

¿Qué hacer con los elefantes blancos?

por **Diego Díaz Pérez**

A poco tiempo de que concluya la actual administración, el presidente Andrés Manuel López Obrador inauguró total o parcialmente algunas obras de infraestructura ya emblemáticas de su sexenio, como el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA), la refinería Olmeca en Dos Bocas y el Tren Maya. No obstante, a pesar del nivel de avance en la ejecución de estos megaproyectos y su elevado costo para los contribuyentes, al día de hoy no es claro si estos serán rentables socialmente hablando. Es decir, si sus beneficios para la sociedad —suponiendo que existan— serán mayores a sus costos de construcción, operación y mantenimiento, incluidos sus costos medioambientales.

Aunque la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria obliga a que todos los proyectos de inversión cuenten antes de su construcción con un análisis costo-beneficio mediante el cual demuestren con cierto grado de certidumbre que tendrán beneficios sociales netos, estas obras no cuentan con dichos estudios, no son públicos, o bien, son de dudosa calidad.

Ante la falta de una planificación adecuada de estas obras, que se refleja en su poca utilización, retrasos y sobrecostos significativos, es posible que algunas de ellas —o incluso todas— terminen por convertirse en

lo que en la literatura económica se conoce como “elefantes blancos”. Es decir, proyectos onerosos de infraestructura que no tienen una utilidad social real que justifique su construcción con recursos públicos. Obras que, de acuerdo con el economista británico James Robinson, resultan contraproducentes al limitar el potencial de crecimiento de largo plazo de las economías ya que desvían recursos que podrían destinarse a programas sociales o proyectos de inversión que sí contribuyan a mejorar el capital humano, productividad y acceso de la población a insumos productivos.

El Tren Maya es un claro ejemplo de un potencial elefante blanco, ya que su rentabilidad está en entredicho. Aunque el propio gobierno federal advierte en la versión pública del análisis costo-beneficio de este proyecto que el tren dejará de ser rentable si el monto total de inversión supera los 409 mil millones de pesos (mmdp) —monto 162% mayor al estimado originalmente de 156 mmdp—, es altamente probable que este umbral sea sobrepasado en los siguientes meses, pues se estima que su costo de construcción ascienda a por lo menos 516 mmdp hacia finales de 2024.

Por su parte, la refinería Olmeca —que se sumará a las seis refinerías ubicadas en territorio nacional que desde hace más de una década le reportan pérdidas multimillonarias a Petróleos Mexicanos (Pemex)— corre el riesgo de convertirse en un activo

varado ante la disminución previsible de la demanda de gasolinas y diésel en el mediano plazo como consecuencia del proceso de electrificación del transporte en el país.

Además, en línea con el mito que da origen al término de elefante blanco, según el cual en la antigüedad la clase gobernante de Siam (hoy Tailandia) regalaba esta clase de animales como una forma de castigo dada su nula utilidad y elevados costos de mantenimiento, es posible que estos proyectos de infraestructura requieran de un suministro continuo de recursos públicos para sostener su operación a lo largo de parte de su vida útil. Solo entre 2022 y 2024 el AIFA recibirá alrededor de 2.7 mmdp de subsidios de parte del gobierno federal: cifra que equivale a dos terceras partes (66%) de los ingresos totales que el aeropuerto estima recibir durante ese periodo (4.1 mmdp). En ese mismo sentido, funcionarios federales han señalado que el Tren Maya operará con subsidios cuando menos hasta 2030.

Ante esta situación, uno de los grandes problemas que enfrentará la administración que tome posesión el 1 de octubre de 2024 es qué hacer con algunas de las obras insignia de la administración saliente —e incluso de administraciones anteriores como el Tren Interurbano México-Toluca— que se perfilan para convertirse en elefantes blancos, si no es que ya lo son.

La respuesta a esta interrogante no es sencilla. En principio, el siguiente gobierno deberá hacer exactamente lo que no hicieron los gobiernos anteriores que dieron a luz a estos potenciales elefantes. Esto es: identificar y cuantificar técnicamente los costos y beneficios de estos proyectos con miras a valorar la conveniencia para la sociedad mexicana de que dichas obras se terminen de construir o continúen con su operación, en caso de que estén en funcionamiento al momento del cambio de gobierno.

Sin embargo, aun si técnicamente tiene razón, la administración

entrante carecerá de la legitimidad necesaria para alterar el funcionamiento de alguna de estas obras emblemáticas. Cualquier intento de poner a dormir a estas creaturas se interpretará a la luz de la misma lógica política que les dio origen y reavivará también el fantasma de la cancelación injustificada del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México en 2018.

