

La Estructuración del Programa de Apoyo al Transporte Masivo en México

El Gobierno de México definió el período presidencial 2007–2012 como el sexenio de la infraestructura, adoptando importantes acciones para impulsar su expansión y mejora. Dentro de los sectores que componen la infraestructura, el transporte masivo urbano ha ido ganando importancia ante la creciente demanda de movilidad de la población, su incidencia en las finanzas públicas locales de las ciudades, y su rol clave para impulsar otras políticas de interés nacional (por ejemplo, políticas ambientales, sociales o de desarrollo urbano). Ese conjunto de aspectos hicieron que los proyectos de transporte masivo cobraran relevancia dentro del “sexenio de la infraestructura”. Esta Nota pone de manifiesto algunas de las razones que hacen justificable el apoyo del gobierno federal al Programa y la importancia de los criterios en que se basa la selección de los proyectos candidatos a obtener su apoyo.

Antecedentes y resultados

El objetivo del Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo de México (el Programa) es promover la inversión en el sector con un criterio de desarrollo sustentable, atrayendo la inversión privada e impulsando la cofinanciación con los gobiernos locales. El Programa se propone específicamente: i) financiar proyectos de transporte masivo, en sus diversas modalidades, en ciudades de más de 500 mil habitantes; ii) apoyar el desarrollo de los sistemas de transporte masivo de diversos modos en el ámbito urbano, para mejorar la calidad de vida y la competitividad de las ciudades en el marco del desarrollo sustentable; iii) promover y fomentar la participación de los sectores público y privado en el desarrollo y financiamiento de los proyectos de Transporte Masivo, mediante la realización de inversiones otorgando apoyos financieros recuperables a proyectos financieramente viables, así como apoyos no recuperables a proyectos socialmente rentables.

Existen sólidos fundamentos económicos para justificar la participación de un Gobierno Nacional en la financiación de los sistemas de transporte urbano masivo. A pesar del principio de subsidiariedad (servicios locales en manos de autoridades locales), los Gobiernos Nacionales contribuyen financiando proyectos de transporte masivo para: generar ahorros y brindar mejor servicio a los usuarios; reducir las externalidades negativas propias de la actividad; incrementar la productividad de la economía urbana; hacer financieramente viables proyectos económicamente convenientes que las jurisdicciones locales no podrían llevar a cabo; e impulsar otras

Participaron en la elaboración de esta Nota

Autor: Jorge Kohon (consultor).

Coordinación de la Nota:

Rodolfo Huici y Pablo Guerrero (Sector de Infraestructura y Medio Ambiente, División de Transporte, INE/TSP); y Lorena Rodríguez Bú (Sector de Conocimiento y Aprendizaje, División de Gestión de Conocimiento, KNL/KNM).



Ferrocarril Suburbano México DF, estación Buenavista.

políticas nacionales, de las que estos proyectos constituyen instrumentos relevantes.

La persistencia de los problemas del transporte urbano en las grandes ciudades se debe principalmente a cuatro factores que encarnan los mayores retos¹:

- *La fragmentación institucional.* Varios niveles de gobierno —municipal, *metropolitano*, estatal o provincial, y nacional— tienen injerencia en la planeación y toma de decisiones relativa al transporte

urbano. Resulta así difícil la coordinación horizontal (varios municipios), así como la coordinación vertical (diferentes niveles de gobierno).

- *En la mayoría de casos el transporte urbano no genera suficientes fondos para financiar la operación, mantenimiento y expansión de todo el sistema.* Los automóviles no pagan el costo social por el uso de la red vial y los estacionamientos. La congestión eleva los costos de operación, en particular del transporte público en autobuses. Las tarifas de transporte público, pueden ser excesivamente onerosas para los más pobres y al mismo tiempo, pueden ser insuficientes para cubrir los costos de reposición de los vehículos. Los niveles

¹ "A Framework for Urban Transport Projects: Operational Guidance for World Bank Staff." Transport Papers-15, World Bank, 2008.

de gobierno superiores tampoco tienen los recursos ante demandas tan grandes. El sistema de transporte urbano queda estructuralmente desfinanciado.

