

Una alternativa para el financiamiento público de infraestructuras en México: el cobro de cuotas en carreteras y puentes a mediados del siglo xx

*Mario Contreras Valdez**

Resumen

Este artículo aborda la historia del comienzo del cobro de cuotas en carreteras y puentes en México como alternativa para el financiamiento público. Plantea las primeras decisiones de las autoridades federales las cuales tuvieron el propósito de mejorar la infraestructura carretera del país para beneficio del transporte de mercancías y el desplazamiento de las personas. La información que se ofrece sobre esta medida permite conocer el inicio de una alternativa instrumentada por el gobierno federal que respondía a las presiones en las finanzas públicas y a la necesidad de modernizar las actividades económicas.

Palabras clave: financiamiento público, carreteras, puentes, cuotas, aforo, comunicaciones, inversiones, impuestos.

Alternative of Public Financing in Mexico: Roads and Bridges Rates in the Mid xx Century

Abstract

This article looks into the history of rates for using roads and bridges in Mexico. It was an alternative approach to create economic resources. It was the first decision of federal government authorities to improve roads in the country, and to move goods and people from one place to another. The information provided in this article helps to understand the beginnings of an alternative form to levy money by the federal government in response to pressures from the financial system and to find new ways to modernize the country's economy.

Keywords: public financing, roads, bridges, rates, communications, investment, taxes.

* Economista. Profesor titular del área de Historia Económica de la Facultad de Economía de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Participante en el Proyecto PAPIIT IN1301510, *Fiscalidad y democracia en México*, UNAM, cuyo responsable es el Dr. José María Calderón Rodríguez y el co-responsable el Dr. Alfonso Vadillo Bello. Líneas de investigación: historia económica de México siglos XIX y XX. Miembro de la Asociación Mexicana de Historia Económica y del Comité Académico del Seminario Interinstitucional de Historia Económica. E-mail: <mariocv@economia.unam.mx>.

Uma alternativa ao financiamento público no México: a cobrança de pedágio nas estradas e pontes em meados do século xx

Resumo

Este artigo aborda a história do começo da cobrança de pedágio nas estradas e pontes no México como alternativa ao financiamento público. Aborda as primeiras decisões das autoridades federais que tiveram o propósito de melhorar a malha viária do país para beneficiar o transporte de mercadorias e o deslocamento de pessoas. A informação apresentada sobre esta medida permite conhecer o início de uma alternativa instrumentada pelo governo federal que respondia às pressões nas finanças públicas e à busca de modernização das atividades econômicas.

Palavras chave: financiamento público, estradas, pontes, pedágio, comunicação, investimentos, impostos, aforo.

Información inicial

En el año de 1949 dos proyectos públicos vinculados entre sí se evaluaron en la oficina de la Presidencia de la República: la construcción de carreteras de altas especificaciones y el desarrollo turístico del puerto de Acapulco. Fue hacia la primavera de ese año cuando el presidente de México, Miguel Alemán Valdés, instruyó a sus colaboradores del ramo proyectar la construcción de dos tramos carreteros que ofrecieran mayor seguridad a los usuarios e hicieran más directa la comunicación entre la Ciudad de México y el puerto de Acapulco, dos trayectos en los que automovilistas y transportistas interesados en transitarlos pagarían una cuota autorizada mediante tarifas oficiales. Así comenzó lo que en las siguientes décadas se convertiría en una red de alcance nacional de miles de kilómetros de carreteras de cuota.

Esta decisión gubernamental, que abría una amplia agenda de negocios en hotelería, servicios, transporte, así como en la industria automotriz, entre otros rubros, evaluó los tiempos de espera para que los proyectos de carreteras de cuota del país se volvieran autofinanciables y que no representaran, en un plazo más o menos corto, una pesada carga en las finanzas públicas.

Con ese propósito, se consideró la información vinculada con el usuario potencial de las carreteras de cuota a partir de las estadísticas disponibles sobre el crecimiento del aforo vehicular en las carreteras mexicanas. Al mismo tiempo, se debieron tomar en cuenta las limitaciones y las presiones acumuladas desde 1925 sobre el presupuesto público, año en el que comenzó a desarrollarse un esquema de financiamiento público para construir la red de carreteras en México, y en general para el desarrollo de las comunicaciones del país. Profundicemos en estos dos planteamientos.

El cuadro 1 concentra datos en los que se observa la trayectoria del uso creciente de vehículos automotores en México –entre 1924 y 1960– en cuatro rubros: camiones de pasajeros y de carga, vehículos de alquiler y automóviles particulares. En cuanto a

los últimos, los números reflejan claramente la importancia del automóvil particular desde el año de 1940; puede afirmarse que su uso se hizo más intenso, pues se duplicó entre 1940 y 1949.

La información no deja dudas sobre el creciente uso de automóviles por las familias propietarias, las cuales se convertirían en las usuarias de las carreteras de cuotas. Las proyecciones en 1949, sobre este mismo reglón, debieron levantar el optimismo de quienes simpatizaban con el proyecto de cobrar una tarifa, un peaje, en las carreteras de altas especificaciones. Las expectativas se confirmaron de acuerdo a la información que da cuenta de la triplicación de ventas de automóviles particulares en la década de 1950 a 1960. Los datos relacionados con la venta de camiones de carga también fueron significativos, mostraban una robusta tendencia a la alza, si bien con números absolutos comparativamente menores a la de los automóviles particulares.

