

Reformando el servicio ferroviario para la competencia

Abel Guerra Garza*
Ramiro Tovar Landa**

Hace dieciséis años se privatizó Ferrocarriles Nacionales de México. En aquel entonces, esta entidad paraestatal padecía de insuficiencia financiera y se caracterizaba por su ineficiencia operativa debido a una ausencia generalizada de mantenimiento, escasez de equipo y nulo crecimiento de la red ferroviaria. El Sector Ferroviario en México ha visto disminuida su competitividad, sobre todo en los últimos diez años, debido a su rezago. La participación del transporte ferroviario en la movilización de transporte terrestre de carga fue del 20% en el 2000 y de 26% en el 2006; desde entonces a la fecha se ha mantenido constante. Si bien desde su concesionamiento en troncales geográficas los ferrocarriles han aumentado el volumen de carga transportada y ha reducido su planta laboral, su desempeño resulta insuficiente para las exigencias de crecimiento del país.

El servicio ferroviario fue —y deberá seguir siendo— un elemento fundamental en el proceso de industrialización de México. La expansión y desregulación de otros medios de transporte generó un declive en su actividad. Frente a la necesidad de competir en el mercado global con transporte eficiente y económico, a mediados de los noventa México concesionó los servicios ferroviarios a empresas del sector privado. Esta misma situación se vivió en otros países, principalmente en Europa y Latinoamérica.

La concesión del servicio ferroviario tuvo como objetivos crear

más infraestructura, modernizar la estructura comercial interna, contar con transporte eficiente y económico, incentivar la competitividad en la economía y otorgar beneficios en materia de movilidad. Para materializar las concesiones se tuvo que modificar el Artículo 28 constitucional, cambiándole al ferrocarril el reconocimiento de área estratégica por el de área prioritaria para el desarrollo nacional, y consecuentemente se creó la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario. Cabe destacar que esta medida, necesaria para el impulso de los ferrocarriles como medio de transporte coadyuvante del desarrollo económico, no tuvo el soporte necesario en la Ley, la cual carece de medidas que garanticen en su totalidad los objetivos trazados.

Hace dieciséis años se privatizó Ferrocarriles Nacionales de México. En aquel entonces, esta entidad paraestatal padecía de insuficiencia financiera y se caracterizaba por su ineficiencia operativa debido a una ausencia generalizada de mantenimiento, escasez de equipo y nulo crecimiento de la red ferroviaria; su longitud era de 26,622 km., prácticamente la misma desde la época del Porfiriato. En la actualidad, la extensión de la red ferroviaria nacional es de 26,727 km.: ha crecido sólo 105 km.; es decir, su incremento ha sido sólo de 7 km. por año desde su privatización. Por lo tanto, la densidad de la red ferroviaria se ha mantenido constante. Entre 2005 y 2011 pasó de 18 km. por cada 100 km.² a 19 km. por cada 100 km.²

Dicho lo anterior, 17 mil 799 km. son vías principales y secundarias

* Diputado Federal por Nuevo León del Partido Revolucionario Institucional.

** Profesor numerario y asesor de la Oficina de Rectoría del Instituto Tecnológico Autónomo de México.

concesionadas: esto es el 74.8% de la red operada; 4 mil 450 km. son vías auxiliares, que significan el 18.7% de la red operada; y mil 155 km. son vías particulares, que son el 6.5% de la red que operó en el 2012. El Sector Ferroviario en México ha visto disminuida su competitividad, sobre todo en los últimos diez años, debido a su rezago. La participación del transporte ferroviario en la movilización de transporte terrestre de carga fue del 20% en el 2000 y de 26% en el 2006; desde entonces a la fecha se ha mantenido constante.

