

## Contexto actual del transporte de mercancías y logística competitiva de los ferrocarriles en México

*Gelacio Montiel Fuentes\**

### **Introducción**

El auge económico y social de muchas naciones hoy consideradas como parte del mundo desarrollado, fue sustentado en gran medida en el uso del ferrocarril como medio fundamental de transporte, tanto de personas y mercancías entre regiones, como de elementos culturales y asistenciales, que permitieron el crecimiento integral de y entre las diversas zonas geográficas que las componen. En nuestro país, el desarrollo del ferrocarril recibió su mayor impulso a fines del siglo XIX y hasta poco más allá de la segunda mitad del XX, sin embargo, posteriormente, no sólo se dejó de invertir en su expansión, sino que se dejó de hacerlo también en su mantenimiento, lo que gradualmente lo deterioró hasta llevarlo a niveles lamentables en la calidad de sus servicios, dejando con ello de ser un factor de impulso para

---

\* Diputado federal por el PRD. Secretario de la Comisión de Transportes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LIX Legislatura. En la administración pública ha ocupado distintos cargos, como son: secretario de Gobierno y subsecretario de Gobernación y Desarrollo Político de Tlaxcala, entre otros.

el país, para convertirse en un lastre económico y en un instrumento político del antiguo régimen.

La precaria situación a la que llegó nuestro sistema ferroviario en los últimos años del siglo recién concluido, lo ubicó como uno de los activos de la nación sujeto de ser traspasado a la inversión privada, merced a los criterios neoliberales imperantes; esto podría quizá no ser considerado un hecho tan lamentable si este bien público hubiese recaído en manos de inversionistas total o al menos mayoritariamente nacionales, que fuesen capaces de asegurar su control sobre el ferrocarril. Sin embargo, la empresa ferrocarrilera que sustentó en buena parte el crecimiento industrial y comercial del país, durante la etapa del modelo de desarrollo estabilizador, siguió la misma suerte que otras empresas públicas fundamentales para nuestra economía: el abandono intencional del gobierno federal que tarde o temprano lo llevaría a su desincorporación del patrimonio nacional. Así, se efectuó la virtual privatización del sistema ferroviario nacional, mediante la figura jurídica de la concesión; y, como resultado de este proceso, a la desaparición de la paraestatal Ferrocarriles Nacionales de México (FNM), se crearon diversas empresas privadas nacionales en asociación con otras empresas ferroviarias de capital extranjero.

### *Contexto actual*

Las concesiones fueron otorgadas entre diciembre de 1996 y agosto de 1999, durante la administración del presidente Ernesto Zedillo, quien por esta vía consolidó la política privatizadora iniciada por sus dos antecesores inmediatos; así mismo, en junio de 2001, el presidente Vicente Fox, continuando con dicha política, emitió y publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se extingue Ferrocarriles Nacionales de México y se abroga su ley orgánica, con lo que se consumó la desaparición de FNM, y se pasó a su proceso de liquidación, cuyas bases fueron emitidas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

En las bases, se cuenta la facultad otorgada a la propia SCT para designar al liquidador de FNM, el cual sustituye al director general de la empresa, nombramiento que recayó en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), quien será el encargado de ejecutar

dicho proceso e informar de ello a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), así como a las de la Contraloría y Desarrollo Administrativo –hoy de la Función Pública– y a la propia SCT, y de igual forma al Congreso de la Unión.

A raíz de la concesión, la red ferroviaria nacional se segmentó, resultando beneficiadas siete empresas; sin embargo, tres de ellas operan 80 por ciento de la red, y dos de esas tres se ubican fundamentalmente en las vías que sirven de traslado entre la frontera con los Estados Unidos y el norte, y el centro del país, donde se halla la mayor concentración de nuestra infraestructura industrial. Esto inevitablemente llevará a una dependencia de estas zonas hacia el servicio que prestan dichas empresas, lo que, con independencia de su lógica económica, tiene un aspecto que en el mediano y largo plazos puede resultar comprometedor para el país, ya que dichas empresas están siendo poco a poco controladas accionariamente por sus socios estadounidenses.