Cuadro 1
Vehículos registrados en México
1924-1960

<i>Años</i>	<i>Camiones de pasajeros</i>	<i>Camiones de carga</i>	<i>Autos de alquiler</i>	<i>Automóviles particulares</i>
1924	4,802	5,525	----	----
1935	6,828	23,792	14,420	----
1940	10,141	41,935	15,820	77,812
1949	16,169	106,321	17,689	142,891
1953	19,898	179,564	21,751	231,603
1960	26,126	293,423	37,935	445,166

Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transporte (1983).

Con relación al segundo planteamiento expuesto, es útil identificar las cantidades de dinero ejercidas en varios años, correspondientes al presupuesto público federal, en específico al ramo de Comunicaciones y Transporte. Mostremos la tendencia general. En 1925, el primer año, el recurso ejercido del presupuesto autorizado fue ligeramente mayor a los 25 millones de pesos, al siguiente año rebasó apenas los 35 millones; así comenzó el requerimiento y la orientación de recursos públicos en este ramo durante la era de la posrevolución.

En 1930 el presupuesto ejercido en comunicaciones y transporte aumentó rebasando los 46 millones de pesos, y de nuevo creció en 1936 superando los 62 millones de pesos. En adelante estas cantidades gruesas se mueven a la alza y se alternan a la baja. Durante la primera mitad del sexenio de Manuel Ávila Camacho, el presupuesto ejercido en el ramo se estabiliza momentáneamente, y ya en 1944 la cifra ejercida se dispara

superando los 205 millones de pesos. Para entonces, el rubro de la deuda pública tiende a abultarse de manera notoria hasta llegar, en 1944, a poco más de los 288 millones de pesos (Secretaría de Obras Públicas, 1964:358, t. 2).

La presión del servicio de la deuda pública acumulada aumentó en el sexenio de Miguel Alemán Valdés: en 1949 casi llegó a los 445 millones de pesos. Asimismo, el presidente Alemán aumentó el ejercicio de los recursos públicos en el ramo de comunicaciones y obras públicas: en 1948 la cantidad correspondiente superó los 398 millones de pesos y al siguiente año rebasó los 447 millones.

A lo largo del segundo cuarto del siglo xx, desde que empezó en México la construcción de la red carretera federal, se había enriquecido, sin duda, la experiencia del gobierno federal en materia de financiamiento de las carreteras federales. También mejoró el conocimiento en cuanto a la operación de su red a través de organismos públicos. En 1925, la responsabilidad de construir los “caminos carreteros en terrenos nacionales” le fue otorgada a la Comisión Nacional de Caminos, a la cual, para cumplir con las metas, se le facultó poder adjudicar obras a compañías constructoras, así como recibir de la Tesorería General de la Federación los recursos cobrados por el impuesto al consumo de gasolina y recurrir complementariamente al financiamiento directo con la emisión de pagarés respaldados por la Tesorería General de la Federación.

En 1925, el gobierno mexicano estaba consciente de que el financiamiento de la construcción y mantenimiento de “los caminos carreteros” requería de medidas institucionales que dotaran recursos de manera regular a la Comisión Nacional de Caminos. A partir del 1 de abril de ese año se cobraría el impuesto de \$0.03 por litro de gasolina consumida en nuestro país. Este gravamen al consumo de gasolina, lo recaudaría el Departamento de Impuestos Especiales y las Aduanas (cuando se importara gasolina y ahí lo pagarían los importadores), mismo que se concentraba en la Tesorería General de la Nación y, ahí “inmediatamente”, quedaba a disposición de la Comisión Nacional de Caminos. En ese año, otros recursos derivados del cobro de impuestos, el que se fijó *ad-valorem* sobre tabacos labrados, se destinarían a la construcción, conservación y mejora de los caminos nacionales (*Ibid.*:4 a 20, 29, 52, 53 y 133, t. 1).

El impuesto cobrado al consumo de gasolina se mantuvo por varios años, con una tendencia a la alza gradual: el 1 de enero de 1930 subió de \$0.03 a \$0.04 por litro de gasolina consumido, y después, en enero de 1933 este impuesto subiría a \$0.045. Cabe mencionar que, por esta vía de financiamiento de las carreteras, no pocas familias, que consumían gasolina pero no se beneficiaban con el uso de carreteras pavimentadas, terminaban por subsidiar a las que sí las transitaban.¹

¹ El planteamiento lo sugirió Antonio Bernal, Director General de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (ver Asociación Mexicana de Caminos, 1974:37).

Los organismos públicos mutan con el paso de los años, y no fue la excepción con aquéllos que en México eran originalmente responsables de la construcción de carreteras. Hasta el mes de junio de 1932 permaneció la Comisión Nacional de Caminos en el entramado institucional. Las tareas que desempeñaba, con los correspondientes recursos presupuestales y técnicos, las retomó la Dirección Nacional de Caminos, adscrita a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, dependencia gubernamental que recibió la encomienda de imprimir velocidad a la construcción de infraestructura carretera en el país, y que lo hizo gracias, entre otras razones, a que dispuso de fondos más amplios y directos para el financiamiento de la construcción de carreteras federales.

El presidente Abelardo L. Rodríguez decretó, el 24 de enero de 1934, la formalización de la contratación de “un empréstito interior hasta por la cantidad de \$20 millones de pesos, cantidad que se invertirá precisamente en la terminación del camino México-Laredo, y en la construcción de otros caminos del sistema nacional que el propio Ejecutivo determine”. Estos recursos provendrían de la emisión de los primeros “Bonos de Caminos de los Estados Unidos Mexicanos”, garantizados con el impuesto fijado al consumo de gasolina (*Ibid.*:139-142, t. 1). En el siguiente año, de nuevo, bajo la administración del presidente Lázaro Cárdenas, se decretó la emisión de un nuevo empréstito con modalidad similar a la definida en el instrumento anterior, esta vez por diez millones de pesos.