- **Falta claridad y definición en los papeles del sector privado y el sector público en la provisión de infraestructura y de servicios de transporte urbano.** En transporte público por ejemplo, el estado a veces provee el servicio con flota propia a unos costos elevados, que precisan de altos subsidios. En el otro extremo, la desregulación total deja en manos del sector privado la prestación del servicio, que lo hace a menores costos, pero a veces a expensas de la calidad y la seguridad, y con fuertes externalidades negativas. En cuanto a la provisión de infraestructura, los gobiernos desaprovechan oportunidades para usar concesiones y asociaciones público privadas que pueden ser opciones viables para recuperar costos y solventar el déficit estructural del sistema.
- *La heterogeneidad de los usuarios del transporte urbano genera intereses contrapuestos (calidad o acceso), situación que vuelve más difícil la toma de decisiones en la materia.* La demanda por servicios de transporte urbano es heterogénea por la diversidad de ingreso y de funciones económicas. Los sectores de menores recursos, dan mayor prioridad a la accesibilidad que a la calidad del servicio. Las clases medias, al contrario, quieren un transporte cómodo y están dispuestas a pagar, sobre todo por una frecuencia mayor que reduzca los tiempos de espera. Los conductores de automóviles y los dueños de la carga que va en camiones demandan vías amplias para reducir sus tiempos de viaje. La elite económica se une a esta demanda. Muchas medidas resultan sesgadas a favor del automóvil, el modo

más ineficiente, y son contraproducentes para el transporte público y el no motorizado.

Las 29 ciudades mexicanas mayores de 500,000 habitantes concentran aproximadamente la mitad de la población del país y cuentan con un portafolio de 30 proyectos (o grupos de proyectos) identificados², que consiste de inversiones del orden de los USD\$ 8,300 millones. Son elegibles bajo el Programa proyectos de trenes suburbanos, metros, trenes ligeros, tranvías y sistemas de autobuses de transporte masivo (BRT), así como las obras y equipamiento necesarios para su implantación e integración con otros modos de transporte. El Programa no está restringido a ninguna tecnología específica de transporte masivo. A continuación se describen las condiciones que la tecnología propuesta deberá satisfacer para obtener apoyo.

Los proyectos considerados para el Programa son aquellos que han sido impulsados públicamente por organismos nacionales o locales y puede considerarse como un mercado “de mínima” para un programa de apoyo federal. Incluye 3 líneas de trenes suburbanos en el Área Metropolitana de la Ciudad de México, 7 Trenes urbanos y 20 corredores de BRTs³. La cartera muy probablemente se va a expandir en el corto plazo debido a la presión de la motorización, a la expansión urbana y al efecto demostración de los proyectos recientes. La mitad de los proyectos identificados son BRTs y Tranvías/ Trenes ligeros, que tienen costos unitarios sustancialmente menores que los trenes. Casi 90% de la inversión estimada se concentra en el centro y centro-oeste del país, con fuerte

² A mediados del año 2008.

³ Banobras, “Programa Federal de Apoyo al Transporte Masivo”, PROTRAM, Presentación Sintética con Canasta de Proyectos, 28 de Febrero de 2010.

Proyectos de transporte masivo identificados en las 29 ciudades con más de 500.000 habitantes, Año 2008

		Número de Proyectos	Longitud km	Monto Estimado US\$ Millones	Monto promedio	Estado de avance de los proyectos		
						Avanzado	En estudio	Idea
TRANSPORTE LIGERO	BRT (Bus masivo)	9	431	1.356	150	—	6	3
	Tren ligero – Tranvía	4	77	960	240	1	—	3
TRANSPORTE PESADO	Tren regional	3	415	2.920	970	1	1	1
	Tren Suburbano	7	183	3.064	440	2	1	4
Total		23	1.106	8.300	360	4	8	11

Fuente: Banco Mundial, Programa Federal de Apoyo al Transporte Masivo, Agosto de 2008.

peso de los proyectos ferroviarios. Un 30% del portafolio cuenta con estudios avanzados, y casi dos tercios están a nivel de idea.

Aspectos críticos

Se han identificado varios temas críticos a tenerse en cuenta en los requerimientos de apoyo a proyectos de inversión. Los criterios adoptados, que serán revisados a medida en que se avance en el financiamiento de proyectos, son los siguientes:

- *Al presentarse el proyecto a consideración del Programa Federal también deberá presentarse en el contexto del el correspondiente Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable.* Este deberá ser consistente con el plan de desarrollo urbano de la ciudad donde el proyecto se inserta, como parte de un programa integral de restructuración y modernización del transporte público de la ciudad.
- *El Programa podrá otorgar apoyos financieros recuperables y no recuperables.* Entre los no recuperables se encuentran los destinados a financiar inversiones asociadas a la ejecución de los proyectos y subvenciones para coadyuvar el equilibrio financiero de los proyectos. Entre los recuperables se encuentra el financiamiento para estudios y asesorías, los créditos subordinados y convertibles, las garantías para financiamiento bancario y bursátil, las garantías de desempeño y de riesgo político y las aportaciones de capital directas (a empresas concesionarias), o indirectas (fondos de inversión especializados en transporte).
- *El tope del financiamiento Federal no recuperable alcanza al 50 % de la inversión total del proyecto. El tope de los apoyos recuperables de todo tipo alcanzan al 66% de la inversión total del proyecto.* La entidad promotora del proyecto deberá garantizar el aporte de los fondos restantes y la totalidad del Impuesto al Valor Agregado aplicable.
- *El Programa especifica los componentes de costos que son considerados elegibles.* Abarca desde derechos de vía, terrenos y



