otorgan créditos) sea recuperable y obtenga un rendimiento dentro del plazo de concesión.

La participación del capital privado en el ramo carretero se ha convertido en un instrumento de importancia para el financiamiento y operación en dicho sector. Las autopistas representan una de las áreas de infraestructura de transporte en la que ha habido una extensa participación empresarial y en donde los costos que se derivan de la inversión, conservación y manejo administrativo en que incurren los concesionarios ha sido materia constante de revisión y debate.

La necesidad de dotar al país con vías de comunicación terrestres de calidad, ha generado el surgimiento de innumerables estudios sobre la pertinencia de examinar si los mecanismos empleados para la participación del capital privado en la construcción de autopistas ha respondido a las expectativas. De tal suerte, una vertiente de tales análisis, está enfocada a evaluar si la inserción del sector privado en el ramo carretero nacional ha fortalecido un esquema que impulse el desarrollo de infraestructura, eleve la cobertura y calidad de los servicios, y al mismo tiempo genere beneficios sociales.

Como resultado de la participación privada en diversos procesos de concesionamiento carretero, es pertinente analizar la naturaleza y los alcances de esta

figura como instrumento para el desarrollo de proyectos en el ramo en nuestro país, con el propósito de contribuir a examinar los mecanismos de carácter legislativo que dan sustento legal a la explotación del servicio por empresas particulares a través del régimen de concesiones.

Panorama internacional

Las concesiones carreteras en América Latina se han convertido en un factor de relevancia para la captación de financiamiento y gestión privada en las autopistas de la región. La participación privada en el sector carretero en estos países representa una de las áreas de infraestructura de transporte en donde se advierte esta modalidad de inversión.

Para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la participación privada en el sector de las autopistas concesionadas ha tenido un comportamiento característico, ya que después de un vigoroso comienzo en los años noventa, en la década siguiente se ha producido un menor dinamismo; según este organismo, antes de 1989 existían algunas concesiones viales en la región, pero a partir de ese año comenzó un intenso proceso de licitación de concesiones en diferentes naciones. Más de 170 concesiones otorgadas datan del periodo que va de 1989 a 1999, lo que significa una media de 15 por año, aunque hubo años en que esa cifra se superó ampliamente.¹

En el proceso de otorgamiento de concesiones viales en América Latina la CEPAL ha establecido que luego del auge inicial, ha descendido el ritmo de licitación de concesiones, llegando a un relativo estancamiento en diversos países. Entre 2000 y 2002 se confirieron 11 concesiones anuales (1 602 kilómetros). No obstante, 13 de las concesiones (1 853 kilómetros) no fueron licitadas, sino entregadas en trato directo. Es decir, en estos tres años se aprecia una media de siete licitaciones anuales, lo cual significa una reducción a menos de la mitad en comparación con los años noventa, situación que se aprecia en el Cuadro 1.

¹ “Las concesiones viales en América Latina, logros y desafíos”, *Boletín de Facilitación del Comercio y el Transporte en América Latina*, CEPAL, Chile, diciembre de 2003, s/p.

Cuadro 1

**Concesiones otorgadas anualmente
para América Latina en diversos periodos**

<i>Latinoamérica</i>	<i>Total anual</i>		<i>Concesiones otorgadas</i>	
	<i>Núm.</i>	<i>km</i>	<i>Núm.</i>	<i>km</i>
Promedio 1989-1999	15	2 680	n.d.	n.d.
Promedio 2000-2002	11	1 602	7	984
2000	12	1 907	7	1 594
2001	10	2 159	6	709
2002	12	740	8	650

n.d: información no disponible.

Fuente: "Las concesiones viales en América Latina, logros y desafíos", *Boletín de Facilitación del Comercio y el Transporte en América Latina*, CEPAL, Chile, diciembre de 2003, s/p.

Desde la perspectiva de la CEPAL, las causas del descenso en el otorgamiento de kilómetros de autopistas concesionadas en América Latina obedece, entre otras cosas, a las secuelas de las diferentes crisis económicas que han afectado en años recientes los países de la región, lo cual impactó en el tránsito de las autopistas y desalienta la inversión en caminos; de igual manera en algunos países se percibe una menor disponibilidad de capital dispuesto a invertir, lo que se ha traducido en un alza de las tasas de interés y ha elevado el umbral que hace rentables los contratos o incluso descarta la idea de préstamos en el sector vial.

Para la CEPAL, la combinación de los factores anteriores ha hecho menos atractivas o no rentables las posibles nuevas concesiones, aunado a que en los casos particulares de países como Chile, Colombia, Ecuador y Uruguay ya estaban adjudicados los trechos viales más atractivos por tener tránsitos más elevados; además, en vista de las dificultades encontradas en algunos procesos masivos de concesionamiento, las autoridades y los inversionistas se han tornado más cautelosos, puesto que en varios países hubo concesiones que fallaron o que enfrentaron serias dificultades que obligaron a desembolsos por parte del Estado, no previstos o presupuestados en un monto mucho menor.²

De acuerdo con las indagaciones de Alberto Bull, para junio de 2004, en 13 países de América Latina se habían entregado más de 36 mil kilómetros de carreteras en 246 concesiones, tal porcentaje incluye autopistas en zonas urbanas en diferentes países, cuyos componentes ascienden a 450 kilómetros; además, existen 3.5 millones de

² *Idem.*

kilómetros de caminos interurbanos en la región, de los cuales 491 mil están pavimentados, por lo que tales concesiones representan cerca del 1% de las vías interurbanas y poco más del 7% de las pavimentadas. Lo anterior se aprecia en el Cuadro 2.³

Cuadro 2
Concesiones viales en América Latina
(junio de 2004)

<i>País</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Kilómetros</i>	<i>Porcentaje de la red</i>	
			<i>Interurbana</i>	<i>Pavimentada</i>
Argentina	22	10 691	1.7	15.0
Brasil	36	9 644	0.6	5.6
Chile	25	2 526	3.2	14.4
Colombia	22	3 086	2.7	24.0
Costa Rica	2	144	0.4	2.4
Ecuador	6	1 312	3.0	17.0
Guatemala	1	23	0.2	0.5
México	120	6 436	1.9	5.8
Panamá	2	104	1.0	2.9
Paraguay	1	140	0.2	4.6
Perú	2	289	0.4	2.8
R. Dominicana	2	136	0.7	2.6
Uruguay	5	1 572	2.3	20.1
<i>Total</i>	<i>246</i>	<i>36 103</i>	<i>1.0</i>	<i>7.3</i>

Los resultados dependen de la extensión efectiva de la red interurbana total, que no en todos los casos está disponible con un grado de precisión adecuado.

Fuente: Alberto Bull, *Concesiones viales en América Latina: situación actual y perspectivas*, Comisión Económica de América Latina y el Caribe (CEPAL), Chile, 2004, p. 8.

Por los datos expuestos se advierte que el alcance de las concesiones es muy diferente de un país a otro en lo que se refiere tanto al número de concesiones como a la extensión de la red. Como se aprecia, hay algunos países que han aplicado ampliamente este mecanismo, como el caso del nuestro y otros que por el contrario, como los casos de Paraguay, Guatemala, Perú, Costa Rica Panamá y República Dominicana, lo han implementado de manera experimental. Si se atiende a una perspectiva de análisis porcentual, Colombia, Uruguay, Argentina y Chile, son los países cuya red concesionada abarca los mayores índices respecto al total de extensión de carreteras.

Desde 1989 se generalizó un intenso proceso de adjudicación de concesiones en América Latina. En el Cuadro 3 se aprecia el comportamiento de los datos referentes a la cantidad de concesiones, el número de kilómetros involucrados y la cantidad de empresas

³ Alberto Bull, *Concesiones viales en América Latina: situación actual y perspectivas*, Comisión Económica de América Latina y el Caribe (CEPAL), Chile, 2004, p. 43.

participantes en los procesos de nuevas adjudicaciones en América Latina en el periodo 2000-2004.

Cuadro 3
Concesiones nuevas adjudicadas en América Latina entre
2000 y el primer semestre de 2004

Año	Países	Cantidad	Km	Trato directo/c		Empresas privadas	
				Cantidad	Km	Cantidad	Km
2000	4	12	1 910	5	313	7	1 597
2001	6	10	2 159	4	1 450	6	709
2002	6	12	855	4	90	8	765
2003/a	3	6	354	1	23	5	331
2004/b	3	4	290	-	-	4	290
<i>Total</i>	<i>10</i>	<i>44</i>	<i>5 568</i>	<i>14</i>	<i>1 876</i>	<i>30</i>	<i>3 692</i>
<i>Media anual</i>	<i>n/a</i>	<i>9.8</i>	<i>1 237</i>	<i>3.1</i>	<i>417</i>	<i>6.7</i>	<i>820</i>

a/ Excluye la relicitación de 7 951 km en Argentina (6 concesiones), cuyo periodo de concesión venció en 2003; b/ Datos al primer semestre; c/ Convenios realizados con empresas o entidades públicas nacionales o municipales.

Fuente: Alberto Bull, *Concesiones viales en América Latina: situación actual y perspectivas*, Comisión Económica de América Latina y el Caribe (CEPAL), Chile, 2004, p. 9.

Fundamentación sobre concesiones carreteras

La Ley General de Bienes Nacionales,⁴ la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal⁵ y la Ley de Vías Generales de Comunicación,⁶ constituyen los elementos normativos de referencia obligada en un estudio que persiga examinar el tema de las concesiones de vías de comunicación terrestres en nuestro país.

En lo que respecta a la Ley General de Bienes Nacionales, ésta señala en los artículos 72 al 77, diferentes disposiciones enfocadas a establecer que el Estado, por conducto de las dependencias administradoras de inmuebles, podrá otorgar a los particulares derechos de uso o aprovechamiento sobre inmuebles federales mediante concesión.

Para tal otorgamiento se deberán atender, entre otras cosas, que el solicitante cumpla con los requisitos establecidos en las leyes específicas que regulen inmuebles federales; se evite el acaparamiento o concentración de concesiones en una sola persona; que no sea posible o conveniente que la federación emprenda la explotación directa de

⁴ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo de 2004.

⁵ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de diciembre de 1993, con reformas el 4 de enero de 1999 y el 25 de octubre de 2005.

⁶ Normatividad vigente desde 1940, con reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de enero de 1986, el 22 de diciembre de 1993, el 4 de enero de 1999 y el 25 de octubre de 2005.

los inmuebles de que se trate; que las concesiones no se otorguen a favor de los servidores públicos que en cualquier forma intervengan en el trámite de las mismas, ni de sus cónyuges o parientes hasta el cuarto grado o civiles, o de terceros con los que dichos servidores tengan vínculos privados o de negocios; que no se afecte el interés público; que la información relativa a los inmuebles objeto de concesión, sea pública; que la actividad a desarrollar por el concesionario no interfiera con las actividades propias de dependencias públicas.

Por otro lado, la Ley de Vías Generales de Comunicación establece en el capítulo III denominado “Concesiones, permisos y contratos”, que las concesiones para la construcción, establecimiento o explotación de vías generales de comunicación, sólo se otorgarán a ciudadanos mexicanos o a sociedades constituidas conforme a las leyes del país. Cuando se trate de sociedades, se establecerá que en caso de que tuvieren socios extranjeros, éstos se considerarán como nacionales respecto de la concesión, obligándose a no invocar, por lo que a ella se refiera, la protección de sus gobiernos, bajo pena de perder, si lo hicieren, en beneficio de la nación, todos los bienes que hubieren adquirido para construir, establecer o explotar la vía de comunicación, así como los demás derechos que les otorgue la concesión.⁷

Algunos elementos a destacar en el procedimiento para otorgar una concesión carretera de conformidad a lo estipulado en el capítulo III denominado “Concesiones y permisos” de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, son que las concesiones se otorgarán hasta por un plazo de 30 años prorrogables por otro periodo igual y que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) en el proceso de otorgamiento: *a)* deberá expedir una convocatoria que se publicará en el *Diario Oficial de la Federación*, en un periódico de circulación nacional y en otro de la entidad o entidades federativas en donde se lleve a cabo la obra; *b)* las bases del concurso incluirán como mínimo las características técnicas de la construcción de la vía o el proyecto técnico, el plazo de la concesión, los requisitos de calidad de la construcción y operación; los criterios para su otorgamiento serán principalmente los precios y las tarifas para el

⁷ Para identificar las particularidades legales en el otorgamiento de las concesiones carreteras en nuestro país, véase: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), *Características legales de los sistemas de concesión vial en diferentes países de América Latina*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 2004, en www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/04_centro_de_estudios_sociales_y_de_opinion_publica (fecha de consulta: 6 de noviembre de 2006).

usuario, el proyecto técnico y las contraprestaciones ofrecidas por el otorgamiento de la concesión; c) los participantes deberán ser solventes económica, técnica y financieramente, entre otros requisitos

Al mismo tiempo, la normatividad en referencia establece criterios generales en materia de cesión de derechos en concesiones, características de los títulos de concesión, causales de término y revocación de las concesiones, entre otros temas.

