



131
241

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

**"LA DESREGULACION PUBLICA EN MEXICO
DEL SECTOR TRANSPORTES DE 1988 A 1995"**

T E S I S
Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN ECONOMIA
p r e s e n t a

ORTIZ TORRES LUIS ENRIQUE

Director de Tesis: Dr. José Luis Ayala Espino



México, D.F.
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1997



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas

Tesis Digitales

Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

PÁGINA

INTRODUCCIÓN

1

CAPÍTULO I. DEFINICIÓN DE REGULACIÓN Y DESREGULACIÓN ECONÓMICA Y CLASIFICACIÓN DE LAS TEORÍAS DE LA REGULACIÓN

6

I. Definición de Regulación Económica

6

II. Definición de Desregulación Económica

20

III. Clasificación de las Teorías de la Regulación

24

*Teorías del ciclo vital

24

*Teorías del interés público

30

*Teoría de la captura regulatoria

33

*Teorías de maximización de servicios

37

Bibliografía del capítulo

38

CAPÍTULO II. EL TRANSPORTE EN MÉXICO DESDE LA PERSPECTIVA TEÓRICA DE LA REGULACIÓN

40

I. Transporte: Definición e Importancia Económica

40

II. Perfil Básico de México

49

*Características geográficas

49

*Características demográficas

50

*Características socioeconómicas

51

III. Postura del Gobierno Federal

53

*El Estado dentro del contexto económico

53

*Saneamiento de las finanzas públicas

56

*Marco económico de apertura

57

*Privatización de empresas públicas no estratégicas

58

*Desregulación de sectores estratégicos

59

IV. Infraestructura en México del Autotransporte de Carga y Pasajeros

61

*Carreteras

62

Bibliografía del capítulo

71

Hemerografía del capítulo

72

CAPÍTULO III.	ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN Y DESREGULACIÓN DEL TRANSPORTE FEDERAL DE CARGA Y PASAJEROS DEL PAÍS	74
I.	Transporte de Carga por Carretera	75
II.	Autotransporte Federal de Pasajeros	86
	Bibliografía del capítulo	92
	Hemerografía del capítulo	93
CAPÍTULO IV.	PRIMEROS RESULTADOS DE LA DESREGULACIÓN DEL AUTOTRANSPORTE FEDERAL DE CARGA Y PASAJEROS	94
I.	Autotransporte Federal de Carga	94
	*El grado y la forma de la desregulación	103
	*La profesionalización del servicio	105
	*Eliminación de los comités de ruta	109
	*Flexibilización de las tarifas	111
	*El riesgo de que las "fuerzas del mercado" no conlleven hacia un equilibrio regional o provoquen un perfil intermodal ineficiente	112
II.	Autotransporte Federal de Pasajeros	114
	*Análisis del sector (segmentación)	114
	*Segmentación por motivo de viaje	115
	*Segmentación por tipo de servicio	117
	*Factores principales de la demanda	124
	*Estacionalidad	125
	*Precio	140
	*Optimización de la operación mediante el uso de roles y el impacto de las concesiones de carreteras en el transporte federal de pasajeros	144
	*Niveles de ocupación	145
	*Utilización del tiempo de los autobuses	146
	*Asignación de unidades	147
	*Peajes	147
	Bibliografía del capítulo	150
	CONCLUSIONES	151
	BIBLIOGRAFÍA GENERAL	155
	HEMEROGRAFÍA	159

INDICE DE CUADROS Y MAPAS

		PÁGINA
CUADRO 1.1	Tipología de la regulación	9
CUADRO 1.2	Objeto de la regulación	9
CUADRO 1.3	Razones fundamentales de la regulación	12
CUADRO 1.4	Mecanismos de regulación (incentivos vs. directivos)	19
CUADRO 1.5	Evolución de la regulación de servicios, de acuerdo con Glaeser, Farris y Sampson, y Shepherd	25
CUADRO 1.6	Efectos de las regulaciones intermedias	32
MAPA 1	Localización geográfica y principales ciudades de México	50
MAPA 2	Red prioritaria de carreteras	63
CUADRO 2.1	Longitud de carreteras por clase y capa de rodamiento	65
CUADRO 2.2	Situación del marco regulatorio en el sistema carretero	70
CUADRO 3.1	Estructura general del marco regulatorio en el sector transportes	74
CUADRO 3.2	Vehículos registrados por tipo y uso	97
CUADRO 3.3	Unidades del servicio público federal de autotransporte de carga. 1980-1994	99
CUADRO 3.4	Carga transportada por el servicio público federal de autotransporte 1980-1994	100
CUADRO 3.5	Unidades del servicio público federal de autotransporte de carga especializada 1980-1994	100
CUADRO 3.6	Carga transportada por el servicio público federal de autotransporte de carga especializada 1980-1994	101
CUADRO 3.7	Empresas y unidades del servicio público federal de autotransporte de carga por clase de servicio 1980-1994	102
CUADRO 4.1	% de la demanda anual por clase de servicio	133

INDICE DE GRÁFICAS

PÁGINA

GRÁFICA 2.1 Longitud de carreteras 1988-1994	64
GRÁFICA 4.0 Segmentación por tipo de servicio	123
GRÁFICA 4.1 Ciclicidad del segmento de segunda	127
GRÁFICA 4.2 Comparación pasajeros-Km por motivo de viaje*	129
GRÁFICA 4.3 Ciclicidad del segmento de primera	131
GRÁFICA 4.4 Comparación pasajeros-Km por motivo de viaje	132
GRÁFICA 4.5 Ciclicidad del segmento de primera plus	134
GRÁFICA 4.6 Comparación pasajeros-Km por motivo de viaje	135
GRÁFICA 4.7 Ciclicidad del segmento ejecutivo	137
GRÁFICA 4.8 Comparación pasajeros-Km por motivo de viaje	138
GRÁFICA 4.9 Relación entre el precio y la demanda de segunda clase	141
GRÁFICA 4.10 Relación entre el precio y la demanda de primera clase	142

***Nota: este título se repite en las gráficas 4.4, 4.6 y 4.8 pero son diferentes ya que cada una pertenece a una clase de servicio distinta.**

INTRODUCCIÓN

La regulación, tiene una importancia vital en la realidad económica contemporánea. Diariamente, los distintos medios de difusión abordan prioritariamente, noticias sobre aspectos en los que el gobierno siempre tiene intervención. Por ejemplo: el control de precios, de salarios, o decretos en materia legislativa que afectan el intercambio en las economías de mercado. Sin embargo, son muy pocas las personas que se ocupan de la teoría que está detrás de estas implicaciones políticas.

Consciente de esta realidad, modestamente, en el presente trabajo, me propongo evaluar qué tan eficientes han sido las aplicaciones de las políticas regulatorias dentro del autotransporte federal, y qué implicaciones económicas tuvieron las reformas durante el período salinista, en torno a la desregulación de esa rama del sector transporte. Pues no hay que olvidar que, en toda acción del Estado, hay ganadores y perdedores y el fin último del gobierno, está en beneficiar al máximo número de personas, afectando a un mínimo de individuos, recordemos, que uno de los aspectos fundamentales de la regulación estatal, es buscar el equilibrio de la economía para impulsar el desarrollo del país.

El término inglés *regulation*¹, como se entiende al español, significa reglamento o disposición. Es, en este sentido, que existen diversas razones para legitimar y, a la vez, resaltar la importancia que tiene la regulación económica en la actualidad, entre estas justificaciones destacan:

¹Se considera el término en inglés, debido a que el diccionario de la Real Academia Española (1992), no define al concepto de regulación, sólo indica que es la acción y efecto de regular. Regular (proveniente del latín regularis), según dicha Academia, significa ajustado y conforme a regla.

a) La presencia del poder monopólico en una economía de mercado: Hablamos de poder monopólico, cuando cierto tipo de productos o servicios, requieren determinado grado de inversión para formar un monopolio natural; por ejemplo: cuando se quiere establecer una carretera, los costos en infraestructura y grandes espacios, requieren de un período de recuperación muy grande que difícilmente una persona podría soportar. Y, si existiese un grupo de inversionistas que lo hicieran, podría suceder, en el caso de que no existiera otra carretera en la zona, que los propietarios elevaran el precio de los derechos de uso, por lo que sus costos podrían subir, en virtud de que no les interesaría operar de manera eficiente en torno a su mantenimiento. Es ahí donde el gobierno debe intervenir, para evitar ese mal funcionamiento.

b) Cuando se está causando daño al medio ambiente o a la salud pública: Algunas veces, las industrias generan desechos tóxicos que causan daños irreparables a la naturaleza o a la salud de las personas, por lo que el Estado debe de establecer normas y evitar que esto suceda. Ejemplo de ello, es la implantación del "Hoy no circula" en el D.F.

c) Otras: Problemas de competencia, soberanía, falta de compensación en la información, etc; etc.

De tal forma que, la función de orientación del proceso económico del país, mediante un sistema de regulaciones, tiene por objeto inducir a los agentes económicos a un determinado comportamiento. Lo anterior, permitirá corregir su conducta derivada de la acción del mercado. Este tipo de función se ejerce no sólo en la economía, sino también en el campo político y social.

Por otra parte, las regulaciones excesivas imponen costos muy altos y limitan la eficiencia económica, situación que, como veremos, se presentó en el sector del transporte en el país. Por esta razón, la desregulación del autotransporte federal, me llamó la atención, no sólo por la importancia económica y social de las políticas regulacionistas que juegan un papel decisivo, tanto en la asignación y distribución eficiente de recursos, así como en el mantenimiento de controles en los procesos productivos, sino también, debido a que el transporte es un proceso tecnológico, económico y social, que contribuye al desarrollo económico del país, mediante el transporte de mercancías, materias primas, personas y toda clase de bienes.

Por ende, el transporte, es parte de la función de producción al hacer llegar los bienes para la realización de mercancías. También, forma parte de la cadena comercial al distribuir los productos en los centros de consumo; incluso, es parte importante de la economía al transportar personas para realizar negocios o viajes turísticos.

Igualmente, al evitar los saltos bruscos de los precios y establecer comunicaciones rápidas y poco costosas entre diversas regiones, el transporte, permite ampliar las áreas de los mercados que, de tipos locales o nacionales, han pasado a ser internacionales, principalmente en lo que se refiere a ciertos productos de demanda universal. Esto permite la utilización de áreas específicas con ciertas ventajas comparativas, lo cual amplía el margen de especialización y aumenta la división internacional del trabajo, al segmentar los procesos productivos en pasos muy específicos para incrementar la productividad.

A partir de la teoría de la regulación, mi objetivo es hacer una evaluación, tanto teórica como empírica, de la desregulación del autotransporte federal de carga y pasajeros durante el periodo de 1988 a 1995. Debo señalar que, decidí elegir esta rama del transporte, debido a que realiza alrededor del 98% del transporte de pasajeros a nivel nacional, a la vez que transporta el 60% de la carga total del país.

El primer capítulo alude al marco teórico de referencia, el cual es una síntesis de diversas teorías sobre regulación económica, que sirve de base para analizar la regulación del autotransporte de carga y pasajeros. Este capítulo, está dividido en tres partes, en las dos primeras se explican los conceptos de regulación y desregulación y, en la tercera, se presenta una clasificación de las principales teorías de la regulación económica.

El capítulo dos, se divide en cuatro apartados. El primero, nos da una definición del transporte y de su importancia dentro de la economía. El segundo, nos habla de las características geográficas, demográficas y socioeconómicas en México durante el periodo que abarca este estudio. El tercer apartado, nos habla de los cambios en la política económica que llevaron a la desregulación económica de 1989-1995. Y en el cuarto apartado, se describe la evolución de la infraestructura carretera del país durante el régimen salinista y su marco regulatorio existente.