Este esquema de financiamiento de la construcción de carreteras permaneció durante los años en que gobernó Lázaro Cárdenas (1934-1940) y se fortaleció a lo largo de la década del cuarenta (*Ibid.*:310-350, t. 1). Por la importancia creciente de esta fuente de financiamiento, el Ejecutivo Federal expidió, el 2 de enero de 1940, el *Reglamento de la emisión y manejo de los empréstitos de bonos de caminos de los Estados Unidos Mexicanos*. Ahí se aclara que el destino de los recursos obtenidos con base en la emisión de estos bonos carreteros sería, naturalmente, la construcción de caminos, así como los estudios técnicos previos, a los que identificaron como “trabajos de localización y trazo”. Esta aclaración, vigente en el año de 1949, ayudaría para disponer oficialmente de recursos y ejecutar los trabajos previos a la construcción de las dos primeras carreteras de cuota aludidas al comienzo de este artículo.

La Ley de Ingresos de la Federación del año 1949 facultó al Ejecutivo Federal para que contratara empréstitos interiores con el fin de “financiar la construcción de carreteras [...] Para tal objeto se aprobó emitir una o varias series de *Bonos de Caminos de los Estados Unidos Mexicanos, 1949*, hasta por \$129 millones de pesos”, los cuales “causarían intereses a la tasa de 3 por ciento semestral y serán amortizados en quince años” (*Ibid.*:310-312, t. 1).

La instrumentación del proyecto

Con la información necesaria para evaluar los proyectos de dos tramos carreteros de altas especificaciones y con el objetivo de invertir en mejores carreteras y amortizar lo invertido, se crearon medidas específicas, desde la esfera más alta del poder, para concretar el cobro de una cuota autorizada a los transportistas y automovilistas que las transitaran.

En esa dirección, se constituyó la Compañía Constructora del Sur S. A. de C. V, el 22 de septiembre de 1949, en la que, por treinta años, se asociaron Nacional Financiera, S. A. y los señores Adalberto Saldaña Villalba, Praxedis Reyna Hermosillo, Enrique Asunsolo e Ignacio Gutiérrez Souza. En el acta constitutiva de esta empresa se establecieron varios propósitos: localizar, trazar y construir carreteras y toda clase de caminos.

Para la capitalización de la Compañía Constructora del Sur se emitieron acciones Tipo A y Tipo B. Desde el primer momento tuvo un papel prominente el gobierno federal a través de Nacional Financiera, que adquirió la mayoría absoluta de las acciones: 4 mil 996 de las 5 mil emitidas como Serie A. Las cuatro acciones restantes de esta serie fueron adquiridas, una a una, por los cuatro socios mencionados. Por su parte, el número de acciones emitidas como Serie B, 51 mil 494, quedaron en posesión del gobierno federal a través de Nacional Financiera. Las acciones emitidas fueron en total 56 mil 494, con un valor individual de mil pesos, y de esta manera formar un capital total de \$56 mil 494 millones de pesos. Con esa constitución accionaria las decisiones técnicas y administrativas más importantes de su Consejo de Administración, cuyo domicilio estaba en la capital del país, seguirían las pautas del gobierno federal a través de Nacional Financiera y la entonces Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Con este capital y la concesión del gobierno federal, esta compañía inició la construcción del tramo de 52.5 kilómetros en un trazo que recorría de Amacuzac, Morelos, pasando por Buenavista de Cuéllar, Guerrero, hasta llegar a Iguala, Guerrero. Se diseñó para que contara con “dos líneas, cada una de 3 metros de ancho mínimo”, con acotamientos de 2.25 metros”. Tendría 20 metros de derecho de vía por cada lado del eje de esta carretera y sin camellón central.²

² Sobre el diseño y alcance de este tramo carretero, el ingeniero Francisco Velasco Durán ofreció información valiosa en una conversación en la ciudad de Cuernavaca en julio de 2009. Él aclaró que en realidad este tramo no era una autopista sino un camino bien trazado, un “camino corto” de “un cuerpo de dos carriles” que disminuiría el tiempo de recorrido entre la Ciudad de México y el puerto de Acapulco.

La Compañía Constructora del Sur recibió, también de inmediato, la concesión para construir un segundo tramo carretero de altas especificaciones de 61.5 kilómetros, entre las ciudades de México y Cuernavaca. La compañía sufragaría, con sus propios recursos, los costos de construcción en su totalidad y, a cambio, una vez terminados los dos tramos carreteros referidos, obtendría por veinte años el derecho de explotarlos mediante el cobro acordado de una cuota a los vehículos que los transitaran. Una vez que expirara este plazo, los dos tramos pasarían –en buen estado de conservación y sin costo ni gravamen alguno– al dominio de la Nación.