Otras disposiciones complementan el marco legal de las autopistas de cuota en nuestro país, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, la Ley Federal de Derechos, el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal, entre otras disposiciones de carácter legal y reglamentario, todas ellas inscritas en el contexto del artículo 28 constitucional.

Datos sobre autopistas de cuota

En los últimos años las autopistas y puentes de cuota han contribuido de forma considerable en el desarrollo económico del país, participando en el proceso de integración nacional. Una revisión sobre algunos aspectos de carácter legislativo acerca de las autopistas concesionadas hace necesario señalar datos iniciales al respecto.

Las cifras del Cuadro 4 muestran la longitud de la red nacional de carreteras a partir de 1980, sus diferentes clasificaciones y las cifras preliminares y estimadas para 2005 y 2006 de los diferentes tipos de caminos en el país.⁸

Por lo que corresponde a los datos de las autopistas de cuota, la longitud de las mismas registra un crecimiento constante que sólo se interrumpe con leves descensos en los periodos 1997-1998, 2002-2003 y a partir de 2004.

⁸ Algunas de las variaciones mas relevantes que se advierten en los datos del cuadro adjunto, se explican según la propia SCT, debido a que a partir de 1994 se presentó un cambio en la metodología de captación de la información a cargo de esa dependencia, esto hasta 1993. La secretaría consigna cifras proporcionadas por las unidades centrales de la SCT, y desde 1994 reporta los datos de los 31 centros SCT existentes en el país. Asimismo, se debe tener en cuenta que desde 1994 las cifras reportadas corresponden a los kilómetros de la red nacional de carreteras en operación.

De igual manera destaca que la longitud de las carreteras federales libres de 1996 a 2006 sólo se incrementa en 59 kilómetros, mientras que en el mismo periodo las autopistas de cuota aumentan su presencia con 1 053 kilómetros adicionales.

Los crecimientos más destacados de la red nacional de carreteras en los últimos 10 años se presentan en los rubros de brechas mejoradas, con más de 22 mil kilómetros extras y las carreteras alimentadoras estatales con casi 12 mil kilómetros adicionales.

Cuadro 4
Red nacional de carreteras 1980-2006
(kilómetros)

Año	Longitud total por tipo de camino						
	Total	Troncal federal			Alimentadoras estatales	Caminos rurales/1	Brechas mejoradas
		Total	Cuota/1	Libre			
1980	212 626	43 453	932	42 521	52 496	83 268	33 409
1985	224 225	45 282	923	44 359	56 295	91 250	31 398
1990	239 235	47 504	1 761	45 743	61 108	97 503	33 120
1991	241 962	48 485	2 662	45 823	61 108	99 249	33 120
1992	243 856	49 278	3 470	45 808	61 736	99 722	33 120
1993	245 183	49 954	4 668	45 286	61 998	100 111	33 120
1994	304 592	46 643	6 294	40 349	56 062	151 351	50 536
1995	306 404	46 959	6 308	40 651	56 901	151 942	50 602
1996	310 591	47 370	6 356	41 014	59 258	153 531	50 432
1997	313 604	47 805	6 394	41 411	60 984	153 584	51 231
1998	319 792	48 041	6 388	41 653	61 872	157 463	52 416
1999	329 533	48 195	6 430	41 765	62 344	166 002	52 992
2000	323 065	48 464	6 598	41 866	64 706	149 338	60,557
2001	330 005	48 404	6 759	41 645	65 553	150 917	65,131
2002	337 168	48 524	6 987	41 537	66 586	153 294	68 764
2003	349 037	48 433	6 979	41 454	74 139	159 545	66 920
2004	352 072	48 575	7 423	41 152	75 217	172 296	55 984
2005/p	355 796	48 362	7 409	40 953	71 032	163 516	72 886
2006/e	355 927	48 482	7 409	41 073	71 032	163 527	72 886

El presente cuadro incluye los datos de la red a cargo de Capufe, de Autopistas Concesionadas y Estatales de Cuota. p/ cifras preliminares, e/ cifras estimadas.

1. En 2000 la longitud de la red de caminos rurales, terracerías y brechas mejoradas registra una disminución, debido a que el estado de Sonora revisó y actualizó sus cifras, eliminando una duplicidad que existía en la longitud de la red rural. Para 2005 y 2006 se trata de cifras preliminares y estimadas, respectivamente.

Fuente: Presidencia de la República, *Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno*, México, 2006, p. 499.

Características de la infraestructura carretera federal

Existen tres modalidades de redes carreteras operadas por la administración pública a través de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (Capufe):⁹ *a*) la red carretera propia; *b*) la operada por contrato; y *c*) la correspondiente al Fideicomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC).

La red propia está conformada por autopistas y puentes que fueron concesionados por la administración pública federal, por conducto de la SCT a Capufe para su operación, conservación, mantenimiento y explotación.

En el Cuadro 5 se muestran algunas modalidades de naturaleza administrativa, tarifaria y financiera de las autopistas de cuota. Como puede apreciarse, existen diferencias significativas entre las características de los tres tipos de carreteras incluidas en el cuadro, en lo referente a su fecha de construcción, régimen interior, propiedad de sus activos, mecanismos de fijación de tarifas, integración de sus órganos de decisión, entre otras cosas.

Cuadro 5
Principales características de las autopistas de cuota en operación

<i>Características</i>	<i>Capufe</i>	<i>FARAC</i>	<i>Concesionadas</i>
Red	Autopistas construidas por el Estado y entregadas a Caminos y Puentes Federales (Capufe) para su administración.	Autopistas rescatadas en 1997 y las que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ha puesto en operación a partir de 1998.	Autopistas construidas sobre todo entre 1989 y 1994; están concesionadas a particulares, gobiernos estatales o instituciones financieras.
Autopistas predominantes	Maduras, con altos niveles de ingresos.	Nuevas, construidas entre 1989 y 1994; en proceso de maduración.	Relativamente nuevas, con excepción de concesiones otorgadas para lograr objetivos financieros.
Propiedad	Patrimonio nacional.	Patrimonio nacional. Concesionadas a Banobras, institución fiduciaria, que contrata a Capufe para operar y administrar.	Patrimonio nacional. Concesionadas a terceros para pago de créditos y recuperación de inversiones.

⁹ Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (Capufe), es un organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto administrar y explotar, por sí o a través de terceros, mediante concesión, caminos y puentes federales; llevar a cabo la conservación, reconstrucción y mejoramiento de los mismos y participar en proyectos de inversión y coinversión para la construcción y explotación de las vías generales de comunicación en la materia, pudiendo afectar para tal propósito los ingresos provenientes de las vías que administra. Véase ¿Cuáles son las redes operadas por Capufe?, en www.capufe.gob.mx (fecha de consulta: 4 de diciembre de 2006).

Tarifas	Autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).	Autorizadas por el Comité Técnico de Farac.	Autorizadas por SCT bajo reglas específicas.
Presupuesto	Autorizado por el Congreso de la Unión y controlado por la SHCP.	Autorizado por el Comité Técnico de FARAC.	Autorizado por el Comité Técnico de cada fideicomiso de administración de la concesión.
Decisiones	Consejo de Administración de Capufe.	Comité Técnico de FARAC.	Comité Técnico de Fideicomisos.

Fuente: Cuadro tomado de Ricardo J. Sánchez, *El pago por uso de la infraestructura del transporte vial, ferroviaria y portuaria, concesionada al sector privado*; CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura, Unidad de Transporte, Santiago de Chile, noviembre de 2003, p. 28.

Respecto a la red de infraestructura carretera que forma parte de la red propia operada por Capufe se integra por caminos, puentes nacionales e internacionales distribuidos como se indica en el Cuadro 6.

En el cuadro se percibe que una porción importante de la infraestructura carretera considerada parte de la red propia operada por Capufe se integra con puentes nacionales e internacionales y solamente con tres caminos. Destaca que gran parte de la infraestructura considerada parte de la red propia de Capufe inicia sus actividades en la década de 1960, periodo en el que 16 puentes nacionales e internacionales comienzan a operar; el resto de la infraestructura que forma parte de la red propia de Caminos y Puentes Federales fue construida mayoritariamente en los años setenta y en el nuevo siglo.

Cuadro 6
Red propia operada por Capufe
(datos a junio de 2006)

<i>Red propia de caminos Capufe</i>			
<i>Nombre</i>	<i>Fecha de inicio</i>	<i>Longitud km</i>	
Chapalilla-Compostela	1973	35.5	
Tuxtla Gtz.-San Cristóbal	2002	46.2	
Cuauhtémoc-Osiris	2002	41.2	
<i>Total red propia Capufe</i>		122.9	
<i>Puentes nacionales Capufe</i>			
<i>Nombre</i>	<i>Fecha de inicio</i>	<i>Longitud de acceso</i>	<i>Longitud km</i>
Culiacán	1962	21.82	0.43
Sinaloa	1960	14.24	0.32
Pánuco	1961	11.13	0.17
Alvarado	1964	0.97	0.53
Papaloapan	1966	1.28	0.28
Caracol	1966	0.20	0.16

Nautla	1967	0.41	0.21
Grijalva	1967	15.84	0.25
Usumacinta	1968	0.46	0.34
Cadereyta	1968	2.32	0.17
La Piedad	1969	0.05	0.09
Tecolutla	1969	0.51	0.36
San Juan	1972	1.32	0.17
Tampico	1988	8.78	1.54
Tlacotalpan	1976	0.83	0.59
Dovalí Jaime	1984	32.83	1.17
<i>Puentes nacionales Capufe</i>		<i>113.04</i>	<i>6.85</i>
<i>Puentes internacionales Capufe</i>			
<i>Nombre</i>	<i>Fecha de inicio</i>	<i>Longitud de acceso</i>	<i>Longitud km</i>
Matamoros	1964	0.19	0.13
Camargo	1966	0.48	0.11
Miguel Alemán	1967	0.34	0.15
Reynosa	1967	0.13	0.11
Las Flores	1971	1.53	0.14
Ojinaga	1973	0.22	0.50
Paso del Norte	1973	0.05	0.16
Dr. Rodolfo Robles	1975	0.22	0.18
Piedras Negras	1975	0.11	0.13
Cd. Acuña	1979	0.08	0.12
Laredo I	1956	0.05	0.10
Juárez-Lincoln	1979	0.23	0.15
Suchiate II	2001	3.66	0.07
<i>Puentes internacionales Capufe</i>		<i>7.28</i>	<i>1.64</i>

Fuente: Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Capufe, *Informe de rendición de cuentas 2000-2006 (etapa 2)*, México, 2006, p. 26.

Por lo que atañe a la red contratada, ésta se conforma por las autopistas y los puentes concesionados por el gobierno federal a través de la SCT o por conducto de los gobiernos estatales; a favor de terceros como gobiernos estatales, gobiernos municipales o empresas privadas para su operación, conservación, mantenimiento y explotación, con la particularidad de que en este caso los servicios de operación y mantenimiento de las autopistas concesionadas han sido contratados con Capufe. Lo anterior se muestra en el Cuadro 7.

Cuadro 7
Red contratada
(datos a junio de 2006)

<i>Caminos de la red contratada</i>		
<i>Nombre</i>	<i>Fecha de inicio</i>	<i>Longitud km</i>
México-Tizayuca	1964	45.8
Guadalajara-Colima	1989	146.0
Atacomulco-Maravatío	1989	64.3
Asunción-Tejocotal	2001	47.5
<i>Total de caminos de la red contratada</i>		<i>303.65</i>

<i>Puentes nacionales</i>		
Tuxpan	1961	0.45
<i>Total de puentes nacionales, red contratada</i>		<i>0.45</i>
<i>Puentes internacionales</i>		
Zaragoza-Ysleta	1990	0.15
Solidaridad-Colombia	1991	0.18
Libre Comercio	1991	0.14
Piedras Negras II	1999	0.10
<i>Total de puentes internacionales contratados</i>		<i>0.57</i>

Fuente: Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (Capufe), *Informe de rendición de cuentas 2000-2006 (etapa 2)*, México, 2006, p. 26.

