



INVERSIONES

TRANSPORTE

# FERROCARRILES ¿RUMBO A UN CAMINO PELIGROSO?

Los políticos mexicanos tienen hoy una papa caliente en sus manos, que podría inhibir la revolución que pretende aplicarse en el sector ferroviario. Con ello, en juego está una industria clave para el transporte de millones de mercancías y de personas.

POR VERÓNICA BAZ\*



## LOS CAMBIOS A LA LEY VULNERAN EL ESTADO DE DERECHO E INTENTAN CAMBIAR LA ESTRUCTURA DE LA INDUSTRIA SIN ENTENDER LA COMPLEJIDAD DEL SECTOR.

**L**A HISTORIA DEL SECTOR FERROVIARIO MEXICANO ha sido la historia de diferentes visiones sobre la función del Estado, así como también una pasarela de diferentes modelos de administración de este particular medio de transporte.

Durante buena parte del siglo xx, el sector ferroviario fue considerado, en el mundo entero, como de uso exclusivo del Estado. Por tal motivo, en México, como en otros países, existía una paraestatal que funcionaba como monopolio, operando todas las partes de la industria: desde la red ferroviaria y la infraestructura aledaña, hasta los trenes y las estaciones.

Sin embargo, al ser incapaz de proveer la inversión suficiente para expandir la red, dar mantenimiento a la infraestructura y ofrecer un servicio de calidad, este esquema de organización industrial se agotó, y en México, como también en otros lados, se optó por privatizar la industria.

Uno de los efectos en nuestro país del agotamiento de aquel modelo ferroviario, fue que comenzamos a privilegiar la consolidación y crecimiento de la red carretera por encima de la expansión del tendido ferroviario. Entre 1964 y 1995, esta última red creció casi nada: de poco más de 23,600 a 26,727 kilómetros, mientras que hubo un boom en carreteras y autopistas.

Tras la privatización de Ferrocarriles Nacionales de México (Ferroviales), el sector volvió a cobrar vida, particularmente para fines de carga. Los nuevos capitales rescataron una red que había sido abandonada en las últimas décadas del siglo xx.

### LA REFORMA

A casi 20 años del proceso de privatización, los diputados del PRI, Fernando Alfredo Maldonado Hernández y Abel Guerra Garza, presentan el proyecto de reforma a la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario (LRSF), sumándose al proyecto Esther Quintana Salinas, del PAN.

Esta reforma fue aprobada en la Cámara de Diputados y, en febrero de este año, se tur-

nó a la Cámara de Senadores, donde no tiene un plazo perentorio para ser votada. Pero, ¿qué consiste?

El espíritu de las modificaciones a la LRSF parten de la premisa de que existe una alta concentración del mercado en dos empresas: Kansas City Southern y Ferromex. El argumento central es que la falta de competitividad en el sector está produciendo bajos o nulos incentivos al desarrollo de infraestructura en el mismo, así como un poder de mercado que permite a estas empresas fijar precios altos, generando un costo en el bienestar social.

En consecuencia, la reforma plantea debilitar la figura de las concesiones ferroviarias, incrementando las causales de revocación, atándolas a cuestiones como la interconexión o la regulación tarifaria.

El detalle está en cómo se activarían los criterios revocatorios. Si bien la Comisión Federal de Competencia Económica tendría un papel importante en ello, la SCT quedaría empoderada para determinar nuevas reglas "independientemente de lo que establezcan [los] respectivos títulos de concesión". Asimismo, la SCT tendría la facultad para garantizar la interconexión en las vías férreas, regular tarifas e incrementar la concurrencia de nuevos participantes en la infraestructura y operación ferroviaria, a través de la figura de permisionarios.

Si bien un tema delicado es que los cambios a la ley vulneran el Estado de derecho al cambiar los términos de una concesión, lo más delicado está en que se está intentando cambiar la estructura de la industria sin entender la complejidad del sector y sin dimensionar que, una reforma a la ligera en un sector tan complejo, podría ser perjudicial para el interés público en el largo plazo.

Si bien después de 20 años de privatización es importante ver cómo mejorar la regulación del sector, la propuesta de reforma dista de ser lo que el sector necesita hoy para modernizarse. Regular el sector ferroviario requiere de un análisis más profundo de las

vicisitudes del sector.

### REGULACIÓN EN SERIO

El sector ferroviario ha sido uno de los sectores más regulados en el mundo, pero también uno de los más complicados en este sentido. Un mal diseño en las reglas del juego puede tener enormes efectos sobre otras industrias y sus alcances.

Por ejemplo, si existe un monopolio que tiene tarifas altas y malos servicios, se elevan los costos para muchas otras industrias, repercutiendo finalmente en el consumidor. Pero, por otro lado, ¿cuáles son los ingresos adecuados para una empresa del sector?

