

## **Capítulo II**

### **El Proceso de Concesionamiento Carretero en México 1987 - 1998**

#### **2.1. Origen de la privatización**

Los años setenta marcan una nueva etapa en la economía mexicana, la caída del empleo y de los niveles de vida de la población y en el aumento de la inflación fueron señales claras del agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador, donde el Estado continuó teniendo un papel sumamente dinámico en la actividad económica.

Simultáneamente, el repentino incremento en los precios internacionales del petróleo propició que los países productores empezaran a recibir una gran cantidad de recursos que colocaron en el sistema financiero europeo. Estos llamados "eurodólares" se ofrecieron en el mercado internacional a tasas de interés muy bajas y en condiciones preferenciales que nuestro país aprovechó para endeudarse, al tiempo que su capacidad petrolera exportadora se fortalecía. Así, la gran cantidad de recursos que empezó a recibir el gobierno, derivados de la exportación de petróleo, dieron un nuevo impulso a la economía mexicana concentrando aún más la actividad productiva en manos del Estado.

Sin embargo, a principios de los años ochenta, esta situación se tornó insostenible, la desaceleración del producto en EUA y Europa, el incremento de las tasas de interés y la caída de los precios internacionales del petróleo provocaron que los ingresos gubernamentales se contrajeran agudizando los graves desequilibrios en las finanzas públicas y en la cuenta corriente. La imposibilidad de refinanciar el pago de la deuda externa y la gran necesidad de divisas llevó a una devaluación de la moneda del 40% en febrero de 1982 disparando la inflación por encima del 100%. Como parte de los programas de contingencia, en agosto el gobierno obtuvo una

línea de crédito con la Reserva Federal y estableció la doble paridad, al tiempo que pidió una moratoria de tres meses sobre el pago del servicio de deuda.<sup>25</sup>

Posteriormente, en septiembre de 1982 la estatización de la banca en el corto plazo coadyuvó a controlar la fuga de capital (fracturando la relación Estado-empresarios), pero en el mediano y largo plazo sentó transformó la relación Estado-empresarios.<sup>26</sup>

En adelante, la política económica respondió tanto a objetivos de estabilización de la economía como al pago de sus obligaciones de deuda.<sup>27</sup> El nuevo gobierno anunció su estrategia para estabilizar la economía y sentar las bases del cambio estructural: el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) y el Plan Nacional de Desarrollo, que durarían tres años (1983-85).<sup>28</sup> Mientras el PIRE incorporaba políticas monetarias y fiscales rígidas para alcanzar la consolidación fiscal (reducir el déficit público y promover el ahorro), controlar la inflación; recortar la demanda interna y una moneda devaluada para restaurar el equilibrio en balanza de pagos e inducir el cambio industrial de una economía, en adelante orientada por el sector externo; el Plan Nacional de Desarrollo contemplaba una primera etapa de reformas estructurales de liberalización comercial y privatización.

En este contexto, la privatización en México, como parte del cambio estructural, fue una respuesta a la necesidad de dar credibilidad al gobierno, reduciendo su déficit público y para obtener recursos para el pago de la deuda externa. Partiendo de un

---

<sup>25</sup> Las cartas de intención que nuestro país firmara con el FMI tienen un origen anterior, en agosto de 1975.

<sup>26</sup> Tras la nacionalización de la banca, se cerraron 9 bancos y se fusionaron los 49 restantes en 29 instituciones, posteriormente en 1986-87 y después de una reestructuración, quedaron 18 bancos propiedad estatal.

<sup>27</sup> Los programas de estabilización son políticas de corto plazo cuyo objetivo es controlar la inflación mediante el manejo de la demanda agregada y política monetaria.

<sup>28</sup> Las políticas de ajuste de largo plazo tienen la finalidad de corregir los desequilibrios en balanza de pagos para lo cual incorporan medidas de carácter estructural: disciplina fiscal; reasignación del gasto público; inversión en infraestructura salud y educación; reforma fiscal; tasas de interés reales positivas y determinadas por el mercado; tipos de cambio competitivos; liberalización comercial; apertura a la inversión extranjera; privatización; desregulación y reforma agraria y los derechos de propiedad.

universo de 1,155 unidades, en una primera etapa 1983-85 sólo se desincorporaron empresas no viables, 23 unidades.<sup>29</sup>

Aunque, el PIRE proporcionó condiciones mínimas para la recuperación, la inflación continuó siendo alta. Las espirales inflacionarias resultado de la devaluación y la recaída de los precios internacionales del petróleo a finales de 1985 contrajeron más los ingresos del gobierno, acentuando en 1986 una fase de recesión e inflación en la economía. Ante esta escalada inflacionaria, el 15 de diciembre de 1987 se firmó el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), un programa de estabilización basado en un convenio entre los dirigentes de los principales sectores de la economía involucrados.<sup>30</sup> Las principales medidas que se incluyeron fueron: ajuste de los precios claves incluyendo los salarios, reducción de los topes en créditos de bancos comerciales, fijación del tipo de cambio, aceleración de las medidas de liberalización comercial y mayor austeridad en las políticas fiscales (OCDE, 1992).<sup>31</sup>

A partir de 1988 inició una segunda etapa más intensa del proceso de privatización, como parte del cambio estructural que debió adoptarse para salir de la crisis de deuda y cumplir con sus obligaciones de pago. Para julio de 1987 se autorizó la desincorporación de 766 empresas que representaban el 3% de la producción estatal total.<sup>32</sup> Al mismo tiempo, la relación Estado-empresarios se intensificó a partir de 1988. “El cambio de poder que se gestaba desde 1983, a través una élite que en un principio ocupó cargos en el gabinete de De la Madrid, se concretó. En la administración de Salinas de Gortari, esta élite asumió plenamente la dirección del sector monetario y financiero” (Garrido, 1998, pág. 424). La política gubernamental procuraba mayor concertación con el sector privado, los procesos de alianzas

---

<sup>29</sup> Del total, 759 empresas de capital mayoritario estatal, 75 con capital estatal minoritario, 103 organismos descentralizados y 223 fideicomisos, pero de estas empresas, pero 235 unidades producían el 90% del valor de la producción estatal (Schneider, 1991).

<sup>30</sup> Un acuerdo entre el sector obrero, campesino y empresarial, donde los obreros aceptaron moderar sus demandas de incrementos salariales; los campesinos continuar con los precios de garantía vigentes en 1987 y los empresarios moderar precios y utilidades. El supuesto fundamental es que una vez eliminado su componente inercial, la inflación observada dependería de la restricción de balanza de pagos ( el máximo déficit en cuenta corriente, dada la disponibilidad de ahorro interno) o de las finanzas públicas (relación constante de deuda a PIB) (OCDE, 1992).

<sup>31</sup> Véase los indicadores macroeconómicos seleccionados del cuadro 1 del anexo estadístico.

gobierno-empresarios se profundizaron a través de nuevas formas de negociación como las consultas hechas con la cúpula empresarial y las modificaciones del sistema fiscal existente.<sup>33</sup>

Asimismo, desde 1990, las reformas del sistema financiero y la renegociación de la deuda externa incentivaron la entrada de inversión extranjera. El sistema financiero cambió palpablemente su perfil a un sector altamente rentable, sobre todo con el decreto de la ley de grupos financieros en julio de 1990 que permitía la incorporación de bancos, compañías de inversión, aseguradoras e instituciones auxiliares de crédito.<sup>34</sup> De junio de 1991 a julio de 1992 se concretó la privatización de 18 bancos creando un oligopolio donde tres bancos controlaban el 60% de los activos y pasivos de todo el sector.

En 1989 comenzó también otra etapa: la privatización de los monopolios regulados en infraestructura de servicios.<sup>35</sup> Una comparación internacional señaló que la calidad de la infraestructura mexicana era similar a aquellas de las economías más pobres de la OCDE, “Los servicios en aerolíneas y carreteras resultan favorecidos con la comparación, el aprovisionamiento de la energía eléctrica y el servicio de las

---

<sup>32</sup> La participación estatal se redujo de 28 a 12 ramas industriales (Ross, 1991).

<sup>33</sup> Se redujeron las tasas impositivas de personas físicas y morales, se modernizaron y actualizaron las bases de datos, se realizaron auditorías a empresas determinadas por muestreos aleatorios, se decretó el impuesto del 2% sobre el activo de las empresas y se eliminaron una gran cantidad de exenciones (Elizondo, 1992).

<sup>34</sup> La desregulación de la tasa de interés, la introducción de las operaciones de mercado abierto, la eliminación del sistema de asignación de crédito, la adopción de los lineamientos de capitalización del Banco Internacional de Pagos (BIS) y la cotización de acciones no preferenciales y títulos de empresas mexicanas en el mercado financiero internacional, incrementaron los beneficios reales de la actividad bancaria. De 1982 a 1990 el retorno sobre los activos (ROA) pasó de 0.44 a 1.17 (Montes-Negret, 1999).