En el capítulo tres, se expone la desregulación del autotransporte federal de carga y pasajeros en México, haciendo mención de los antecedentes de la regulación anterior, que dio origen a ese proceso.

Finalmente, en el capítulo cuatro, se evalúa, desde el punto de vista económico, el impacto de corto plazo que trajo la desregulación en el desarrollo del transporte carretero del país, manifestando algunas recomendaciones para mejorar el marco regulatorio en el futuro. Con la finalidad de proporcionar información para investigaciones futuras, se agregan algunos cuadros, los que a pesar de carecer de interpretación, sirven para dar una visión global de otros factores que no se consideraron plenamente en este estudio.

Quiero destacar que el objetivo básico de este trabajo, no es hacer un análisis exhaustivo del tema abordado, ya que esto no sería posible debido a las limitaciones de tiempo y recursos, motivo por el cual, sólo daré una visión panorámica del autotransporte federal de carga y pasajeros en torno a su proceso desregulatorio, y a proponer algunas mejoras en su marco de regulación.

Por último, y no por ser lo menos importante, quisiera agradecer a todos los profesores y amigos que me dieron una orientación para mejorar este trabajo, en especial, a cuatro personas:

A mis padres que me han dado todo lo que soy

A mi Director de tesis, ya que sin su invaluable ayuda, nunca se hubiera llevado a efecto

A mi novia, mujer toda comprensión, a la cual le he robado parte de su libertad, para poder trazar algunas líneas dentro de nuestro futuro.

CAPÍTULO I

DEFINICIÓN DE REGULACIÓN Y DESREGULACIÓN ECONÓMICA Y CLASIFICACIÓN DE LAS TEORÍAS DE LA REGULACIÓN

I. Definición de Regulación Económica¹

Un elemento central del comportamiento dentro de la regulación económica, es la interferencia que es regida, alterada, controlada o guiada de alguna manera. Esta interferencia consiste en crear una desviación de lo que ocurriría antes de su existencia, ya sea un bloqueo, restricción o alteración de las opciones de uno o más sujetos.

Así, esta interferencia puede dañar o mejorar el desempeño de las actividades; de ahí que, la regulación en general, se utilice como una interferencia intencional para corregir una interferencia lateral².

Por lo tanto, en un sentido económico, la regulación, que proviene de una entidad que no es parte directa ni está involucrada en la actividad que regula, puede considerarse como la restricción intencional (proceso) bajo reglas, medios directivos y/o incentivos que se aplican durante un período de tiempo a la elección de un sujeto, para cumplir con un objetivo o meta.

¹Mitnick págs. 22-29 y Palgrave págs. 126-128, la redacción es responsabilidad propia. Bibliografía al final del capítulo.

Decidí incluir la bibliografía utilizada en cada capítulo al final del mismo (a pesar de estar, la bibliografía general, al final de la tesis), para facilitar al lector las referencias y de esta forma, si hubiese un interés particular, localizar más fácilmente, el libro citado.

²Estas son llamadas por los economistas externalidades. Siempre que una persona o grupo de personas emprenden una acción que produce un efecto en otra persona u otras por lo que éstas no pagan, decimos que hay una externalidad. Existen positivas cuando dan un beneficio directo a los afectados y, negativas, cuando tienen consecuencias perjudiciales. La regulación se emplea para evitar las externalidades negativas, por ejemplo, elaborando reglamentos, como en el caso de la contaminación.

De acuerdo a lo anterior, podemos afirmar que, el regulador, es el componente administrativo del gobierno³ y la actividad regulada es la social o económica.

Otros preceptos básicos de la regulación como proceso consisten en:

1) Regir o dirigir de acuerdo a una regla. En general, las reglas se pueden considerar como órdenes adecuadas pero autoritarias que se aceptan como legítimas.

2) Reducir al orden. Esta uniformidad, es la regulación como un acto dirigido a ordenar una actividad económica.

De esta manera, la relación entre agente (parte regulada) y jefe (regulador), se puede considerar como una relación de incentivos, en la cual el emisor de estímulos, intenta controlar al receptor mediante una relación emisor-receptor. Directriz, que puede considerarse en términos generales, como una forma de relación de incentivos que incluye estímulos negativos.

Uno de los puntos de la regulación, consiste en la actividad financiera realizada por el sector público, tanto en su acción por liberar recursos de uso privado, como de trasladar ingresos entre grupos sociales y sectores productivos; así mismo, posee una importante capacidad para modificar algunas variables económicas globales y alterar aspectos específicos en el comportamiento y decisiones de los agentes económicos. El empleo consciente y sistemático de esta influencia, es lo que podría identificarse como la acción reguladora del financiamiento público.

³Aunque como veremos más adelante puede haber regulaciones de tipo privado. En la teoría económica de la regulación, generalmente se considera al gobierno como el eje rector de las regulaciones.

Con base en lo anterior, la regulación puede realizarse de dos formas: una de ellas consiste en utilizar los ingresos y gasto público para tratar de mantener, dentro de ciertas condiciones, el nivel y ritmo de desenvolvimiento de algunas funciones generales de la economía, como las de demanda, ocupación, inversión, etc. La otra forma, consiste en aprovechar las diferentes modalidades que adquieren los ingresos y desembolso público, para crear un conjunto de incentivos a falta de estímulos específicos que, modificando precios, tasas de ganancia y salarios relativos, hagan más atractivas ciertas actividades productivas e induzcan al uso o a la sustitución de determinados factores y hagan preferibles, algunas localizaciones geográficas, o bien fomenten ciertas formas de empleo del ingreso individual; lo cual implica que, a la primera, se le denomine "regulación global" y, a la segunda, "regulación específica".

Estas dos formas de concebir la acción reguladora de las finanzas públicas no son antagónicas, sino por el contrario, se complementan. Es importante señalar que las posibilidades que cada una de ellas tiene para producir efectos positivos a los fines de política económica general, radican en la elección de las modalidades que pueden adoptar, y en las características de las realidades económicas a las cuales se apliquen.

En general, existen cuatro posibilidades de regulación entre las partes pública y privada, como se observa en el cuadro 1.1.

Cuadro 1.1 Tipología de la Regulación

El regulador	Los regulados	
	Lo público regulado	Lo privado regulado
	Regulador público	Regulador privado
	Autorregulación gubernamental	Regulación tradicional
	"Captura"	Autorregulación privada

Fuente: Mitnick, pág. 34.

Asimismo, en el cuadro 1.2 se describe la relación entre el objeto de la regulación social y económica y el nivel intraorganizativo e interorganizativo.

Cuadro 1.2 Objeto de la Regulación

Objetos del comportamiento	Nivel de Regulación	
	Intraorganizativo	Interorganizativo
	"Social": Actividades con impacto directo en la gente	Redistribución del ingreso.
	"Económico" Actividades instrumentales de mercado	Anti-corporación Controles de ingreso Algunas políticas macroeconómicas

Fuente: Mitnick, pág. 35.

Por lo tanto, cualquier actividad humana puede ser objeto de regulación. Las actividades más sencillas de medir y controlar, son las que tienden a ser las más susceptibles de regular y cuentan con esquemas más formales de regulación. En forma general, los actos sujetos a regulación pueden variar a nivel: de individuo, grupo, organización, y sistemas, ya que pueden aplicarse a relaciones entre los sujetos o a las características de ellos.

El aplicar y administrar una regulación genera costos; sin embargo, el tamaño del aparato regulador y su gasto, no están relacionados directamente con el valor impuesto a las industrias reguladas. Asimismo, toda regulación tiene efecto multiplicador.

Una regulación integral debe contener: propuesta, formalización y aprobación, instrumentación, administración, impacto, evaluación y modificación de la regulación. De esta forma, la regulación será el instrumento, mediante el cual, se alcance la satisfacción general. Sin embargo, no siempre se hace la distinción entre los que buscan la regulación y los intereses de aquéllos a quienes sirve la regulación. Para tal efecto, se establecen patrones de la distribución de costos y beneficios, veamos:

- En una política regulatoria con beneficios concentrados y costos difusos, los grupos beneficiados logran mantener la regulación con éxito, adoptando medidas como: disminuyendo la competencia en precios y barreras de entrada, entre otras.

-En una política regulatoria con beneficios concentrados y costos concentrados, la lucha entre dos grupos organizados conduce a una imposición formalizada de costos y al reconocimiento de beneficios.

-En una política regulatoria con beneficios difusos y costos concentrados, el grupo grande impone costos a los grupos pequeños.

-En una política regulatoria con beneficios difusos y costos difusos, se engloban las regulaciones generales para las empresas como son: la pensión para jubilados y la seguridad social, en las cuales los impactos se distribuyen ampliamente.

El dominio o efecto de la regulación aumentará cuando:

- a) Los criterios o estándares son precisos.**
- b) Se agregan elementos a la regulación para corregir efectos no anticipados.**
- c) La agencia reguladora enfrenta quejas y resuelve problemas.**
- d) Se promulgan controles para cumplir con los objetivos de la regulación.**

La regulación está dirigida a dos situaciones importantes:

- 1) A proteger o mantener reglas sociales fundamentales.**
- 2) A modificar las reglas de la actividad.**

Ahora bien, la regulación puede tener como metas:

- 1) Corregir o restringir la actividad intencional, cuando se considera necesaria pero funciona mal en la práctica, o bien, cuando no se juzga deseable.**
- 2) Controlar actividades no intencionales y sus efectos que son productos laterales de actividades básicas (externalidades).**

Lo anterior, queda esquematizado en el siguiente cuadro:

Cuadro 1.3 Razones fundamentales de la Regulación⁴.

I. Para corregir o restringir actividades intencionales que:

- (a) se juzguen descabales a un nivel ideal, pero que funcionan mal en la práctica o,**
- (b) se juzguen indeseables con respecto al interés público (incluyendo metas instrumentales).**

II. Para controlar productos laterales no intencionales de actividades

Bajo 1:

Mercado (competencia perfecta) - Metas intermedias - Optimo de Pareto

Otras opciones de interés público .

Por tanto, regúlese cuando:

- (a) la competencia no puede sobrevivir**
- (b) existe competencia, pero, debido a imperfecciones, no se obtienen resultados competitivos.**
- (c) existe competencia, pero otras políticas se le oponen**

Bajo (b), algunos defectos en la competencia que pueden pedir regulación:

Defectos en los actores del mercado:

- (1) ignorancia de los compradores**

Defectos en el intercambio en el mercado:

- (1) riesgo excesivo - no se desarrolla mercado**
- (2) la competencia es discriminativa o selectiva-viola el requerimiento de ignorancia de comprador/vendedor**
- (3) la competencia es dañina para el servicio**

⁴Fuente: Mitnick, pág. 305.

Bajo 2:

Externalidades: situaciones de actividad no intencional, se distinguen de acuerdo con:

- (a) actor/observador por ej; producción/consumo
(economías/deseconomías)**
- (b) Efectos por ej; positivos vs. negativos; marginales vs. no marginales**
- (c) respuestas por ej; relevantes/no relevantes; relativas a Pareto/no relativas a Pareto**

De tal forma que, la regulación en la actividad económica se da cuando:

a) no existen condiciones de competencia (monopolio natural); b) existe competencia imperfecta (no hay información perfecta, hay discriminación de precios y competencia destructiva) y c) existen resultados competitivos e insatisfactorios política y socialmente hablando. Asimismo, las metas intermedias de la regulación, pueden aplicarse en dos niveles: el de la actividad regulada y el de la regulación como actividad.

