

Conclusiones

Muchos factores se conjugaron en los resultados del proceso de concesionamiento de Autopistas en México. Las recurrentes crisis de los años ochenta agudizaron el problema de la débil estructura fiscal, lo cual condujo a sustanciales recortes en el ya reducido gasto público entre 1979 y 1989, propiciando deterioro en sectores como la infraestructura. Por otro lado, la apertura económica, con la consecuente intensificación de los flujos de transporte hacia los Estados Unidos provocó que la provisión y modernización de esta infraestructura fueran impostergables.

Así, en principio este proceso obedeció fundamentalmente dos objetivos. El primero, la eficiencia económica que se conseguiría a través de una forma alternativa de financiamiento. Los criterios de mercado y del manejo privado de los recursos, que caracteriza la propiedad privada, harían que estas inversiones fueran económicamente rentables.

El segundo objetivo fue el cumplimiento de intereses políticos, tanto internos como externos. La realización, en tiempo y forma, de los programas de privatización en infraestructura mejoró indudablemente la reputación gubernamental ante sus acreedores internacionales y sería una señalización sumamente positiva en los siguientes procesos que emprendió el gobierno. Esto explica que los criterios para designar a los concesionarios fueran en esta dirección: la observancia de los estándares de tiempo especificados, así como el buen término del programa.

El proceso de concesionamiento carretero fue parte del cambio estructural que la economía mexicana estaba experimentando, donde los criterios de eficiencia dictados por el mercado se consideraron como la forma más viable y eficiente de proveer esta infraestructura.

Sin embargo, aunque el concesionamiento tenía por objetivo alcanzar la eficiencia, los esquemas de concesión no fueron diseñados apropiadamente. El contrato no

cumplió su objetivo de distribuir eficientemente el riesgo de los proyectos. La estructura de incentivos subyacente en el contrato evidenció importantes deficiencias. Factores sustanciales minaron, menguaron e incluso eliminaron la estructura de incentivos del contrato.

El proceso de reforma regulatoria fue incompleto, no se elaboró previamente el marco normativo bajo el cual se regiría la concesión, sino que el proceso se adecuó a la escasa normatividad ya existente, principalmente en la Ley de Vías Generales de Comunicación. Estos vacíos jurídicos y regulatorios dieron como resultado debilidad institucional y un marco regulatorio inacabado, que propiciaron conductas oportunistas y situaciones de discrecionalidad y de falta de competencia que, en conjunto incrementaron los riesgos característicos en estas concesiones.

Por otro lado, este proceso se operó en una coyuntura sumamente favorable para los empresarios, lo cual tuvo importantes implicaciones en el resultado de las concesiones. No existió un conflicto real de intereses entre los diversos agentes participantes (la empresa concesionaria, el banco y la constructora) que asegurara la eficiencia administrativa y el logro de la tasa de ganancia esperada.

La existencia de grupos financiero-industriales en México propició que los empresarios tuvieran una convergencia de intereses: los concesionarios eran a su vez accionistas de los bancos que apoyaban el proyecto y dueños de las constructoras. Esto automáticamente anuló los incentivos del esquema a administrar eficientemente los recursos y el monitoreo que la institución bancaria hiciera sobre la administración del concesionario y pero aún, del concesionario hacia la constructora. Todos estos elementos propiciaron que el principal incentivo para la participación de los empresarios, en su mayoría dueños de constructoras, fuera la obtención del contrato de construcción. Por ende, estas condiciones crearon una miopía intertemporal en la evaluación de los esquemas y de riesgo moral en el manejo de recursos. Las concesiones fueron otorgadas a unas cuantas empresas, lo que hizo que las ofertas fueran poco competitivas y que su capacidad operativa fuera limitada.

Para contrarrestar este problema, el proceso de concesionamiento debió incluir mayor competencia en cada etapa. Al igual que la concesión, se debió licitar el contrato de construcción y tener criterios de supervisión financiera más rígidos.

Además, la existencia de vías alternas obligatorias para cada autopista concesionada creó incertidumbre sobre la viabilidad del programa. En el corto plazo, las vías alternas ayudaron a establecer tarifas más competitivas; sin embargo, en el mediano y largo plazo incrementaron la elasticidad precio del uso de autopistas y condicionaron la recuperación de la inversión a un sistema tarifario competitivo, el cual se hallaba indexado a la inflación y con ello el proyecto en su conjunto se hallaba altamente correlacionado con situaciones macroeconómicas favorables. Así, la necesidad por mayores garantías se hacía más latente.