<sup>35</sup> Este nuevo proceso de privatización se apoyó en la descentralización o federalismo fiscal, que incluyó una reforma institucional en tres etapas:

- Descentralización de la responsabilidad administrativa, técnica y financiera a los estados, para que la nueva infraestructura fuera provista a nivel central y local;
- Descentralización hacia las oficinas locales de las operaciones que estuvieran bajo la tutela de la SCT.
- Fortalecimiento de las capacidades de planeación a nivel federal.

Este proceso afectó la composición del gasto, dado que el gobierno federal es una de las principales fuentes de financiamiento de los niveles subnacionales de gobierno (estados y municipios). Los recursos son canalizados como transferencias federales a estados y municipios a través de participaciones fiscales (participación del ingreso a niveles de gobierno subnacionales), aportaciones federales (transferencia de recursos a través de programas específicos, divididas en fondos y canalizados a partidas específicas) y los acuerdos de descentralización o de reasignación de recursos (OCDE, 1998, pág. 117).

telecomunicaciones son calificados como medianos, mientras que el sistema ferroviario y el portuario son considerados en mal estado” (OCDE, 1992, pág.101).

En 1990 fue privatizado el sector de telecomunicaciones, Telmex fue vendido a Grupo Carso, France Telecom y Southwestern Bell. El sector de la infraestructura aeroportuaria fue liberalizado; los puertos fueron descentralizados en 1992, su administración fue transferida a la Autoridades Portuarias Integrales (API), organismo de recientemente creación. En febrero de 1995 se lanzó la licitación internacional para la administración de los servicios de cuatro puertos Manzanillo, Lázaro Cárdenas, Veracruz y Altamira (OCDE, 1995).

Ante la crisis de diciembre de 1994, “el programa de emergencia formulado por el gobierno mexicano incluyó medidas de reforma estructural, que significaron la aceleración de las reformas ya previstas: los servicios de telecomunicaciones (privatizados en 1990) serán abiertos progresivamente a la competencia y se acelerará la privatización de puertos, aeropuertos y ferrocarriles” (OCDE, 1995; p.59).

De un universo de 1,155 unidades que poseía el gobierno en 1982, para 1997 sólo quedaron 189 entidades de propiedad estatal.<sup>36</sup> “De 1988 a 1994, la venta de empresas públicas recaudó un ingreso acumulado de 23,700 mdd, el 12.1% del PIB de 1992. Estos ingresos fueron a un fondo especial de contingencia y se destinaron en general al pago de la deuda pública. De hecho después de 1990, el perfil de la deuda externa mejoró como resultado de la reducción de pago de intereses, gracias a la amortización de una parte del principal” (OCDE, 1995, pág.92).

---

<sup>36</sup> Véase cuadro 2 del anexo estadístico sobre la desincorporación de empresas paraestatales.

## **2.2. Concesionamiento de la infraestructura carretera 1987 – 1994**

La red carretera nacional ha desempeñado un papel crucial para la actividad económica nacional. En un principio, el desarrollo de esta infraestructura tenía el objetivo de integrar al país,<sup>37</sup> pero desde mediados de los años ochenta el objetivo se abocó a apoyar la internacionalización de la producción.

Hasta 1987 la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) fue la única institución responsable del diseño, construcción, operación y mantenimiento de las carreteras federales en México. Para el desempeño de estas funciones, la SCT contratava mediante concursos públicos a empresas constructoras y para la operación y mantenimiento de las autopistas federales de cuota contaba con un órgano paraestatal especializado Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (Capufe ).

A pesar de la trascendencia del sector, las recurrentes crisis económicas se tradujeron en recortes presupuestales que afectaron la inversión en infraestructura, lo cual evidenció la necesidad de esquemas alternativos para proveer una infraestructura que satisficiera la nueva dinámica de comercialización de la producción exportadora. Para 1987, de los 235, 000 km. con los que contaba la red carretera, sólo el 30% se encontraba en condiciones apropiadas (SCT, 1987).<sup>38</sup>

Bajo estos preceptos, el estudio “Esquema Director del Transporte Carretero”, realizado por la SCT y dado a conocer en 1987, evaluó el estado de esta infraestructura. Si bien, la red carretera contaba con 16,000 kilómetros de áreas prioritarias (principales rutas de acceso a los centros industriales) y vías que articulaban las capitales de los estados, puertos marítimos y fronterizos, de este total sólo el 28% habían sido modernizados y sólo el 7% eran de cuota. La cobertura de

---

<sup>37</sup> A principios de los ochenta, cerca del 85% del comercio nacional y 99% del transporte de pasajeros nacional se realizaba por carretera. México entonces contaba con 212,626 Km. de carreteras.

<sup>38</sup> Véase cuadro iii, iv y v del anexo estadístico sobre la extensión de la Red Nacional de Carreteras y su estado superficial.

la red resultaba insuficiente y desarticulada, faltaban conexiones y libramientos adecuados a la configuración la red troncal, se requerían de autopistas de altas especificaciones para zonas con compleja topología y el 50% del sistema de carreteras federales mostraba retrasos en su mantenimiento. Esta situación generaba anualmente sobrecostos de operación vehicular calculados en 0.5% del PIB (SCT, 1987).

La SCT decidió atender el rezago de infraestructura carretera del país, no obstante las restricciones presupuestarias que enfrentaba el Gobierno Federal en sus finanzas públicas mediante un nuevo esquema que ampliara y modernizara la red troncal. La planeación se enfocó en carreteras de cuota de altas especificaciones y acceso controlado que cumplieran con determinados estándares.<sup>39</sup> Con base en estos estudios, a finales de 1987 se puso en marcha el esquema de modernización y ampliación de la red carretera, a través del cual se construyeron tres carreteras: Guadalajara–Colima, Atlacomulco–Maravatio y Tepic–Entronque de San Blas. Para su financiamiento se formó un fideicomiso privado en el que participaron gobiernos estatales y empresas constructoras con el financiamiento de Banobras (fiduciaria a la que se le otorgó la concesión).<sup>40</sup>

La realización exitosa de este esquema definió en gran medida la suerte del esquema aún en gestación. La comprobada viabilidad de estos proyectos fue una señal para los empresarios de que el programa del cual serían partícipes eran económicamente rentable y conveniente.

La Presidencia de la República aprobó la puesta en marcha del Programa Nacional de Autopistas de Cuota 1989–1994, como parte integral del Programa Nacional de Comunicaciones y Transportes.<sup>41</sup> Dicho programa contempló la construcción,

---

<sup>39</sup> Velocidad del diseño 110 km/hr, distancia mínima de velocidad parada de 180 kms, distancia de velocidad de rebase 500 mts., curvas verticales con longitud mínima de 60 mts., grado máximo de curvatura de 28° y pendiente máxima de 4°.

<sup>40</sup> La estructura financiera era: 25% a los gobiernos estatales; 5% a las empresas constructoras, deducibles de las estimaciones realizadas y 50% a inversionistas particulares, a través de bancos comerciales.

<sup>41</sup> En 1989 el país sólo contaba con 1,230 Km. de autopistas nacionales de cuota (OCDE, 1999).

operación, y explotación mediante la concesión de autopistas concentradas en nueve rutas troncales o corredores, en principio basadas en 16 tramos considerados como estratégicos por su demanda.<sup>42</sup> Estas cruzarían el territorio nacional de norte a centro, del noroeste al sureste y de oriente a poniente para interconectar centros urbanos, litorales, puertos, aeropuertos, zonas industriales, agrícolas, pecuarias, ganaderas y turísticas.<sup>43</sup> Como lo señaló el Plan Nacional de Desarrollo 1989–1994:

“Con estricto fundamento en la ley, se podrá concesionar a particulares la construcción y operación de autopistas y puentes. La participación privada en este renglón contribuirá al rápido desarrollo de la infraestructura que requiere el país”. Los titulares de las concesiones contarán con toda la seguridad jurídica que estas inversiones precisan por su monto y plazo de recuperación. En todos los casos al término de las concesiones los bienes se revertirán a favor de la Nación”.<sup>44</sup>

Con esta intención, el 15 de febrero los sectores público, social y privado constituyeron un acuerdo para el Programa Nacional de Autopistas presidido por el Gobierno Federal, representado por la SCT, la SHCP, la Contraloría General de la Federación y la Secofi; el sector social representado por el Congreso del Trabajo; y el sector privado representado por la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, la Asociación Mexicana de Seguros, la Cámara Nacional de Transportes y Comunicaciones, el Colegio de Ingenieros Civiles de la República Mexicana y el Colegio de Ingenieros Mecánicos Electricistas.