Así tenemos que, la acción del gobierno como agencia (actuar para otros), en la elección de las formas y acciones reguladoras, enfrenta los siguientes problemas:

a) determinar preferencias; b) elegir las acciones para satisfacer las preferencias; c) definir como desempeñar las acciones, y d) determinar quien debe desarrollar esas acciones.

En el caso de la regulación que tiene por objeto la protección de cierta industria, los participantes de ésta, "adquieren" agentes gubernamentales o participan para influir en el proceso de toma de decisiones y por lo tanto verse favorecidos.

De aquí podemos inferir que, una regulación, puede alterar: 1) el marco básico de una actividad; 2) aspectos y mecanismos de alguna actividad, y 3) aspectos y mecanismos de la actividad reguladora. Estas tres particularidades pueden ser elementos de importancia para llevar a cabo la regulación.

Por otro lado, debemos decir que existen cuatro procesos de elección social: por las fuerzas del mercado, por decreto o por jerarquía de las organizaciones, por votación o elección, por negociación o concertación y por la mezcla de éstos.

La regulación puede llevarse a cabo mediante la acción directiva o incentivos. La acción directiva incluye la intervención del Estado (empresa pública), mediante derecho (tribunales), y a través de reglas y estándares administrativos. Los incentivos o desincentivos abarcan el aspecto fiscal, y los derechos y subsidios. Ambas acciones pueden combinarse.

En términos del mantenimiento u operación de la restricción de elección, generalmente la administración incluye recursos o apoyo, como la pericia necesaria para el funcionamiento de la regulación.

Los problemas funcionales básicos de la regulación -de aquí que surja la desregulación- consisten en que dadas las probables condiciones bajo las que procedería la regulación, debe establecerse el mecanismo regulatorio, a pesar de la oposición de aquéllos a quienes se les restringiría su elección, aún cuando en muchos casos, la regulación aparentemente fue buscada por parte de las personas sometidas.

En este caso, la regulación probablemente tendrá que responder a cambios en su medio ambiente; entonces, habrá de diseñarse una nueva normatividad o ajustarse para alentar los tipos de cambio que se requieren.

Es necesario dejar establecido que, la elección de criterios específicos de decisiones regulatorias no es automática ni determinante; sin embargo debe realizarse; así mismo, la restricción de elecciones que se especifica debe interpretarse dentro de una variedad de circunstancias y cuando la información sea escasa. De igual modo, dicha restricción debe mantenerse en operación y la restricción de elección debe reforzarse al mismo tiempo de que se asegure su cumplimiento. Desde luego, en la práctica, la toma de decisiones regulatorias puede no ser tan sistemáticamente racional, aún cuando la estructura formal probablemente muestre tales elementos. En cualquier caso, una vez identificados conceptualmente dichos elementos, surgen problemas funcionales, porque se considera la regulación como una restricción de elecciones en el tiempo, es decir, como un proceso que opera bajo las limitaciones participantes y del medio.

Incluso, pueden identificarse "problemas" adicionales de regulación una vez que se ha especificado la naturaleza de la organización regulatoria, su relación con las partes reguladas, la naturaleza de su medio ambiente, etc.

Muchos de estos "problemas" pueden ser instrumentales a los problemas funcionales básicos. Por ejemplo, los problemas para obtener, distribuir y usar información dentro del cuerpo regulatorio, pueden contribuir a crear dificultades en la administración y ejecución de la restricción regulatoria de elección.

A continuación, se ofrecen breves descripciones del tipo de factores que pueden considerarse para entender los problemas funcionales básicos:

Establecimiento: Los factores incluidos bajo el problema del establecimiento, son aquellos que se relacionan con la creación del mecanismo regulatorio, e incluyen fuentes de apoyo u oposición a su establecimiento; así como los precedentes que éste establece y los costos de establecimiento, ejemplo: el costo de información para averiguar las preferencias de las partes reguladas.

Cambio: Los factores incluidos bajo el problema del cambio, consisten en factores relevantes, tanto para un cambio en la parte regulada que afecta o es afectada por la regulación, como para el cambio en la regulación que afecta o se ajusta a la parte regulada o al medio ambiente. Algunos ejemplos de los factores aquí mencionados incluyen, por un lado, la ocurrencia de innovación, investigación y desarrollo en la industria regulada, y por el otro, la flexibilidad en la aplicación y costo del cambio en, por ejemplo, las reglas y estándares administrativos.

Administración: Los factores incluidos dentro del problema de administración, consisten, en factores relacionados con el proceso e impacto estático de la regulación e incluyen: el costo del proceso, la coordinación y planeación dentro del proceso, la flexibilidad en el diseño de la regulación y el impacto diferencial en la regulación.

En tanto que función, se considera que la administración, incluye el proceso de decidir la naturaleza específica y la perspectiva de la restricción en la elección incluida en la regulación; la interpretación de la restricción bajo condiciones de riesgo o incertidumbre y el mantenimiento u operación de la restricción.

En términos del proceso de decisión, la administración puede incluir la creación, modificación y destrucción de criterios específicos de decisión y medios regulatorios. Las acciones regulatorias, en un caso específico, deben deducirse de la meta o mandato regulatorio básico más amplio. Por su parte, los objetivos instrumentales, deben deducirse de los generales y los básicos.

En términos de la interpretación de la restricción de elecciones, la administración contempla, generalmente, casos específicos como la adjudicación de reglas, que incluye su interpretación o los criterios existentes que rigen la decisión; de tal modo que su aplicación al caso específico, pueda seguirse directa y fácilmente, o bien, la adjudicación de casos, con respecto a las reglas o criterios existentes, de modo que se tomen las decisiones sobre las consecuencias de las reglas o criterios en cuestiones particulares.

Ejecución: Consiste en factores relacionados con los métodos y dificultades de la vigilancia; así como en las variables que afectan la posibilidad del cumplimiento de la restricción regulatoria de la elección.⁵

En el siguiente cuadro, se establecen las ventajas de los mecanismos incentivos y directivos, en donde las ventajas de uno se toman como desventaja del otro.

⁵Mitnick , págs. 31-33.

Cuadro 1.4 Mecanismos de Regulación (Incentivos vs. Directivos)

Ventajas de la directiva	Ventajas del incentivo	Categorías y funciones
X X	X	I. Factores de establecimiento A. Existencia de preferencias dadas de la parte regulada B. Costo de información para establecer la regulación (especialmente sobre preferencias) C. Coincidencia de la regulación con la preferencia de la parte regulada.
X	X X	II. Factores de cambio A. Cambio en la parte regulada que afecta o es afectada por la regulación 1. Cambio en las partes reguladas que afecta la regulación. a. Cambio en las preferencias de las partes reguladas. b. Adquisición de estatus semejante a norma de la regulación, con la legitimidad y apoyo colectivo consiguientes. 2. Cambio en la parte regulada es afectada por la regulación (por ejemplo innovación) B. Cambio en la regulación que afecta o ajusta a la parte regulada o al medio ambiente. 1. Flexibilidad en la aplicación de la regulación a. Factores de distribución (por ejemplo, descentralización) b. Nivel de factores de regulación (por ejemplo "afinación") c. Tasa de factores de impacto. 1) Tasa de acomodo en la parte regulada permitida 2) Efectividad en la crisis 2. Costo de cambio en la regulación.
X	X	III. Factores de administración A. Proceso de regulación 1. Costo del proceso a. Costo intrínseco de mecanismo (por ejemplo, valor de los incentivos) b. Costo de operar el mecanismo 2. Factores de coordinación y planeación a. Costo y viabilidad de la coordinación b. Predicción de los impactos 3. Flexibilidad en el diseño de la regulación a. Factores de disponibilidad/escasez relacionados con el empleo del mecanismo b. Aspectos de maleabilidad/divisibilidad B. Impacto de la regulación 1. Factores de redundancia (por ejemplo, el mismo comportamiento sin regulación; ineficiencia; efectos de sobre-recompensas) 2. Factores de elección (valor de libre elección) 3. Consideraciones de centralización/descentralización
X X X X X	X X X X X	IV. Factores de ejecución A. Métodos y dificultades en la política 1. Costos de ejecución 2. Costo de ampliación de la vigilancia B. Factores que afectan la posibilidad del cumplimiento 1. Historia de la oferta de la sanción de la regulación/saturación del receptor 2. Uso de coerción 3. Credibilidad de la oferta de la sanción (positiva o negativa) asociada con la regulación 4. Posibilidad de cumplimiento si el aparato de ejecución está ausente o es defectuoso a. Coincidencia de intereses b. Efectos del estatus semejante a la norma -por ejemplo, legitimidad, apoyo colectivo. 5. Posibilidad de cumplimiento bajo ciertas condiciones cambiantes.

Fuente: Mitnick, pág. 364-365.

II. Definición de Desregulación Económica

Antes de señalar una definición sobre desregulación, es necesario mencionar que, todo lo antes señalado respecto a la regulación, es también aplicable a la desregulación.

Ahora bien, una definición general de desregulación, puede ser la eliminación de una restricción en la elección de un sujeto. O sea, la desregulación desde el punto de vista económico, es la restauración del mercado, es decir, la eliminación de las restricciones impuestas por el gobierno sobre alguna actividad económica.

Se podría considerar a la desregulación, como una restauración a un control del mercado o como una eliminación de restricciones gubernamentales sobre la actividad económica; a la vez, que puede considerarse a la separación de una organización o agencia regulatoria, prescindiendo de un programa o eliminando algunas regulaciones específicas. La desregulación definida con respecto a factores que afectan cambios en la respuesta de la parte regulada a la regulación, incluye la reducción de la efectividad o cumplimiento esperado de un programa, ya sea por medios formales o informales.⁶

Los medios informales de desregulación, son frecuentemente planeados e incluyen efectos del ciclo vital y ejecución selectiva o no selectiva.

⁶Síntesis elaborada con base en Mitnick, págs. 443-444.

"Ciclo vital. Las teorías del ciclo vital de la evolución de las agencias suponen típicamente que, éstas, evolucionan de defensoras activas y flexibles de intereses de los consumidores o intereses públicos (las metas formales de la regulación), a través de varias etapas, a una senectud en donde los procedimientos se rigidifican y la agencia sirve pasivamente a los intereses de la industria sujeta a la regulación.

Ejecución-no ejecución. Algunas veces, debido a los costos asociados con mecanismos regulatorios que se alteran, la no ejecución puede ser una mejor alternativa que la desregulación. La no ejecución, después de todo, deja a la regulación formalmente en su lugar en caso de que se necesite, por ejemplo, en una crisis futura o en respuesta a necesidades temporales. Desde luego, la no ejecución puede tener una legalidad cuestionable y plantear problemas de equidad, de igual tratamiento ante la ley. Una forma de desregulación a través de la no ejecución puede tener lugar si se corta el apoyo presupuestal u otro a la unidad regulatoria, de modo que simplemente sea incapaz de ejecutar la regulación."⁷

"Si suponemos una administración organizativa de la regulación, se pueden identificar cuatro tipos de desregulación formal:

- a) Terminación catastrófica.- El programa o la agencia cesa en una cierta fecha sin una disminución gradual, es decir catastróficamente.**
- b) Reducción paulatina: con o sin guía.- Todas las funciones se preservan, al menos nominalmente, pero a niveles continuamente menores de actividad.**

⁷Mitnick, págs. 450-451.