En la construcción de la carretera México-Cuernavaca se invirtió una cantidad cercana a los 100 millones de pesos, cantidad superior al capital de la empresa, lo cual hace suponer, por el momento, dos escenarios: por un lado, que el gobierno federal subsidió la obra y, por tanto, a la Compañía Constructora del Sur, o bien, que ésta contrató deuda para construir, en su totalidad, esta autopista. Sin embargo, de estos compromisos no contamos con información. En las obras realizadas en este tramo carretero se utilizó toda la capacidad técnica disponible con lo que se consiguió avasallar una zona orográfica difícil. Se excavaron “cuatro y medio millones de metros cúbicos de piedra y tierras”, se utilizaron “10 millones de litros de asfalto y el empleo de más de 1000 unidades de equipo pesado cuyo costo en total representa[ba] 20 millones de pesos” (Salinas Álvarez, 1994:185). El resultado fue algo majestuoso para la época y para el país. Pronto, dicha carretera, en la prensa de Cuernavaca, Morelos y de la Ciudad de México de esos años, sería señalada e identificada como “carretera de primer orden”, “supercarretera”, “carretera de alta velocidad”, “carretera boulevard”, “autopista Cuernavaca” (*Ibid.*:179).

Un asunto vital fue, para la explotación de los tramos carreteros por parte de la Compañía Constructora del Sur, la autorización de las tarifas y el cobro de peaje que debía formalizarse tan pronto fuera posible. ¿Cuáles serían los montos de las cuotas a cobrar? ¿Cuáles eran las bases financieras e institucionales para delinear la política de tarifas? Al respecto se cuenta con información general desprendida del comunicado que, el 1 de octubre de 1949, Mario Villela Mier, en representación de esta Compañía, dirigió a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. En ese escrito se solicitaba la autorización para explotar los dos tramos de cuota aludidos, y se planteó un esquema inicial de tarifas: todo automóvil pagaría una cuota fija, los camiones pagarían según su capacidad de transporte en tonelaje y los camiones de pasajeros lo harían precisamente de acuerdo al número de plazas de pasajeros (Secretaría de Obras Públicas, 1964:321-322, t. 1).

Tres años después de que iniciara los trabajos la Compañía Constructora del Sur, el presidente Miguel Alemán Valdés inauguró los dos tramos de carreteras de cuota, el día 18 de noviembre de 1952. Eran días en los que ya se preparaba la entrega del mando gubernamental. En ese momento y durante dos años más, estos tramos

carreteros de altas especificaciones quedaron separados uno del otro, entre Cuernavaca y Amacuzac, lo que se subsanaría en 1954, en el siguiente sexenio, cuando gobernó Adolfo Ruiz Cortines.

Al presidente Ruiz Cortines le tocó asumir los efectos de una decisión tomada por su antecesor. Horas antes de dejar el poder, el 30 de noviembre de 1952, Alemán Valdés decidió que la Compañía Constructora del Sur fuera la empresa responsable directa de administrar las cuotas cobradas en los tramos carreteros aludidos y que las sucursales del Banco Nacional de México S. A., en Cuernavaca e Iguala, se encargaran, a solicitud expresa de Nacional Financiera, de recaudar los fondos de las casetas localizadas en la “autopista México-Cuernavaca y en la ruta corta Amacuzac-Iguala”.

Entre el entusiasmo y la rentabilidad de las carreteras de cuota

La prensa, los hoteleros y las autoridades del estado de Morelos, a propósito de la “supercarretera”, impulsaron la difusión para promocionar los servicios y la infraestructura hotelera de su entidad, destacando la que estaba disponible en la ciudad de Cuernavaca. El periódico *El Informador*, de la capital de ese estado, los días 16 y 18 de noviembre de 1952, refería el “entusiasmo” de los hoteleros por la inminente apertura de la carretera de cuota. Años después, en otra publicación de la Asociación Mexicana Automovilística (AMA), dirigida especialmente a las familias de medianos y altos ingresos de la Ciudad de México, se señalaba que en cincuenta minutos, a través de la “espléndida supercarretera”, se podría llegar a Cuernavaca y hospedarse en las distintas opciones hoteleras: “Casa Latino Americana”, “Posada Arcadia”, “Hotel Capri” y “La Joya” y, una vez instalados, gozar del “clima delicadamente de trópico templado [... lugar] ideal para un descanso después de una semana de arduos labores y preocupaciones [de los capitalinos]” (AMA, s/f).

Sin embargo, el entusiasmo que se leía en la prensa no alcanzaba, no era suficiente por sí mismo para generar la rentabilidad esperada por los directivos de la Compañía Constructora del Sur. Poco después de asumir el cargo de secretario de Comunicaciones, Obras Públicas y Transporte, en el gobierno de Ruiz Cortines, el arquitecto Carlos Lazo Barreiro informó que en el mes de diciembre de 1952 y los primeros de 1953 el aforo vehicular en las casetas de cobro de la carretera México-Cuernavaca resultó menor a lo esperado: 500 usuarios por semana, o apenas 70 vehículos por día. Esta situación pudo explicarse desde distintos ángulos: a) las tarifas cobradas en las casetas fueron consideradas altas por parte de los usuarios, b) la política de comunicación y de información hacia el público usuario pudo ser insuficiente o incorrecta, o c) era la expresión de la cultura de no pagar por el uso de las carreteras, de no estar arraigada la preferencia de las carreteras de cuota entre los automovilistas y transportistas.

Frente a esta situación, cabe señalar que en los siguientes años estas situaciones tendieron a anticiparse a través de estudios previos sobre el aforo vehicular y más tarde se incorporarían a los proyectos carreteros. Los estudios de mercado y financieros, elaborados en la mitad del siglo xx, establecían las condiciones mínimas para que los proyectos carreteros de cuotas fueran financieramente viables, entre otras, que el trazo de las carreteras considerara a los centros urbanos con alto grado de desarrollo económico, y que los registros de flujo expresaran el desplazamiento de por lo menos tres mil vehículos en promedio anual, número que se estimaba como la garantía básica para recuperar la inversión en un plazo razonable (Caminos Federales de Ingresos, s/f).