Por otro lado, la red Farac está integrada por autopistas y puentes concesionados por el gobierno federal a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). En la red FARAC el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito (Banobras), participa en la operación, conservación, mantenimiento y explotación de las autopistas a través de un fideicomiso denominado de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC).¹⁰

Las autopistas que integran la red FARAC se distribuyen de la forma contenida en el Cuadro 8. Como puede apreciarse, un gran número de las carreteras que forman parte de este fideicomiso iniciaron sus actividades en la década de 1990 en donde del total de autopistas que actualmente integran el FARAC, 25 operan a partir de entonces. Cuantitativamente le siguen las autopistas construidas a partir de 1960 y 1969, y por último las que inician sus actividades luego de 2000.

Es de tener en cuenta que el número de autopistas FARAC en la actualidad es mayor que las carreteras que en su momento fueron incluidas en el decreto mediante el cual se rescataron las concesiones carreteras en 1997, el cual dio origen al fideicomiso señalado, como se señalará más adelante.

Cuadro 8
RED FARAC
(datos a junio de 2006)

<i>Red de caminos FARAC</i>		
<i>Nombre</i>	<i>Fecha de inicio</i>	<i>Longitud km</i>
Cuernavaca-Acapulco	1990	262.58
Monterrey-Nvo. Laredo	1991	123.10
Córdoba-Veracruz	1992	98.0
La Tinaja-Cosoleacaque	1993	228.0
León-Lagos-Aguascalientes	1992	103.85

¹⁰ *Idem.*

Mazatlán-Culiacán	1992	181.5
Libramiento noreste de Querétaro	1992	37.5
Cadereyta-Reynosa	1994	132.0
Libramiento Oriente de Saltillo	1994	21.0
La Carbonera-Puerto México	1994	32.0
Guadalajara-Tepic	1991	168.6
Guadalajara-Zapotlanejo	1969	26.0
Libramiento poniente de Tampico	1991	14.4
Zapotlanejo-Lagos de Moreno	1991	118.5
Champotón-Campeche	1993	39.5
Chamapa-Lechería	1994	27.3
Maravatio-Zapotlanejo	1993	309.7
Estación Don-Nogales	1992	468.5
Gómez Palacio-Corralitos	1994	151.3
Torreón-Saltillo	1994	115.0
Reynosa-Matamoros	1999	44.0
Pátzcuaro-Uruapan	1998	56.0
Uruapan-Nueva Italia	2000	59.4
Tehuacán-Gtz. Zamora	2001	37.2
Aguadulce-Cárdenas	2000	53.3
México-Cuernavaca	1952	61.5
Puente de Ixtla-Iguala	1954	63.5
La Pera-Cuautla	1965	34.1
Zacapalco-Rancho Viejo	1990	17.3
Nueva Italia-Lázaro Cárdenas	2001	155.0
Las Choapas-Ocozacoautla	2002	198.0
México-Querétaro	1958	175.4
México-Puebla	1962	110.9
Querétaro-Irapuato	1962	104.7
Puebla-Acatzingo	1966	38.5
Acatzingo-Ciudad Mendoza	1966	95.6
Ciudad Mendoza-Córdoba	1969	39.3
Tehuacán-Oaxaca	1994	243.0
Tijuana-Ensenada	1967	89.5
Rancho Viejo-Taxco	1996	8.3
La Rumorosa-Tecate	1998	55.5
Aeropuerto Los Cabos-San José del Cabo	2002	20.2
Salina Cruz-Tehuantepec-La Ventosa	2003	75.5
<i>Total de caminos FARAC</i>		<i>4 494.7</i>
<i>Puentes nacionales FARAC</i>		
<i>Nombre</i>	<i>Fecha de inicio</i>	<i>Longitud km</i>
El Zacatal-Cd. del Carmen	1994	3.86
<i>Puentes nacionales operados por FARAC</i>		<i>3.86</i>
<i>Puentes internacionales FARAC</i>		
<i>Nombre</i>	<i>Fecha de inicio</i>	<i>Longitud km</i>
Nuevo Amanecer-Reynosa	1995	2.62
Ignacio Zaragoza	1999	0.81
<i>Puentes internacionales operados por FARAC</i>		<i>3.43</i>

Fuente: Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Capufe, *Informe de rendición de cuentas 2000-2006 (etapa 2)*, México, 2006, p. 26.

Al examinar las cifras correspondientes a la totalidad de las autopistas de cuota de dos y de cuatro o más carriles, así como de los puentes nacionales e internacionales, tenemos que los datos presentados muestran un comportamiento constante de las autopistas de dos carriles, en donde el aumento del kilometraje en el periodo reportado

no presenta aumentos inusuales, salvo en los periodos 1993-1994, 1995-1996 y 1997-1998, lapsos en los que se advierte un incremento de más de 200 kilómetros en cada uno.

Por el contrario, a partir de 1998 las autopistas de cuatro o más carriles tienen un incremento en su longitud de casi 3 mil kilómetros en relación con el año anterior, esto derivado de los esquemas para ampliar la infraestructura carretera vinculados al programa de rescate carretero implementado por el gobierno federal en 1997.

A partir de 1998 la extensión de la red de autopistas de cuatro carriles o más se mantiene en los mismos niveles de longitud y los movimientos son explicados según la propia SCT porque algunas de las autopistas pasan en determinados casos a formar parte de la red libre de peaje.¹¹ Lo anterior se detalla en el Cuadro 9.

Cuadro 9
Red de autopistas de Capufe 1990-2006
(kilómetros)

<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>Dos carriles</i>	<i>Cuatro o mas carriles</i>	<i>Puentes (metros)</i>
1990	1 178	361	817	10 670
1991	1 263	321	942	10 670
1992	1 263	321	942	11 060
1993	1 263	321	942	11 060
1994	1 506	537	969	10 756
1995	1 476	508	968	10 861
1996	1 693	725	968	10 861
1997	1 693	725	968	10 781
1998	4 812	993	3 819	14 642
1999	4 914	993	3 921	18 303
2000	4 715	851	3 864	22 036
2001	4 781	918	3 863	25 730
2002	4 891	1 002	3 889	25 730
2003	5 139	1 250	3 889	25 730
2004	4 962	1 097	3 865	21 922
2005/p	4 890	1 199	3 691	20 937
2006/e	4 925	1 234	3 691	16 834

P: cifras preliminares.

e: cifras estimadas.

Fuente: Presidencia de la República, *Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno*, México, 2006, p. 499.

¹¹ Red nacional de carreteras, crecimiento con calidad, *Sexto Informe de Gobierno*, anexo estadístico, Presidencia de la República, México, p. 499.

Inversión pública federal en infraestructura carretera

En lo correspondiente a los datos sobre inversión pública federal en materia de infraestructura carretera, estos se encuentran en el Cuadro 10. En el mismo se pueden apreciar las cantidades canalizadas a dicho rubro presupuestario, en donde se incluyen el gasto directo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, las transferencias a los Centros de la SCT de las entidades de la república, las transferencias que se canalizan a los gobiernos de los estados y de los municipios, así como los recursos propios de los organismos y las empresas de control presupuestario directo e indirecto dependientes de la SCT.

Del contenido del cuadro se advierte que la inversión pública destinada a la red de autopistas en el rubro de construcción y modernización ha tenido un comportamiento con altibajos, donde en cada uno de los años del lustro que va de 1991 a 1996 la inversión es significativamente menor que la destinada al mismo concepto en cualquiera de los años que median entre 1997 y 2000. En 2002 ese concepto tuvo nuevamente un descenso considerable, recuperándose en 2004 y volviendo a decrecer en 2005 y 2006.

En el concepto denominado mantenimiento de autopistas se advierte también un descenso importante a tal rubro a partir de 2004.

Cuadro 10
Inversión pública federal en infraestructura carretera
(millones de pesos)

Año	Red federal/1					Red de autopistas/2			Otras inversiones
	Total	Total	Construcción y modernización/3	Mantenimiento	Caminos rurales/4	Total	Construcción y modernización	Mantenimiento	
1990	1 293.1	907.8	227.9	412.4	267.5	216.8	36.4	180.4	168.5
1991	2 037.6	1 613.1	465.0	692.1	456.0	369.1	103.0	266.1	55.4
1992	1 731.6	1 268.1	253.1	644.2	370.8	380.4	25.1	355.3	83.1
1993	2 965.0	2 488.1	812.4	1 255.9	419.8	342.1	16.6	325.5	134.8
1994	4 559.6	3 902.1	2 439.6	1 080.7	381.8	379.1	75.0	304.1	278.4
1995	4 036.0	3 329.0	1 476.4	1 355.4	497.2	313.9	25.8	288.1	393.1
1996	5 984.7	4 726.8	2 046.8	2 070.5	609.5	485.3	42.1	443.2	772.6
1997	12 086.3	10 535.6	6 796.9	2 256.7	1 482.0	956.5	438.6	517.9	594.2
1998	8 772.4	7 675.6	2 274.6	3 408.1	1 992.9	571.3	237.9	333.4	525.5
1999	11 321.2	10 272.3	2 871.9	4 483.0	2 917.4	597.0	250.3	346.7	451.9
2000	10 955.7	10 263.6	4 003.8	3 926.8	2 333.0	425.7	225.5	200.2	266.4
2001	9 227.0	8 511.5	2 461.8	4 069.7	1 980.0	368.6	161.8	206.8	346.9
2002	13 294.2	12 566.7	5 429.9	4 728.1	2 408.7	446.9	28.4	418.5	280.6
2003	14 566.6	13 899.1	7 022.5	4 543.9	2 332.7	298.7	18.2	280.5	368.8
2004	21 144.6	20 378.1	12 194.8	5 042.8	3 140.5	450.5	214.8	235.7	316.0
2005/p	21 968.0	21 687.0	9 025.6	6 408.8	6 252.6	176.5	95.3	81.2	104.5
2006/e	24 365.9	24 196.5	12 326.9	4 030.0	7 839.6	75.3	54.5	20.8	94.1

1/ Incluye recursos destinados a trabajos de emergencias y servicios a la obra. 2/ Se refiere a los recursos propios canalizados por Capufe. 3/ En 1997 se incluyen 4 739.9 millones de pesos del Fideicomiso para el Transporte (Fintra). De 1998 a 2002 no se incluyen los recursos del Fides y del Fondo de Inversión en Infraestructura (Finfra), a fin de hacerlas compatibles con la información reportada. 4/ Incluye recursos para obras de caminos alimentadores. Para los años de 2005 y 2006 se presentan cifras preliminares y estimadas, respectivamente.

Fuente: Presidencia de la República, *Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno*, México, 2006, p. 491.

Debe mencionarse que los datos registrados en el cuadro anterior incluyen también las inversiones destinadas a la ejecución de obras ejercidas por entidades como las Direcciones Generales de Autotransporte Federal y de Servicios Técnicos de la Secretaría, los recursos ejercidos para dichos fines por parte del Instituto Mexicano del Transporte, de la Unidad de Autopistas de Cuota y de Capufe.

Tránsito vehicular e ingresos en la red operada por Capufe

La infraestructura de caminos y puentes operada por Capufe a junio de 2006 tiene una distribución en la red de autopistas en 50 caminos con una longitud de 4 921.3 km y en 37 puentes, tal y como se detalla en el Cuadro 11.

Como se advierte, la red FARAC agrupa a la mayoría de caminos y puentes que forman parte de la infraestructura de Capufe, tanto cuantitativa como porcentualmente. Las vías de comunicación que integran dicho fideicomiso superan con mucho a los caminos y puentes que integran la red propia o la concesionada de Capufe.

Cuadro 11
Infraestructura de Caminos y Puentes operada por Capufe
(junio de 2006)

Red	Número de obras			Longitud	
	Caminos	Puentes		Caminos km	Puentes km
		Nacionales	Internacionales		
Propia	3	16	13	122.9	8.5
Contratada	4	1	4	303.6	1.0
Farac	43	1	2	4 494.8	7.3
<i>Total</i>	<i>50</i>	<i>18</i>	<i>19</i>	<i>4 921.3</i>	<i>16.8</i>

Fuente: Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Capufe, *Informe de rendición de cuentas 2000-2006 (etapa 2)*, México, 2006, p. 25.

En lo que corresponde al tránsito en las carreteras de cuota es posible encontrar dos referencias de naturaleza diferente, pero que se complementan entre sí. La primera es la referente a los datos sobre aforo vehicular en las principales carreteras de cuota, que

registran el tránsito diario promedio anual en las vías terrestres en cita. Los datos muestran las cantidades diarias estimadas de vehículos que circulan en las diferentes categorías de autopistas de 1990 a 2006, tal y como aparece en el Cuadro 12.