La reducción paulatina puede guiarse de acuerdo con un plan establecido, o sin guía, tal vez administrado en respuesta a demandas externas del servicio que están decreciendo y que no pueden predecirse perfectamente.

c) Desmantelamiento.- Las funciones, actividades y/o subprogramas se abandonan uno a uno. Los subprogramas o actividades restantes pueden continuar al mismo nivel de esfuerzo, o reducirse o eliminarse en una fecha posterior por éste u otro medio.

d) Desintegración con transferencia de programas.- El programa o agencia se desintegra y las partes se transfieren a una agencia nueva o diferente, o se recombinan en una nueva forma con partes tomadas de otras agencias. Esto puede significar una eliminación de énfasis, un cambio en el énfasis o una pérdida neta de algunas funciones regulatorias después de la transferencia. También puede preceder a un nuevo énfasis en la regulación."⁸

Durante la instrumentación de un proceso de desregulación, surgen dificultades para su realización, como retrasos, desvíos o la franca oposición de los afectados debido a intereses creados. Estas dificultades, obligan a efectuar una redefinición de los alcances originales del proceso.

Cabe mencionar que, los opositores a los actos de desregulación fundan su actitud en los costos y beneficios marginales y/o indirectos, o en la ignorancia de los procesos regulatorios o desregulatorios.

⁸Resumen elaborado a partir de Mitnick, págs. 450-454.

En esas circunstancias, cuando estos costos y beneficios son difíciles de medir, las decisiones se toman en base a elementos a los que se le pueden dar valores concretos.

Desde el punto de vista tecnológico, un sector regulado altamente ineficiente en esta materia, casi no genera controversias, por tanto, no necesita vigilancia para el cumplimiento de la regulación.

El sector de la economía que goza de protección a través de medidas regulatorias, para evitar la desregulación, siempre pugnará para que las autoridades reconsideren su política regulatoria e intentarán su reconsideración, mediante negociación, alteraciones o debilitamiento de la propuesta, o en su caso, procurarán afectar de manera favorable la instrumentación de la desregulación.

III. Clasificación de las Teorías de la Regulación

Son cuatro las principales clasificaciones de estas teorías: 1) las del ciclo vital, 2) las del interés público, 3) la captura regulatoria, y 4) las de maximización de servicios.

A continuación, daré una breve descripción de cada una de estas clasificaciones.

1) Teorías del ciclo vital.- Las teorías del ciclo vital, tratan de establecer el cambio observado en las carreras de las organizaciones regulatorias. Sus propuestas afirman que ciertos elementos o grupos de elementos, dentro del sistema regulatorio, experimentan pasos característicos de evolución o "ciclos vitales". Estos elementos incluyen la agencia regulatoria, la industria regulada (particularmente los servicios) y la industria y la agencia tomadas juntas.

En seguida, presentaré las categorías que utilizan 3 renombrados autores, para identificar la evolución de la regulación de los servicios; categorías que a pesar de que no han sido desarrolladas plenamente por sus creadores, nos sirven para ilustrar las teorías del ciclo vital.

**Cuadro 1.5 Evolución de la regulación de servicios, de acuerdo con
Glasser, Farris y Sampson, y Shepherd**

Glasser (1957)	Farris y Sampson (1973)	Shepherd (1973-1975)
Época promocional: derecho consuetudinario estatutos franquicias y permisos (concesiones exclusivas) Época competitiva: franquicias exclusivas concesiones generales y permisos (libre ingreso) Época monopólica: comisión administrativa: ejecución de la competencia --- reconocimiento y regulación de monopolios Coordinación y plan- nación nacionales: comisión administrativa con políticas integradas hacia varias industrias relacionadas entre sí propiedad pública.	Etapa promocional: incentivos positivos como ventajas fiscales, concesiones de tierra y subsidios Etapa competitiva: franquicias en competencia establecidas para intentar controlar abusos Etapa monopólica: comisiones estatales regulatorias, intentaron controlar abusos y obtener beneficios del monopolio Etapa regional: investigación y publicidad comisiones regulatorias federales, competencia patrocinada federalmente, incluyendo la empresa privada. Etapa cooperativa: se cuestionan los controles restrictivos	Etapa I: patentes Etapa II: se busca regulación a través de comisiones para lograr un control del mercado, legitimar la industria, limitar grupos de interés Etapa III: defensa: mecanismos regulatorios protegen a empresas de nueva competencia y tecnologías la agencia regulatoria tiene fondos y talento inadecuados para realizar el proceso de revisión Etapa IV: nuevas competencias y nuevas tecnologías amenazan rebasar la situación regulada, resultados: retorno a la competencia propiedad pública sobrevivencia ampliada de regulación altamente no óptima

Fuente: Mitnick, pág. 62.

Otras teorías sobre los ciclos vitales de las agencias, explican los procesos de creación, declinación o reducción y terminación. Estas generalizaciones se aplican a las agencias regulatorias, así como a los servicios y otras organizaciones involucradas en el proceso regulatorio. Dos ejemplos de estas teorías son las de Marver Bernstein y Anthony Downs.

El ciclo vital de las comisiones regulatorias de Bernstein: Marver H. Bernstein (1955), ha argumentado que, si bien hay "elementos únicos" dentro de la experiencia de cada agencia, "la historia de las comisiones revela un patrón general de evolución más o menos característico en todas", con periodos generalmente semejantes de crecimiento, madurez y declinación.

La duración de los periodos puede variar según la comisión; algunos periodos pueden no darse, pero hay, no obstante, un ritmo de regulación que sugiere un estilo natural de vida.

El ciclo vital de las comisiones regulatorias de Bernstein (1955)⁹

Gestación:

- veinte años o más**
- estimulada por crisis**
- marcada por lucha de grupos**
- la regulación es una concesión**
- estatutos regulatorios obsoletos cuando se ejecutan**
- la regulación subraya consideraciones de corto plazo por encima de las consideraciones de largo plazo**

Juventud:

- como cruzada, agresiva dentro de un medio conflictivo**
- la agencia carece de experiencia**
- la agencia tiene objetivos vagos**
- se prueban poderes legales no probados, pero el proceso legal es incomprensible para el público**
- oposición experimentada y bien organizada de parte de la industria**
- pérdida de apoyo público y liderazgo político a medida que se retiran los grupos que presionaron a favor de la regulación; la industria regulada tiene éxito en recompensar a los reguladores y afectar actitudes**

⁹Mitnick, pág. 66.

Madurez:

- pasividad/apatía; se ajusta al conflicto que enfrenta
- la agencia carece de apoyo del público y del Congreso
- actúa como administrador más que como vigilante
- confía en precedentes y en la rutina
- mantiene buenas relaciones con la industria
- la mayor parte del tiempo se emplea en litigios
- profesionalismo provinciano
- se desarrolla una acumulación de casos
- se incrementa el rechazo a asignaciones de parte del Congreso y de la Oficina de Presupuestos
- "se vuelve un cautivo de los grupos regulados"

Vejez:

- debilidad
- los procedimientos se consagran
- "acuerdos de trabajo" con la industria para mantener el status quo
- "protector reconocido de la industria"
- el Congreso y la Oficina Presupuestal niegan fondos
- el personal declina en calidad; mala administración
- la agencia no puede ir a la par con los cambios sociales

Pero el escándalo / una emergencia / una crisis puede disparar un nuevo impulso para la regulación: el ciclo se repite.

El ciclo vital de las oficinas de Downs: Anthony Downs (1967, caps. 2, 13) ha desarrollado un modelo del ciclo vital de la oficina gubernamental que, con los debidos ajustes, puede aplicarse tanto a las formas departamentales como a las comisiones.

Entre los supuestos básicos de Downs, está el que afirma que los burócratas pueden considerarse como racionales, en el sentido de que actúan coherentemente con respecto a metas dadas y que de un componente importante del conjunto de sus metas (que también especifica), incluye un interés propio básico. En el enfoque de la elección racional, se explica el comportamiento como el resultado de individuos que persiguen sus metas racionalmente dentro de un ambiente caracterizado por satisfacciones de metas distribuidas diferencialmente. Downs, distingue luego, varios tipos de burócratas basado en diferencias de un interés propio puro y en motivaciones mezcladas. Estos tipos se utilizan para explicar eventos en el ciclo vital burocrático y, por implicación, en el regulatorio.

Algunas de las críticas que se le pueden hacer a los modelos de los ciclos vitales son¹⁰:

¹⁰Mitnick, págs. 69-92.

- Falta de apoyo empírico riguroso.
- Malas especificaciones en los modelos en general.
- Tratamiento relativamente unitario de las organizaciones.
- Dudas en cuanto al carácter correcto de la metáfora del ciclo vital, la regularidad de la etapa de surgimiento, la existencia de etapas, la naturaleza cíclica vs. naturaleza de evolución de flujo.
- Falta de consideración cuidadosa de evolución intraetapas.
- Especificación vaga de límites entre etapas.
- Falta de percepción de componentes del sistema regulatorio como abierto, subsistemas adaptativos en un sistema interdependiente.
- Falta de explicación de procesos de ingreso o influencia externa sobre el sistema, así como patrones de desarrollo de otros componentes del sistema, tales como grupos de interés.
- Falta de comprensión de la vasta variación y complejidad en las unidades de análisis y sistemas.

2) Teorías del interés público: Las teorías del "interés público" de la regulación, suponen que, ésta, se establece en gran medida en respuesta a objetivos relacionados con el interés público. A menos que uno suponga que el Estado o el público actúan misticamente por sí mismos al buscar la regulación, las teorías del interés público requieren, de hecho, que las partes que buscan la regulación sean agentes del interés público. Estos agentes pueden satisfacer su interés propio instrumentalmente a través de la búsqueda de los objetivos de interés público (por ejemplo, los políticos que defienden la regulación a favor de los consumidores para contribuir a una reelección), pero la teoría requiere que al menos algunas preferencias del interés público sean auténticas y terminales.¹¹

Por otra parte, esas dos nociones de reproducción y ruptura se enfrentan estérilmente, excluyéndose mutuamente, si el sistema se define como en las concepciones del equilibrio, es decir, como una red de relaciones entre agentes y actividades económicas que responden a relaciones específicas a priori.

Al intentar definir cuál es la regulación de un sistema en movimiento, se llega a otra concepción del sistema. Ello entraña la concepción de que, en las relaciones que constituyen el sistema, existe una jerarquía y no sólo una interdependencia funcional.

¹¹Mitnick , pág. 109.

Estas teorías sobre el "interés público" de la regulación que suponen que la regulación es una respuesta a objetivos de interés público, pueden ser vagas o indeterminadas, ya que las posiciones sobre interés público son bajas e indecisas. Siempre que existan agentes que crean y actúen a favor del interés público, será posible establecer regulaciones de este carácter, entendiendo como interés público, las razones fundamentales para la acción de las autoridades.

Las formas que adopta el interés público de la regulación son:

- a) Equilibrador.- Satisfacer los intereses que están en competencia.
- b) Negociador.- Que intereses particulares, sean parte de los que desean.
- c) Intercambio.- Que los particulares, presten un servicio costoso a cambio de beneficios privados.
- d) Metas nacionales.- Objetivos nacionales, son considerados superiores a los particulares.
- e) Paternalista.- El interés público se iguala con las preferencias de una persona, grupo u organización.

La regulación puede dejar de servir al interés público cuando: a) los reguladores se vuelven corruptos; b) los reguladores se vuelven incompetentes y c) los regulados logran cooptar a los reguladores.