La meta inicial del programa era la construcción de 4,000 kilómetros de carreteras de altas especificaciones sobre las rutas de mayor demanda que hicieran rentable la actividad y permitieran financiar el proyecto en el largo plazo. Asimismo, para apoyar el programa se instrumentó la reorganización de la Policía Federal de Caminos y la desregulación del autotransporte federal de carga y de pasajeros (SPP, 1989).

---

<sup>42</sup> Véase el Artículo 28 Constitucional, que otorga la facultad al Estado para concesionar la prestación de servicios públicos, la explotación, uso o aprovechamiento de bienes del dominio de la Federación.

<sup>43</sup> Véase anexo C, sobre los ejes y rutas troncales del país del Programa Nacional de Autopistas de Cuota 1989-1994.



### **Marco jurídico y regulatorio de las concesiones**

El marco jurídico y regulatorio bajo el cual se operaron las concesiones era ambiguo e incompleto. Por mandato del Ejecutivo Federal, la SCT realizó concesiones y contratos sobre las vías de comunicación, a pesar de que no existía un marco normativo adecuado para llevar a cabo tal proceso.<sup>45</sup> Por ello, las controversias que surgieran en el proceso se sujetaron a la normatividad establecida en la Ley de Vías Generales de Comunicación, a los preceptos del Código de Comercio y a los Códigos Civil del Distrito Federal y al Federal de procedimientos civiles.<sup>46</sup> Hasta diciembre de 1993, a un año de que terminara el programa, el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decretó la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal que regula propiamente la construcción, operación, conservación, explotación y mantenimiento de los caminos y puentes federales.

La Ley de Vías Generales de Comunicación y la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal estipula que la SCT es la entidad, a la cual los interesados debían elevar su solicitud para obtener una concesión, encargada del otorgamiento de concesiones y permisos, el monitoreo y vigilancia de las actividades convenidas y la resolución sobre revocación y terminación.<sup>47</sup>

El proceso de concesión se iniciaba cuando una empresa solicitaba a la Subsecretaría de Infraestructura la concesión y pagaba un estudio de viabilidad a cargo de la Dirección General de Servicios Técnicos, quien diagnosticaba a su vez la viabilidad técnica del proyecto. Por su parte, la Subsecretaría de Infraestructura y la Dirección General de Carreteras Federales se encargaron de efectuar los estudios necesarios de planeación del sistema de carreteras y puentes federales en materia de la construcción, modernización y ampliación de rutas federales, elaborar los

---

<sup>44</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, CSG.

<sup>45</sup> El artículo 3° de la Ley de Vías Generales de Comunicación señala las facultades de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en materia de otorgamiento de concesiones y permisos. En la Ley de Caminos y Puentes del Autotransporte Federal, el artículo 5 se refiere las facultades de la Secretaría en esta materia.

<sup>46</sup> Véase artículo 4° de la Ley de Vías Generales de Comunicación que operó hasta la expedición de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal

marcos jurídicos, aprobar los proyectos y programas de concesionamiento y gestionar sobre la liberación del derecho de vía, así como también de emitir los dictámenes jurídico, constructivo y económico de las ofertas propuestas.

Una vez establecidas las condiciones del contrato de concesionamiento, la Dirección General de Asuntos Jurídicos revisó las escrituras constitutivas de las sociedades concesionarias, los documentos de acreditación de personalidad jurídica de los solicitantes, dictaminó sobre las garantías ofrecidas por los particulares para el cumplimiento de sus obligaciones y proporcionó asesoramiento en la adjudicación de las concesiones. El secretario intervino en los procesos de licitación y adjudicación, donde además de resolver en su caso, sobre prórroga, caducidad, nulidad, rescisión, o revocación, otorgó las concesiones (Ley Orgánica de la SCT).

### ***Proceso de licitación y adjudicación de las concesiones***

El plazo en el cual se llevaría a cabo el concurso no sería mayor a dos meses. La primera etapa del proceso de licitación consistió en la publicación del proyecto que se pretende concesionar, previo estudio técnico realizado por la SCT a petición de una empresa privada interesada en obtener la concesión para construir, explotar, mantener y operar la vía.<sup>48</sup> La convocatoria señalaba como los criterios de mayor peso en la evaluación de las propuestas, en orden:

1. menores precios unitarios;
2. menor costo del financiamiento;
3. estructura de capital;
4. costo de la obra;
5. el menor plazo de concesión;
6. en caso de empate, el menor plazo de construcción de la misma.

---

<sup>47</sup> Véase artículo 70 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal.

<sup>48</sup> Véase artículo 8° de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

A través del estudio, y una vez comprobada la viabilidad del proyecto en cuestión, se publicó la convocatoria en el Diario Oficial de la Federación y en los principales diarios del estado donde se realizaría el proyecto. Allí, se señalaron las características de la obra, los requisitos de carácter técnico y financiero que debían cumplir los solicitantes, el plazo de inscripción, el lugar, fecha y hora en que se efectuarían las presentaciones de las cartas compromiso de las instituciones financieras que apoyarían los proyectos, al igual que el acto de presentación, apertura y lectura de las proposiciones además del criterio de la emisión del fallo de la SCT.<sup>49</sup>

Uno de los elementos fundamentales en esta etapa fue la entrega y presentación de las cartas compromiso de las instituciones financieras interesadas en apoyar el proyecto que significaron el comprobante de la condición solvente de la empresa para participar en el proyecto. Estos documentos fueron entregados al Subsecretario de Infraestructura, junto con la documentación que acreditaba la existencia legal del participante y su capacidad jurídica. La SHCP revisó la solicitud y documentación presentada por las empresas y dictaminó sobre las cartas compromiso, notificando la aceptación de las empresas al proceso de licitación para que la empresa preparara su propuesta.

Una vez aceptadas, las empresas participantes debieron entregar una garantía por 16 millones de pesos, que les sería devuelta al término de la licitación en caso que no resultar adjudicatarios. A cambio, se les entregó la carpeta que contenía el proyecto ejecutivo con la siguiente información: un juego de planos de las obras (terracerías, entronques, estructuras de puentes y otras obras menores) las especificaciones del pavimentado, secciones estructurales, relación y mapas de localización de los bancos de materiales para los trabajos de pavimentación, así como la forma E-7 de los conceptos de trabajo y de cantidades de obra que intervendrían en la construcción.

---

<sup>49</sup> Véase artículo 12 de la Ley General de Vías Generales de Comunicación y en el caso de que la obra se situaran en una faja de 100 Km. a lo largo de las fronteras o de 50 km. de las playas véase artículo 1° de la Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 Constitucional.

Con base en esta información, el concursante debía preparar su propuesta que debía incluir la estructura financiera; precios unitarios, importes parciales y monto total de la obra, incluyendo el impuesto al valor agregado y sin incluirlo; el tiempo de ejecución de la obra; el periodo de explotación de la concesión y las instituciones que financiarían el proyecto. Asimismo, el programa de financiamiento debía especificar por separado: el monto de los recursos ajenos a la sociedad que complementarían el financiamiento, las garantías para obtener los medios de financiamiento, el plan de amortización de las inversiones con precisiones de resultados sobre el plan económico financiero de la sociedad, el programa de obras detallado de periodicidad trimestral indicando los plazos de iniciación, terminación total y apertura al tránsito, así como el programa de conservación semestral de mantenimiento. Las modificaciones adicionales debieron justificarse por separado (Figuroa, 1992).

Las propuestas se sometieron a evaluación y dictamen de la SHCP. La SCT, por su parte, realizó un análisis de las ofertas desde el punto de vista jurídico, constructivo y económico. Por la parte jurídica la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la SCT y por la parte técnica la Dirección General de Carreteras Federales, quien realizó el análisis técnico constructivo, verificó la construcción de las terracerías, drenaje, pavimento, estructuras, obras complementarias y el costo total de la obra comparando el presupuesto del participante con aquel elaborado por la Dirección General.

La propuesta de estructura de financiamiento debía ser aprobada por la SHCP y la SCT, quienes revisaron exhaustivamente los planes y mecanismos para financiar la obra y para la amortización de las inversiones. El dictamen final era sometido a consideración de la Asesoría Financiera del secretario y al propio Secretario de Comunicaciones y Transportes.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Véase artículo 5 fracción XI; sobre las facultades del Secretario para otorgar las concesiones que por ley correspondan a la Secretaría y resolver en su caso, sobre su prórroga, así como declarar administrativamente su caducidad, nulidad, rescisión y revocación.