Asimismo, el gobierno no valoró adecuadamente la capacidad de los empresarios para enfrentar el riesgo de los proyectos, ofreció garantías muy costosas para los contribuyentes que afectaban el equilibrio fiscal en el mediano y largo plazo y aumentaron la posibilidad de renegociación del contrato. Las garantías de extensión del periodo de concesión (la garantía de aforo del 4% anual) y la clara posibilidad del rescate (artículo 16 de la Ley de Bienes Nacionales) fueron factores que precipitaron la renegociación del contrato en situaciones económicas adversas. Los riesgos fueron asignados inapropiadamente.

El gobierno absorbió gran parte del riesgo comercial, de tasa de interés, de tipo de cambio e incluso el de demanda. Aunado a esto, el concesionario no contó con las condiciones necesarias para enfrentar el riesgo, en virtud de que el sistema tarifario era inflexible y su margen de maniobra para instrumentar estrategias que aumentaran el ingreso y redujeran su riesgo comercial fue limitado e incluso los servicios conexos no se integraron como parte de las autopistas.

Adicionalmente, otros factores como, la inexperiencia, la falta de información, y la premura en los procesos fueron elementos que contribuyeron a una planeación insuficiente del esquema. Este se ideó bajo supuestos de estabilidad económica imperantes y no contempló mecanismos alternativos de operación en condiciones macroeconómicas adversas. Además, las tarifas fueron demasiado altas y poco competitivas y la predisposición del gobierno para demostrar la conveniencia de la realización de los proyectos favoreció estimaciones de aforo demasiado optimistas y el cálculo por debajo de la inversión necesaria. Se desaprovechó la reforma y liberalización del sector del autotransporte para establecer acuerdos, convenios, consultas e incluso la planeación conjunta de los ejes troncales. Como resultado, los costos fueron mayores a los estimados y el ingreso que generaban las autopistas resultó insuficiente para recuperar al menos la inversión.

Tampoco se consideró el impacto regional ni ambiental de esta nueva infraestructura. A pesar de la existencia de vías alternas, las principales rutas troncales fueron construidas entre la Ciudad de México y Guadalajara, Monterrey y Nuevo Laredo y en la frontera con EUA, particularmente Laredo-Texas, lo que demuestra que no hubo una planeación estratégica de la infraestructura que satisficiera las necesidades del país.

Todos estos factores en su conjunto favorecieron en determinada medida el fracaso del esquema y el que no se llevaran a cabo los objetivos económicos y mucho menos los sociales del proceso de privatización de la infraestructura carretera, siendo el resultado elevados costos económicos para los contribuyentes.

No obstante, si se volvieran a concesionar las autopistas, el esquema deberá valorar su conveniencia en el marco de desarrollo económico, social y regional del país procurando que el gobierno ofrezca el menor número de garantías que puedan alterar el equilibrio fiscal y comprometer los recursos presupuestales futuros, también deberá incorporar mayor competencia en los procesos mediante diversos mecanismos favoreciendo la creación de dispositivos de evaluación más rigurosos

sobre la viabilidad de los proyectos, evitando en todo momento la sobreestimación de los retornos potenciales y satisfaciendo la expectativa de beneficio de los empresarios. De esta forma, los beneficios que se obtengan de la concesión tendrán que reflejarse en la calidad del servicio que ofrezca la vía y en la reducción de tarifas que generarán importantes impactos económicos a escala.

Sin embargo, la reforma más determinante deberá ser hecha en el campo de la reforma regulatoria, en el establecimiento de bases para una participación más justa del sector privado en la provisión de infraestructura pública. Asimismo, la constitución de marcos jurídicos y regulatorios completos que rijan la concesión, pero sobre todo se deberá avanzar en el fortalecimiento de un sistema financiero sólido cuya normatividad proporcione transparencia en el manejo de recursos y propicie una cultura empresarial competitiva, capaz de asumir y enfrentar los riesgos necesarios que conllevan las inversiones en este sector.