Si se regulan las tarifas de tal forma que transportar bienes por esta vía deja de ser "buen negocio", las empresas paraestatales o las concesionarias no pueden cubrir el mantenimiento de las vías ni la modernización y las expansiones requeridas por la demanda. Un ingreso menor a determinado nivel, eventualmente, conduce a la desaparición de los servicios del sector, o se termina con un sector fuertemente subsidiado por las arcas públicas. El mejor ejemplo de esto ha sido el enorme subsidio que la Secretaría de Hacienda le ha dado a Ferronales en las últimas dos décadas.

Los retos de regular el sector hoy son diferentes a los de hace algunas décadas. Antes, los ferrocarriles eran considerados monopolios dado el bajo número de empresas que participaban en el sector, pero también porque no existían otras formas de transporte que compitieran directamente. Hoy, sin embargo, tanto para el caso de los servicios de carga —en algunos productos— como para el de los servicios de pasajeros, las empresas del sector ferroviario enfrentan una fuerte competencia de otro tipo de transportes como autobuses, camiones e incluso aviones.

Así, la única forma de llevar a cabo una regulación adecuada es entendiendo que buena parte de la competitividad en el sector tendrá que ser más un efecto de la competencia con otros tipos de transporte, que de la intervención del Estado.



Por ejemplo, los automóviles, los productos agrícolas, el cemento y la cerveza son transportados en algunas ocasiones en tren y en otras por carretera, mientras que para productos del petróleo, el transporte son los poliductos y gasoductos. Todas éstas son opciones rivales a la ferroviaria. Aún entre productos donde la transportación por ferrocarril es la más conveniente, como el acero, el uso de trenes va a la baja.

En conclusión, mientras que no se determine el poder de mercado que tienen las empresas en un sector **ferroviario** específico, es difícil siquiera comenzar a identificar tarifas ideales.

**EL MODELO IDEAL**

En el mundo **ferroviario** hay dos modalidades básicas: de carga y de pasajeros. Entre los modelos de carga existen el modelo estadounidense, que tiene una integración vertical, es decir, donde el concesionario está a cargo también de las vías y de dar el servicio, y el modelo británico, donde al haber una separación vertical, son diferentes los dueños de las vías de quienes operan el servicio.

El modelo mexicano, con algunas diferencias, es más parecido al estadounidense. Sin

embargo, si la LRSF fuera modificada tal como se propone, no quedaría claro qué sistema estamos tratando de tener. Por una parte, se le pediría a los concesionarios que se hicieran cargo de las vías pero por la otra se les obligaría a permitir el paso a otros jugadores que no son concesionarios.

No hay un mejor modelo que otro, pero la principal debilidad de los sistemas que fueron verticalmente separados, como el británico, es alinear los incentivos entre las partes. Muchas veces es insostenible que la empresa encargada de las vías acepte cubrir los costos de mantenimiento y expansión que necesita la red.

En Europa ha fracasado el modelo como el que ahora se propone en México, donde el concesionario principal queda verticalmente integrado (es decir, encargado de la vía) pero a la vez se permite que otros jugadores compitan en la operación del servicio. La razón es que los operadores nuevos no tienen la capacidad para competir. Esto deviene al final del día en licitaciones desiertas.

En el mejor de los casos, con una regulación "híbrida" así, el éxito de este modelo en México sería un volado.

**LOS RIESGOS**

La principal debilidad de la propuesta de

reforma actual es que, al cambiar la estructura de la industria ferroviaria, los concesionarios podrían no tener incentivos a invertir en el mantenimiento de las vías, pues mientras que los concesionarios estarían, en el papel, obligados a ofrecer un servicio a lo largo de toda la red, los permisionarios podrían elegir sólo ofrecer servicios en los trayectos más rentables. Es decir, unos jugadores tendrían que asumir grandes costos mientras que otros no.

Asimismo, un problema de coordinación podría repercutir en la velocidad del transporte, que al volverse más lento, acabaría siendo también más caro por el incremento en el consumo de combustible y la logística requerida para mantener la seguridad.

El reto ahora que la iniciativa está en el Senado será generar el suficiente conocimiento sobre el sector para poder hacer las modificaciones que lleven a la industria a tener una regulación moderna y eficaz que, lejos de desincentivar la inversión, la promuevan. Son muchos los modelos de sectores ferroviarios en el mundo que hoy están fracasando. Está en nosotros no sumarnos a la lista. F

VERÓNICA BAZ ES DIRECTORA GENERAL DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO A.C. CON LA COLABORACIÓN DE ANTONIO DE LA CUESTA, LUIS SERRA Y MIGUEL TORO