Formalmente, aunque la concesión era adjudicada a la propuesta que a juicio de las dependencias SCT y SHCP presentara la propuesta financiera y operativa más viable y conveniente en términos de la garantía para la ejecución de la obra y los mejores mecanismos de explotación y conservación, esto no fue así, como se verá más adelante.<sup>51</sup>

El empresario adjudicatario debía constituir, en los siguientes 15 días hábiles a la firma del contrato, una garantía para asegurar el cumplimiento de las obligaciones con un valor mínimo inicial de 32 mil millones de pesos, en variación con la magnitud del proyecto. Al término de la construcción se reduciría a una cuarta parte de su valor y durante la vigencia de la concesión se disminuiría proporcionalmente con el periodo transcurrido.<sup>52</sup>

### ***Esquema general de operación de las concesiones***

El *pliego general del concurso* contenía el proyecto del título de concesión que a su vez incluía información sobre el régimen fiscal al que quedaría sujeto el ejercicio de la concesión, el reglamento sobre la explotación de la vía, las normas para calificar el estado físico del camino, los mapas ilustrados de los “proyectos tipo” de las diversas obras parte de la construcción, los aforos iniciales y las tarifas por tipo de vehículos que deberían mantenerse a valor presente durante la vigencia de la concesión (Figuroa, 1992).

El costo de los bancos de materiales y depósito correrían por cuenta del adjudicatario, además de la formulación del programa de construcción y conservación de la obra. Los mecanismo bidireccionales de entrega de información especificaban que la concesionaria quedaba obligada a entregar a la SCT sus estados financieros en el momento que le fueran solicitados, así como los anuales

---

<sup>51</sup> Véase anexo E sobre el esquema general de concesiones del Programa Nacional de Autopistas 1989-1994.

<sup>52</sup> Véase artículo 17 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

auditados, datos técnicos, administrativos y estadísticos.<sup>53</sup> La construcción de la carretera debía realizarse según las especificaciones del proyecto ejecutivo, con base en el cual el concesionario elaboraría su propuesta.<sup>54</sup>

La concesión incluía la explotación, por el propio concesionario o por terceros (con previa autorización de la Secretaría), a título oneroso o gratuito de las actividades conexas de servicios y otro tipo de actividades (restaurantes, gasolineras, paraderos, zonas de mantenimiento de vehículos y hoteles, etc.). Estos tendrían una vigencia de la entrada en vigor de la concesión, hasta dos años después del término de la misma. Los servicios conexos a la vía representaron los derechos de explotación de un monopolio derivado de la concesión, su contraparte fue el otorgamiento al Gobierno Federal de la contraprestación de la concesión, el 0.5% de los ingresos brutos anuales de la cobranza de tarifas antes del IVA.

La empresa concesionaria no podría ceder o gravar parcial o totalmente los derechos derivados de la concesión o los bienes correspondientes de la misma sin la previa autorización de la Secretaría y siempre que hubieran transcurrido por lo menos 5 años de su vigencia. La operación de la concesión tendría que ajustarse al reglamento y la aplicación de tarifas iniciales anexadas, las cuales se mantendrán a valor presente. Durante la vigencia de la concesión, las tarifas se ajustarían semestralmente conforme al índice nacional de precios al consumidor. Cuando el incremento en el índice rebasara en 5% al que prevalecía a la fecha del otorgamiento o de autorización del último ajuste, se realizaría una rectificación adicional en la tarifa.

A la firma del título de concesión, la Secretaría gestionó para que el adjudicatario recibiera la oportuna liberación de derecho de vía, sin que sufriera retrasos en la obra y estos ocasionara incrementos en sus costos.

---

<sup>53</sup> Véase artículo 120 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

<sup>54</sup> Durante la operación se formularía un informe detallado para la Subsecretaría de Infraestructura junto con los resultados obtenidos y las observaciones pertinentes respecto a los defectos, insuficiencias y omisiones detectadas. La SCT tiene la facultad para inspeccionar la obra durante su ejecución y operación y posteriormente la evaluación del estado del servicio conforme a las normas para calificar el estado físico de un camino.

Al término de la concesión, todos los bienes afectos a la explotación de la obra vial se revertirían a favor del Gobierno Federal en buen estado, sin costo alguno y libres de todo gravamen con los correspondientes derechos de vía. Para asegurar su buen estado, se estableció que si durante la décima parte del tiempo que precede a la fecha reversión, si el concesionario no mantuviera en buenas condiciones las vías, el Gobierno Federal nombraría un interventor que vigilara y resolviera el problema.<sup>55</sup>

### ***Garantías y penalización al concesionario***

Según el artículo 29 de la Ley de Vías Generales de Comunicación y la cláusula décimo séptima del título de Concesión, la Secretaría no podía declarar administrativamente la caducidad de la concesión. Sin embargo, tenía la facultad de aplicar penas convencionales y declarar la caducidad de la concesión en caso de incidencia reiterada u otras situaciones (Figuroa, 1992).

Por otro lado, aunque las garantías eran pocas, tuvieron importantes implicaciones sobre el derecho de los concesionarios para solicitar una prórroga en el periodo de concesión que a juicio de la Secretaría fuera suficiente para cubrir el monto total de la inversión. Este trámite debía ser realizado un año antes del término de la concesión apoyado en los estudios correspondientes y así, el concesionario lograría la recuperación total de su inversión; en caso contrario, la SCT y el concesionario podrían convenir la terminación o rescisión anticipada de la concesión.

---

<sup>55</sup> Véase artículo 89 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

Cuadro II.1

**Garantías y penalización**

Causas de penalización	Causas de declaración de la caducidad	Garantías
Si existiera un retraso en el programa de obra por causas imputables al concesionario, éste contaba con 30 días para regularizar la situación después de la notificación de la SCT. En caso contrario, se le aplicaría una multa del 2% sobre el importe total de la obra por ejecutar mensualmente hasta que los trabajos se encuentren dentro del programa o concluidos.	Si el concesionario reincidiera a pesar de la pena anteriormente aplicada.  Por negligencia en la prestación del servicio.  Por descuido en la conservación de la vía.  Por desapego al reglamento de operación.	El concesionario tendría derecho a pedir una prórroga sobre el tiempo de concesión sí:  Si la proyección del aforo estimado resultara inferior al aforo real después de dos años de estar en operación.
Cuando el concesionario no realizara a satisfacción de la Secretaría los trabajos ó se detectara obra mal ejecutada, se obliga al concesionario a reponerla en los términos fijados por la SCT.	Por incumplimiento de obligaciones corporativas y de los plazos establecidos de la obra.	Si la ejecución de la obra fuera retrasada por causas imputables al gobierno federal
Si el concesionario no cumpliera los lineamientos estipulados en "las Normas para Calificar el Estado Físico de un Camino", la SCT podría imponer una sanción económica del 5% sobre el ingreso bruto diario que de la explotación de la vía, hasta la fecha en que reparen los desperfectos y que a juicio de la Secretaría cumpla con las especificaciones correspondientes.	Si el sistema tarifario cobrado fuere distinto del autorizado.  Por modificación de los estatutos sociales de la empresa concesionaria.  Por inobservancia reiterada de las disposiciones de la SCT.	El Gobierno Federal respaldó la deuda emitida por el concesionario sobre el ingreso de la vía.

Fuente: Figueroa, 1992.

**Esquema financiero de las concesiones**

Los concesionarios debían garantizar la mayor aportación de capital posible, dado que el monto de la inversión era muy elevado, de tal forma que el crédito bancario se encontrara en un rango de entre 40% y 70% como máximo del fondeo total del proyecto. El capital restante podría obtenerse de aportaciones de gobiernos estatales, empresas paraestatales, otros fideicomisos y en algunos caso de colocaciones de deuda en mercados internacionales.

Al obtener la concesión, la empresa concesionaria y la institución financiera que apoyaría el proyecto debían formar un fideicomiso operador para que reuniera y



administrara.<sup>56</sup> Así el fideicomiso se encargaría de reunir los recursos de la aportación inicial del concesionario y la parte del financiamiento en crédito y de otros participantes. En principio, canalizaría estos recursos a la constructora para la realización de las obras y una vez que la autopista estuviera en operación, estos recursos se reintegrarían al fideicomiso.

Con estos recursos se pagarían las amortizaciones y servicio de deuda del crédito, al igual que los gastos de operación y otras obligaciones. La institución crediticia y el concesionario como primer y segundo beneficiario respectivamente, se le reembolsaría su inversión y una vez concluido el tiempo de concesión se le entregaría al concesionario una parte de los remanentes del fideicomiso y otra parte a la institución crediticia. Para un resumen esquemático del esquema financiero de las concesiones véase el anexo F.

Adicionalmente, se instrumentó otro esquema de financiamiento en cinco proyectos, la bursatilización o colocación de deuda en los mercados internacionales con la garantía del ingreso de las autopistas. La emisión de estos bonos fue respaldada por el gobierno federal.