Metro de Guadalajara.

afectaciones, pasando por la construcción de vías férreas o carriles de circulación en vías troncales, terminales, patios y talleres para equipos de transporte hasta equipos de transporte y sistemas de recaudo.

- *El Programa busca maximizar la participación privada en la inversión total del proyecto.* También en el mantenimiento de la infraestructura y en la operación y explotación de los sistemas de transporte masivo.
- *El Programa no financia subsidios operativos.* Sin embargo, los gobiernos locales podrán proponer esquemas de subsidio a la tarifa de los usuarios siempre y cuando se demuestre su viabilidad financiera y se garantice la sustentabilidad del proyecto.

Lecciones Aprendidas y recomendaciones

1. **Las distintas ciudades mayores de un país pugnan por obtener financiamiento de los gobiernos centrales para llevar adelante sus proyectos de transporte masivo. Programas como el Federal de Apoyo al Transporte Masivo en México permiten encuadrar e institucionalizar la disputa por los recursos disponibles.**

El Programa define el conjunto de requerimientos necesarios para priorizar los proyectos y precisa el grado de apoyo, reembolsable y no reembolsable, así como los componentes de los proyectos que califican para ser apoyados. El contar

con definiciones claras acerca de cuáles proyectos pueden ser apoyados y bajo qué condiciones, favorece a los proyectos de las ciudades “grandes” no capitales, destinatarias más “lejanas” que las capitales de los apoyos financieros federales.

- 2. Los proyectos que buscan calificar para el apoyo federal no deben ser proyectos aislados. Por el contrario, deben ser concebidos como parte de un sistema integrado con los restantes modos de transporte público contemplando, en particular, su vinculación con las rutas alimentadoras de Transporte Colectivo.**

Esto conduce, consistentemente, a que deben estar acompañados de programas de reingeniería o restructuración de rutas con base en un sistema tronco-alimentador, articulando y coordinando los diferentes servicios y unificando el modo de pago, en el marco de su Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable.

- 3. No hay una respuesta tecnológica única a las diferentes demandas por transporte masivo en las grandes ciudades.**

Un aspecto central del Programa es su apertura a considerar financiamiento para diferentes soluciones tecnológicas (trenes suburbanos, metros, trenes ligeros, tranvías y sistemas de autobuses de transporte masivo —BRTs—) que demuestren ventajas en la satisfacción de las necesidades del transporte.

Conclusión

La creación de nuevas alternativas de transporte masivo en las grandes ciudades depende en buena medida del apoyo financiero de los gobiernos centrales de cada país: los gobiernos locales, salvo excepciones, carecen de la fortaleza financiera para encarar proyectos de transporte relevantes que pueden implicar, en el caso de los metros, desembolsos de hasta US\$ 100 millones por cada km de los nuevos sistemas implantados. Esas limitaciones financieras conducen a que sólo prosperen proyectos “básicos” de transporte público, basados casi exclusivamente en servicios de buses, de menores costos de capital y de operación, pero también más contaminantes y de menor calidad global de servicio.

Políticas públicas adelantadas por los gobiernos centrales para el financiamiento de proyectos de transporte masivo, bajo criterios claros previamente definidos, abren nuevas posibilidades de que proyectos meritorios accedan, demostrada su viabilidad y conveniencia, a nuevas posibilidades de que sean llevados a cabo que, previamente, sólo se definían con una fuerte participación de las influencias políticas. En este campo de las influencias políticas, las ciudades capitales poseen, en general y por un conjunto de razones, más oportunidades que otras ciudades relevantes del interior de un país. Esta modalidad no elimina completamente ese tipo de influencias, pero define un nuevo “campo de juego” en el que los proyectos propuestos poseen oportunidades de ser considerados en base a, principalmente, sus propios méritos.

Referencias

"A Framework for Urban Transport Projects: Operational Guidance for World Bank Staff." Transport Papers-15, World Bank, 2008

Banobras, "Programa Federal de Apoyo al Transporte Masivo", PROTRAM, Presentación Sintética con Canasta de Proyectos, 28 de Febrero de 2010



www.iadb.org