Si bien desde su concesionamiento en troncales geográficas los ferrocarriles han aumentado el volumen de carga transportada y ha reducido su planta laboral, su desempeño resulta insuficiente para las exigencias de crecimiento del país. De acuerdo con el Reporte sobre Competitividad Global 2013-2014 del Foro Económico Mundial, la calidad de la infraestructura ferroviaria de México ocupa la posición 60 con una calificación de 2.8 de un máximo de 7 puntos posibles, y por debajo de la media de 3.2 puntos de un conjunto de 121 países. La extensión, penetración y capilaridad de la red ha provocado que industrias que transportan sus productos o se abastecen de materias primas utilicen el autotransporte de carga, a pesar de que podrían recurrir al uso intenso del ferrocarril por ser éste de mayor eficiencia y menor riesgo ante las características del bien transportado.

El retraso del sector ferroviario en México ha sido evidente; la participación del transporte ferroviario en la movilización de transporte terrestre de carga es de 26%, mientras que en países como Canadá y Estados Unidos —que tienen una red fluvial que les permite el transporte de carga por vías navegables en gran parte del interior de su territorio— tienen una mayor participación del ferrocarril en el transporte de carga. Su utilización es de por lo menos el doble que en México, país que carece de vías navegables dentro de su territorio.

Actualmente, el ferrocarril sirve a los grandes clientes industriales, mientras que medianos y pequeños productores no han sido beneficiados. Se eliminaron rutas enteras argumentando la baja rentabilidad; se condicionó el servicio a vagones completos, y el servicio de pasajeros disminuyó en un 80%. En realidad, el proceso generó dos monopolios que, sin competencia, no aportaron al desarrollo nacional.

Comparando el crecimiento de la infraestructura para carga con países en donde también concesionaron el servicio durante la misma época:

- Brasil creció 12%
- Colombia creció 34%
- Venezuela creció 16%
- Brasil tiene 11% más vías que México, pero transporta tres veces más carga.

En materia de trenes para pasajeros, Argentina creció 52% en su infraestructura con un 170% más de pasajeros; Brasil creció 90%, con 1000% de crecimiento de pasajeros, mientras que México registró cero crecimiento en infraestructura y 80% menos pasajeros.

La ausencia de inversión en el sector para expandir la red férrea es evidente; no se desincentiva la inversión, al contrario: se abren oportunidades de mayor inversión para abatir el estancamiento de la red ferroviaria. De 2001 a 2011, las vías crecieron sólo 7 km. (700 metros por año); sin embargo, las vías activas o útiles han disminuido y hay estados que no cuentan con vías férreas, como Baja California Sur, Guerrero o Quintana Roo.

De acuerdo con la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles, Brasil aumentó su longitud de líneas férreas en 8% entre 2007 y 2011, su capacidad de arrastre o motriz en 15% y su capacidad de carga en 6%. México sólo incrementó su extensión en 2%, su capacidad de arrastre en 2% y su capacidad de carga disminuyó en 10%. Además, México está por debajo de Brasil por la diferencia en la extensión de su red ferroviaria del 70%, una ventaja en el parque de equipo de arrastre de 2.6 veces y una superioridad en la capacidad de carga de 3.2 veces. La participación del ferrocarril en el transporte de carga terrestre alcanzó el 40% en 1977, y desde entonces ha declinado por el crecimiento de la infraestructura carretera. Brasil tiene 29,817 km. de vías férreas; es decir, 11.7% más que México, que tiene 26,704 km. Pero México sólo transporta 79,728 millones de ton.-km., mientras que Brasil transporta 267,700 millones de ton.-km.: más de tres veces la carga por kilómetro de vía férrea.

Estas diferencias manifiestan la desventaja de competencia que tiene México respecto a Brasil en lo referente al transporte de carga y logística, a pesar de que ambas son las mayores economías de Latinoamérica, y por otro lado son consistentes con el entorno mexicano, en donde la competencia es inexistente y en donde hay una restricción en la oferta de servicios de transporte por ferrocarril. Las empresas mexicanas no utilizan las vías férreas como medio de transporte porque las concesionarias, al tener exclusividad regional y discrecionalidad en tarifas, han aumentado el

costo de sus servicios hasta en un 200%, lo que obliga a los usuarios a recurrir a otros medios de transporte.