---

<sup>56</sup> El fideicomiso se define como un contrato en el que el fideicomiso destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de este fin a una institución fiduciaria, en este caso, tenía un comité técnico constituido por 5 miembros de entre la institución crediticia y la concesionaria, a quienes les correspondía la supervisión de la obra, autorizar la erogación de recursos, aplicar las sanciones, determinar los importes y autorizar la inversión de los recursos no utilizados en valores de renta fija. Por su parte, la

Cuadro II.2.

**Autopistas Bursatilizadas**

Fecha de colocación	Empresa Emisora	Proyecto	Monto	Plazo de Vecimiento	Tasa de rendimiento
junio, 1992	Tribasa	Constituyentes/ Reforma-La Marquesa	207 mdp /emisión 144a	10 años	7 puntos porcentuales por encima de los bonos del Tesoro estadounidense
n.d.	Tribasa	Ecatepec-Pirámides y Manzanillo-Armería	110 mdp	Proceso dual de amortización: a 12 años a la madurez final del proyecto y un esquema alternativo de pagos por 18 años que incluyó compensaciones de un punto porcentual como premio al riesgo	5 puntos porcentuales sobre los bonos del Tesoro estadounidense
n.d.	Gob. Estado de México	Peñón-Texcoco	n.d.	n.d.	n.d.
n.d.	Consortio del Mayab	Kantunil-Cancún	n.d.	n.d.	n.d.
agosto, 1994*	Nafinsa	México-Cuernavaca, La Pera Cuautla, Puente Ixtla-Iguala	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: Ruster, J., (1997).

Nota: \*/ la bursatilización de esta autopista obedece a otro objetivo, la obtención de recursos ante restricciones financieras de corto plazo.

En la práctica, la aportación de recursos fue diferente a la estructura planeada; en promedio 51% del financiamiento se hizo con créditos bancarios y 49% a través de capital proporcionado en un 36% por el sector privado, 11% al Gobierno Federal y 2% a los gobiernos estatales (San Martín, 1998).

---

concesionaria tenía la libertad de designar, sin ninguna normatividad al respecto, la constructora que ejecutaría el

### **2.3. Evolución del Programa Nacional de Autopistas 1989-1994**

Al inicio del programa, el 15 de febrero de 1989, el Gobierno Federal instrumentó el Programa Nacional Carretero Tripartita 1989-1994 con el objeto de construir y mantener las carreteras alimentadoras con la participación de los sectores público, social y privado. La meta inicial era la expansión la red Federal de Autopistas a 10,000 km., para lo cual se intensificaron los trabajos de construcción y rehabilitación de los caminos rurales con la colaboración del Banco Mundial, los Gobiernos de los Estados y el Programa del Desarrollo Regional (SPP, 1990).

En el programa participaron el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), 75 empresas y 57 personas físicas dedicadas a la construcción entre gobiernos de los estados y sector privado. Entre los más importantes: Ingenieros Civiles Asociados, S.A. de C.V. (ICA), Trituradores Basálticos S.A. de C.V. (Tribasa) y Grupo Mexicano de Desarrollo, S.A. de C.V. (GMD). En su conjunto, estas constructoras participaron en 18 concesiones con una cobertura del 28% del kilometraje total de las autopistas concesionadas. Otras empresas que también participaron ampliamente en el programa: COCONAL, GUTSA, PROTEXA, PYASA y PYCSA, quienes operaron 14 concesiones lo cual significó 23% del total de la expansión de la red.<sup>57</sup>

---

contrato de obra.

<sup>57</sup> Para información a detalle sobre las compañías concesionarias, las constructoras y fechas de concesión véase al anexo D.

Cuadro II.3.

**Participación de Empresas Privadas en la Concesión de Autopistas**

Empresa	Concesiones que opera	Longitud KM.	Porcentaje de Km.
Ingenieros Civiles Asociados (ICA)	11	737.2	16.0
Triturados, Basálticos y Derivados (TRIBASA)	11	481.3	10.4
Grupo Mexicano de Desarrollo (GMD)	3	336.7	7.3
Gobierno del Estado de Sonora	2	494.5	10.7
Construcciones Protexa	2	347.0	7.5
Prefabricación y Constricción (PYCSA)	3	320.0	6.9
Consorcio del MAYAB	1	250.0	5.4
Compañía Contratista Nacional (COCONAL)	4	245.8	5.3
MH Construcciones	1	240.5	5.2
Gobierno del Estado de Durango	1	186.0	4.0
Pavimentos de la Laguna	1	153.0	3.3
Obras Civiles de Chihuahua	1	153.0	3.3
Promotora y Constructora Alfa-Omega	1	152.0	3.3
TRICIESA	1	146.0	3.2
PYASA Ingenieros Civiles	2	131.0	2.8
GUTSA Ingenieros Civiles	3	121.8	2.6
Contratista Nacional Edificadora	2	111.5	2.4

Fuente: Dirección General de Servicios Técnicos, S. C. T.

Nota: Dos o más constructoras pueden participar en una concesión.

A partir de 1989 el Gobierno Federal comenzó a efectuar cambios institucionales y normativos en muchos sectores con la finalidad de que estas modificaciones tuvieran un efecto multiplicativo en la facilidad con se instrumentaría el proceso desregulatorio sectorial. Así, ese año se emprendió la desregulación del autotransporte federal que hasta entonces operó con un sistema tarifario centralizado y un sistema de rutas fijas.

Para 1993 la SCT llevó a cabo reformas y modificaciones en su marco normativo a través del decreto de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal. Esta ley amplió el plazo de las concesiones hasta por un periodo de 30 años, se modificó la contraprestación de servicios de autotransporte y lograron avances en el proceso de desregulación del autotransporte, liberalizando rutas y promoviendo la simplificación administrativa en la expedición de permisos para viajes internacionales y de fletamento (Presidencia de la República, 1994b).

Este año, debido a la demanda de recursos financieros para la construcción de las carreteras concesionadas y la actividad de la Comisión Nacional de Caminos Alimentadores y Aeropistas (CONACAL); Capufe y la SCT incrementaron su gasto en 58.4% y 31.3% respecto al año anterior (SHCP, 1994). Así, de 1989 a 1993 la red carretera se amplió 4,366 km., de los cuales el 67.7% fueron concesionadas a particulares, 25.9% a gobiernos estatales y 6.4% a Banobras (SHCP, 1997).<sup>58</sup>

Por su parte, Capufe participó activamente en el programa aportando recursos y operando carreteras de cuota.<sup>59</sup> Paralelamente, la CONACAL, la SCT y el Programa de Solidaridad continuaban con la construcción, reconstrucción, conservación y modernización de 12,800 km. de caminos alimentadores y rurales (Presidencia de la República, 1994).

Así, el Programa Nacional de Autopistas 1989-1994 construyó 5,316 km. de carreteras de altas especificaciones, catorce libramientos y seis puentes internacionales, mediante el otorgamiento de 52 concesiones, de las cuales el 62.1% fueron adjudicados a empresas privadas, el 28.9% a gobiernos de los Estados y 7.8% a instituciones financieras, Nafinsa y Banobras (SCT, 1995).

---

<sup>58</sup> Esta infraestructura estaba compuesta por 33 tramos carreteros, cuatro libramientos y tres puentes internacionales.

<sup>59</sup> El Gobierno Federal, a través de Capufe, participó en 20 proyectos carreteros con una aportación cercana a 18,400 millones de pesos de los cuales, poco más de 8,000 millones fueron transferencias fiscales y los restantes 9,400 millones de pesos fueron recursos propios. (Járquez, 1997). Adicionalmente, Capufe aportó 624 millones de pesos para las carreteras de Cuernavaca-Acapulco, Mérida-Cancún, Zapotlanejo-Lagos de Moreno, Tecate-Mexicali, Durango-Yerbaníz, Acayucan-Cosoleacaque y Cuencamé-Yerbaníz y siguió operando 363 km. bajo

Cuadro II.4.

**Avance del Programa Nacional de Autopistas 1989 -1994**

Año	Licitaciones efectuadas	Concesiones Otorgadas		Kilómetros Concesionados		Porcentaje de Km. Conces.	
		Gobierno	Sector Privado	Gobierno	Sector Privado	Gobierno	Sector Privado
1989 *	11	5	6	244	377	4.6	7.1
1990	15	3	12	42	1,605	0.8	30.2
1991	6	1	5	26	380	0.5	7.2
1992	8	4	4	558	659	10.5	12.4
1993	8	6	2	767	68	14.4	1.3
1994	4	1	3	315	275	5.9	5.2
1989-94	52	20	32	1,952	3,364	36.7	63.3

Fuente: Elaboración propia.

Nota: \* Considera las concesiones que se otorgaron a Banobras en 1987.