La regulación nace como respuesta a los abusos y a las crisis coyunturales. Es importante señalar que, las industrias reguladas, originalmente se oponen a la normatividad, pero, con el tiempo, se convierten en sus defensores más fuertes. Podemos afirmar que por lo general, la regulación frena los avances tecnológicos y los modos competitivos de una industria.

La regulación con interés público, tiene muchas metas intermedias las cuales se encuentran jerarquizadas. Las metas regulatorias "intermedias", tienen como finalidad aplicar restricciones de elección de actividades del sector regulado. Las regulaciones intermedias, tienen como objeto aspectos de la actividad regulada y de los impactos externos de la actividad, con factores estáticos y dinámicos, los cuales quedan resumidos en la siguiente tabla:

Cuadro 1.6 Efectos de las Regulaciones Intermedias

		Actividad por sí misma	Actividad con el medio
Estático	Actuación/Desempeño	Aspectos de calidad del desempeño de la actividad	Aspectos de los impactos del desempeño de la actividad
		P.ej. eficiencia	P. ej. seguridad, equidad
Dinámico:	Sin cambio	Aspectos de existencia, mantenimiento y apoyo de la actividad	Aspectos de los impactos de apoyo a la actividad
	Cambios:	p.ej. estabilidad confiabilidad	
	Cambio	Aspectos de evolución y desarrollo de la actividad	Aspectos de los impactos de la evolución de actividad
		P.ej. innovación crecimiento	

Fuente: Mitnick, pág. 298.

Debemos tener claro que las regulaciones intermedias, no necesariamente son coherentes entre sí. De este modo, una regulación que se presenta como beneficio puede convertirse en "pérdida" cuando se evalúa con una meta distinta, intermedia y/o conflictiva. Sin embargo, no necesariamente prevalece la ambigüedad entre ellas.

3) Teoría de la captura regulatoria: Al desarrollar una predisposición para tomar decisiones y acciones consistentes con las preferencias de la industria regulada, los reguladores se vuelven agentes de la industria cuyo sentido se le denomina "captura".

La información juega un papel central dentro de la teoría. La complejidad de la tecnología industrial significa que la información necesaria para tomar las decisiones regulatorias también será compleja. Las preferencias perseguidas oportunistamente de la industria para asegurarse protección a sí misma, y la pericia que posee dentro de la compleja tecnología que emplea, conducen a una condición de "impacto por la información" entre la industria y la agencia regulatoria. La complejidad de la información misma (con la incertidumbre asociada, con la racionalidad limitada de las partes al ocuparse de tal información, y con la pericia potencial relativa de la industria del área), también puede contribuir al "impacto por la información".

Williamson (1975), usa el término "captura" para referirse a una condición en donde "las verdaderas circunstancias subyacentes relevantes a la transacción, o a un conjunto relacionado de transacciones, son del conocimiento de una o más partes, pero no pueden ser percibidas sin costo o mostradas por otros".

La condición puede ocurrir ya sea que cada una de las partes de la transacción tenga o no información idéntica, y puede resultar de un oportunismo (comportamiento estratégico en búsqueda del interés propio), una situación de negociación de cantidades pequeñas, incertidumbre y una racionalidad limitada.

Cuando la información es idéntica, el carácter incompleto de la información y/o la decepción por oportunismo, puede conducir a un impacto por la información . Cuando la información se posee asimétricamente, puede haber "altos costos para obtener la paridad de la información".

El oportunismo de la industria también puede conducir a un control de parte de la industria de las recompensas de los reguladores, como satisfacción del *status* o prestigio, conveniencia, amistad y metas de trabajos futuros. Desde luego, la industria debe poseer suficientes recursos que habrán de dedicarse a cabildeos y/u otros contactos personales y, en el caso de recompensas de trabajos futuros, poseer trabajos atractivos para los reguladores una vez que dejen la agencia.

La pericia especializada de los reguladores en el área regulada puede funcionar en contra de la condición del impacto de la información y en contra del control de la industria de la información requerida para la regulación. Ello se debe a qué hasta cierto punto puede oponerse a la pericia interpretativa de la industria y a los problemas planteados por la complejidad de la información sobre la industria, necesaria para la regulación. Pero es probable que la industria conserve las ventajas en el área de "pericia" de oferta de la información corriente en operación dentro de la industria.

Y el oportunismo de la industria con una posible explotación de la relación de negociación entre agencia e industria sobre cantidades pequeñas, la racionalidad limitada y la incertidumbre restante, todavía pueden promover el impacto de la información. El impacto de la información y la complejidad de la información, desde luego pueden conducir a que la industria controle la información requerida para la regulación.

El control de la información de parte de la industria, necesario para la regulación puede permitir, a la misma, una medida de control sobre las recompensas a los reguladores en áreas tales como amistad y sobrevivencia. Al hacer "favores" a los reguladores y satisfacer las necesidades de trabajo diario a través del abastecimiento de información, la industria puede aliviar la carga de trabajo de los reguladores (es decir, incrementar su nivel de "conveniencia") y, al mismo tiempo, crear amistades entre los miembros de la industria y el personal de la agencia. El control de la industria sobre la información que necesitan los reguladores, puede conducir a percepciones compartidas entre el regulador y la industria, de los problemas de ésta, y sus soluciones apropiadas. Desde luego, la información puede proporcionarse selectivamente a los reguladores o distorsionarse con un sesgo hacia la industria. A través del control de la información, la industria puede lograr cooptar a los reguladores, al lograr que, éstos, perciban la tarea regulatoria a través de un marco de información del trabajo y una orientación proporcionada por la industria.

El control de la industria sobre las recompensas a los reguladores y las percepciones compartidas de éstos, con una industria con problemas regulatorios, se asocia con la predisposición del regulador para tomar decisiones y acciones, consistentes en la preferencia de la industria. Estas predisposiciones se asocian con acciones que favorecen a la industria, es decir, la "captura".¹²

En síntesis, la "captura" de los reguladores, significa que, éstos, acaban sirviendo a los intereses de la industria regulada y no a los intereses de los consumidores.

¹²Resumen de la teoría parcial de la captura regulatoria de Mitnick, págs. 224-229.

4) Teorías de maximización de servicios¹³.- La regulación, puede considerarse como el resultado de elecciones racionales de parte de funcionarios públicos para maximizar los servicios; es decir, para la satisfacción de sus preferencias, bajo limitaciones variables y con oportunidades variables de recompensas. Los modelos suponen que hay un solo tipo de personas clave que toma decisiones, mismas que son determinantes y efectivas.

En este enfoque, las organizaciones regulatorias dejan de ser estructuras complejas en donde individuos con diversas habilidades y preferencias practican diversas profesiones, desempeñan diversas tareas con diversas tecnologías, interactúan en diversos canales formales e informales y reciben diversos estímulos de organizaciones externas, etc. Se ha dicho que, usualmente, es el resultado de una decisión o negociación, mas no el resultado de un comportamiento colectivo.

La anterior, es una crítica importante la cual sólo se puede demostrar a través de pruebas empíricas, mismas que no siempre son fehacientes.

De esta forma, el enfoque de la maximización de servicios de quien toma las decisiones claves ha mostrado dos variantes. Una de estas rutas ha sido enfocar a un tipo peculiar que es quien toma las decisiones claves, para construir un modelo alrededor de él. El otro camino, ha sido el de observar las relaciones y comportamientos característicos que existen dentro de la regulación; es decir, enfocar las actividades en las que participa quien toma las decisiones claves. A la primera variante se le denomina "decisión focal" y a la segunda "enfoque conductual".

¹³Mitnick, págs.137-160.

BIBLIOGRAFÍA

- 1) AGLIETA, Michael. Regulación y crisis del capitalismo. La experiencia de los Estados Unidos. Tx. Juan Bueno, México, Siglo XXI editores, 1979.
- 2) AYALA ESPINO, José. Una introducción al neoinstitucionalismo económico. UNAM, 1994. (Trabajo elaborado para el manual de políticas macroeconómicas y políticas agrícolas).
- 3) AYALA ESPINO, José. Límites del Estado. Límites del Mercado. INAP, México, 1992.
- 4) BERG, Sanford V. y Tschirhort Jhon. Natural monopoly regulation. Cambridge University Press, 1988.
- 5) CIBOTTI, Ricardo. Un enfoque de la planificación del sector público. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Santiago, Chile, enero de 1965. [preliminar]
- 6) CUSHMAN, Robert. The independent regulatory commissions. Nueva York: Oxford University Press, 1941; reimpresso por Octagon Books, 1972.
- 7) D.P. PEGRUM. Public Regulations of Business. R.D. Irwin, Inc; Homewood, Illinois, 1959.
- 8) EATWELL, John, Milgrate, Murray, Newman, Peter K. The new palgrave: a dictionary of economics. vol. 4, The Macmillan Press limited, London, 1987.
- 9) KATS, Claudio. Crítica a la teoría de la regulación. Investigación económica 201, Jul-sep. 1992. pp. 301-331.
- 10) LARA, José M. Economía planeta. Ed. Planeta, Barcelona, España, 1980.

11) MITNICK, Barry. La economía política de la regulación. Tx. Adriana Sandoval. México. F.C.E. 1989.

12) OECD. Regulatory reform, privatisation and competition policy. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 1992.

13) PÉREZ Arata, Miguel A. (comp.). Teoría de incentivos y sus aplicaciones: regulación de empresas y subastas. Lecturas de El Trimestre Económico 76, F.C.E., 1993.

14) PORTER, Michael. Estrategia competitiva. CECSA, México, 1980.

15) SAMUELSON, Paul A. Economía. McGraw-Hill Interamericana; Madrid; México, 1993.

16) SHEILA B. Kamerman y Alfred J. Kanhn (comp.). La Privatización y el Estado Benefactor. México, F.C.E., 1993.

17) SHERMAN, Roger. The regulation of monopoly. Cambridge, University Press, 1989.

18) STIGLER, Theory of economic regulation. Harvard University Press, 1965.

19) STIGLITZ, Joseph E. La economía del Sector Público. Tx. María Esther R; España, Antoni Bosch, Sept. 1988.

20) STIGLITZ, Joseph E. Economía. Tx. Rabasco Espariz, María. Ariel; Barcelona, 1993.

21) TAMAMES, Ramón. Diccionario. Alianza, Madrid, 1988.

22) VIDEGARAY Caso, Luis. Fallas del mercado, regulación e incentivos: el caso de la privatización de los puertos mexicanos. México, ITAM, 1994, (tesis para título de licenciatura). [Premio BANAMEX de Economía, 1995].

23) VICKERS John y Yarrow G. Un análisis económico de la privatización. México, F.C.E., 1991.

CAPÍTULO II

EL TRANSPORTE EN MÉXICO DESDE LA PERSPECTIVA TEÓRICA DE LA REGULACIÓN

I. Transporte: Definición e Importancia Económica¹

Una definición formal de transporte, lo identifica como un **proceso tecnológico, económico y social, cuya función es trasladar personas y cosas de un lugar a otro a través del espacio (físico)**. Se dice que es un proceso, porque consta de una serie de actividades que se repiten constantemente, por ejemplo: cargar, desplazarse, descargar, volver a cargar, etc. Es tecnológico, porque involucra el uso de diversos conocimientos técnicos con fines productivos y, es económico y social, porque representa una condición indispensable para el desarrollo de las actividades productivas y de interrelación social.