Como puede desprenderse de los datos contenidos en el cuadro, existe un comportamiento diferenciado en los datos del aforo vehicular de las diferentes autopistas de cuota. Respecto a las cifras del flujo vehicular de las autopistas concesionadas, se observa un crecimiento moderado en cada uno de los años del último lustro, dándose incluso un leve decremento en 2002; en el mismo periodo el aforo vehicular en las autopistas no concesionadas tiene una tendencia diferente. En donde se aprecia un declive significativo es en los datos del tránsito diario de las autopistas no concesionadas, en donde se dan decrementos que en el periodo de 2000 a 2004 representan casi 45% de disminución. Lo anterior se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 12
Aforo vehicular en las principales carreteras de cuota
(tránsito diario promedio anual)
1990-2006

<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>Concesionadas</i>	<i>No concesionadas</i>	<i>Rescatadas/1</i>
1990	328 750	44 765	283 985	-
1991	361 977	79 629	282 348	-
1992	376 992	94 966	282 026	-
1993	428 789	114 326	314 463	-
1994	484 407	178 176	250 423	55 808
1995	462 853	173 789	236 679	52 385
1996	495 623	181 060	247 698	66 865
1997	538 377	193 015	264 490	80 872
1998	587 228	203 825	282 478	100 925
1999	636 279	223 823	296 529	115 927
2000	690 067	238 914	307 404	143 749
2001	736 963	252 434	318 978	165 551
2002	765 789	225 877	236 443	303 469
2003	810 966	230 155	261 275	319 536
2004	862 803	277 992	167 444	417 367
2005/p	901 680	285 795	173 237	442 648
2006/e	1 027 569	306 151	182 006	539 412

Los datos aquí incluidos se refieren al tránsito diario promedio anual.

1/El registro de los datos se realiza a partir del proceso de rescate de las autopistas concesionadas.

p: cifras preliminares; e: cifras estimadas.

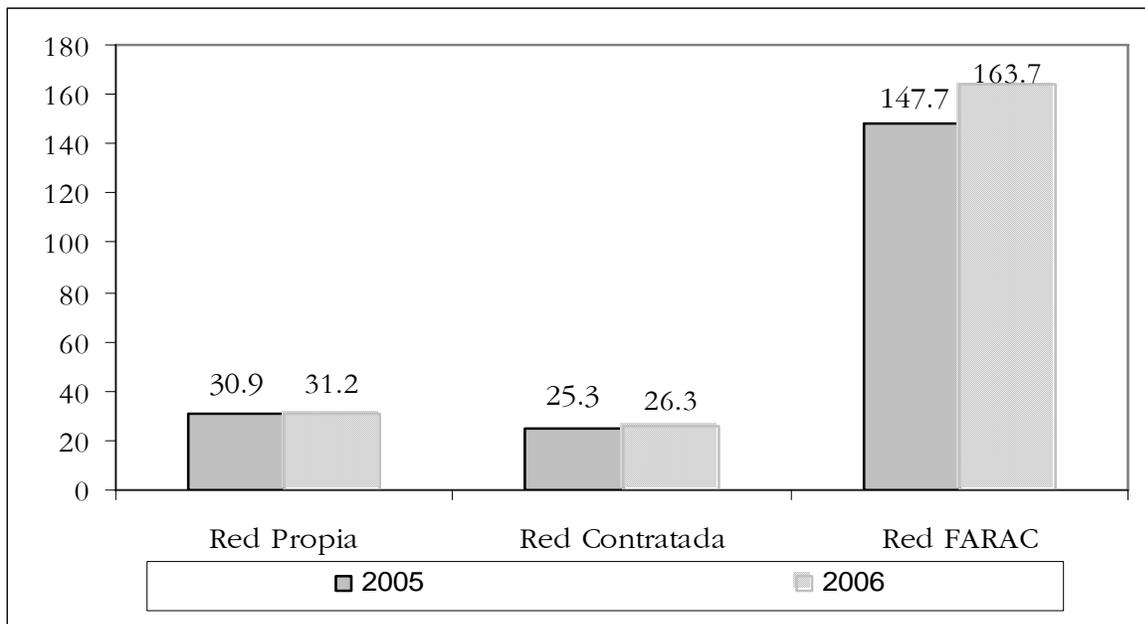
Fuente: Presidencia de la República, *Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno*, México, 2006, p. 492.

Asimismo, puede advertirse de los datos del cuadro anterior que, por el contrario, en las autopistas rescatadas el aforo muestra un crecimiento constante y significativo, en

donde del año 2001 al 2002 casi se duplica el tránsito vehicular diario y en los años subsecuentes se aprecia un crecimiento sostenido.

Como segundo elemento de referencia, debe mencionarse que durante el periodo enero-junio de 2006, según Capufe,¹² se registró un desplazamiento total de 221.2 millones de vehículos por la infraestructura operada por Capufe, cifra 8.5% mayor en relación con el volumen alcanzado en el mismo periodo de 2005, lapso en el que circularon poco más de 203 millones de vehículos. Como puede advertirse, por la red FARAC circula una cifra significativa del total de vehículos que transitan por la red operada por Capufe. Lo anterior se ilustra en la Gráfica 1.

Gráfica 1
Tránsito vehicular en la red operada por Capufe
2005-2006
(millones de vehículos)



Las cifras comprenden el periodo enero-junio. Elaboración con datos de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Capufe, *Informe de rendición de cuentas 2000-2006 (etapa 2)*, México, 2006, p. 27.

Si se atienden las cifras del cuadro 11 incluido líneas atrás, y su contenido se confronta con los datos de la Gráfica 1, se puede advertir que aunque la Red FARAC representa 91% de la infraestructura de caminos y puentes operada por Capufe, el tránsito

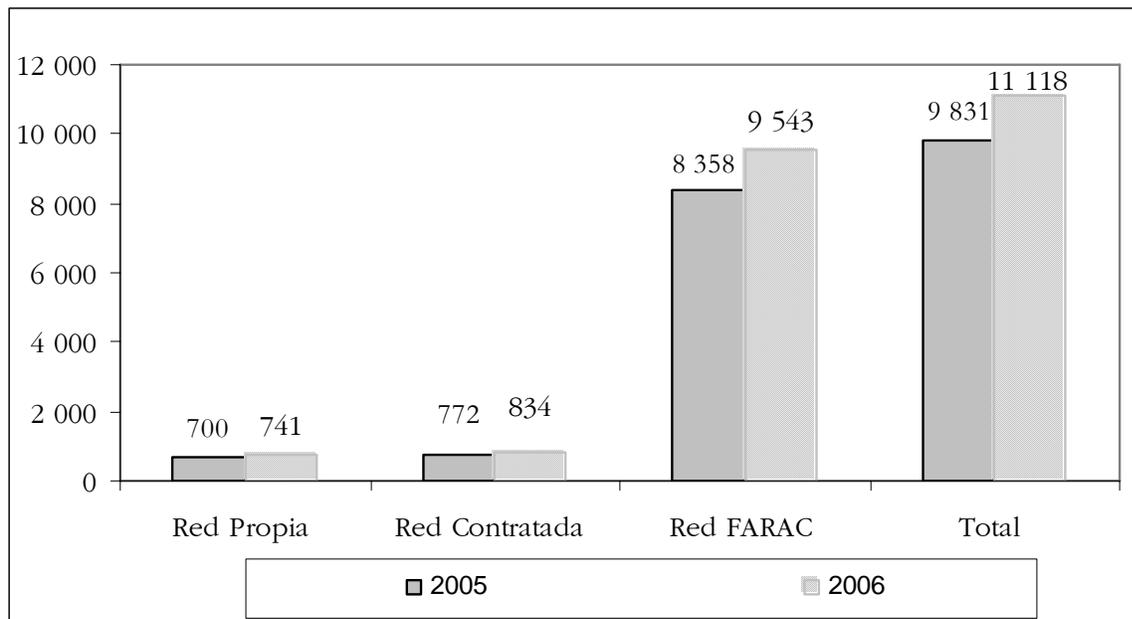
¹² Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Capufe, *Informe de rendición de cuentas 2000-2006 (etapa 2)*, México, 2006, p. 27.

vehicular que circula por estas autopistas representa 74% del total de aforo de la red Capufe.

A su vez, la red contratada que representa 6% de la infraestructura de caminos y puentes operada por Capufe, capta 11% del aforo y la red propia que representa 2.4% de la red operada por Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, capta 14% del total del tránsito vehicular de la red Capufe. Según se desprende de los datos de la dependencia contenidos en el Cuadro 11 y en la Gráfica 1.

Durante el periodo enero-junio de 2006 Capufe registra ingresos por 11 118.6 millones sin incluir IVA; de ellos, 741.1 millones corresponden a la Red Propia, 834.3 millones a la Contratada y 9 543.2 millones a la Red FARAC.¹³ De tales cifras se percibe un crecimiento del 13.1% con relación al de 2005. Lo anterior se ilustra en la Gráfica 2 que se adjunta a continuación.

Gráfica 2
Ingresos tarifarios en la red operada por Capufe
(millones de pesos sin IVA)



Las cifras comprenden el periodo enero-junio. Elaboración con datos de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Capufe, *Informe de rendición de cuentas 2000-2006 (etapa 2)*, México, 2006, p. 28.

¹³ Para una revisión detallada del proceso de fijación de las tarifas en las autopistas de cuota, véase: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), *Análisis de las tarifas fijas para el uso de carreteras de peaje (autopistas) en México*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 2004, en www.cddhcu.gob.mx/cesop (fecha de consulta 6 de noviembre de 2006).

Referencias sobre el rescate carretero

Como resultado de la crisis económica que se manifiesta a finales de 1994, gran cantidad de empresas en nuestro país afrontaron un escenario de sobreendeudamiento y de insolvencia. Los empresarios que habían realizado inversiones significativas con recursos emanados del sector bancario, se vieron afectados duramente con esa situación, particularmente el sector vinculado al ramo de las concesionarias de autopistas.

El programa de rescate carretero implementado por el Estado como consecuencia de la crisis de 1994-1995 obedeció a la imposibilidad de las empresas concesionarias de cubrir con los ingresos derivados del usufructo de las autopistas, el pago de los créditos bancarios que se originaron para la construcción de las mismas. De conformidad con el decreto que aborda el rescate carretero, la situación económica de las concesionarias llegó a tal grado que no era posible con los ingresos de éstas llegar ni siquiera a cubrir los gastos de mantenimiento, por lo que el rescate tenía como principal objetivo evitar el deterioro de las carreteras concesionadas.¹⁴

Debe tenerse presente que entre 1990 y 1994 el gobierno federal llevó a cabo un programa para el desarrollo de la red carretera nacional, sustentado en el otorgamiento de concesiones para la construcción y operación de las carreteras en nuestro país.

El proceso de privatizaciones implementado en la novena década del siglo pasado, incluyó la asignación de casi 5 mil kilómetros de la red federal de carreteras a inversores del sector privado, por periodos de hasta 50 años. Los principales beneficiarios fueron las constructoras: Ingenieros Civiles y Asociados (ICA), Sociedad Controladora, Triturados Basálticos, S.A. (Tribasa) y Grupo Mexicano de Desarrollo (GMD).

En un escenario en el que se presentó una virtual suspensión de pagos a las instituciones bancarias por los concesionarios y frente a la falta de liquidez para continuar operando las autopistas, el gobierno federal decretó en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de agosto de 1997, el rescate de 23 de las 52 autopistas concesionadas, situación que se detalla en el Cuadro 13.

¹⁴ *Diario Oficial de la Federación*, Decreto por el que se declaran de interés público y rescatan concesiones de veintitrés carreteras, 27 de agosto de 1997.

Con el Programa de Rescate Carretero instaurado entonces, el gobierno federal asumía la deuda de los concesionarios, que ascendía a 58 123 millones de pesos y toma bajo su custodia las carreteras concesionadas, designando para su preservación y mantenimiento a Caminos y Puentes Federales de Servicios Conexos (Capufe) e instituyendo el Fondo de Apoyo al Rescate Carretero (FARAC).