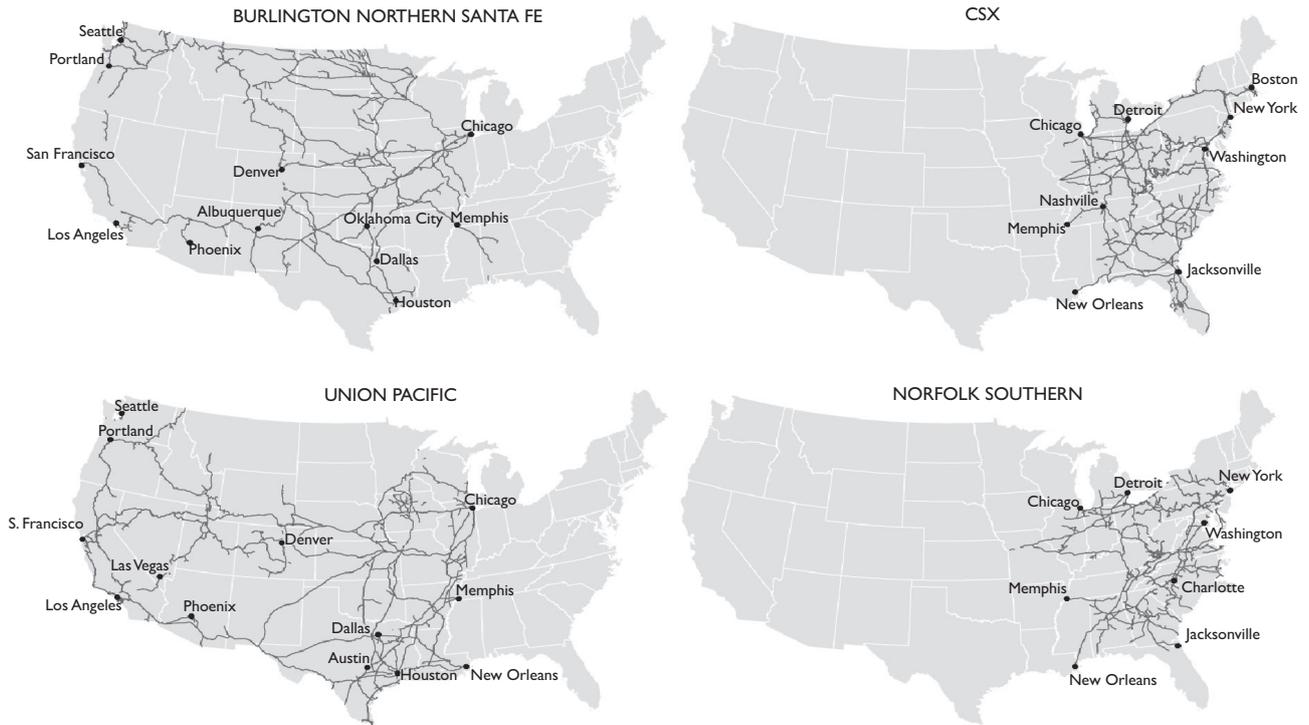
Lo anterior ha sido consecuencia de que el proceso de privatización creó monopolios privados en cada una de las troncales, las cuales gozan de exclusividad en la oferta del servicio. A pesar de que la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario establece la existencia de derechos de paso y de arrastre —es decir, que un concesionario de una troncal diferente pueda pasar con su equipo de arrastre y/o de carga por las vías de otro concesionario, siendo competidores dentro de una misma red— tales modalidades de desagregación en el uso de la red se limitaron en los títulos de concesión otorgados en los procesos de privatización de cada una de las troncales. La Troncal Noreste, actualmente operada por Kansas City Southern de México, y la Pacífico-Norte

y del Sureste, ambas operadas actualmente por Ferromex y Ferrosur, carecen de acuerdos para tales modalidades de interconexión.