Frente a este escenario, quizás la manera costo-efectiva de proceder por parte del siguiente gobierno es reconocer al elefante (blanco) en la habitación y actuar en consecuencia. Esto es, admitir que el Estado mexicano carece de instituciones sólidas e independientes que respalden de manera técnica este tipo de decisiones, ya sea la elección de emprender nuevos proyectos de infraestructura o la determinación de modificar o cancelar la operación de obras existentes.

En la actualidad, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, incluida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (específicamente su Unidad de Inversiones), carecen de los incentivos necesarios para distinguir con cierto grado de precisión los proyectos socialmente rentables de aquellos que no lo son.

Así pues, más allá de lidiar con los elefantes blancos que deambulan por ahí y los que se les sumarán en el futuro cercano, el mejor legado que puede dejar el nuevo gobierno es crear instituciones (una “oficina de infraestructura”) que garanticen que nunca más la construcción de infraestructura pública en este país, al menos a nivel federal, dependa de caprichos políticos y se ejecute bajo las condiciones de opacidad que han predominado en años recientes. De lo contrario, de no desvincular las decisiones de inversión de criterios político-electorales, se seguirá creando infraestructura improductiva que, en sentido opuesto a los argumentos de sus promotores, atenta contra el bienestar

de la población y representa un lastre para el crecimiento sostenido de la economía.

¿Cómo se vería una oficina de esta naturaleza? Si bien no es del todo claro en este momento cómo sería su diseño institucional, sí debería tener ciertas características y cumplir con algunas funciones básicas. En principio, este organismo debería ser independiente del gobierno federal y estar conformado por expertos en infraestructura y evaluación socioeconómica de proyectos. Estos especialistas se encargarían internamente de elaborar todos los estudios necesarios para el desarrollo de proyectos de infraestructura a nivel federal, abarcando desde estudios de factibilidad legal y manifestaciones de impacto ambiental hasta análisis costo-beneficio. La junta de gobierno del organismo tendría la facultad de aprobar o rechazar dichos estudios, y sus decisiones serían vinculantes. En otras palabras, ninguna obra pública propuesta por el gobierno federal se llevaría a cabo sin el visto bueno de este órgano colegiado.

A pesar de las circunstancias, los mexicanos nos hemos dado instituciones de clase mundial a lo largo de las últimas décadas para atender algunos de los grandes problemas que enfrentamos. En línea con esta tradición, la siguiente administración, en conjunto con los nuevos integrantes del Congreso, y de la mano de la sociedad civil, deberá crear una institución de nueva generación para impedir que los elefantes blancos sigan proliferando en detrimento de las mismas personas a las que pretenden beneficiar.

La gran pregunta es si la siguiente titular del ejecutivo estará dispuesta a renunciar al uso clientelar de la infraestructura pública en aras de impulsar el desarrollo económico de México. ~

DIEGO DÍAZ PÉREZ es economista por el ITAM y actualmente se desempeña como coordinador de Finanzas Públicas del Instituto Mexicano para la Competitividad.

EDUCACIÓN

La Nueva Escuela Mexicana y el cambio de gobierno

por Irma Villalpando H.

Nos encontramos a mitad del ciclo escolar 2023-2024. Aproximadamente 24.2 millones de niñas, niños y adoles-

centes de educación básica están aprendiendo bajo el nuevo modelo curricular elaborado por el gobierno de Andrés Manuel López Obrador. Se cambiaron los propósitos y las finalidades educativas, los planes y programas de estudio, la metodología de enseñanza y los libros de texto gratuitos (LTG). En un año de elecciones, resulta fundamental detectar las debilidades y posibilidades de la reforma y, con ello, iniciar un diálogo ciudadano sobre lo que presenta riesgos en la formación de la niñez mexicana, desde mi consideración.

Dentro de la reforma educativa del actual gobierno denominada Nueva Escuela Mexicana (NEM) surge un nuevo modelo curricular que modifica, sustantivamente, las finalidades y objetivos del aprendizaje escolar. Parte del modelo curricular de la NEM se dio a conocer oficialmente en agosto de 2022; en él se argumenta la forma de entender la escuela y sus propósitos. Aquí un fragmento clave:

No se busca enseñar conocimientos, valores y actitudes para que las niñas, niños y adolescentes se asimilen y adapten a la sociedad a la que pertenecen,