Podemos decir que, dentro de la economía, el sector transporte, es el **conjunto de instituciones, personas, recursos y servicios que participan de manera directa en la realización de un servicio que consiste en trasladar personas y bienes. Por su parte, la oferta de este servicio, tiene su natural contrapartida en la demanda que de él presentan los demás sectores de la economía.**

¹Apartado basado principalmente en tres autores:

-Bonavia Michael, Robert. "Economía de los transportes". págs. 10-15.
-Islas Rivera, Victor. "Estructura y Desarrollo del sector transporte", págs. 7-20.
-Fuentes Delgado, Rubén. "Economía del transporte por automotor", págs. 38-50.
La bibliografía completa se da al final del capítulo.

Por esas razones, el sistema de transporte constituye un elemento insustituible para el sano desarrollo de una economía, aunque, por otra parte, también puede ocasionar serias dificultades en ella, incluso, puede llegar a ser una barrera para el desarrollo del país; o bien, representar una carga para la economía de las personas y las empresas cuando es ineficiente. Cabe señalar, que existe dificultad en precisar si el sector transporte dentro de una economía es, o no, eficiente, y en qué medida. Sin embargo, no debe descuidarse su estudio, ya que esto nos permitirá conocer las condiciones adecuadas para el diseño de una política nacional que ofrezca mantener la eficiencia o corregir, en su caso, la ineficiencia.

En esas circunstancias, podemos afirmar que el transporte de bienes y personas representa, para la economía de cualquier país, lo que el sistema circulatorio para el cuerpo humano.

El problema del transporte es tratado dentro del cuerpo general de los fenómenos económicos desde dos puntos de vista teóricos. Ambos, a pesar de sus diferentes razonamientos, coinciden en afirmar que la función del transporte es llevar mercancías desde donde su utilidad es relativamente baja, a los lugares donde es relativamente alta. Estos dos enfoques determinan la cuestión relativa a que si el transporte se considera como la actividad que produce nuevas utilidades; es decir, nuevos servicios o bien provocan la desaparición de las desutilidades impuestas por la distancia.

Veamos lo que al respecto, nos dice cada uno de estos enfoques²:

²Tomados de la clase denominada "Economía del Transporte", impartida el 6/V/96, por un estudiante y supervisada por el Profr. Julio Cervantes. Facultad de Economía. UNAM.

Primera posición: todos los bienes económicos tienen valor. En cambio, los bienes libres tienen un alto grado de utilidad y no poseen ningún valor. Nada más útil que el aire y sin embargo, no tiene ningún valor. Generalmente sucede que los bienes que sirven para satisfacer determinadas necesidades son escasos o, al menos, relativamente abundantes en algunos lugares y escasos en otros. De lo anterior, se desprende que la utilidad marginal de ellos está en razón directa de su escasez y además, que la utilidad relaciona a los bienes y a las necesidades de una manera general y abstracta. En cambio, el valor, tiene una relación más estrecha; misma que se establece entre un bien cuantitativa y cualitativamente definido como necesario.

Se expresa lo anterior, porque cuando un bien tiene gran utilidad y además es escaso tendrá, en consecuencia, un gran valor. Es decir, el valor de un bien está en función directa con la utilidad marginal y en razón inversa de su abundancia. Es así como el transporte de los bienes, tenderá, en consecuencia, a dar a estos valores plena utilidad, al hacerlos llegar a quienes habrán de consumirlos.

El transporte de materias primas y combustibles, hacia las plantas productoras y la movilización de los productos hacia los centros de consumo, es tan importante para la industria, como lo es cualquier etapa del proceso productivo. Aquí se pone de relieve que, la insuficiencia o carencia de los medios de transporte, así como de su infraestructura, puede obstaculizar seriamente y hasta impedir el proceso de producción.

Planteado el problema, nos damos cuenta que no podemos hacer una distinción clara entre transporte y producción, ya que ambos, se encuentran íntimamente ligados entre sí, pues, como se ha dicho, mediante el transporte, es posible elevar la utilidad marginal de un artículo al ponerlo en condiciones de satisfacer una necesidad concreta.

La función del transporte automotor, se puede describir como produciendo nuevas utilidades de situación, nuevos servicios, o como destruyendo o haciendo desaparecer las dificultades que la distancia impone para que una mercancía satisfaga una necesidad.

Segunda posición: Es evidente que la diferente localización de los recursos naturales y las concentraciones de la población, determinan, entre otras cosas, que las mercancías se produzcan en lugares distintos de donde habrán de consumirse directamente o transformarse en artículos elaborados aptos para satisfacer necesidades específicas. Ahora bien, el proceso productivo de una mercancía, no termina en el momento en que se obtuvo o transformó en artículo elaborado, sino incluye también, el trabajo de transportarla del lugar donde se obtuvo, al lugar donde se transformó o consumió directamente.

Objetivamente, la ciencia económica es la que estudia, tanto las leyes que regulan la producción, como las del intercambio de los medios materiales, necesarios para la existencia de la sociedad humana. Así pues, esta ciencia, establece que para lograr el desenvolvimiento integral de un país, es necesaria la circulación adecuada y racional de sus productos.

De aquí que los sistemas de comunicación tengan determinada reciprocidad, misma que existe entre el régimen económico y la vida social, en la organización del trabajo y en la circulación y distribución de los productos.

En términos generales, el principio de la necesidad de transporte es único. Esta necesidad, que es siempre el desplazamiento de un objeto o de una persona, de un lugar a otro. Desde luego, las formas en que se presenta esta necesidad, aunque sea la misma, es muy variada, por consiguiente, también lo son los medios de satisfacción, los cuales requieren de técnicas particulares para cada caso. Empero, en todos y cada uno de los casos, cada medio de transporte tiene su propia finalidad; propósito que en un sistema ideal se complementa y coordina.

De tal manera que, toda organización económica necesita de una multiplicidad de medios de transporte para satisfacer un gran número de necesidades, en virtud de que transporte y necesidades, están íntimamente relacionados en cuanto a su función de utilidad. Es precisamente esta situación de estrecha dependencia del objeto y el instrumento, donde reside el permanente problema del transporte.

Debido a esto, una de las grandes preocupaciones de los gobiernos actuales, entre ellos el de México³, ha sido la de resolver el problema del transporte, sobre todo porque este sector es relevante en las actividades económicas del hombre.

En virtud de que, la función del transporte es llevar mercancías desde aquellos puntos en los cuales su utilidad marginal es relativamente baja, a aquellos otros en los cuales es relativamente alta, debemos decir que este proceso se halla también entrelazado, con el de las alteraciones materiales, ya que la utilidad final de cualquier mercancía puede considerarse como compuesta de "capas" de diferentes utilidades: de forma, de situación y de momento.

Existen muchos obstáculos, tanto del lado de la demanda como de la oferta. Esto impide que una corriente determinada de recursos produzca el máximo de satisfacción, debido a que uno de los mayores problemas es su separación material. Resolviendo esta cuestión, se logrará que una corriente determinada de recursos produzca mayores resultados.

³En el Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes 1995-2000, publicado por el Gobierno de México, se plantean los siguientes objetivos generales:

- Conservar, modernizar y ampliar la infraestructura del transporte y las comunicaciones, a fin de impulsar el crecimiento económico; la integración regional; y el desarrollo social.
- Mejorar la calidad, acceso, eficiencia y cobertura de los servicios de transporte y comunicación, con el propósito de apoyar la competitividad y productividad de la economía.
- Contar con la infraestructura y los servicios de transporte y comunicaciones, con niveles de seguridad suficientes que permitan el tránsito de personas y bienes, a través de las vías generales de comunicación, con tranquilidad y confianza.

Claro está que ciertas formas de transporte, no son simplemente una aportación a la utilidad final de alguna otra cosa, sino que son, en sí mismas, un "servicio al consumidor". Una buena parte del transporte de pasajeros cae dentro de esta definición, puesto que muchos de los viajes emprendidos por los usuarios en relación con los negocios, son inherentes a la producción.

Lo que pretendo es dejar plenamente establecido que los servicios prestados por el transporte, constituyen una parte vital de la corriente de utilidades que comprende el sistema económico del país.

Podemos considerar que, el transporte, es semejante a otros servicios para los cuales la demanda es muy alta, si bien su demanda directa es escasa o no existe; por ejemplo: la justicia, la policía o la defensa nacional. Los casos señalados, nos indican que la satisfacción de las necesidades elementales del individuo, depende en último término, del abastecimiento de servicios para los cuales el hombre tiene poca demanda consciente. No obstante, la demanda colectiva es lo bastante intensa para asegurar el suministro a expensas de la comunidad.

En determinados aspectos del transporte (por ejemplo, la construcción de carreteras con el producto de los impuestos), la comunidad salva la distancia entre la oferta y la demanda, mediante una participación especial que no toma en cuenta el criterio del "precio impuesto por la demanda efectiva", que es, el árbitro ordinario de la actividad económica, ya que la actuación normal del sistema basado en el precio, dejaría a la demanda insatisfecha.

No obstante, la posición especial que ocupa el transporte en la producción de bienestar para la comunidad, puede, algunas veces, inducir al Estado a satisfacer esta demanda latente a expensas del público.

Con el advenimiento del transporte motorizado como prestatarios de servicios públicos de pasaje y carga, se modificaron en forma substancial las características del mercado de transportes. Este medio de transporte reúne determinadas ventajas sobre el ferrocarril, tales como: mejor organización y concentración, posibilidad del transporte individual; flexibilidad, que le permite mayor radio de acción que el ferrocarril, el cual solo puede proporcionar servicio a determinados puntos situados de terminal a terminal. Los transportes automotores, pueden desplazarse libremente hacia otras zonas en busca de usuarios cuando la ruta que cubren les es incosteable.

Una ventaja adicional del automotor, es que puede ser abordado o mantenerse estacionado, o bien cargado y descargado, en cualquier sitio. Además, puede desviarse de la ruta en cualquier momento. Sin embargo, debo reconocer, que resulta más económico el ferrocarril que el autotransporte, siempre y cuando la mercancía sea pesada y tenga que recorrer grandes distancias. Sólo que en México, los ferrocarriles se han descuidado mucho, por lo que actualmente, también esta sufriendo grandes cambios en su regulación; pero eso sería tema de otra tesis; por lo pronto, sólo diré que en las últimas tres décadas, se le ha dado más importancia en México, al transporte por carretera, quizá porque las instalaciones para operar sus servicios, en comparación con el ferrocarril, requieren relativamente de una menor inversión.

Prueba de lo anterior, es que hasta 1985, la red carretera era 8 veces más grande que la red férrea. Hasta 1990, mientras la red carretera crecía, la red ferroviaria se encontraba estancada desde hace cincuenta años.

II. Perfil básico de México⁴

En este apartado, se presenta una breve descripción de México, en lo que concierne a sus características geográficas, demográficas y socioeconómicas, por ser elementos fundamentales para el estudio de la situación actual y futura del transporte carretero nacional.

Características geográficas

Situado entre los océanos Pacífico y Atlántico, el territorio de México abarca casi dos millones de Kilómetros cuadrados. El país, limita al norte, con los Estados Unidos de América, con el que comparte una frontera de 3, 107 kilómetros y al sureste limita con Guatemala y Belice, a lo largo de 1,122 kilómetros. México cuenta con casi 10,000 kilómetros de litorales (ver mapa 1).

La fisonomía del territorio nacional comprende llanuras costeras, sierras y altiplanicies; estas últimas, ocupan el 75% de la extensión total del territorio y tiene una altitud media de 2,000 metros sobre el nivel del mar. En consecuencia, México tiene cuatro diferentes tipos de climas, que van del muy cálido al semifrío, y del húmedo, al seco o árido, con temperaturas anuales que oscilan, en la mayor parte del territorio, entre 10 y 25 C.