La brecha entre Estados Unidos y México, siendo ambos países los principales socios comerciales, es abismal en el transporte ferroviario. Los operadores de ferrocarriles en Estados Unidos se clasifican por su ingreso: en la Clase I existen siete operadores con un ingreso igual o mayor a 433.2 millones de dólares; además hay 21 operadores regionales con líneas de al menos 560 km. y un ingreso igual o mayor a 40 millones de dólares; finalmente, tienen 539 operadores de alcance local. En total son 567 operadores. Esta estructura de la industria del servicio ferroviario promueve un entorno de competencia y hace indispensable la interconexión entre líneas.



Fuente: SCT, *Evolución reciente de algunos indicadores operativos y de eficiencia del ferrocarril mexicano 2009*; *Principales estadísticas del sector de comunicaciones y transporte 2012*; *Anuarios estadísticos de la DGFTM 2011*; AMEF, Comisión de Transportes CONCAMIN, abril 2006.



En Estados Unidos existe una autoridad reguladora especializada, el Surface Transportation Board (STB), cuyas facultades se especifican en el Código de Regulaciones Federales (CFR) en su título 49 referente a Transporte, en la sección “A” del subtítulo de Transporte Interestatal referente al servicio ferroviario. Desde la desregulación efectuada en 1980 se eliminó el control de precios y sólo se regulan las tarifas en el tráfico donde no exista competencia efectiva. De igual forma, el dictamen aprobado en la Cámara de Diputados sólo dispone regular tarifas en ausencia de competencia, pero no vulnera la libertad tarifaria con usuarios y entre concesionarios.

La estructura de mercado de los ferrocarriles en Estados Unidos es altamente concentrada, pero la rivalidad entre los principales operadores es elevada por la existencia de derechos de paso y de arrastre; es decir, por la interconexión que existe entre los diferentes oferentes del servicio de transporte ferroviario. En la siguiente tabla se muestra el uso de derechos de paso que estos cuatro principales operadores (Norfolk Southern, CSX, Union Pacific y BNSF) y KCS tienen con otros operadores. La iniciativa

hace posible que tales formas de interconexión sean una realidad en México.

Longitud de derechos de paso disponible para cada operador de ferrocarril en Estados Unidos (2012)			
<i>Operador de red</i>	<i>Longitud propia (millas)</i>	<i>Longitud de derechos de paso (millas)</i>	<i>Derechos de paso como porcentaje de red propia</i>
BNSF	23,191	9,266	40%
CSX	15,798	3,786	24%
Norfolk Southern	15,375	4,271	28%
Union Pacific	26,020	5,512	21%
KCS	2,749	486	18%

Fuente: Reporte RI de las empresas al Surface Transportation Board (2012).

Como se observa, el uso de derechos de paso es una práctica generalizada e indispensable para las redes de ferrocarril en Estados Unidos.

A dieciséis años, la red ferroviaria se encuentra sujeta a un duopolio cuyos concesionarios no compiten entre sí, y que

por barreras legales e impuestas por los actuales operadores obstaculizan la participación de otros agentes económicos que bien podrían invertir en redes complementarias pero necesariamente interconectadas con las troncales, así como la construcción de nuevas rutas paralelas o complementarias a las existentes. La red férrea carece de competencia intra-modal —es decir, entre concesionarios— y sólo está sujeta a una limitada competencia, que fundamentalmente es el autotransporte de carga. Tarifas relativamente elevadas, insuficiencia de oferta del servicio y nulo crecimiento de la red continúan siendo los males del sector ferroviario dadas las exclusividades creadas al transformar un monopolio público ineficiente en dos monopolios privados de cobertura regional.

Las exigencias de crecimiento para el país requieren redes de ferrocarril con mayor densidad, sujetas a competencia tanto intra-modal como inter-modal. La logística de la movilización de carga en México no puede descansar sólo en el autotransporte de carga: debe diversificarse a un uso más intenso del ferrocarril.