La política de construcción, administración y operación de carreteras de cuota había iniciado en el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines. Puede plantearse que tomó su curso verdaderamente en el momento de trazarse tramos carreteros cortos específicos, estratégicos, como el que enlazó la carretera de cuota desde la Ciudad de México hasta Iguala y, de este modo, la capital del país con el puerto de Acapulco. Este gobierno determinó, primero, construir el tramo de 11 kilómetros con el que se conectó la “ruta corta”: de Amacuzac a la localidad de Puente de Ixtla. Fue inaugurado en noviembre de 1954. Casi al mismo tiempo se inició e inauguró el tramo que iba desde la localidad de Puente de Ixtla y que llegó a las inmediaciones de Cuernavaca.

Para enero de 1955 ya estaba completo y operaba el único tramo carretero de altas especificaciones con longitud de 160 kilómetros aproximadamente, con el cual se comunicaba, de manera fluida y segura, la Ciudad de México e Iguala, Guerrero. Ello significaba evidentemente un avance notable de la carretera México-Acapulco. En ese momento sólo restaba decidir una obra más: la construcción de 14 kilómetros del primer libramiento en su tipo, el de Cuernavaca, ciudad que ya acusaba congestión vial. Esta obra fue inaugurada el 1 de agosto de 1962.

La fluidez en el desplazamiento de vehículos, en esos 160 kilómetros de carretera de cuota, y los apoyos al turismo por parte del gobierno de Ruiz Cortines detonaron el despegue comercial y turístico de las ciudades de México, Cuernavaca y Acapulco, mismas en las que aumentó de forma notable el número de sus habitantes. Entre 1940 y 1960 la capital del país pasó de un millón 757 mil habitantes a cuatro millones 870 mil; ahí estaban los pasajeros en número creciente que, en periodos vacacionales, se desplazaban desde la Ciudad de México a Acapulco. En ese mismo lapso, el estado de Morelos duplicó su población de 182 mil habitantes a 380 mil. En esta entidad fue la ciudad de Cuernavaca la que acusó un alto crecimiento demográfico. El puerto de Acapulco no quedó atrás en esa tendencia expansiva, pues de 28 mil 512 habitantes creció en poco más de cinco veces para alcanzar los 174 mil 378 habitantes.

En estricto sentido histórico, durante el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines fue cuando comenzó el vértigo en las carreteras de altas especificaciones. Empezaron a mostrarse, en forma palpable y cotidiana, las velocidades, cada vez más altas, de los vehículos que se desplazaban a través de las carreteras de cuota. La prensa de la época recogió, a su manera, esa realidad mediante dibujos y grabados, en los que se proyectaba a tripulantes jóvenes, sonrientes, con el pelo suelto, en coches descapotados, o bien, familias integradas, sonrientes y saludables que desarrollaban vida social utilizando los coches de moda, diseñados con macizas estructuras de acero inoxidable, con materiales plastificados en su interior e impulsados por motores potentes que se acercaban a los 100 caballos de fuerza, u otros incluso que tendían a superarlos.

Para ilustrar la idea anterior podemos mencionar que la velocidad promedio en esos años oscilaba en los 80 kilómetros por hora en una variedad amplia de automóviles disponibles en el mercado mexicano. Entre los populares, por su rendimiento y precio, estaban: los de las promocionadas marcas *Henry J.*, *Austin*, *Anglia*; los compactos *Opel*, *Willys*, *Studebaker*, y los de lujo *Packard*, *Mercury*, *Buick*, *Cadillac*, *Chrysler*. La velocidad alcanzada por estos automóviles duplicaba a aquella con la que se desplazaban, en promedio de 40 kilómetros por hora, los vehículos *Cadillac*, *Studebaker Duplex*, *Ford 27* y *Ford 29* por los caminos asfaltados en las décadas de los treinta y los cuarenta.

En el transcurso de la década de 1950, las familias de la clase media de la Ciudad de México fueron asiduas visitantes de Cuernavaca y Acapulco, y protagonistas en los tramos carreteros de cuota de la carretera México-Acapulco. Ahí se erigió la ruta del esparcimiento y turismo masivo que comenzó a registrarse en nuestro país. Algunas familias que se dirigían a Acapulco llegaban al hotel Papagayo, otros al Caleta, o bien al exclusivo Club de Pesca de más de siete pisos de altura, como lo anunciaban los periódicos acapulqueños.

Los sectores populares también se incorporaron al “balneario del sur”. En la década de 1950 cobró importancia el servicio de transporte de pasajeros, además del transporte de carga. Entonces se impuso la necesidad de adaptar las políticas públicas a la nueva economía del transporte, mediante la aprobación de un ordenamiento institucional nuevo y la autorización para el establecimiento de las primeras centrales de autobuses. Desde el año 1949, la *Línea Flecha Roja* había inaugurado su propia terminal de autobuses en la Ciudad de México, una de las primeras edificaciones en su tipo y que precedieron a las actuales centrales de autobuses.

Institucionalización de la política carretera y puentes de cuota en el país

La política de construir carreteras de altas especificaciones con el consecuente cobro de cuotas llegó a otras entidades del país, se extendió poco a poco en el territorio nacional para beneficio de otras economías y sociedades regionales.