Cuadro 13
Concesiones carreteras rescatadas en 1997

<i>Tramo carretero concesionado</i>	<i>Fecha de otorgamiento</i>	<i>Empresa concesionaria</i>
Cuernavaca-Acapulco	28 de julio de 1989	Grupo Mexicano de Desarrollo, S.A. de C.V.
Guadalajara-Tepic	23 de agosto de 1989	Autopistas Mexicanas Concesionadas, S.A. de C.V.
Monterrey-Nuevo Laredo	6 de noviembre de 1989	Viaductos de Peaje, S.A. de C.V.
Libramiento Poniente de Tampico	1 de diciembre de 1989	Autopistas Concesionadas de Tampico, S.A. de C.V.
Zapotlanejo-Lagos de Moreno	18 de abril de 1990	Caminos Alfa Omega, S.A. de C.V.
La Tinaja- Acayucan; y Acayucan-Cosoleacaque	27 de agosto de 1990	Promotora de Autopistas del Golfo, S.A. de C.V.
León-Lagos-Aguascalientes	7 de noviembre de 1990	Autopistas Concesionadas del Centro, S.A. de C.V.
Mazatlán-Culiacán	12 de noviembre de 1990	Autovías Sinaloenses, S.A. de C.V.
Libramiento Noroeste de la Ciudad de Querétaro	7 de diciembre de 1990	Gobierno del Estado de Querétaro
Cadereyta-Reynosa	25 de enero de 1991	Impulsora de Autopistas, S.A. de C.V.
Campeche-Champotón	25 de febrero de 1991	Consortio de Constructores Campechanos, S.A. de C.V.
Chamapa-Lechería	30 de abril de 1991	Promotora y Administradora de Carreteras, S.A. de C.V.
Libramiento Oriente de Saltillo (La Carbonera-Ojo Caliente) y Los Chorros	15 de enero de 1992	Gobierno del Estado de Coahuila
Maravatío-Zapotlanejo y Libramiento de Toluca	9 de octubre de 1992	Autopistas de Occidente, S.A. de C.V.
Estación Don-Nogales	21 de octubre de 1992	Gobierno del Estado de Sonora
Guadalajara-Zapotlanejo	27 de enero de 1993	Autopistas Mexicanas Concesionadas, S.A.
Puente Internacional Reynosa-Matamoros	19 de octubre de 1993	Gobierno del Estado de Tamaulipas
Gómez Palacio-Límite del estado de Durango con el estado de Chihuahua	27 de octubre de 1993	Gobierno del Estado de Durango
Cárdenas-Entronque Agua Dulce	16 de noviembre de 1993	Gobierno del Estado de Tabasco
Reynosa-Matamoros	8 de diciembre de 1993	Gobierno del Estado de Tamaulipas
Santa Ana-Caborca-Sonoita	15 de diciembre de 1993	Gobierno del Estado de Sonora
Torreón-Saltillo	27 de enero de 1994	Ejes Terrestres de Coahuila, S.A. de C.V.
Puente de Zacatal	4 de agosto de 1994	Promotora de Infraestructura Vial, S.A. de C.V.

Fuente: Elaborado con datos contenidos en el Decreto por el que se declaran de interés público y rescatan concesiones de veintitrés carreteras, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 27 de agosto de 1997.

Como parte de las modalidades del esquema de funcionamiento del rescate carretero, se plantearon cuatro opciones: la concesión a la iniciativa privada, la bursatilización, la obra pública financiada y la emisión de bonos a largo plazo. Igualmente se contempló la posible bursatilización de nuevos tramos carreteros y que la administración de algunas autopistas quedara en manos de consorcios mixtos, integrados por el gobierno federal, empresas operadoras e inversionistas, que garanticen la rentabilidad a largo plazo y saneen las finanzas públicas.¹⁵

Los objetivos previstos inicialmente en el esquema del rescate carretero fueron la modernización de los 14 ejes carreteros del país, la construcción de 7 400 kilómetros de caminos; y la realización de obras de conservación a más de 34 600 kilómetros, obras que en su conjunto requerirán más de 40 mil millones de pesos durante el periodo 2002-2006, además de un programa de construcción de carreteras bajo un esquema de coparticipación del gobierno federal con siete gobiernos estatales, en donde los recursos serían aportados por el Fondo de Inversión de Infraestructura (Finfra) de Banobras, y el gobierno federal otorgaría una garantía para asegurar el pago de los créditos y facilitar la participación de la banca comercial.¹⁶

Entre los mecanismos financieros diseñados para la indemnización de los concesionarios de carreteras, se acordó que recibirían como pago cuentas por cobrar del gobierno federal, para posteriormente cambiarlas por promesas de cobro, conocidas como “Pagarés de Indemnización Carretera” (PIC’s).

Los PIC’s representaron instrumentos de deuda, garantizados por el Estado, tasados en Unidades de Inversión (UDIs).¹⁷ Estos pagarés se cotizan diariamente en el mercado mexicano de capitales, reconociendo la fluctuación en las tasas de descuento derivado de

¹⁵ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, “Costo financiero del Programa de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas”, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 2004, pp. 4-5.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Las UDI’s representan unidades contabilizadas con un valor en pesos que es indexado diariamente por la inflación, determinada mediante el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

la inflación. Estos instrumentos tienen un vencimiento de cinco, diez y quince años y generan intereses anualmente.

De manera simultánea, se constituyó el denominado “Fideicomiso 1936”, en el que participa como institución fiduciaria y fideicomitente el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), y unos días después de expedido el decreto por el que se rescataron las concesiones carreteras, se expidió la concesión a Banobras para explotar las 23 carreteras materia de dicho decreto. En este se estipuló, entre otras cosas, que dichas carreteras se destinarán al servicio de la SCT y que además de la citada dependencia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secodam (hoy Secretaría de la Función Pública) vigilarán el cumplimiento del decreto.¹⁸

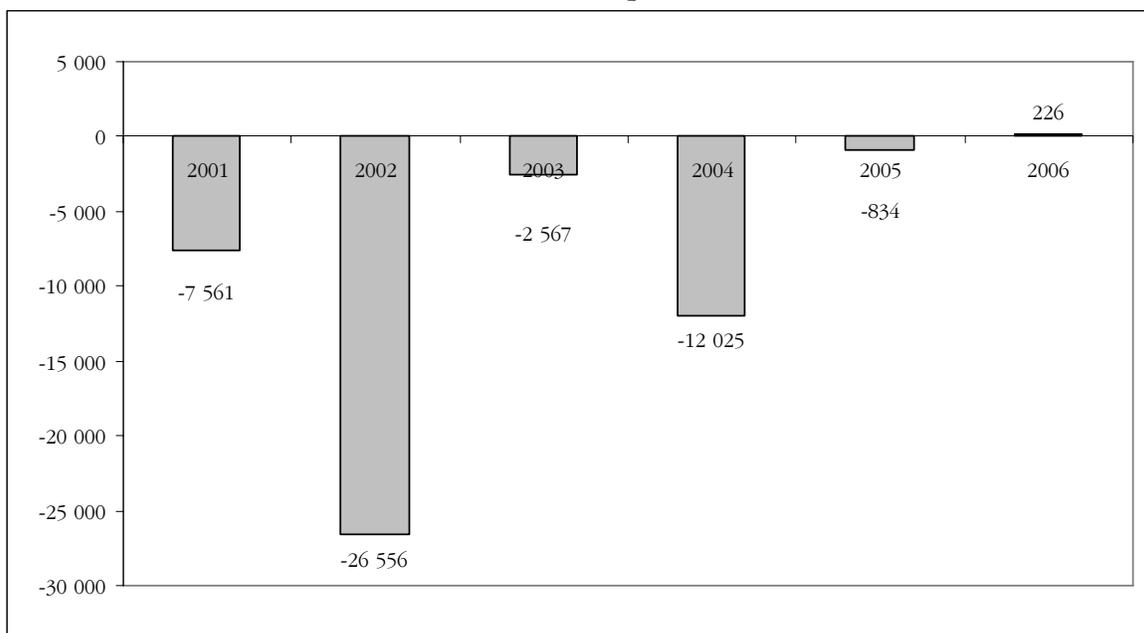
Al 30 de septiembre de 2006, toda la información del fideicomiso 1936 FARAC, se encuentra reservada en el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), mediante el rubro temático “Fideicomiso Carretero Público Federal no Paraestatal, Atribución de Negocios de Infraestructura”. Al cuarto trimestre de 2006, la disponibilidad del fideicomiso asciende a más de 15 626 millones de pesos.¹⁹

La Gráfica 3 muestra la evolución de la demanda presupuestaria requerida por el FARAC entre los años 2001 a 2006. De conformidad con los criterios seguidos por la SHCP, debe tenerse en cuenta que para registrar los Requerimientos Financieros del Sector Público, las cifras correspondientes a éstos muestran como particularidad que el signo negativo (-) indica un déficit o un requerimiento de recursos y el signo positivo (+) denota un superávit. Se percibe que la fluctuación de la demanda presupuestaria canalizada al fideicomiso referido, tiene un comportamiento desigual, en donde pasa de requerir poco más de 7.5 mil millones de pesos en 2001, a prácticamente cuadruplicar sus demandas presupuestales un año más tarde. En 2003 los requerimientos descienden a 2 500 de millones de pesos, para casi sextuplicarse un año más tarde y para descender nuevamente a menos de mil millones de pesos en 2005. El año 2006 es el primero en el periodo examinado, en donde se presenta un saldo superavitario de 226 millones de pesos.

¹⁸ *Diario Oficial de la Federación*, 1 de septiembre de 1997.

¹⁹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Información Sobre los Fideicomisos, mandatos y análogos que no son entidades, con registro vigente al 30 de septiembre de 2006, www.apartados.hacienda.gob.mx/politica_economica (fecha de consulta: 15 de diciembre de 2006).

Gráfica 3
Requerimientos Financieros del Sector Público por Sector Institucional
2001-2006
(millones de pesos)



Fuente: Los datos para el periodo 2001-2003 se toman del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, “Costo Financiero del Programa de Apoyo para el Rescate de las Autopistas Concesionadas”, México, 2004, p. 19. Las cifras de 2004 a 2006 son datos de la Dirección General de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública, en www.apartados.hacienda.gob.mx/estadisticas_oportunas/contenido/info_trimestral/documentos/revista_trimestral/i/rtrim_i2.xls (fecha de consulta: 18 de diciembre de 2006).

Es necesario subrayar que entre 1997 y 2002 el costo del rescate carretero creció en casi 150%, al pasar de 58 mil millones de pesos a 143 mil millones, como resultado de la emisión de pagarés FARAC y el reconocimiento de otros pasivos.²⁰

Entre las causales planteadas para explicar por qué no se cumplieron las expectativas acerca del óptimo funcionamiento de las autopistas concesionadas que motivaron el rescate carretero de 1997, Alberto Bull²¹ señala que algunas de tales razones giran en torno a que las estimaciones de costo de las obras se efectuaron mediante estudios incompletos que subestimaron el valor real de su construcción, costos que en promedio sobrepasaron en más de 50% las cantidades proyectadas; asimismo, los costos de las obras se encarecieron por cálculos erróneos de los espacios físicos en que se

²⁰ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, “Costo financiero...”, *op. cit.*, p. 7.

²¹ Alberto Bull, *Concesiones viales en América Latina: situación actual y perspectivas*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Chile, 2004, p. 43.

emplazarían las carreteras y porque las empresas trabajaron con créditos bancarios locales de corto y mediano plazos, a tasas de interés variable; puede advertirse también que los plazos de concesión fueron en general reducidos, lo que llevaría a impedir una recuperación en caso de ocurrir un ciclo económico recesivo. Derivado de lo anterior, y con el objeto de establecer plazos de concesión breves, las tarifas de peaje fueron establecidas en niveles sumamente elevados; de hecho, entre los más altos del mundo, sin facultar a los concesionarios a bajarlos con la finalidad de optimizar los ingresos. Desde la perspectiva de Bull, tal situación coincidió con que los estudios de tránsito fueron limitados y supusieron tasas de crecimiento sostenido a nivel nacional, sin tener una efectiva consideración de posibles ciclos económicos, y sin considerar el efecto en el aforo vehicular de la existencia de rutas alternativas libres de cobro de peaje, previstas en la legislación nacional y que propiciaron que parte importante del tránsito se desviara hacia tales vías. Lo anterior trajo como resultado que los tránsitos efectivos en 25 de las 32 concesiones estuvieran por debajo de 75% de los pronosticados.