Al panorama anterior se suman dos hechos que merecen la atención del Congreso de la Unión; uno es el litigio que interpuso y ganó una de las empresas concesionarias –Transportadora Ferroviaria Mexicana (TFM)– en contra de la SHCP –cuando el gobierno mexicano aún era su socio en el ferrocarril–, por la devolución del impuesto al valor agregado (IVA), involucrado en la operación de la compra-venta, lo que obliga a la SHCP a devolver unos mil cuatrocientos millones de dólares, y haría que la venta hecha a dicha empresa se ubique en niveles ínfimos.

Aunado a lo anterior, se encuentra el hecho de que dicha empresa ha sido prácticamente adquirida por el socio estadounidense de TFM, quien vendió 51 por ciento de sus acciones a The Kansas City Southern Industries (KCS), lo que llevaría a que posiblemente los recursos de la devolución fuesen a parar a la KCS, ya que entre esta empresa y TFM quedó pendiente de resolver el destino de dichos recursos, promovidos antes de que KCS adquiriera el control de la concesión, lo que, de consumarse a favor de KCS, haría que la compra que hizo a TFM le salga prácticamente regalada, acción que podría repetirse en otros casos de privatización en el país, en perjuicio de los intereses de la nación.

Debido a la operación entre KCS y TFM, esta última, aunque sería una empresa establecida que opere en México, no sería una empresa

mexicana, ya que, al adquirir los estadounidenses el control accionario de la empresa, los mexicanos pasarían a ser sólo socios minoritarios y la empresa en sí, una simple extensión o ramal de las empresas estadounidenses.

Cabe señalar a manera de paréntesis que como director interino de TFM se nombró al señor Vicente Cota Fernández, quien fue presidente de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) y previamente había sido secretario ejecutivo del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB), así como en un tiempo funcionario de la SHCP.

El segundo aspecto que debe observarse es que de forma posterior a la publicación de la NOM-076, hecha por la SCT, en 2004, realizada con el concurso de más de una veintena de participantes procedentes de los concesionarios de ferrocarril, asociaciones nacionales de transporte, cámaras de comercio, manufactureras y la propia SCT, para fijar reglas en la actividad ferroviaria, la misma empresa TFM interpuso un amparo en contra de la norma, que le fue concedido, lo que la hace inaplicable, y en consecuencia produce incertidumbre en dicha actividad, al facilitar el libre arbitrio de las empresas concesionarias, cuyos intereses económicos están vinculados mayoritariamente a sus socios estadounidenses, además de la generación de conflictos entre las empresas concesionarias.

El contexto anterior deja en claro que el sistema ferroviario del país, a la par de que se encuentra en vías de privatizarse mediante la figura de concesiones, se halla cada vez más acotado y vinculado a los intereses y las políticas de las empresas ferroviarias estadounidenses –cada vez más dueñas de las concesiones– y, por tanto, a los intereses de la política de transporte del gobierno de los Estados Unidos, país en el que existen dos asociaciones que agrupan y representan los intereses de las empresas ferrocarrileras, divididas en dos categorías: grandes empresas (clase I) y consorcios pequeños (clases II y III), estando en la clase I aquellas empresas que tienen inversiones –asociadas con mexicanos– en nuestro país dentro de las concesiones otorgadas por el gobierno federal mexicano, lo que apunta a dejar fuera de toda posibilidad el intento de instaurar dentro de nuestro propio territorio una política ferroviaria nacional –de por sí muy endeble o casi inexistente.

### ***Contexto deseable en el futuro***

En el V Foro Nacional del Transporte de Mercancías, señalamos la necesidad de alcanzar acuerdos para mejorar las condiciones de competencia, así como una adecuada normatividad, que dé certeza y confianza en dicho sector, a fin de lograr tanto niveles de competitividad altos, como la atracción de inversiones que fortalezcan nuestra economía, pero que respeten nuestra soberanía, a fin de que el producto de sus inversiones no sólo le otorgue dividendos a los financiadores transnacionales, sino que reporte dividendos económicos y sociales a nuestro país, para que la concesión de algunos rubros de la actividad económica nacional no se convierta en un remate o barata de los activos propiedad del pueblo de México.