En respuesta a ello, el Partido Revolucionario Institucional propuso en la Cámara de Diputados, y logró su aprobación por amplia mayoría, las reformas y adiciones a la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario (LRSF), estableciendo:

- Hacer efectivos los servicios de interconexión en vías férreas, cuando sean vías generales de comunicación.
- Garantizar el crecimiento de las vías férreas, permitiendo a más empresas su participación en la construcción de infraestructura ferroviaria.
- En materia tarifaria, normar el establecimiento de precios y que éstos sean registrados ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con sanciones a los concesionarios que apliquen cobros excesivos, nieguen los servicios de interconexión y no mantengan las vías en buen estado.
- Elevar la competencia intra-modal del servicio ferroviario.
- Generar una competencia real, rompiendo los monopolios y abaratando en consecuencia el servicio, beneficiando así al desarrollo nacional y finalmente al consumidor último.

Para entender el contenido de la Reforma presentada, es necesario tener en cuenta los términos esenciales de

la competencia en ferrocarriles, reconocidos internacionalmente:

¿Qué son los servicios de interconexión? Son los servicios que comprenden el entronque de la vía férrea de un concesionario con la del otro y el intercambio recíproco de equipo ferroviario, así como, en su caso, los servicios de terminal que se requieran cuando uno de los concesionarios tenga a cargo la operación de la misma. El intercambio consiste en el movimiento que se realiza para la entrega y devolución de equipo ferroviario de la vía de un concesionario a la de otro. Los servicios de interconexión permiten la prestación de los servicios ferroviarios entre vías de dos concesionarios para una ruta continua de transporte.

¿Qué son los derechos de paso? Son los que se otorgan a un concesionario para que sus trenes tripulados transiten en las vías férreas de otro concesionario mediante una contraprestación. Los derechos de paso comerciales son aquellos mediante los cuales un concesionario tiene derecho a transportar carga en la vía de otro concesionario. Es decir, que tanto el equipo motriz (máquinas) como de carga (vagones, plataformas, carro tanque) pueden transitar por las vías de otro concesionario para un movimiento continuo de carga en una ruta determinada.

¿Qué son los derechos de arrastre? Son los derechos que se conceden a un concesionario para que su equipo de arrastre sea manejado con el equipo tractivo, la tripulación y la vía férrea de otro concesionario mediante el cobro de una contraprestación. La LRSF señala que un operador podrá conceder derechos de paso y de arrastre a otro por mutuo acuerdo. Sin embargo, los títulos de concesión otorgados han obstaculizado la existencia de tales derechos.

¿En qué países existen los derechos de paso? De acuerdo con el reporte de la OECD, “Recent Developments in Rail Transportation Services” del 17 de junio de 2013, la competencia inter-modal (entre ferrocarriles) se da por derechos de paso, y el ejemplo de ello es la experiencia de Estados Unidos, Canadá y Japón. En el extremo, la separación vertical —que significa que el que opera la red no opera el equipo de arrastre y de carga, y que todas las vías son de acceso abierto (todos los trenes transitan por todas las vías)— es el modelo de la Unión Europea. De igual forma, la OECD hace varias recomendaciones para elevar la competencia en ferrocarriles, tal y como se ha aplicado en Estados Unidos a partir de adquisiciones y fusiones entre operadores de vías férreas, con el objetivo de preservar la competencia. Ese

fue el caso de la obligatoriedad de derechos de paso como condición a la fusión de UP/SP a favor de BNSF (Burlington Northern Santa Fe) para preservar la competencia¹.

El mercado de servicios de transporte ferroviario se expande cuando se permite la competencia intra-modal; es decir, donde es posible la competencia entre oferentes de la misma modalidad de transporte. Para ello es condición indispensable que exista interconexión física entre las líneas de los concesionarios, y entre ellos y los permisionarios, de tal forma que todos aquellos que inviertan en infraestructura y en equipo de transporte sea para uso propio o para ofrecerlo en el mercado, y que tengan la posibilidad de movilizar carga o pasajeros entre dos puntos en territorio nacional por medio de los derechos de paso y los derechos de arrastre. De esta manera, las grandes economías mundiales han reformado su sector ferroviario hacia mayores niveles de competencia; el principio es que todos los trenes puedan circular por todas las redes férreas en el ámbito nacional.