⁴Los datos manejados tienen como fuente:

INEGI, Censo 1990.

INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México; México Data Bank; Banco de México. 1995.

Banco de México, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico; Economic Surveys. 1992.

MAPA 1. Localización geográfica y principales ciudades de México.



Características demográficas

Con aproximadamente 91 millones de habitantes, México es el **decimoprimer** país más poblado del mundo. Su población, creció a un ritmo del 3.3 % anual en los años setenta, sin embargo, esta tasa de crecimiento ha disminuido a 2 % anual desde principios de los noventa, por lo que se espera que el país llegue a tener alrededor de 100 millones de habitantes en el año 2000. México, es un país de población eminentemente joven, ya que casi el 40% de sus habitantes tiene menos de 15 años, y el 80 % menos de 40. Consecuentemente, la población económicamente activa es de sólo 25 millones de habitantes (29.6 % del total) pero se incrementa en cerca de 500 mil personas por año.

La dinámica poblacional, aunada a la económica, ha provocado que las ciudades medias, con poblaciones de entre 100 mil y un millón de habitantes, hayan crecido con rapidez. Así, tenemos que, de 48 ciudades de este tamaño que había en 1980, para 1995, el país contaba ya con 57.

Características socioeconómicas

México es una República Federal, formada por 31 estados y un Distrito Federal. La capital de la República es la Ciudad de México, que históricamente, ha sido el centro político, económico, comercial, financiero y cultural más importante del país. Le siguen en importancia las ciudades de Monterrey y Guadalajara, capitales de los estados de Nuevo León y Jalisco, respectivamente. La ciudad de Monterrey, se distingue por su gran desarrollo industrial y comercial. Guadalajara, se caracteriza por su variada industria e intensa actividad agrícola comercial.

A lo largo de la frontera norte, la industria maquiladora se ha desarrollado con vigor, sobre todo en Tijuana, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo y Matamoros. En la costa del Golfo de México, destaca la actividad petrolera, principalmente en las ciudades de Tampico, Coatzacoalcos, Poza Rica y Ciudad del Carmen. En esta zona, también es importante la pesca y la agricultura.

En la costa del Pacífico, destacan las actividades turísticas, agrícolas, pesqueras y forestales. En el centro del país, sobresale la agricultura y la ganadería. En otras ciudades como: León, Torreón, Saltillo, Querétaro, Aguascalientes y San Luis Potosí, se han desarrollado importantes zonas industriales.

A manera de ilustración, mencionaré las siguientes características de producción y empleo:

- **La industrialización y la migración del campo hacia las ciudades se han concentrado en tres estados (Monterrey, Guadalajara, México) y el Distrito Federal, que generan el 50 % del PIB y el 39 % del empleo.**
- **Los sectores de agricultura y servicios, ocupan al 54.5 % de la PEA del país y sólo generan el 24.4 % del PIB. En cambio, la manufactura, el comercio y los servicios financieros, con sólo el 28 % de la PEA, originan el 59 % del PIB.**

III. Postura del Gobierno Federal

Debido a que nuestro sistema político está fundado en la democracia, todos los actos de gobierno están encaminados a procurar el bienestar de los integrantes de la sociedad. De esta forma se justifica la intervención del Estado en la economía, sobre todo si consideramos que las decisiones gubernamentales son las que marcan el rumbo del desarrollo nacional.

Expuesto lo anterior, mencionaré en el presente apartado, cómo fue la intervención del gobierno en el proceso que llevó a la desregulación económica durante el período de 1988 a 1995.

El Estado Dentro del Contexto Económico

Cuando a partir de 1821, surgió México a la vida independiente, se inició la lucha entre las corrientes liberal y conservadora por establecer el modelo económico que habría de adoptar nuestro naciente país para dar principio a su desarrollo económico. El liberal José María Luis Mora, proponía, que se adoptara el sistema de libre comercio. Por su parte, el conservador Lucas Alamán⁵, estaba a favor de la intervención del gobierno en la economía, ya fuera en forma directa o indirecta.

Esta pugna ideológica por el control de la economía del país, fue larga y sangrienta, y terminó hasta 1867, año en que los liberales encabezados por Benito Juárez, triunfan sobre el imperio de Maximiliano.

⁵Estas personas formaron parte del pensamiento económico durante el siglo XIX y tiene que ver con el enfoque doctrinario y pragmático posterior a 1821 manejado ampliamente por el historiador Hale Charles en su libro "El liberalismo mexicano en la época de Mora 1821-1853".

Podemos decir que con el triunfo de los liberales, se inició el crecimiento económico de México. Este crecimiento se hizo notorio durante los cerca de 32 años de gobierno de Porfirio Díaz⁶, quién gobernó inspirado en el lema de la filosofía positivista de moda en aquél tiempo: "Orden y Progreso". De tal modo que durante el Porfirismo hubo estabilidad en el país, y surgió un Estado mexicano fuerte y eficaz. Sin embargo, el progreso nacional se vio interrumpido en la primera década del presente siglo, por las fuertes contradicciones internas surgidas entre la burguesía capitalina y la rural; pugna, que desembocó en el movimiento armado de 1910.

De 1911 a 1929, el país se vio envuelto nuevamente en la luchas internas por el poder. Después, el país vivió 5 años de calma relativa. En 1934, asume a la presidencia de la República Lázaro Cárdenas del Río, quien contando con un Plan de Desarrollo Sexenal y con la plena aceptación social, pudo establecer la interconexión político-socioeconómica del país; consecuentemente, el Estado mexicano contó ya con un poder regulatorio real.

Posteriormente, en la década de los cincuentas, México inició un periodo de gran estabilidad económica que se prolongó durante 20 años. El país se industrializó en un contexto económico protegido por barreras comerciales.

⁶El primer periodo de gobierno de Porfirio Díaz fue de 1877 a 1880. Volvió a asumir la Presidencia en el mismo año de 1880 y dejó el poder en 1911. Durante su gobierno hubo siempre crecimiento a excepción de las crisis registradas durante 1906-1907.

Este desarrollo estuvo sustentado a lo largo de la década de los setentas, en las exportaciones petroleras; después, la estrategia económica se orientó a incrementar el gasto público y, por tanto, la participación del Estado en la vida económica del país.

Es importante señalar que la crisis petrolera de fines de los setentas, provocó una baja en el crecimiento del producto nacional e hizo aflorar una serie de problemas; mismos que al acumularse, originaron la crisis económica de los ochenta, caracterizada principalmente, por los altos niveles de endeudamiento interno y externo; por la reducción en los niveles de ingreso y las fuertes restricciones al gasto y en general, de la inversión pública en lo que concierne principalmente a infraestructura. En esas condiciones, fue hasta 1985 cuando se inició un cambio estructural en la economía para reducir el déficit público y la inflación. Con esto, se pretendió atraer a inversionistas privados, tanto nacionales como extranjeros. Estos cambios pueden agruparse en cuatro áreas:

- 1) Saneamiento de las finanzas públicas.**
- 2) Marco económico de apertura.**
- 3) Privatización de empresas no estratégicas.**
- 4) Desregulación de sectores clave.**

Saneamiento de las finanzas públicas

El gobierno carecía de recursos de inversión necesarios para efectuar, por sí mismo, la tarea de revitalizar la economía. En consecuencia, para abrir espacios a las inversiones privada, nacional y extranjera, el gobierno decidió transformar la estrategia económica prevaleciente, lo cual vendría a complementar al sector público. Un elemento fundamental, consistió en estabilizar la economía nacional a través del saneamiento de las finanzas públicas, abrirla hacia el exterior e iniciar la concertación de tratados comerciales orientados a estimular las exportaciones de México.

Con la redefinición de su estrategia económica, el sector público redujo sustancialmente su déficit financiero del 16.1 por ciento del PIB en 1986 a un superávit de 0.5 por ciento en 1992⁷. Para lograr esto, se instrumentó una reforma fiscal con un claro enfoque, tanto en los ingresos, como en los egresos. En lo relativo a los ingresos, se logró aumentar la base gravable, se incrementó el universo de contribuyentes, se redujeron las tasas impositivas de 55 a 35 por ciento y se incrementó la recaudación a través de una administración y supervisión más eficaces. Asimismo, se consiguió llevar a cabo una renegociación exitosa de la deuda externa y una reducción de la deuda interna, la cual se financió en parte, con los ingresos obtenidos por la venta de empresas paraestatales. De esta forma, bajo el sistema de libre mercado, el gobierno se convirtió en observador de la actividad económica.

⁷Fuente: IV Informe de Gobierno 1987-1992.

Marco económico de apertura

El modelo de desarrollo estabilizador de la década de los sesenta permitió que México creciera bajo tasas promedio del 6 por ciento anual y con inflación y déficit del sector público bajos, pero con altas tasas reales de interés. Este modelo estaba apoyado en la sustitución de importaciones. Consecuentemente, tanto México como el contexto comercial internacional cambiaron, motivo por el cual, el nuevo modelo económico nacional reconoció al sector externo como motor de la economía, buscando integrar a México a los mercados internacionales de bienes y servicios lo que transformó la economía hacia un sistema comercial abierto.

Es por lo anterior que se firmó el tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, con miras a mejorar las condiciones de acceso a los mercados de ambos países. Con dicho tratado México persigue: eliminar todas las barreras no arancelarias que representan un obstáculo a nuestras exportaciones, establecer un mecanismo justo de resolución de controversias, establecer reglas que garanticen el acceso permanente de los productos mexicanos al mercado norteamericano y atraer la inversión extranjera de todos los países.

Privatización de empresas públicas no estratégicas

Otro elemento decisivo de la estrategia económica, consistió en la desincorporación de empresas del sector público, ya sea por venta, liquidación, fusión o transferencia a los Estados de la República o a diversos sectores sociales. Esta venta, además de proporcionarle un considerable ingreso al Gobierno, permitió eliminar las inversiones y los subsidios onerosos. Entre las empresas que se vendieron destacan, por su estructura, la de Teléfonos de México (Telmex) y los bancos comerciales, lo cual permitió que el gobierno federal obtuviera ingresos por más de 15 mil millones de dólares.

Por otra parte, la privatización de empresas públicas exigió el establecimiento de un nuevo marco regulatorio que definiera expectativas claras a los compradores. Por ejemplo, en el caso de Telmex, se fijaron reglas para los distintos tipos de negocios, como larga distancia, servicio local y telefonía celular. En el caso de la banca comercial, se definieron esquemas de participación accionaria que pulverizan el capital y evitan relaciones inconvenientes entre negocios financieros y negocios industriales, con reglas similares a las que aplican los países con sistemas financieros más desarrollados.

Desregulación* de sectores estratégicos

El esquema de sustitución de importaciones incluía medidas proteccionistas que incidieron en sectores altamente concentrados, muchos de ellos con bajos niveles de eficiencia. Durante el período salinista, la competencia producto de la apertura económica, provocó que algunas empresas cerraran sus negocios y, que otras, buscaran reconvertirse dentro del mismo sector o de algún otro en el cual tuvieran la capacidad de ser eficientes y competitivas. Podemos decir que la política económica anterior a la devaluación de 1994, tendió a fomentar la competencia al igualar los precios y las utilidades de los productores nacionales con los de los principales socios comerciales.

En síntesis, el cambio estructural de la economía mexicana incluyó reformas profundas orientadas a eliminar distorsiones que afectaban la canalización eficiente de recursos para crear reglas más adecuadas que permitieran la operación de los mercados; así como la eliminación de barreras que limitaban la movilidad y el flujo de recursos a importantes sectores, como el agrícola. Estas reformas, a su vez, propiciaron la redefinición del papel del gobierno en la economía, que dejó de ser el controlador y el principal participante en la actividad económica del país, para convertirse únicamente, en generador de las condiciones necesarias para que las fuerzas del mercado actúen bajo una serie de reglas claras.