Por otra parte, y de acuerdo con Héctor Castañeda, el rescate carretero realizado a través del FARAC fue un rescate a los bancos que financiaron este proyecto, puesto que con tal programa las empresas constructoras entraron en un escenario diferente, donde el riesgo era del proyecto, de manera que si éste fallaba en alguna variable no controlada por las empresas, el costo sería asumido por las instituciones financieras y no por las empresas constructoras.²²

Según Castañeda, por las modalidades y mecanismos empleados en el rescate de los activos carreteros, se requiere esclarecer el proceso que ha llevado al saneamiento financiero de las carreteras, así como al señalamiento de responsables y beneficiarios y a establecer el impacto real del rescate en las finanzas públicas, además de fincar responsabilidad a servidores públicos en casos de irregularidades, ya que de acuerdo con el especialista, el fideicomiso constituido en Banobras ha venido sustituyendo deuda a tasa nominal variable, por deuda a tasa real fija y con tal situación se pretende refinanciar los pasivos del fideicomiso a través de la sustitución de deuda bancaria, con vencimiento

²² Héctor Castañeda, "Principales aspectos del informe de resultados de la revisión de la cuenta pública 2003, elementos para un diagnóstico del fideicomiso 1936 de apoyo para el rescate de autopistas concesionadas", *Revista Debate Parlamentario*, nueva época, núm. 3, junio de 2005, pp. 20-25.

en el 2012, por nueva deuda generada a través de la Emisión de Certificados Bursátiles de Indemnización Carretera (CBIC's) a 20 y 30 años. En 2003, Banobras realizó la emisión de dos series de CBI's a 20 y 30 años con cupones de 4%; las series se han colocado en el mercado mediante subastas mensuales realizadas a través de Banobras en su carácter de fiduciario del FARAC.

Castañeda manifiesta, de acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación, que con las emisiones adicionales de Pic's se solventarían las obligaciones del periodo 2007 a 2012, el cual considera crítico porque en esos años los ingresos netos de operación no serán suficientes para pagar los vencimientos por concepto de adeudos bancarios, por más de 7 mil millones de pesos anuales, los pagarés de indemnización carretera por un importe mayor a los 4 mil millones de UDI's cada uno, y los intereses de las demás emisiones.

Por último asevera Castañeda que en el proceso de rescate carretero y el posterior tratamiento financiero de la deuda derivada del mismo, existe una serie de irregularidades y violaciones que va desde contraer deuda pública sin la autorización del Congreso, o el destinar ilegalmente los recursos obtenidos por la explotación de las carreteras rescatadas, hasta el pago de las indemnizaciones, aunado a las inobservancias legales que según Castañeda se derivan de subconcesionar las carreteras concesionadas a Banobras, ya que no se encuentra dentro del objeto de esa institución la explotación de carreteras.²³

Ampliación de plazos y nuevas concesiones 2007

Frente a una eventual solicitud de ampliación de los plazos de las concesiones carreteras sustentada en el argumento de contar con certidumbre financiera para los tenedores de certificados bursátiles de los fideicomisos que respaldan financieramente a las autopistas concesionadas o desde el razonamiento de estar en posibilidad de recuperar la inversión realizada en su construcción, los concesionarios han obtenido en diferentes ocasiones aplazamientos en las fechas de término de las concesiones.

Recientemente la SCT amplió el término de las concesiones de algunas autopistas, como es el caso de la Ecatepec-Pirámides, en el Estado de México, concesión que

²³ *Ibid.*

originalmente vencía en 2011 y que con la ampliación avalada por esa secretaría en julio de 2006, dicho término se extenderá ahora hasta el año 2021.²⁴

Igual situación se presenta con la autopista Armería-Manzanillo, operada por la empresa Promotora y Operadora de Infraestructura (Pinfra) antes Tribasa, la cual obtuvo en febrero de 2006 una ampliación de 5.5 años adicionales para la operación de este tramo, es decir, hasta 2021.²⁵

Situación similar se da en el caso de la autopista México-Toluca, en donde la misma empresa Pinfra obtuvo una ampliación de plazo por 24 años adicionales para la concesión que ahora concluirá hasta 2030, cuando el plazo original en 1989 era de 2 años 4 meses. En el caso de la autopista Peñón-Texcoco, se presenta una situación aparentemente distinta, pero similar en cuanto a sus alcances. En marzo de 1993 el gobierno del Estado de México obtuvo la concesión de esa autopista por 20 años y unos meses más tarde, en mayo de ese mismo año, el gobierno del estado cede por un plazo de 19 años 10 meses todos sus derechos sobre tal autopista a una empresa subsidiaria de Tribasa (ahora Pinfra). Posteriormente se solicita la ampliación del plazo de la concesión para llegar a 30 años y concluir en 2023. Por último, en febrero de 2006, la misma empresa comenzó a operar por 30 años la autopista Atlixco-Jantetelco, en el estado de Puebla.²⁶

Respecto a las concesiones carreteras que más recientemente se han autorizado, se tiene que al inicio de noviembre de 2006, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes procedió a la asignación de dos nuevas concesiones carreteras, una que implica la modernización y ampliación de la autopista Tapachula-Talismán, tramo carretero que desde el esquema de proyecto de prestación de servicios (PPS), se otorga por un término de 20 años al consorcio empresarial español grupo Azvi y a la mexicana Construcciones Intercontinentales; la segunda concesión avalada por la SCT es por un término de 30 años

²⁴ Originalmente esta carretera se concesionó a la empresa constructora Triturados Basálticos y Derivados (Tribasa), la que a partir de diciembre de 2005 cambió su razón social a la de Promotora y Operadora de Infraestructura (Pinfra).

²⁵ Esta ampliación se implementa a cambio de la reintegración del tramo denominado Libramiento Manzanillo a la red carretera del gobierno federal, tramo que operaba la empresa aludida. Véase: "SCT amplía 10 años concesión carretera a Pinfra; David Peñaloza es accionista", *La Jornada*, Sección Nacional, 13 de julio de 2006, en www.jornada.unam.mx (fecha de consulta: 29 de noviembre de 2006).

²⁶ *Idem.*

y tiene por objeto construir la autopista Saltillo-Monterrey. Esta concesión, al igual que la anterior, fue otorgada a empresas mexicanas e ibéricas.²⁷

Adicionalmente, la secretaría busca licitar un paquete de cuatro autopistas que formaron parte del rescate carretero de 1997, ello con el propósito de complementar las inversiones necesarias para la construcción de la autopista Durango-Mazatlán, cuyo costo está calculado en 8 800 millones de pesos.

De acuerdo con el subsecretario de Infraestructura de la SCT, se calcula un potencial para concesionar cercano a los 6 500 kilómetros de nuevas autopistas en el periodo 2006-2012, que desde la perspectiva de la SCT propiciaría inversiones por más de 190 mil millones de pesos.²⁸

De igual forma, la SCT calcula que la reprivatización de las autopistas rescatadas generaría cerca de 500 mil millones de pesos, que serían destinados a apoyar diferentes proyectos de infraestructura. En un primer bloque se prevé la reprivatización de las autopistas Maravatío-Zapotlanejo, Guadalajara-Aguascalientes-León, Guadalajara-Zapotlanejo, Zapotlanejo-Lagos de Moreno, y León-Lagos de Moreno-Aguascalientes, calculándose su venta en más de 8 mil millones de pesos. Junto con la reprivatización señalada, se prevé incluso una eventual desincorporación de Capufe y del total de las autopistas manejadas por el FARAC.²⁹

Una postura diferenciada respecto al planteamiento anterior es la que ha asumido el Sindicato de Trabajadores de Capufe, gremio que ha exigido, entre otras cosas: que se devuelvan a la administración pública para su mantenimiento y administración las autopistas que conforman la red carretera nacional la pretensión de que la SCT y Banobras den por terminado anticipadamente el plazo de vencimiento de las concesiones FARAC; que el Congreso de la Unión conozca los aspectos financieros y presupuestales

²⁷ En las licitaciones convocadas más recientemente han participado de manera recurrente empresas como Omega Corporación (que obtuvo la primera licitación de este sexenio, el libramiento Matehuala, en San Luis Potosí), la empresa española Azvi, Construcciones Intercontinentales y otros consorcios integrados por empresas nacionales y extranjeras como: Pavimentos de La Laguna, Grupo Profesac y Operadora de Autopistas del Altiplano, Compañía Constructora La Peninsular, las empresas brasileñas Concesiones Rodoviarías y Constructora Andrade Gutiérrez y la Operadora y Administración Técnica.

²⁸ “Concesiona SCT carreteras para Tapachula y Saltillo-Monterrey”, *La Jornada*, Sección Nacional, 10 de noviembre de 2006, en www.jornada.unam.mx (fecha de consulta: 29 de noviembre de 2006).

²⁹ Entre las empresas que participarían en el primer paquete de autopistas a reprivatizar están Omega ABVE, Constructora La Peninsular, Operadora CCCE, la empresa española FCC y Banco Santander, entre otras. Véase: “Privatización de FARAC y Capufe, 500 mil mdp para infraestructura”, *Milenio*, Sección negocios, (15 de diciembre de 2006).

de las autopistas de cuota y que la Secretaría de Hacienda informe sobre los antecedentes, la composición y el destino de los pasivos de la deuda del FARAC.³⁰

Sobre los datos acerca de la cuantía financiera que implica la construcción de autopistas y que representa una de las justificaciones de mayor peso para la concesión de carreteras al sector privado en nuestro país, bien vale tener en consideración los planteamientos expuestos por el subsecretario de Infraestructura de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en una conferencia de prensa realizada en mayo de 2005. En ese entonces, el titular de esa dependencia expresaba que la construcción de carreteras, mediante el esquema de Proyectos Público-Privados (PPP) aplicado por el gobierno,³¹ resultaba más cara que hacer las mismas obras con recursos públicos; pero que este mayor costo, desde la perspectiva del funcionario, se compensaba sobradamente con los beneficios de que las autopistas estuvieran concluidas en un plazo menor y por otro tipo de ventajas como mayor seguridad, menores tiempos de recorrido o menor desgaste de vehículos. Además, según el funcionario, si sólo se utilizaran recursos fiscales las obras tardarían entre ocho y diez años en realizarse.

Es de tener presente que en la última década, en diversos países de América Latina, se han generalizado las propuestas de asociación de capitales públicos-privados para la construcción de obras de infraestructura. Este tipo de asociación financiera ha incluido la construcción y operación de hospitales, escuelas, prisiones, agua y saneamiento, carreteras, túneles y puentes, redes ferroviarias, aeropuertos y sistemas de control de tráfico aéreo.³²

³⁰ “Exige el sindicato de Capufe devolución de carreteras”, *Milenio*, Sección Negocios (13 de octubre de 2006), en www.milenio.com.mx (fecha de consulta: 19 de diciembre de 2006).

³¹ El esquema conocido como PPP está concebido para que los ingresos y ganancias de los concesionarios se calculen atendiendo al aforo de la carretera concesionada más una “cuota virtual”. Los recursos para implementar este esquema provienen del gasto corriente de la SCT y se entregan periódicamente durante el tiempo que dure la concesión. Tales cantidades se calculan considerando el costo de la obra, el mantenimiento, el costo del proyecto y los márgenes de utilidad para las empresas. El objetivo que se persigue con este mecanismo de financiamiento es que la calidad de las carreteras libres sea similar a las autopistas de cuota.

³² Las partidas contables denominadas Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) y Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros (SHRF), agrupan los datos de los proyectos de inversión pública financiados por el sector privado (Pidiregas), los requerimientos financieros del Fideicomiso de Apoyo para el Rescate Autopistas Concesionadas (FARAC) y los requerimientos financieros del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), una vez descontadas las transferencias del gobierno federal. Véase: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), *Balance fiscal en México: definición y metodología*, México, 2004, s/p.

Este mecanismo conocido como PPP, ha sido definido por el Fondo Monetario Internacional (FMI) como los “arreglos en que el sector privado ofrece infraestructura y servicios cuya provisión ha sido tradicionalmente realizada por el sector público”.³³

Para el caso de nuestro país, los tipos de asociaciones público-privadas más utilizadas han sido las concesiones en materia de autopistas o de otros ramos como el del tratamiento de agua, los proveedores externos (*outsourcing*) y los Pidiregas empleados por CFE y Pemex.³⁴

Para Ricardo Martner, los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo que es recomendable realizar bajo la modalidad de asociación de capitales público-privados, deben corresponder a actividades prioritarias y estratégicas, con el añadido de que tales proyectos deben tener una rentabilidad indiscutible a fin de que los recursos que generen lleguen a ser suficientes para cubrir las obligaciones financieras contraídas.³⁵

Ahora bien, respecto a las nuevas concesiones carreteras anunciadas en marzo de 2007 por el titular del Poder Ejecutivo, éstas fueron justificadas con el argumento de que es preciso contar con recursos adicionales a los presupuestales para reinvertir en ese ramo. Al efecto se ha señalado que para el presente sexenio será concesionado nuevamente a la iniciativa privada un primer bloque de 11 proyectos carreteros, que actualmente forman parte de las autopistas que integran el FARAC.³⁶

El proceso de nuevas concesiones se dará bajo tres esquemas, uno de ellos consistente en el denominado aprovechamiento o desincorporación de cerca de 1 500 kilómetros de carreteras que hoy administra el Banco Nacional de Obras y Servicios (Banobras), y de los que se espera obtener recursos cercanos a los 275 mil millones de

³³ Fondo Monetario Internacional (FMI), *Public-Private Partnerships*, Fiscal Affairs Department, Washington, 2004. En Ricardo Martner y Varinia Tromben, *Opciones para enfrentar el sesgo anti-inversión pública*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Ilpes, Chile, 2005, p. 35.