---

concesión: Guadalajara-Colima, Tepic-San Blas, Atlacomulco-Maravatio, Culiacán-Las Brisas y los puentes de Zaragoza-Ysleta, Solidaridad-Colombia, San Miguel y Lucio Blanco.

#### **2.4. Renegociación de las concesiones a partir de 1994**

Entre 1989 y 1994 se construyeron 6,294 Km. de infraestructura carretera, tanto autopistas de altas especificaciones de cuota y carreteras federales libres.<sup>60</sup> Aunque, el programa cumplió en tiempo con los compromisos asumidos, los costos de la infraestructura construida bajo el Programa Nacional de Autopistas se subestimaron, se calcularon en 73,585 millones de pesos y el costo real alcanzó 93,027 millones de pesos de agosto de 1997, es decir, una variación de 26.4%.

En la realidad los presupuestos de construcción, operación y mantenimiento no fueron minuciosamente valorados por el concesionario, por sus acreedores o por la SCT en calidad de supervisora. Adicionalmente, al entrar en operación los concesionarios se enfrentaron ante la insuficiencia en la generación de ingresos de las autopistas, incluso en algunos casos los recursos obtenidos fueron insuficientes para cubrir el mantenimiento de la infraestructura. Según declaraciones del Secretario de Comunicaciones y Transportes en 1997 “Las obras resultaron más caras de lo previsto por las imprecisiones en el proyecto ejecutivo y por situaciones supervinientes de carácter administrativo y de obra adicional” (Hernández, 1997).

La composición financiera fue muy diferente a la planeada, la aportación en promedio del capital privado fue de 26%, las cuentas por pagar representaron 17%, la deuda de créditos bancarios 43% y 14% fueron aportaciones de los gobiernos estatales y federal (SCT, 1998).

El aforo registrado fue, por mucho, inferior al garantizado por el gobierno federal, además de que el esquema tarifario resultó demasiado elevado. De 32 proyectos que a esta fecha estaban en operación, sólo cinco tenían un tráfico diario por arriba del estimado; las carreteras restantes registraron un aforo real en promedio 30% inferior al proyectado. Por ello, desde abril y junio de 1993, poco después de

---

<sup>60</sup> Véase Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución 1994. Poder Ejecutivo Federal, noviembre de 1994.

inaugurar las vías, los concesionarios adoptaron medidas diversas para incrementar el aforo como descuentos promocionales y rebajas tarifarias (San Martín, 1998).

Ante esta situación, hacia junio de 1994 las carreteras estaban ya en una severa crisis, por lo que a solicitud de los concesionarios, la SCT realizó una evaluación del programa de concesiones por proyecto. Como resultado, se diagnosticaron ocho autopistas en operación que requerían aportaciones adicionales de capital.

Como parte del acuerdo, la SCT emprendió tres acciones: primero, junto con los concesionarios y la SHCP, mediante un acreditamiento fiscal equivalente al 40% del peaje, logró en mayo de 1995 una reducción tarifaria en promedio del 60% en 28 autopistas que mostraban los niveles tarifarios más elevados. Segundo, inició la reestructuración de los proyectos mediante la ampliación de los plazos originales de concesión, en algunos casos hasta el límite máximo de 30 años; en este caso, la reestructuración de los proyectos Mazatlán-Culiacán y San Martín Texmelucan-Tlaxcala se tomaron como modelo para las restantes seis (SHCP, 1996). Tercero, puso en marcha el Programa de Reestructuración Financiera de Carreteras que estipulaba que el servicio financiero que no fuera cubierto por los concesionarios con los ingresos netos de las autopistas se pagaría con recursos fiscales (SHCP, 1997a y SCT, 1998). Bajo este programa, de mayo de 1995 a diciembre de 1996 se registró una conversión de pasivos equivalente a 14,400 millones de UDI's. y se dieron por terminadas anticipadamente las concesiones de Arriaga-Huixtla y Tecate-Mexicali.

Sin embargo, estas medidas fueron insuficientes, a menos de año y medio de ponerse en marcha el programa, las tarifas se elevaron en tres ocasiones para tratar de incrementar el aforo de la vía. Durante 1996 en dos ocasiones, en abril y noviembre en un promedio de 20% y 15% respectivamente y en junio de 1997 en promedio de 25% (Salgado, 1997).



Adicionalmente, la situación financiera de los proyectos, ya crítica, se recrudeció con la crisis de diciembre de 1994. Los costos duros de construcción (el equipo, material y trabajo) se incrementaron con la inflación y el aumento de las tasas de interés, mientras que los costos blandos (pago de intereses durante la construcción, costos indexados a la inflación, servicios de asesoría) aumentaron considerablemente.

Ante esta situación, el problema derivó de la garantía de aforo que el gobierno otorgó. Ante la insuficiencia de ingresos que generaba la vía, los concesionarios hicieron efectivo el compromiso implícito de rescate del gobierno federal y el 27 de agosto de 1997 el Ejecutivo expidió la declaratoria del rescate carretero en la que se decretó la rescisión anticipada de 23 concesiones por considerarse que las vías podrían sufrir deterioro, en virtud de que el ingreso que generaban no era suficiente para cubrir sus costos, en particular los financieros.<sup>61</sup>

Jurídicamente, el rescate se fundamentó la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal donde se determina como causa de utilidad e interés público el rescate de las vías para evitar un desgaste y deterioro futuro.<sup>62</sup> Inmediatamente después de la declaratoria de rescate, a partir del 1° de septiembre se instrumentó una rebaja tarifaria en autopistas rescatadas.<sup>63</sup>

De esta manera, el Gobierno Federal asume la posesión y derecho a mantener, operar y explotar los proyectos rescatados, a través de la SCT, otorgó la titularidad sobre 20 de las 23 concesiones rescatadas a Banobras. Mientras tanto, para no afectar el funcionamiento de la infraestructura y con carácter de transitorio, los exconcesionarios, hasta entonces, operadores coadyuvaron en las tareas de cobro, conservación y mantenimiento de las autopistas en operación por un plazo máximo de doce meses.

---

<sup>61</sup> Véase artículo 89, párrafo I de la Constitución, donde señala que el poder Ejecutivo tiene la facultad de decretar y ejecutar acciones de este tipo, una vez aprobadas por el Congreso de la Unión.

<sup>62</sup> Véase el artículo 16 y el artículo 22 la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal emitida el 23 de diciembre de 1993.

A menos de un año, en junio de 1998, la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento autorizó un esquema de operación de las autopistas rescatadas, en el cual Capufe fue designado como el organismo operador con facultades para contratar, mediante licitaciones apegadas a la normatividad, a terceros para la operación y mantenimiento de las carreteras (SCT, 1998). Así, el 31 de agosto de 1998 Capufe asumió el control operativo de 20 de las 23 carreteras rescatadas; y posteriormente una vez terminadas, las tres restantes que se encontraban en construcción: Cardenas-Entronque-Agua Dulce, Reynosa-Matamoros y Santa Ana-Caborca-Sonoita.

Por otro lado, la declaratoria de rescate establece que, el capital de los concesionarios se perdería en su totalidad; las contribuciones del gobierno (gobierno federal, gobiernos de los estados, Capufe y PEMEX) se consideran como una aportación a “fondo perdido”. Las cuentas por pagar y la deuda bancaria de los proyectos se reconocería y se pagaría como parte de la indemnización.<sup>64</sup>

Con el propósito de crear los mecanismos para finiquitar en la mejor forma posible sus obligaciones, Banobras constituyó el fideicomiso público número 1936, “Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC)”, cuya función fue definida como la administración de los recursos generados por las carreteras y necesarios para su operación y mantenimiento, el desarrollo de la red de autopistas, la absorción de los pasivos proyectados y de las obligaciones contraídas (SCT, 1998). Asimismo, el FARAC, con fundamento en el artículo 80 de la Ley de Instituciones de Crédito, constituyó un Comité Técnico que a su vez acordó la formación de tres subcomités que articularían su funcionamiento.

---

<sup>63</sup> Las reducciones fueron en promedio 17% para el peaje de automóviles, 34% para el de autobuses y camiones de dos a cuatro ejes y 35% para camiones de cinco ejes o más. Como resultado los aforos aumentaron en 21.1%, 15% y 39.55 respectivamente lo cual generó un incremento del 7.9 en los ingresos de la vía.

<sup>64</sup> En lo que respecta a la indemnización de las instituciones bancarias acreedoras del proyecto, ésta se realizó en el marco del “Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa)”. Se estima que aproximadamente el 70% de los créditos, se vendieron como parte de esta cartera a fin de completar los programas de capitalización de los bancos. Serfín, quien financió cinco autopistas del programa, anunció que al 31 de marzo de 1997 que había vendido sus créditos de autopistas con valor nominal por 6,200 millones de pesos al Fobaproa. (Salgado, 1997).