La Reforma retoma los aspectos básicos del diseño de mercado respecto a los servicios ferroviarios a nivel internacional. Incorporar la desagregación del servicio entre los operadores de las líneas férreas y los operadores del equipo de transporte ferroviario, el goce de derechos de paso y de arrastre para hacer posible que se complementen pequeñas y medianas líneas con los grandes operadores troncales es una realidad en la mayoría de los países europeos y son directivas de la Comisión Europea, así como en Norteamérica. De igual forma, las recomendaciones internacionales tienen como común denominador la interconexión irrestricta entre redes y entre operadores en el transporte de carga y de pasajeros. La Reforma lo incorpora mientras se preserva la estructura y operación de los concesionarios existentes.

Esta iniciativa abre a la competencia todas las vías de ferrocarril del país; obliga, independientemente de sus títulos de concesión, a los actuales operadores a otorgar la interconexión entre sus troncales —es decir, se hacen efectivos los derechos de paso y los derechos de arrastre—; se hace partícipe a la autoridad de competencia en el proceso de fijación de tarifas por tales derechos, y además abre la posibilidad de que los particulares, usuarios actuales y potenciales, inviertan en infraestructura (ramales, espuelas, vías cortas) con la garantía de poder interconectarse con

las troncales concesionadas, revolucionando el transporte ferroviario al hacer que toda la longitud de la red sea abierta para ser utilizada por los concesionarios actuales y por los futuros.

La Reforma en el sector ferrocarrilero es una precondición para el logro de los objetivos de la Reforma Energética, dado que es necesario elevar la penetración de las redes para movilizar los recursos en forma eficiente a las localidades en donde se lleven a cabo las actividades de exploración y de explotación de hidrocarburos convencionales y no convencionales (Shale Gas), independientemente de lo distantes o dispersos que se encuentren los yacimientos. Parte de las inversiones que se llevarán a cabo en virtud de la Reforma Energética incorporarán en sus proyectos la apertura y las oportunidades en el sector ferroviario que esta Reforma está creando.

Una red ferroviaria extensa y densa implica que toda actividad productiva que requiera de este servicio de transporte tenga garantizada la oportunidad de tener acceso a la red nacional por medio de algún punto cercano de interconexión. Lo anterior implica que los costos de logística disminuyan, y por tanto la productividad y la competitividad de los sectores industriales se eleven respecto a la situación actual. El Plan Nacional de Desarrollo identifica que la baja productividad es uno de los factores de la persistencia de una baja tasa de crecimiento económico; la Reforma en ferrocarriles va en el sentido de elevar la productividad y la eficiencia en los costos del transporte de bienes al mercado interno, así como de la carga con destino internacional.

De esta manera, el ferrocarril debe continuar su proceso de modernización; no puede quedarse rezagado o ser cuello de botella en el crecimiento del país. Dista de haber llegado a los límites de su desarrollo; tiene que recuperar su protagonismo en la logística y complementariedad en el transporte multimodal de carga orientado tanto al mercado externo como al fundamental mercado interno.

Con la gran proyección que tiene el servicio ferroviario en esta era en que los mercados mundiales son dominados por las actividades relacionadas con la logística, y considerando la ubicación geográfica estratégica de nuestro país en relación con el mercado más importante del mundo, debemos culminar el proceso legislativo de reforma a la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario para ser más competitivos, para tener más vías, para que con una visión moderna —pero acorde con los intereses nacionales— podamos competir en los mercados globales con éxito y así conseguir mejores condiciones de vida para los mexicanos.

¹ OECD (2007) "Infrastructure to 2030: Mapping Policy for Electricity, Water and Transport".