La ampliación de la infraestructura carretera se acompañó con la edificación de puentes en los que también se cobró cuota o peaje. Las decisiones correspondientes se concretaron en lugares específicos de la geografía mexicana y siguieron un doble propósito: por un lado, resolver los problemas de la transportación de mercancías agrícolas y manufactureras, y por otro, facilitar el intenso tránsito peatonal y de automóviles en diferentes ciudades de la frontera norte del país.

En estas experiencias, sin embargo, el cobro de cuota, en los primeros puentes construidos por el gobierno mexicano, no estuvo exento de dificultades, de reacciones por parte de la ciudadanía que rechazó el pago de peaje y, en consecuencia, la política de cobro debió ajustarse a la realidad política regional.

La construcción del primer puente de cuota fue en el estado de Sinaloa. El 1 de septiembre de 1956 fue abierto el puente *Sinaloa* de 327 metros, construido en el Río Sinaloa, en las inmediaciones de la ciudad de Guasave, con superestructura metálica en cinco tramos y con un anchura de 6.70 metros. El cobro de la cuota para cruzar este puente se realizaba en las dos casetas que se instalaron en cada uno de sus extremos y quedó a cargo del gobierno federal, probablemente intervino en ello la empresa Compañía Constructora del Sur.

Las estadísticas disponibles sobre los usuarios de ese puente indican que los cuatro meses de ese año de 1956, y en los siguientes, el número de automovilistas superó en dos a uno al de los camiones de carga (Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, 1981:112). Sin embargo, puede afirmarse también que ese puente tuvo un impacto comercial regional e internacional, toda vez que una parte importante del valor agropecuario producido en el noroeste del país, en particular el del estado de Sinaloa, se movilizó principalmente hacia la frontera norte del país y de ahí a California, Estados Unidos.

Para la agricultura sinaloense la edificación del puente *Sinaloa* fue muy oportuna, ya que en el siguiente año se registró uno de los mejores en la agricultura de la entidad. En 1957 la cosecha de jitomate fue abundante y tuvo una gran demanda en el mercado del estado de California luego de la helada registrada en el estado de Florida, Estados Unidos; en consecuencia, sus precios alcanzaron niveles óptimos. En esta

situación resultaron beneficiados los agricultores sinaloenses, nacionales y extranjeros; entre éstos los de origen griego que cobraban relevancia empresarial en esa entidad (Frías, 2008).

Un segundo puente construido en el noroeste mexicano empezó a transitarse el 25 de marzo de 1959: el *Colorado* de 305 metros. Se edificó en el Río Colorado, afluente limítrofe de Sonora y Baja California Norte, el mismo que humedece los campos algodonereros localizados entre la ciudad de Mexicali y San Luis Río Colorado. De acuerdo al diario *La Prensa del Noroeste*, de Hermosillo, Sonora, del 17 y 26 de marzo de ese año, el gobierno federal había adjudicado esta obra a la Compañía Constructora de Puentes Federales S. A., que invirtió ocho millones de pesos a cambio de cobrar una cuota a los vehículos que lo cruzaran durante los siguientes 15 años; también se aclaró que los peatones no pagarían cuota alguna por cruzarlo tantas veces como lo requirieran. Sin embargo, la instrumentación del cobro en este puente generó reacciones, causó enojo, molestia entre los usuarios, entre los lugareños, que abordaron el asunto en numerosas reuniones de trabajo.

Otro periódico del estado de Sonora, *El Pueblo*, publicó, el 2 de abril de 1959, noticias sobre la inconformidad de los habitantes de San Luis Río Colorado por el cobro en el puente *Colorado*, una vez que iniciara su operación. Días antes de la apertura de este puente, los lugareños se manifestaron en contra de la medida del cobro, plantearon incluso no estar dispuestos a discutir si la tarifa era baja o alta para sus posibilidades financieras. Al respecto, el 17 de marzo de 1959 *La Prensa del Noroeste* destacó la noticia de los hechos registrados en los siguientes términos:

(...) un fuerte grupo de agricultores, todos ellos residentes en la rivera derecha del Río Colorado, pusieron fuera de la cinta asfáltica un pontón [barcaza] que servía como letrero [o barrera] para desviarse al puente de Pontones sobre el Río Colorado, y al mismo tiempo un obstáculo para atravesar por el puente nuevo (...) el caso se registró después del medio día del domingo anterior, cuando poco más de 25 pick-up, varios automóviles y camiones que conducían a cerca de 100 campesinos movieron los letreros que impedían el paso y cruzaron el puente (...)

En este mismo periódico se aseguraba que los lugareños estaban dispuestos a lograr, “por la fuerza”, que el tránsito fuese libre en ese puente. Las posiciones entre la Constructora de Puentes Federales S. A. y los habitantes de San Luis Río Colorado eran opuestas y anticipaban un litigio. En tal situación y para limar en alguna medida las asperezas entre las partes se propuso lo que pudo ser la posición oficial, a saber: que las tarifas cobradas en el *Colorado* serían exactamente iguales a las cobradas hasta entonces en el anterior puente viejo, el de madera, y quedó la promesa, derivada de la negociación, de que la cuota se reduciría en los siguientes días hasta llegar a la mitad del precio inicialmente fijado. Por ahora no se cuenta con información para

afirmar que esa promesa se cumpliera, y que en efecto se redujeron las tarifas. Los datos disponibles sólo indican que sí estuvo vigente el cobro de cuota durante los siguientes quince años, plazo acordado en el contrato firmado entre la compañía constructora y las autoridades de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

El tercer puente de cuota en el que el gobierno de Ruiz Cortines participó en su construcción, pero en el que no se responsabilizó del cobro de cuota, fue el *Laredo I*, de 178 metros, el cual respondía a la necesidad de comunicar el área metropolitana binacional conformada por las ciudades de Nuevo Laredo, Tamaulipas y Laredo, Texas.