Cierto es que los índices de competitividad difundidos por el Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO), ubican a nuestro país en niveles bajos dentro del contexto internacional –lugar 31 de 45–, pero también es cierto que la competitividad no se logra otorgando concesiones desventajosas, sino estableciendo condiciones que den a nuestro país ventajas competitivas en cuanto a calidad de servicios e infraestructura, así como calidad de mano de obra y de productos.

Para lo anterior, requerimos construir y constituir una política económica transexenal que tenga dos características básicas: la primera, representar la voluntad y el sentir de todos los sectores de nuestro entramado social, y la segunda, garantizar su aplicación más allá de los cambios gubernamentales y vaivenes de los partidos políticos. Una política que nos permita aprovechar nuestra posición geográfica en una situación más equitativa con nuestros socios comerciales del extranjero.

En ello, el sector del transporte representa uno de los ejes troncales de la actividad económica y, dentro de él, el transporte ferroviario se vuelve fundamental para el comercio y la industria, por su capacidad de manejo de volumen. En cuanto al traslado de mercancías, su importancia estratégica hace impostergable la definición de reglas claras para potenciar los servicios interlineales en lo que respecta a los derechos de paso y arrastre –como en el caso de la NOM-076–, así como para resolver los conflictos entre concesionarios, que repercuten en la calidad de los servicios e impactan los costos de transporte

de carga, rubro en el que se señala existen aproximadamente treinta mil millones de dólares en mercancías que tienen vocación ferroviaria, mismas que actualmente se mueven en autotransporte con costos más elevados para los usuarios.

Este panorama vuelve asunto estratégico la modernización física y reglamentaria del sistema ferroviario, para superar los rezagos en los que lo sumió el descuido gubernamental que se padeció por años, así como contemplar el diseño de una oferta integrada multimodal de transporte, que permita, más que una competencia entre sistemas de transporte, una complementación de éstos a favor del esquema económico nacional. Para ello, se hace necesaria la creación de un organismo regulador del transporte ferroviario y de sus concesionarios, así como de la relación de este sistema con otros que son utilizados para el traslado de mercancías, para que de esta manera el usuario de los mecanismos de transporte de mercancías tenga acceso a toda la información que requiera para decidir el medio o la combinación de medios más conveniente para el transporte de sus productos.

### *Conclusiones*

Es necesaria y urgente la definición de reglas claras en el sector ferroviario mexicano por medio de un marco jurídico que estimule tanto su competitividad como su utilización, así como la solución y eliminación de conflictos entre concesionarios, y en ello es impostergable la revisión de la situación jurídica en que se ubica la aplicación de la NOM-076, para poder utilizarla como mecanismo reglamentario de la actividad ferroviaria, a través de alternativas al estado de sujeción en que la ubicó el amparo promovido por uno de los concesionarios, así como establecer un órgano de arbitraje encargado de dirimir controversias entre concesionarios, y entre éstos y las autoridades.

Es pertinente establecer un organismo integrador de los sistemas de transporte de mercancías en el país, para cambiar el estado de competencia entre sistemas a otro de complementación entre ellos con el fin de mejorar la competitividad del país en este rubro.

El sistema de transporte ferroviario de mercancías debe incluir la atención y desarrollo del mercado interno de productos y no sólo

perfilarse al mercado externo, como se diseñó en el siglo xx, lo que obliga a estimular la inversión privada en la construcción de escapes particulares y espuelas, para la movilización de mercancías, así como promover la inversión en renta o adquisición de carros de ferrocarril, que permitan abatir los costos de transporte, al tener los usuarios sus propias unidades de transporte ferroviario. Igualmente importante es esclarecer y delimitar responsabilidades en el caso de las demandas contra la SHCP, por la devolución del IVA, en perjuicio no sólo del proceso de concesión, sino del patrimonio nacional.