El FARAC, Capufe y la SCT quedaron como supervisores y evaluadores de los resultados obtenidos en la operación de estas vías, a través de un sistema de monitoreo que evaluaría sistemáticamente la eficiencia y productividad de los recursos erogados en la operación y administración de las autopistas. Adicionalmente Capufe, Banobras y la SCT están facultados para introducir modificaciones que procedan en la operación de estas autopistas.

**Cuadro II.5  
Esquema de Funcionamiento del Rescate**

<b>1era Renegociación: la reestructuración de los proyectos (1995)</b>		
Procedimiento	<p>-Una vez identificada la deuda máxima de estos proyectos se les extendió el periodo de concesión al máximo legal, sustituyendo los supuestos tarifarios y de aforo iniciales por los derivados de la operación real.</p> <p>-El saldo de los créditos bancarios del proyecto se reestructuró en Unidades de Inversión (UDIs).</p> <p>-El gobierno federal se comprometió a completar la diferencia entre los ingresos netos de las carreteras y el servicio de la deuda reestructurada en un plazo de 12 a 24 meses y al término, el saldo restante sería completado por el gobierno federal.</p> <p>-Se realizaron concertaciones con las Cámaras Nacionales de Autotransportes de Carga (Canacar) y del Autotransporte de Pasaje y Turismo (Canapat) para reducir las tarifas en las autopistas concesionadas y promover el desarrollo de la infraestructura conexas de la vía.</p>	Bajo este procedimiento se renegociaron ocho concesiones
<b>2da Renegociación: el rescate (1997)</b>		
Determinación de los montos de las indemnizaciones por etapas	<p>1° etapa. Los exconcesionarios elaboran las matrices financieras de cada proyecto y respaldadas con documentación propia.</p> <p>2° etapa. La SCT y la SHCP intervienen en la revisión, corrección, y aportación de documentación complementaria.</p> <p>3° etapa. Trece despachos de contadores públicos revisan, corrigen y certifican las matrices con el propósito de dictaminar sobre la estructura financiera de las autopistas.</p> <p>4° etapa. La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (Cabin) recibe los dictámenes de los auditores independientes sobre el monto de las indemnizaciones y las aprueba.</p>	<p>Las indemnizaciones incluyen:</p> <p>-el saldo de los créditos contratados, las cuentas por pagar y otros pasivos al 31 de agosto de 1997, con excepción de los pasivos contratados como capital de riesgo.</p> <p>-el monto de cada una de las indemnizaciones queda sujeta a una auditoría y la forma de pago será determinada por la SHCP, la cual para su realización instruiría a Banobras.</p>
Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC)	<p>Comité Financiero, presidido por la SHCP, formaliza la asunción de pasivos y se encarga de la administración financiera del fideicomiso.</p> <p>Comité Operativo, presidido por la SCT para asegurar la continuidad de la operación y el mantenimiento de la carreteras rescatadas y adecuar la transición a un nuevo esquema de operación y mantenimiento.</p> <p>*El Comité de Auditoría, presidido por la "Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam)" coordina los trabajos de auditoría para proporcionar a la Cabin de la información necesaria para fijar el monto de la indemnización.</p>	<p><u>SHCP</u></p> <p>-Determina la forma de pago de las indemnizaciones.</p> <p>-Vigila el cumplimiento del pago de las indemnizaciones</p> <p>-Otorga el aval a los PIC's</p> <p><u>Banobras</u></p> <p>-Es fiduciario del FARAC</p> <p>-Titular de las concesiones rescatadas</p> <p>-Coloca y administra los recursos obtenidos de la colocación de PIC's y es el encargado de efectuar las indemnizaciones.</p> <p><u>Capufe</u></p> <p>Es designado como organismo operador, contratado por el FARAC, previa redistribución de los recursos humanos y materiales. Sus facultades son:</p> <p>-la contratación de terceros mediante licitaciones públicas apegadas a la normatividad vigente.</p> <p>-otorgar contratos de servicio para el cobro del peaje, la conservación y mantenimiento de las vías, sin que estas empresas reciban concesión alguna.</p> <p><u>Secodam</u></p> <p>-Coordina los trabajos de auditoría para dotar a la Cabin de la información necesaria para fijar el monto de la indemnización de cada proyecto en términos de la Ley de Bienes Nacionales.</p> <p><u>Cabin</u></p> <p>-Efectúa avalúos de los bienes inmuebles que pasaran a ser parte de la entidad pública centralizada.</p>
<b>La SHCP, la SCT y Secodam fueron designados como observadores de la determinación de las indemnizaciones y su finiquito</b>		
<b>El FARAC, Capufe y la SCT fueron designados organismos supervisores y evaluadores en la operación de las carreteras</b>		

Una vez constituido la entidad que se encargaría propiamente de la administración de los recursos, se determinó el monto de las indemnizaciones, cuyo proceso constó de cuatro etapas donde intervinieron: los concesionarios, la SCT y la SHCP, despachos de contadores públicos independientes, la Secodam y la Cabin.

Una vez determinado el monto de las indemnizaciones, la deuda bancaria se documentó a nombre del FARAC y con aval del gobierno federal quien la reestructuró a 15 años con un periodo de gracia de 3 años para el pago de intereses y 10 años para el pago del principal.

Cuadro II.6.

**Condiciones de pago de la deuda bancaria**

<b>Años</b>	<b>Tasa de interés</b>	<b>Tasa proyectada anual %</b>
1 a 3	TIIIE	8.40
4 a 9	Promedio TIIIE-Cetes	6.45
10 a 15	Cetes	5.50

Fuente: SCT, (1998), Las Autopistas de Cuota y el Rescate Carretero

En tanto que, las cuentas por pagar a constructoras y proveedores fueron redocumentadas en UDIs y se acordó que se cubrirían mediante pagarés de indemnización. Con este propósito se fideicomitieron al FARAC los derechos de cobro de las Autopistas por 45 años, cuyo importe neto se estimó en 40,800 millones de pesos. Así, Banobras titular de las concesiones y fiduciario del FARAC suscribió el 18 de diciembre de 1997 ante el Registro Nacional de Valores e Intermediarios los "Pagarés de Indemnización Carretera (PIC)" a tres diferentes plazos y avalados por el gobierno federal.

Los PICs serían objeto de negociación en el país por parte de las instituciones de banca múltiple y casas de bolsa. El esquema de pagos y financiamiento está contratado de la siguiente manera.

Cuadro II.7.

**Pagares de Indemnización Carretera (PIC)**

Serie	Monto de emisión millones de UDI	Nominación en UDIs	Tasa de rendimiento anual %	Plazo de amortización años / vencimiento	Periodos de pago de intereses	Porcentaje total de cuentas por pagar que cubren
PIC P72U	4,775	100	5.625%	5 / 29-agos-2002	10	33.3%
PIC P77U	4,775	100	5.625%	10 / 23- agos-2007	20	33.3%
PIC P712U	4,775	100	5.625%	15 / 12-agos-2012	30	33.3%

Fuente: CNBV

La SHCP, la SCT y Secodam fueron designados observadores tanto de la instrumentación del rescate, como del finiquito de las indemnizaciones y el manejo de recursos del FARAC y por disposición oficial la Cabin realizó los avalúos de los bienes inmuebles que pasarían a ser parte de la entidad pública centralizada.<sup>65</sup>

Así, las operaciones de la erogación de recursos estuvieron bajo el control y vigilancia de la Secodam, quien vigila el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con el presupuesto de egresos, inspeccionó y vigiló las normas en materia de contratación de deuda, manejo de fondos y de valores que formula la SHCP.<sup>66</sup>

A diciembre de 1998, el proceso de indemnización concluyó 15 casos, redocumentó el 85.5% de la deuda bancaria y se entregaron pagarés de indemnización carretera por el 26.5% del total de la indemnización. Asimismo, los ingresos generados por las autopistas permitieron cubrir intereses de PICs por 762 millones de pesos y adicionalmente, se pagaron anticipos a siete concesiones que ascendieron a 5,840.08 millones de pesos.

<sup>65</sup> Véase el artículo 2 del Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>66</sup> Véase artículo 37 del Título II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Cuadro II.8.