³⁴ El esquema de los Pidiregas se sustenta en una fórmula que consiste en encomendar una obra determinada al sector privado nacional o extranjero, el cual tiene la obligación de transferirla a las entidades públicas correspondientes una vez concluida su construcción. Realizado el traspaso, el gobierno asume como pasivo directo los pagos realizados a título de adelanto, asumiendo el resto como pasivo contingente.

³⁵ Martner, *Opciones para...*, *op. cit.*, p. 35.

³⁶ El primer paquete de autopistas a ser objeto de concesión incluye a las siguientes carreteras: Reynosa-Matamoros, San Martín-Tlaxcala, Mazatlán-Culiacán, Guadalajara-Tepic, Chamapa-Lechería, Champotón-Campeche, Pátzcuaro-Uruapan, Cuernavaca-Acapulco, Gutiérrez Zamora-Tihuatlán, Libramiento Oriente de Querétaro y Cárdenas-Agua Dulce.

pesos. De ese monto, se prevé la utilización de 160 mil millones al pago de la deuda del FARAC.³⁷

Los otros dos mecanismos para el otorgamiento de nuevas concesiones consisten, uno, en la autorización para construcción o modernización de 890 kilómetros de obras y, otro, en la construcción bajo el esquema de Proyectos para Prestación de Servicios (PPS) de 1 850 kilómetros de nuevas carreteras.

De los 275 mil millones de pesos que se pretenden obtener por las concesiones de activos hasta por 30 años, 160 mil millones se dedicarán al pago de la deuda y el resto a la construcción y modernización de carreteras. En el proceso de otorgamiento de nuevas concesiones se considera la participación de empresas internacionales como Goldman Sachs Infraestructura Partners, de Estados Unidos; Abertis Infraestructura, de España; Macquarie Securities, de Australia; Compañía de Concessões Rodoviarías, de Brasil. En los casos de empresas mexicanas, se ha mencionado al Banco Interacciones, de la familia Hank González, y el consorcio Promotora del Desarrollo y el Empleo de América Latina (Ideal), de Carlos Slim.³⁸

La propuesta del Ejecutivo ha sido cuestionada por representantes de diferentes partidos en la Cámara de Diputados, entre los que destacan el secretario de la Mesa Directiva de la Comisión de Comunicaciones, el priísta César Duarte, quien ha argumentado que el Estado debe mantener el control sobre las autopistas, atendiendo principalmente a la situación sana de sus finanzas. Por su parte, el coordinador del Grupo Parlamentario del PRI se manifestó por conocer los términos de las nuevas concesiones a otorgarse con el objeto de transparentar el proceso en su conjunto, mientras que el líder de la bancada del PRD adelantó que su grupo legislativo no coincide con el proyecto de las nuevas concesiones carreteras debido a que el proceso en su conjunto concesiona proyectos carreteros que previamente habían sido ya otorgados a empresas privadas que los llevan a la quiebra y los costos de ese quebranto son asumidos por el Estado a través del Fobaproa. Por su parte, el coordinador panista ha expresado su discrepancia sobre la

³⁷ Conferencia de prensa ofrecida por el secretario de Comunicaciones y Transportes, Luis Téllez, y el director general del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), Alfonso García Tames, en la sala de usos múltiples de la SCT el 4 de marzo de 2007. Véase: portal.sct.gob.mx (fecha de consulta: 5 de marzo de 2007).

³⁸ "SCT licitará carreteras, inclusive entre los que provocaron el rescate", *La Jornada*, Sección Nacional, 5 de marzo de 2007, en www.jornada.unam.mx (fecha de consulta: 5 de marzo de 2007).

afirmación gubernamental de que el rescate carretero no tuvo un costo para la ciudadanía ni se emplearon recursos fiscales como aseguró el titular de la SCT.³⁹

El tema de las concesiones carreteras anunciadas por el titular del Poder Ejecutivo originó el acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados de citar a comparecer al secretario de Comunicaciones y Transportes.

La Cámara de Diputados y las adecuaciones al régimen legal de las concesiones carreteras

La importancia de las carreteras concesionadas hace necesario un examen de las propuestas de carácter legislativo, las cuales buscan adecuar la naturaleza y los alcances de este servicio para contribuir al debate sobre un tema de relevancia indiscutible en la actualidad, planteado de manera recurrente en diferentes legislaturas.

En el entendido de que el marco legal en el que se inscribe el régimen de las carreteras concesionadas quedó señalado previamente en este documento, deben tenerse en cuenta algunas de las adecuaciones legales cuyo contenido se ha reflejado en la normatividad que regula el tema. Al respecto destaca la expedición en mayo de 2004 de una nueva Ley General de Bienes Nacionales y las adecuaciones en octubre de 2005 efectuadas a las leyes de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal y a la de Vías Generales de Comunicación, reformas referentes a la atribución de la SCT para requerir a los concesionarios datos técnicos, financieros y estadísticos para conocer la operación y explotación de caminos y puentes concesionados.

Junto a las adecuaciones legales anotadas se han promulgado otras reformas a diversos ordenamientos, cuya naturaleza y alcances guardan relación con el tema. Tal es el caso de una adecuación a la Ley de Coordinación Fiscal efectuada en 2003 que ha recogido algunos de los planteamientos sobre los beneficios directos que pueden arrojar las autopistas de cuota y los puentes para los municipios o localidades en los que éstos se encuentran. El contenido del artículo 9-A de esa ley estipula que la federación, a través

³⁹ “Crea polémica plan carretero”, *Reforma*, Sección Nacional, 3 de marzo de 2007, en www.reforma.com.mx (fecha de consulta 6 de marzo de 2007) y “Llaman a Luis Téllez a explicar plan para concesiones carreteras”, *El Universal*, Sección Nacional, 6 de marzo de 2007, en www.eluniversal.com.mx (fecha de consulta: 6 de marzo de 2007).

de la SHCP, y los estados y municipios en donde existan puentes internacionales de peaje, pueden convenir en la creación de fondos cuyos recursos se destinen a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en aquellos municipios donde se ubiquen dichos puentes o, en su caso, a la realización de obras de infraestructura o gasto de inversión, de impacto regional, directamente en la zona donde se encuentre el cobro del peaje.

Sin duda, otras de las disposiciones legales más relevantes acerca del tema son las contenidas en la Ley General de Deuda Pública y en la recientemente expedida Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, cuyos alcances inciden en el tema de las obras de infraestructura o los proyectos de inversión cuando éstos se realizan con recursos presupuestales diferidos en el tiempo, como es el caso de las obras financiadas con Pidiregas o las que se registran en las cuentas nacionales bajo la partida Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP), rubro a partir del cual se han inscrito los recursos asignados al FARAC.

En lo tocante a las propuestas presentadas durante el primer periodo de sesiones de la presente Legislatura en la Cámara de Diputados, en materia de autopistas concesionadas, es de recordar que desde la LVIII Legislatura se han presentado diferentes propuestas sobre el particular, y actualmente el tema es materia de las agendas legislativas de al menos tres fracciones parlamentarias. Así, el grupo del Partido de la Revolución Democrática (PRD)⁴⁰ plantea la revisión de los “términos de operación de los diversos instrumentos de financiamiento para la construcción y modernización de la red carretera nacional como son el FARAC, el FONCAR y el esquema conocido como PPS”.⁴¹

Por su parte, la diputación del Partido Acción Nacional (PAN) incluye en su agenda la necesidad de reformar el marco jurídico, de manera tal que facilite la inversión en la infraestructura aeroportuaria, ferroviaria, portuaria, de transporte y multimodal en puertos.⁴²

⁴⁰ Agenda legislativa del Partido de la Revolución Democrática (PRD), *Gaceta Parlamentaria*, 6 de septiembre de 2006, p. 42.

⁴¹ El Foncar alude al “Fondo Carretero” y las siglas PPS se refieren a los denominados “Proyectos para la Prestación de Servicios”.

⁴² Agenda legislativa del Partido Acción Nacional (PAN), Capítulo “Infraestructura”, punto 38, *Gaceta Parlamentaria*, 6 de septiembre de 2006, p. 5.

De igual forma, la bancada del Partido del Trabajo (PT) menciona como uno de los temas a impulsar en su agenda la aprobación de mayores recursos en el Presupuesto de Egresos 2007 para destinarlos a la expansión de la infraestructura en carreteras, caminos, puentes, modernización y ampliación en puertos marítimos y aeropuertos con el fin de promover el crecimiento del mercado interno y la creación de empleos.⁴³

En las iniciativas presentadas ante la Cámara de Diputados a partir de 2001, debe mencionarse que se han considerado propuestas que abarcan distintas vertientes del tema.

Un bloque de iniciativas puede agruparse atendiendo a los alcances de la figura legal de las concesiones o la revisión de las tareas que desempeña el Ejecutivo Federal en la materia a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Otras iniciativas plantean figuras novedosas en lo referente a la instauración de órganos colegiados que desempeñen funciones que actualmente realiza el Ejecutivo. Se ha propuesto también establecer reglas que impidan la formación de monopolios en el ramo, así como la publicación por parte del Estado de los informes financieros relativos a las operaciones de concesión y rescate de autopistas, esto para que el Poder Legislativo pueda evaluar y canalizar los recursos necesarios para la mejor planeación de los procesos de desarrollo carretero. En esta vertiente se ha propuesto también que el Congreso asuma un papel diferenciado en el proceso de otorgamiento de concesiones, y para tal efecto se plantea que las Cámaras tengan atribuciones para asignar y ratificar las concesiones carreteras que lleguen a otorgarse.

Otra modalidad de propuesta va enfocada a un ámbito eminentemente financiero o recaudatorio y así se plantea por ejemplo que los caminos y puentes de cuota en el país sean sujetos de pago de impuestos prediales y que los recursos generados por tal concepto se entreguen a los municipios respectivos; otras propuestas plantean dotar de atribuciones a la SCT a fin de que esta instancia fije tarifas preferenciales para las autopistas en reparación. Lo anterior se detalla en el Cuadro 14.

⁴³ Agenda legislativa del Partido del Trabajo (PT), Capítulo “Economía”, *Gaceta Parlamentaria*, 6 de septiembre de 2006, p. 5.

Cuadro 14

Propuestas de modificaciones legislativas en materia de concesiones carreteras

<i>Iniciativa</i>	<i>Naturaleza y objeto de la propuesta</i>
Iniciativa de reformas al artículo 7º de la Ley de Vías Generales de Comunicación y al 217 de la Ley Federal de Derechos, presentada por el diputado Ricardo Moreno Bastida (PRD), el 7 de diciembre de 2001.	Esta iniciativa tiene por objeto establecer mecanismos a fin de que el impuesto predial causado por los caminos y puentes de cuota en el país sea entregado a los municipios que geográficamente estén situados en las áreas en donde se encuentren las autopistas o puentes de cuota.
Iniciativa que reforma el artículo 42 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Alejandro Rafael García Sainz Arena (PVEM), 22 de marzo de 2002.	La propuesta plantea que el Congreso de la Unión mediante cualquiera de las dos cámaras, sea quien ratifique el otorgamiento de cada una de las fases para la asignación de las concesiones efectuadas por las diferentes dependencias del Ejecutivo.
Iniciativa de reformas y adiciones a diversas disposiciones de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, presentada por el diputado Alejandro García Sainz Arena (PVEM), el 27 de marzo de 2002.	La propuesta persigue adecuar la normatividad, a fin de que la Cámara de Diputados ratifique el otorgamiento de concesiones de administración, operación, explotación y construcción de caminos y puentes.
Iniciativa de reformas a los artículos 8 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, 10 de la Ley Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, fracción VIII del artículo 11 de la Ley de Aeropuertos, 17 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, y 29 de la Ley de Puertos, presentada por la diputada Bertha Alicia Simental García (PSN), el 26 de abril de 2002.	La iniciativa está enfocada a dos vertientes principales: a restringir la posibilidad de que se permita la participación en más de una concesión por región, y en la obligación de la autoridad de velar por que los beneficiarios o adquirentes de una concesión no detenten de manera determinante concesiones de dicho sector, para que no puedan controlar o monopolizar el mercado.
Iniciativa que reforma los artículos 5, 6 y 71 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, presentada por el diputado José Ramón Galindo Noriega (PAN), el 5 de abril de 2004.	Se propone la modificación legislativa con objeto de que en los casos de prórrogas a concesiones carreteras, a puentes nacionales o internacionales, dicha prórroga se lleve a cabo mediando la opinión del municipio en cuyo territorio se encuentre ubicada la concesión, además de plantearse como obligaciones para el concesionario que éste demuestre haber cumplido con las condiciones impuestas en la concesión original.
Que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, de la Ley de Vías Generales de Comunicación, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, y de la Ley de la Policía Federal Preventiva, presentada por el Ejecutivo Federal, el 29 de abril de 2004.	Esta propuesta plantea, entre otras cosas, que la SCT podrá requerir en cualquier tiempo a los concesionarios y permisionarios de caminos y puentes en el país, los informes con los datos técnicos, administrativos, financieros y estadísticos, que permitan a la Secretaría conocer la forma de operar y explotar los caminos, puentes, los servicios de autotransporte federal y sus servicios auxiliares.
Iniciativa que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, presentada por el diputado Inelvo Moreno Álvarez (PRD), el 8 de febrero de 2005.	La iniciativa plantea limitar las facultades con que cuenta la SCT en el otorgamiento de concesiones para construir, operar, explotar, conservar y mantener caminos y puentes federales, así como para proceder a su rescate. Lo anterior mediante la creación de un Consejo en materia de Caminos y Puentes Federales como Órgano colegiado de carácter permanente, que funge como una instancia de asesoría del Ejecutivo Federal. Además, se propone que se haga público el informe financiero de las operaciones de concesión y rescate de