El periódico *El Diario de Nuevo Laredo* informó el 6 de octubre de 1956 que se había creado un Comité Mixto de Reconstrucción del Puente Laredo, formado por mexicanos de Nuevo Laredo y estadounidenses de Laredo para hacer el seguimiento del proyecto y de la obra correspondiente. Este diario también recogió información sobre las reuniones de trabajo de ese comité, cuyo fin era el de “coordinar los preparativos necesarios para la inauguración, [lo que se planeaba para...] el 1 de diciembre [1956...]”. También por aquellos días se hizo un balance de la obra y se aseguró que “el puente tiene un avance asombroso. De acuerdo con cálculos se sabe que falta un 7 por ciento por erigirse. Este corresponde a la última capa asfáltica y las banquetas [... pronto] las casetas de cobro de peaje de la parte mexicana serán iniciadas” (*El Diario de Nuevo Laredo*, 1956).

Es posible que la decisión de construir este puente estuviese precipitada con el desafortunado suceso del 29 de junio de 1954, el día de la “gran inundación del Río Bravo”, que afectó el patrimonio de familias, el trazado urbano y las comunicaciones de esas dos ciudades. Sus habitantes resintieron particularmente la inseguridad del viejo puente de madera utilizado hasta entonces para cruzar el Río Bravo y, por ese lugar, en las dos direcciones, la frontera de México y Estados Unidos.

Si se considera la fecha de esa inundación –en el área metropolitana binacional de Nuevo Laredo y Laredo como el inicio de la construcción del puente– se deduce que la obra llevó poco más de dos años en concluirse, hasta ser funcional y segura. La apertura del *Laredo I* tuvo retrasos hasta el 20 de febrero de 1957. De acuerdo a *El Diario de Nuevo Laredo*, la ceremonia correspondiente fue sencilla, sin más participación que la de los miembros de la Junta de Mejoras Materiales de Nuevo Laredo y su contraparte de Laredo, Texas. El retraso en la inauguración de la obra se debió a desacuerdos específicos, entre ellos la definición de la tarifa y su vigencia, a cobrarse en ese puente internacional. Para dar solución se acordó que la tarifa debía ser igual en las dos direcciones. En esos días se aclaró, a través de este periódico, que cuando expirara la vigencia de la tarifa y se propusiera modificarla, el nuevo monto sería considerado y valorado por las dos juntas de mejoras materiales de ambas ciudades; si no se llegaba a

un acuerdo cualquiera de las dos partes tenía el derecho de vetar la propuesta de modificación de la tarifa.

Hubo otra experiencia registrada en los años de 1956 y 1957 que vale la pena mencionar en lo que a puentes de cuota se refiere. Alcanzó características particulares que ahora se recuerdan. En el puente *Venados* se invirtieron un millón 650 mil pesos. Fue edificado sobre el río del mismo nombre, en el kilómetro 63 del camino Pachuca-Huejutla, estado de Hidalgo. El hecho central es que fue financiado parcialmente, con un monto de \$550 mil pesos, por el Comité de Comunicaciones Vecinales, con el acuerdo del gobierno del estado de Hidalgo y representantes de los sectores agrícola, comercial e industrial de esta entidad. Una vez concluida la obra, este Comité solicitó, el 22 de marzo de 1957, a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, la entrega de “una concesión para explotarlo mediante cuota de peaje” con el fin de resarcirse el monto invertido. Esta solicitud fue atendida y una vez “corridos los trámites necesarios y satisfechos todos y cada uno de los requisitos legales inherentes”, se le expidió la correspondiente concesión por diez años, periodo en el que se cobraría la tarifa aprobada por la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.³

Cuando se edificaban los puentes *Sinaloa*, *Laredo* y *Venados*, el presidente Ruiz Cortines tomó dos decisiones significativas para la historia de la red de carreteras de cuotas. Determinó iniciar las obras de la carretera de cuota que uniera a la capital del país con la ciudad de Querétaro, una autopista de 175.5 kilómetros, que conectara a la Ciudad de México con el centro abastecedor de granos y, al mismo tiempo, acercara a la capital con la frontera norte (Almonte, 1997:435-436).⁴

La segunda decisión del presidente Ruiz Cortines consistió en concretar el proyecto de un organismo público que administrara y operara la red de carreteras de cuota. El 27 de agosto de 1956 la Compañía Constructora del Sur desapareció y su lugar institucional lo tomó Caminos Federales de Ingresos S. A. de C. V, como lo certifica la Escritura de Protocolización número 43,304, de la Notaría 17, a cargo del notario Miguel Ángel Gómez Yáñez. La asamblea correspondiente fue celebrada en las oficinas del Departamento de Fideicomiso de Nacional Financiera, S. A., en la Avenida

³ Contrato-Concesión de 18 de julio de 1957, celebrado con el comité Nacional de Comunicaciones Vecinales para explotar el Puente *Venados* sobre el río del mismo nombre, en el camino Pachuca-Huejutla, estado de Hidalgo. El cobro de peaje en este puente estuvo vigente hasta el 28 de julio de 1960 (Secretaría de Obras Públicas, 1964:388-392, t. 1).