**El Costo del Rescate 1995 - 1998**

<b>Fecha de Erogación</b>	<b>Concepto</b>	<b>Monto en millones</b>
De mayo de 1995 a diciembre de 1996	Conversión en UDI's de los montos no pagados y dieron por terminadas las concesiones de Arriaga Hiuxtla y Tecate-Mexicali.	14,400 millones de UDI's
1996	El costo fiscal del programa de saneamiento de las carreteras	26,100 mdp (1% PIB)
Al primer trimestre de 1997	El Banco Mundial estimó que 44 carreteras necesitan financiamiento por un monto de	13,000 millones de dólares
31 agosto de 1997	El FARAC estimó al cierre de su ejercicio su total de pasivos asumidos (millones de pesos de diciembre de 1997)	Indemnización 58,295 mdp 35,804 mdp como deuda bancaria 22,491 mdp en cuentas por pagar para pagarse en 27 años: 44,295 mdp con ingresos de la vía 14,295 mdp a liquidarse en 25 años con erogaciones presupuestales
	Las pérdidas ascienden a	Concesionarias y constructoras 24,400 mdp Aportaciones de los gobiernos estatal y federal 7,400 mdp
Diciembre de 1997	Se fideicomitieron al FARAC los derechos de cobro de las autopistas por 45 años	40,800 millones de pesos
Ley de Ingresos y Egresos de la Federación 1998	Asignó al programa de costo fiscal de apoyo a deudores y a la banca, bajo el rubro de créditos carreteros	18,800 mdp equivalente al 0.6% del PIB
Septiembre, 1998	Se otorgó una garantía asumida por el FARAC	30,596.8 mdp
Diciembre de 1998	El proceso de indemnización concluyó 15 casos.	redocumentó deudas bancarias por 19,421 mdp entregó PICs por valor de 15,453 mdp se cubrieron intereses por 762 mdp

Fuente: Elaboración propia con datos de informes oficiales de la SHCP, la SCT y Banxico.

Cuadro II.9.

**Cronología del rescate**

Abril-junio, 1993	- Los ingresos recuperados no fueron suficientes para recuperar la inversión, por lo que se instrumentan descuentos promocionales
junio, 1994	- Se diagnostican severas crisis financieras en ocho carreteras en operación, como resultado de la insuficiencia del ingreso - Requieren financiamiento por 2,100 millones de pesos.
mayo, 1995	- El gobierno federal a través de la Comisión Intersecretarial de Gasto-financiamiento acordó la reestructuración de 19 proyectos a través del Programa de Reestructuración Financiera de Carreteras - Mediante este acuerdo, el gobierno federal cubre con recursos fiscales el servicio de deuda que los concesionarios no pudieron cubrir con el ingreso que generaba la vía
27-Ago-97	- Declaratoria de rescate de autopistas concesionadas - El gobierno federal declara la rescisión anticipada de 23 concesiones por causas de utilidad pública, para evitar el deterioro de la infraestructura
29-Ago-97	- Banobras constituye el fideicomiso público 1936 "Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC)" - Su función es administrar los recursos generados por las carreteras a través de tres comités: el Comité Financiero, el Operativo y el de Auditoría
31-Ago-97	- El gobierno declara a Banobras como titular de las concesiones rescatadas
01-Sep-97	- Rebaja tarifaria en las autopistas rescatadas con la finalidad de incrementar el aforo
18-Dic-97	- El Banobras, fiduciario de FARAC, suscribe ante el Registro Nacional de Valores e Intermediarios los Pagarés de Indemnización Carretera, (PICs)
marzo, 1998	- Se pagó el primer cupón de pagarés con recursos propios del fideicomiso
05-Jun-98	- La Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento del gobierno federal autorizó el esquema de operación de las autopistas rescatadas
31-Ago-98	- Capufe asume el control operativo de 20 carreteras rescatadas - Las tres carreteras restantes se hallan en construcción: -Cárdenas-Entronque Agua Dulce -Reynosa-Matamoros -Santa Ana-Caborca-Sonoita
Sep-98	- Se otorga la primera garantía asumida por el FARAC sobre los PICs
Dic-98	- El proceso de indemnización concluyó 15 casos - Se redocumentaron deudas bancarias por 19,421 millones de pesos y entregaron PICs por 15,453 millones de pesos

Fuente: Elaboración propia con informes oficiales de la SCT y SHCP.



## **2.5. Esquemas alternativos de financiamiento de infraestructura pública**

En 1997 se instrumentó un nuevo mecanismo de financiamiento para proyectos de infraestructura pública con inversión privada “Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo de Impacto Diferido en el Registro del Gasto (PIDIREGAS)”. Aunque, el concepto señala que constituye un medio alternativo para financiar proyectos de infraestructura pública en sectores donde existen barreras legales contra la inversión privada; en la realidad, se trata de un mecanismo de financiamiento de infraestructura para evitar que el sector público recurra a un déficit para financiar estos proyectos. Por ello, se consideran autofinanciables y no tienen garantías; el sector privado financia y construye y una vez en operación, los pasivos derivados del proyecto se reconocen como deuda pública y comienzan a ser pagados con los recursos que el proyecto genera (Banxico, 1998).<sup>67</sup>

El gobierno federal a través Banobras definió las reglas de operación del Fondo de Inversión en Infraestructura (FINFRA), por medio del cual la infraestructura sería financiada con capital de riesgo.<sup>68</sup> Sin embargo, este mecanismo no ha sido muy exitoso. Además, se emprendió un nuevo esquema denominado Obra Pública Financiada, mediante el cual se creó un fideicomiso para autopistas de cuota que opera con financiamiento público. El gobierno licita la construcción de la obra y ya en operación se licita a empresas privadas.

El Programa del Sector de Comunicaciones y Transportes 1995-2000 fijó como objetivos: la conservación, reconstrucción y modernización de las carreteras libres, para ello se planteó como estrategia la integración de diez ejes troncales de la red carretera mediante el desarrollo de nuevas estructuras de financiamiento donde participarían los sectores público y privado. Se promovió la bursatilización de los

---

<sup>67</sup> Estos programas han sido ampliamente usados en el sector energético y petrolero como Cantarell y la Cuenta de Burgos (PEMEX); Samalayuca II, el Petacalco y el gasoducto de Petacalco (CFE); los tramos carreteros de Rumorosa-Tecate y Querétaro Palmillas (SCT). En el tramo Pozotlán-Palmillas-Querétaro se cobra una sobrecuota y estos recursos se destinan a un fideicomiso para financiar la obra.

<sup>68</sup> Para mayor información sobre éste esquema, véase Cuenta de la Hacienda pública Federal 1996. Resultados Generales. SHCP. 10 de junio de 1997.

activos públicos, así como la aplicación de esquemas financieros de tipo “construir-arrendar-transferir” (*BLT*, por sus siglas en inglés), “construir-poseer-operar” (*BOO*, por sus siglas en inglés) y “construir-operar-transferir” (*BOT*, por sus siglas en inglés) mediante el pago de rentas periódicas y para evitar la afectación del presupuesto federal (SCT, 1994).

Las líneas de acción que maneja comprenden la efficientización de los procesos de planeación, administración, contratación, obtención y procesamiento de datos estadísticos que apoyarían la toma de decisiones; la mejora en la realización de los proyectos ejecutivos; perfeccionamiento en los mecanismos de liberación de derechos de vía (reduciendo con ello el riesgo); el desarrollo de estudios de impacto ambiental; actualización de las normas técnicas; el fortalecimiento de la capacidad la SCT para monitorear la ejecución de los programas en cuanto a aspectos tarifarios, conservación, operación y financieros.

Las mejoras en la planeación se centran en la consulta con entidades y con la industria del transporte, al igual que el desarrollo de proyectos que propicien una mejor integración intermodal. Se señalan mecanismos para incrementar el aforo vehicular, mediante la introducción de promociones para usuarios de largo itinerario y estrategias de comercialización.

### ***Programas de Financiamiento Externo***

El Banco Mundial otorgó 12 préstamos para la construcción de 20,000 km. de carreteras federales, los diez primeros préstamos fueron para proyectos de inversión y los últimos dos para rehabilitación y mantenimiento del sector. Adicionalmente el Banco Mundial realizó un préstamo para mejorar el sistema de caminos rurales en el Estado de Chiapas y para apoyar la política de desregulación de los servicios de autotransporte.

Los primeros ocho proyectos experimentaron problemas recurrentes en costos subestimados (sobrecostos), fondos de la contraparte insuficientes y retrasos en la ejecución. Los componentes de la fortaleza institucional de estos proyectos produjeron resultados menos satisfactorios de los que se esperaba, en la mayoría de ellos porque no eran propiedad del gobierno.

El Proyecto de Mantenimiento de las carreteras fue el único que se completó. A junio de 1996 continuaba el Proyecto sobre Rehabilitación y Seguridad del Tráfico, aunque la mejora en el mantenimiento de la infraestructura se dio cuando el Gobierno Federal participó en 1990 con una política de desembolso presupuestal, además de proyectos del Gobierno Federal con financiamiento del Banco. Sin embargo, el Banco Mundial reconoce que el retraso en las compras ha sido el mayor problema en los proyectos ha fondeado (Banco Mundial, 1996).