	autopistas, con objeto de que el Poder Legislativo cuente con los elementos suficientes para evaluar y canalizar los recursos necesarios para la mejor planeación de los procesos de desarrollo carretero.
Iniciativa que adiciona un artículo 21 Bis a la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, presentada por el diputado Óscar González Yáñez (PT), el 30 de noviembre de 2005.	La iniciativa persigue fortalecer la actuación de la SCT en la fijación de las tarifas de los peajes de las autopistas, con el objeto de dotar de atribuciones a la secretaría para fijar cuotas preferenciales en las autopistas de cuota que estén en reparación y mantenimiento.
Iniciativa que adiciona la fracción VIII del artículo 5o. de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, presentada por la diputada Irma Figueroa Romero (PRD), el 14 de julio de 2006.	La propuesta persigue dotar de atribuciones a la SCT para que esta dependencia pueda fijar las tarifas en las autopistas de cuota.

Fuente: Elaboración con datos de la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, véase: www.gaceta.diputados.gob.mx (fecha de consulta: 8 de diciembre de 2006).

Simultáneamente a las iniciativas de reforma legislativa planteadas, se advierte también que los diputados al Congreso de la Unión han presentado diferentes proposiciones con punto de acuerdo respecto al tema, en distintas fechas. Así, del año 2003 al 2006 destacan varias proposiciones que plantean, entre otras cosas: la terminación anticipada de las concesiones de autopistas del fideicomiso 1936, FARAC; la revisión del destino de los pasivos del fideicomiso aludido y la entrega de dicha revisión a la Cámara de Diputados; la canalización para obras sociales de un porcentaje de los recursos presupuestales destinados a Capufe; la propuesta de que parte de los recursos generados por el pago de peajes de las autopistas de cuota se destine al pago e infraestructura carretera. Se plantean también, entre otras: aspectos referentes a la regulación de tarifas, implementación de mecanismos diversificados de cobro como el telepeaje o el uso de medios electrónicos de pago; reiterándose propuestas relativas a solicitar de la SCT la reducción del peaje de determinadas autopistas, así como invitaciones a reconsiderar el contenido de las normas oficiales mexicanas relativas a la construcción de carreteras federales y autopistas y otros planteamientos sobre aspectos administrativos y de atención al usuario en carreteras.

Sobre el tema de los recursos presupuestales destinados al rescate carretero y acerca del funcionamiento de las autopistas concesionadas, se han pronunciado otras instancias como el Congreso del Estado de Guerrero, que en octubre de 2006 solicitó a la Auditoría Superior de la Federación una auditoría al rescate carretero en su conjunto, con el objeto de transparentar su funcionamiento, además de una fiscalización a la

administración de la Autopista del Sol, carretera que ha sido objeto de diversos cuestionamientos de carácter técnico y mencionada, junto con otras, como una vía de comunicación cuyo estado físico hace necesario reconsiderar los criterios establecidos para definir el cobro del peaje en dicho camino. En este sentido se ha pronunciado incluso el Senado de la República, el cual avaló el 28 de noviembre de 2006 un punto de acuerdo, solicitando a las secretarías de Comunicaciones y de Hacienda que suspendan el cobro del peaje en la Autopista del Sol hasta que no se reestablezca el estado óptimo de ésta.⁴⁴

Comentarios finales

Ante una eventual revisión de las disposiciones que regulan el tema de las autopistas concesionadas en nuestro país, es pertinente tener en cuenta algunas de las reflexiones finales que Alberto Bull, consultor de la Unidad de Transporte de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la CEPAL, ha planteado: que la posibilidad de concesionar una ruta mediante el cobro de peajes está condicionada por diversos factores.⁴⁵

Uno de ellos es sobre la posibilidad de recuperar la inversión. Al respecto se considera que el requisito esencial de viabilidad de una concesión vial es que mediante peajes u otros ingresos provenientes de la explotación de la obra sea factible recuperar la inversión y demás gastos en que se haya incurrido durante todo el periodo de concesión, que no sean cubiertos por posibles subsidios estatales u otros aportes.

Otro argumento que desde la perspectiva del texto en cita es preciso valorar, es la suficiencia de los ingresos, ya que el costo de recaudar peajes mediante las tecnologías actuales hace que sea inviable instalar casetas en caminos con una afluencia menor de 1 000 a 1 500 vehículos diarios.

El pago de peajes en América Latina debe quedar limitado, según el documento, a tarifas básicas de entre uno y cinco centavos de dólar por kilómetro, monto del que se

⁴⁴ “Demandan auditar la Autopista del Sol y Plan de Rescate Carretero”, *El Universal*, Sección Nacional (11 de octubre de 2006), en www.eluniversal.com.mx (fecha de consulta: 19 de diciembre de 2006) y “Pide Senado suspender cobro de peaje en Autopista del Sol”, en *Milenio*, Sección Política (29 de noviembre de 2006), en www.milenio.com.mx (fecha de consulta: 19 de diciembre de 2006).

⁴⁵ Bull, *Concesiones viales...*, *op. cit.*, p. 29.

destinará entre uno y dos centavos para conservación y entre dos y cuatro para ampliaciones y caminos nuevos.

La tasa de crecimiento del tránsito y el aforo vehicular son otros elementos que señala el texto de la CEPAL, ya que desde su perspectiva este tipo de indicadores están influidos por el crecimiento de la economía, la cual tiene fluctuaciones e introduce un factor de incertidumbre en los ingresos. En tal virtud el riesgo de incumplimiento de las proyecciones económicas siempre existe, pero es menor en países de mayor estabilidad.

Un factor adicional expresado en el documento corresponde a la relación entre la variación de la tasa de cambio de las monedas en que se efectuó el endeudamiento y la variación de los montos de los peajes. Al producirse devaluaciones, es posible que el peaje no se reajuste en la misma proporción, dificultando de ese modo la obtención de ingresos suficientes.

En lo tocante a los plazos de las concesiones, el documento alude a la inconveniencia de fijar lapsos muy largos y que los plazos indefinidos resultan inaceptables, además de que debe tenerse presente que un periodo de concesión que vaya más allá de 20 años tiene un efecto depreciatorio importante y provoca incertidumbre.

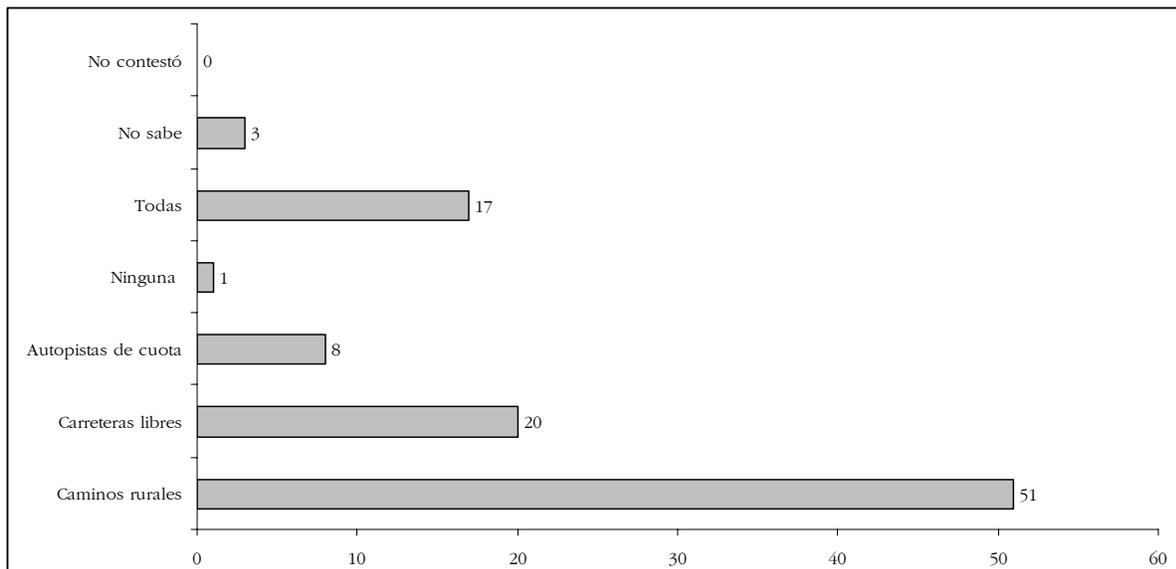
Otro factor de importancia que destaca el documento es la tasa de interés para los inversionistas, ya que a mayores tasas se encarece el servicio de la deuda y se restringen los montos posibles de obtener. Además, en caso de contratarse créditos en moneda extranjera, debe atenderse a que las tasas de interés por este concepto son variables en el largo plazo y además tienen una sobrecarga o premio por riesgo que varía según sea el país al cual van destinados los recursos; en ello influye fuertemente la percepción del riesgo que significa invertir en dicho país. El denominado “riesgo país” puede fácilmente hacer subir la tasa en varios puntos porcentuales, a pesar de la solvencia de la empresa inversionista.

Un elemento adicional destacado en el texto alude al monto de la inversión y a otros gastos, y expresa que la construcción nueva de una carretera de dos carriles tiene un costo por kilómetro de 300 mil a 500 mil o más dólares, pudiendo superar el millón de dólares en terrenos escarpados; el costo se duplica en autopistas de cuatro carriles; además de que en zonas urbanas estos valores pueden llegar a ser varias veces

superiores. Las rehabilitaciones y reconstrucciones pueden alcanzar valores del orden de la mitad de la construcción nueva. Los costos de conservación y operación, excluyendo los costos de recaudación del peaje, en promedio a lo largo del periodo de concesión, suelen fluctuar entre 10 mil y 20 mil dólares anuales por kilómetro de carretera de dos carriles, dependiendo de los niveles de tránsito y de los servicios brindados a los usuarios.

Sobre el particular, es de considerar la percepción ciudadana acerca de las prioridades del gobierno federal en el proceso de canalización de recursos presupuestarios para autopistas de cuota, caminos rurales y carreteras libres. En la Gráfica 4 se ilustra la opinión ciudadana sobre el tema, recogida en una encuesta levantada en noviembre de 2006.

Gráfica 4
Percepción ciudadana sobre inversión pública en caminos y carreteras
(porcentajes)



Fuente: Parametría, “Encuesta Nacional en Vivienda, 1200 casos”, Inversión en Caminos y Carreteras, encuesta levantada del 16 al 20 de noviembre de 2006, inédita.

Como puede advertirse, existe una opinión mayoritaria para que el presupuesto federal se enfoque primordialmente a la construcción de caminos rurales, seguido por la inversión pública en carreteras libres, con 51 y 20%, respectivamente.

Según el estudio levantado por Parametría, las autopistas de cuota son objeto prioritario de inversión pública sólo para 8% de los ciudadanos encuestados. Para 17% de los entrevistados, el Estado debe invertir, simultáneamente, tanto en autopistas de cuota como en caminos rurales y carreteras libres.