

Introducción

Las recurrentes crisis económicas (1976,1982 y 1987) y los correspondientes programas de ajuste instrumentados en México desde principios de los años ochenta agudizaron los rezagos existentes en diversos sectores, entre los más afectados: la infraestructura carretera. La dinámica exportadora que empezó a generarse después del ingreso de nuestro país al GATT en 1986 dio como resultado que la atención del deterioro de las carreteras fuera impostergable.

La escasez de recursos gubernamentales, en un contexto de redefinición de las funciones del Estado y el sector privado –no sólo en el país sino a nivel global- propició que se concibiera un nuevo esquema de provisión de infraestructura, que desde luego fuera económicamente rentable para los empresarios. La función del Estado sería la de proporcionar un entorno estable para la realización y la regulación de estas inversiones, lo cual debería conducir a la maximización del beneficio social y privado.

Sin embargo, las características de este tipo de inversión, altamente sensible al desempeño macroeconómico y con elevados costos hundidos de lenta recuperación, requiere de un manejo administrativo eficaz para lograr la rentabilidad deseada. Por otra parte, la lógica de maximización individual tanto del concesionario como del gobierno, junto con la existencia de información asimétrica y vacíos de información provocan problemas de riesgo moral y la adopción de conductas oportunistas o poco cooperativas, no óptimas para los objetivos del proyecto.

Ante esta problemática, el esquema general de concesionamiento visto como un contrato, constituye el mecanismo que define explícitamente los lineamientos de operación del esquema, reduce y distribuye de manera adecuada los riesgos inherentes al proyecto, al tiempo que minimiza los costos de la provisión de infraestructura y maximiza las funciones de beneficio social y privado. De ahí, la necesidad de plantear en forma adecuada su lógica y componentes.

Derivado de ello, el objetivo de la presente investigación es evaluar el esquema de concesionamiento carretero en México, analizando la configuración de la estructura de incentivos del esquema establecido y, en su caso, sugerir los elementos o mecanismos en el contrato que pudieran satisfacer los planteamientos económicos y sociales de la privatización de infraestructura carretera.

Esta investigación trata, pues, de responder a la siguiente pregunta: si el concesionamiento de carreteras en México se operó bajo un esquema que en principio intenta proveer infraestructura pública al menor costo, bajo los criterios de manejo de recursos privados (considerados más eficientes que los públicos), ¿por qué 23 de un total de 52 concesiones otorgadas fueron rescatadas?

Para ello, la investigación se auxilió de la teoría neoclásica que propone soluciones de mercado en la provisión de infraestructura pública. Bajo este enfoque, la privatización de infraestructura bajo la modalidad de concesionamiento “construir-operar-transferir, (BOT, por sus siglas en inglés)” fue la más adecuada por incluir criterios privados de maximización de ganancias, distribución óptima del riesgo, eficiencia en el manejo de los recursos. Asimismo, la teoría de la agencia proveyó de los instrumentos necesarios para analizar el comportamiento y la interacción entre los diversos actores durante la concesión.

Bajo estos preceptos, la investigación aborda en el primer capítulo las implicaciones de la información incompleta y asimétrica en las transacciones económicas y en particular en los contratos. Asimismo, se expone la teoría de la agencia, que como el enfoque representativo de la organización de contratos fue una herramienta útil para el análisis. Posteriormente, se presentan los elementos técnicos de la concesión de carreteras y aquellos aspectos que condicionan la viabilidad económica de este tipo de inversiones. Adicionalmente, en el anexo I y II se profundiza más sobre la teoría de la agencia, que se complementa con un ejercicio sobre el concesionamiento bajo dicho enfoque.

El segundo capítulo incorpora la descripción del proceso de concesionamiento de la infraestructura carretera en México, desde su gestación hasta 1998, contempla una secuencia detallada de los hechos y factores técnicos y económicos que determinaron en cierta medida el resultado de los proyectos.

El tercer capítulo incorpora el análisis y evaluación del esquema general de concesiones del Programa Nacional de Autopistas de Cuota 1989-1994; determina los factores internos y externos al proceso que propiciaron el rescate de las concesiones y aquellos que incidieron sobre el desempeño de los proyectos.

Finalmente, aunque el objetivo de la tesis es evaluar y determinar las causas del rescate de las concesiones, también se proponen elementos y consideraciones para la construcción de un nuevo esquema que permita obtener infraestructura de altas especificaciones con el menor riesgo y al menor costo.