⁴ Es ilustrativo referir que el trazado de la carretera de cuota México-Querétaro siguió un trayecto muy próximo a aquel que tomaban los arrieros y viajeros de siglos atrás. En el siglo XIX ese recorrido comenzaba en sitios que identificamos el día de hoy como Tlalnepantla-Cuautitlán-Huehuetoca-Tula-Calpulalpa-Palmillas-San Juan del Río-Querétaro.

Venustiano Carranza número 25, de la Ciudad de México. Estuvieron presentes Manuel Sánchez Cuen, presidente del Consejo de Administración, el accionista Ignacio Gutiérrez Souza, delegado fiduciario de Nacional Financiera, S. A., en calidad de administrador de las acciones del gobierno federal, así como los socios Luis R. García, Enrique Asunsolo, Luis Soto Ortiz, el mismo Ignacio Gutiérrez Souza, además de Andrés Pedrero G., gerente y delegado especial de la Asamblea General Extraordinaria de Accionistas.⁵ Dos artículos que ahora consideramos importante recuperar del cuerpo del Decreto que gestó este organismo público son los primeros:

Artículo 1º. Se crea un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio que se denominará Caminos Federales de Ingresos.

Artículo 2º. El objeto del organismo que se crea conforme al artículo anterior será: I. Administrar los nuevos caminos Tlalpan-Cuernavaca, Cuernavaca-Amacuzac, Amacuzac-Buenavista-Iguala, México-Palmillas y el puente sobre el río Sinaloa y los que se construyan con características análogas a los anteriores; II. Hacer los gastos e inversiones relativos a la conservación y operación de estos caminos y puentes, y III. Reinvertir los resultados netos que se obtengan en la construcción de nuevos caminos y puentes, con propósitos iguales a los mencionados en la fracción I.(...)

Del segundo artículo se desprende una idea central, a saber: que el organismo descentralizado Caminos Federales de Ingresos se convertiría en el responsable de construir y operar las carreteras y los puentes de cuota, al mismo tiempo que cumpliría el papel caja en que se concentrarían los recursos derivados del peaje cobrado. Con el tiempo, también esta caja financiaría nuevas carreteras de altas especificaciones. El planteamiento era interesante y también la historia que se abrió paso en los siguientes años y décadas.

Fuentes

Orales, no editadas y hemerográficas

CONTRERAS VALDEZ, Mario (2009), Entrevista al Ing. Francisco Velasco Durán, Cuernavaca, Morelos, México, julio.

CAMINOS FEDERALES DE INGRESOS (s/f), "Programa de Caminos Federales de Ingresos, sexenio 1958-1964", en *Fondo Documental CAPUFE*, México, carpeta sin catalogar.

⁵ Cabe referir lo que pudo ser la última de las acciones legales significativas de la Compañía Constructora del Sur S. A, a saber: la compra, en abril de 1956, de un predio rústico sin nombre, de 27 mil 675 metros cuadrados, ubicado a la derecha del camino denominado "Ruta Corta Amacuzac-Buenavista de Cuéllar-Iguala", a la altura del kilómetro 32.100. Testimonio de Escritura Número 5,311. Notaría Pública del Distrito de Cuernavaca, a cargo del licenciado Ignacio García López.

- LA PRENSA DEL NOROESTE* (1959), Hermosillo, Sonora, México, 17 y 26 de marzo.
EL INFORMADOR (1952), Cuernavaca, Morelos, México, 16 y 18 de noviembre.
EL DIARIO DE NUEVO LAREDO (1956), Nuevo Laredo, Tamaulipas, México, 6 de octubre.
EL DIARIO DE NUEVO LAREDO (1957), Nuevo Laredo, Tamaulipas, México, 20 de febrero.
EL PUEBLO (1959), Hermosillo, Sonora, México, 2 de abril.
 Testimonio de Escritura Número 5,311, México, Notaría Pública del Distrito de Cuernavaca a cargo del licenciado Ignacio García López.

Bibliográficas

- ALMONTE, Juan Nepomuceno (1997), *Guía de forasteros y repertorio de conocimientos útiles*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Colección "Facsímiles".
- ASOCIACIÓN MEXICANA AUTOMOVILÍSTICA (AMA) (s/f), *Guía AMA, 1961-1962*, México, Impreso por Manuel Castillo Espejo.
- ASOCIACIÓN MEXICANA DE CAMINOS (1974), *Carreteras y transportes de México*, México, Asociación Mexicana de Caminos.
- CAMINOS Y PUENTES FEDERALES DE INGRESOS Y SERVICIOS CONEXOS (CAPUFE) (1981), *Estadística de Caminos y Puentes de Cuota 1952-1980*, México, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.
- FRÍAS SARMIENTO, Eduardo (2008), *El oro rojo de Sinaloa. El desarrollo de la agricultura del tomate para la exportación, 1920-1956*, México, Universidad de Guadalajara/UCLA/Program on Mexico/Universidad Autónoma de Sinaloa/Juan Pablos.
- SALINAS ÁLVAREZ, Samuel (1994), *Historia de los caminos de México*, México, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.
- SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTE (1983), *Apuntes para la historia del autotransporte*, México, Secretaría de Comunicaciones y Transporte.
- SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS (1964), *Documentos para la historia de las carreteras en México, 1925-1963*, México, Secretaría de Obras Públicas, 2 tomos.

Recibido: 18 de octubre de 2012

Aprobado: 10 de abril de 2013