*La estructura del marco regulatorio cuenta, en primer lugar, con legislaciones federales, como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Inversión Extranjera, y la Ley de Obras Públicas.

En segundo lugar, el marco regulatorio se compone de leyes federales específicas para cada sistema que además tienen su reglamentación propia.

Es así como el nuevo marco estratégico para las actividades económicas buscó inducir al sector privado para que tomara el liderazgo en áreas de inversión, incluyendo las de infraestructura, la cual tradicionalmente estuvo en manos del sector público.

IV. Infraestructura en México del Autotransporte de Carga y Pasajeros

Quizá, el punto de arranque más importante de la nueva estrategia económica del país, expuesta en el apartado anterior, se ubique en 1989, año en que el Estado mexicano, adoptó una serie de medidas económicas importantes en relación al sector comunicaciones y transportes; medidas, que fueron aplicadas para mejorar su desempeño y adaptar su estructura a la nueva realidad de la economía mexicana. En particular, se pretende con estas reformas, lograr que el sector del transporte, mejore su articulación con una economía abierta en la que la responsabilidad del Estado regulador, sea menor. Sin embargo, para que un sistema de transportes pueda funcionar de manera eficiente, es necesario mejorar la infraestructura existente, ya que sin buenas carreteras, los automotores no pueden circular adecuadamente. Lo mismo pasa con las aviones que no pueden despegar, menos aterrizar, si no cuentan con una pista en buenas condiciones. Así mismo, las vías férreas en mal estado, impiden el desplazamiento de los trenes.

Por lo anterior, en este subtema, se proporciona un panorama general de la infraestructura básica del transporte carretero en México de los últimos años⁹, ya que como se dijo en la introducción, debido a lo extenso del sector transportes, tan sólo haré el análisis de la desregulación del autotransporte federal de carga y pasajeros.

⁹Datos actualizados hasta 1994.

Carreteras

La carretera moderna, vía indispensable para el desarrollo de los actuales sistemas de autotransporte, es producto de una incesante evolución que abarca siglos. Por ejemplo, los romanos tenían dos tipos de carreteras: las pretorianas y las consulares. Las primeras, se destinaban a fines militares y estaban bajo la autoridad de los pretores o de los jefes militares. En cuanto a las carreteras consulares, eran de uso general y facilitaban las comunicaciones en el territorio romano, con finalidades esencialmente comerciales.

Cabe agregar que las carreteras consulares, eran de tres clases: la *stratae viae*, que era camino pavimentado con piedras pequeñas y arena; la vía *silice stratae*, pavimentada con pedazos de pedernal y la vía *saxo et lapide quadrato stratae*, que se pavimentaba con piedras cuadradas alineadas en forma regular.

La construcción y mantenimiento de las carreteras consulares eran subvencionadas principalmente, con fondos procedentes de las contribuciones que pagaban los dueños de las tierras colindantes a los caminos. El "*teloneum*" fue un derecho fiscal que gravaba en forma considerable el tránsito; el cual se destinaba principalmente para la conservación y reparación de los caminos.

En México, las carreteras modernas empezaron a construirse en 1925, bajo el gobierno de Plutarco Elías Calles. Actualmente, la red de carreteras de México, cuya extensión es de alrededor de 250 mil kilómetros, está conformada por 155 mil kilómetros de caminos revestidos y de terracería, más 88 mil kilómetros de carreteras pavimentadas. De estos últimos, 46 mil corresponden a la red federal y 42 mil a redes estatales y rurales. Dentro de la red federal, destacan 16 mil kilómetros que, por su aforo e importancia relativa son denominados "la Red Prioritaria", la cual enlaza a las principales ciudades del país, a todas las capitales estatales y a los puertos marítimos y fronterizos (ver mapa 2).

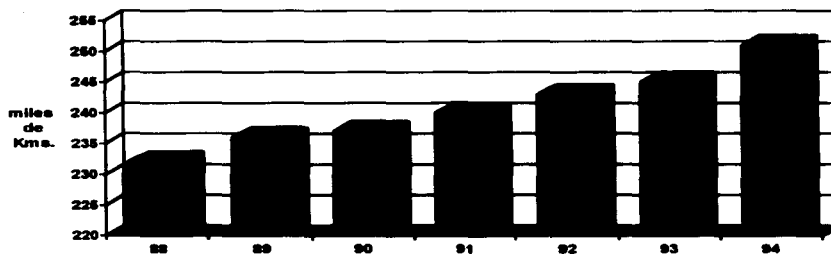
MAPA 2. Red prioritaria de carreteras.



Nota: Con esta red se logra enlazar a todas las capitales de los Estados, los puertos marítimos y fronterizos, y las principales ciudades del país

Fuente: SCT

**Gráfica 2.1 LONGITUD DE CARRETERAS
1988-1994**



Por la red carretera existente, circula el 98 % de los pasajeros y el 60 % de la carga que se transporta a nivel nacional. La dinámica de crecimiento de la demanda de autotransporte, ha sido superior a la de la actividad económica, debido a que la primera, se ha desarrollado a un ritmo del 6 % anual, contra menos del 3 % del PIB, en el lapso de 1986 a 1992.

LONGITUD DE CARRETERAS POR CLASE Y CAPA DE RODAMIENTO

1988-1994 (Kilómetros)

1ra. Parte.

Cuadro 2.1

CARRETERAS PRINCIPALES a)				
capa de rodamiento				
Periodo	Total	Terracería	Revestidas	Pavimentadas b)
1988	46777	326	1795	44656
1989	46939	326	1795	44815
1990	47504	326	1795	45383
1991	48485	137	1795	46553
1992	49278	185	1795	47298
1993	49954	153	1827	47974
1994	49120	163	683	48274

2da. Parte

CARRETERAS SECUNDARIAS c)				
capa de rodamiento				
Periodo	Total	Terracería	Revestidas	Pavimentadas d)
1988	60020	2594	23134	34292
1989	60488	2594	23156	34738
1990	61108	2531	22443	36134
1991	61108	2468	21757	36883
1992	61736	2230	21866	37640
1993	61998	2230	21866	37902
1994	56149	746	12677	42726

3ra. Parte y última.

CAMINOS VECINALES, LOCALES O RURALES				
capa de rodamiento				
Periodo	Total	Terracería e)	Revestidas	Pavimentados
1988	128243	33981	91854	2408
1989	129633	33981	93244	2408
1990	130623	33981	94234	2408
1991	131369	33816	96058	2495
1992	132842	33763	96584	2495
1993	133271	33763	97013	2495
1994	147456	12397	131532	3527

a) Comprende caminos federales en proceso, federales en servicio o de cuota denominados carreteras troncales.

b) Comprende dos, cuatro o más carriles.

c) Se refiere a las carreteras estatales o alimentadoras.

d) Carreteras con dos carriles solamente.

e) Incluye caminos de brecha mejorados.

Fuente: INEGI, con base en cifras de la SCT; Dirección General de Planeación.

Los factores de apreciación que son generalmente tenidos en cuenta para decidir la unión de dos centros A y B por una carretera, son los siguientes:

1. La importancia, en cuanto a volumen o frecuencia, de los intercambios que dan lugar a transportes que se producen entre los puntos A y B;
2. El carácter complementario de las economías de A y B, que permitan, en consideración a ciertos índices económicos, prever una intensificación;
3. En ciertos casos típicos, el enlace entre A y B puede constituir el tramo de unión que falte a un sistema de carreteras poligonal y completar el circuito;
4. Llegado el caso, deberá ser tomada en cuenta la existencia, en la región interesada, de otros modos de transporte que presenten posibilidades de intercambios directos entre dos puntos A y B o que permitan apreciar, *a priori*, que la carretera a crear estará sometida a una viva competencia por parte de esos modos de transporte;
5. Ciertas carreteras a prever, presentan un carácter de afluentes con respecto a un eje principal de transporte ya existente, y encuentran en este hecho su mejor justificación;
6. Por último, ciertos aspectos accesorios del transporte de carácter estratégico, turístico o social, son tomados en consideración en el juicio sobre la creación de una carretera.

La importancia de estos diversos factores es valorada en cada caso como consecuencia de la indagación profunda que se hará sobre la economía del enlace que se pretende realizar.

Después del examen de los lugares y de contrastar las posibilidades prácticas, quedan generalmente en presencia numerosos trayectos posibles, entre los cuales, debe de nuevo realizarse una lección. Los principios, muy generales, que se enumeran a continuación, pueden servir de guía a esa elección:

- a) El camino más corto o, más exactamente, el camino que da lugar al mínimo trabajo de tracción entre A y B, representa la solución ideal hacia la que hay que atender;
- b) Si es preciso, la carretera puede ser desviada para servir a un punto intermedio que fuese el asiento de un tráfico complementario;
- c) El precio de la carretera, para un rendimiento de transporte equivalente, debe ser mínimo, no solamente en materializaciones, sino en cargas futuras de entretenimiento y de reparación.

En realidad, todos estos gastos responden a un objeto, el de mejorar el instrumento que ha de servir de ruta para que los transportes por carretera se desarrollen de una manera más favorable. Por tanto, se puede considerar que la elección entre los itinerarios posibles depende en cierta medida de un equilibrio teórico entre:

- Las cargas financieras ligadas a los gastos suplementarios para conseguir un trazado más o menos perfeccionado;
- Las economías relacionadas por la explotación de los transportes por carretera sobre una buena ruta, con relación a los gastos que representaría la explotación sobre una ruta mediocre o mala realizada al precio de inversiones menores.

En el sexenio de Salinas, se llevó a cabo el Programa Nacional de Modernización de la Infraestructura del Transporte 1989-1994, en el que se incluyeron planes de conservación, modernización y construcción de infraestructura carretera. Mediante concesión y recursos privados, se pusieron en servicio hasta 1994, 4 000 kms de autopistas de 4 y 6 carriles, más del doble de los que se operaban a partir de la década de los setentas, para ello se requirió una inversión de más de 11.5 billones de viejos pesos. Se consesionaron más de 30 obras con altas especificaciones técnicas, entre las que destaca principalmente la supercarretera Cuernavaca-Acapulco, Guadalajara-Colima, Chihuahua-Hermosillo, Constituyentes-Reforma-La Venta, con 680 kms de longitud y la adecuación a 4 carriles de las carreteras Guadalajara-Chapala, Morelia-Patzcuaro, Querétaro-San Luis Potosí, Irapuato-La Piedad, Coatzacoalcos-Villahermosa y Saltillo Torreón.

En el año de 1990 se invierten 300 mil millones de viejos pesos en el sistema carretero, se realizaron los libramientos de Jalpa en Zacatecas y el de Papantla en Veracruz, además de que con el Programa Nacional de Caminos Rurales de Solidaridad se construyeron más de 10 mil Kms y se conservaron 90 300 Kilómetros de caminos rurales, solamente en 1991, 54 300 kms de caminos en conservación.

En la autopista Guadalajara-Colima se ubica el puente Beltrán, el puente más moderno y alto de la República Mexicana, con 140 metros de alto.

En el sexenio, la red carretera nacional se caracterizó por la operación del esquema de construcción y funcionamiento de autopistas de cuotas. La modernización de la red carretera en este período, trajo consigo el aumento de las tarifas desde 33% hasta 58% por derechos de uso.

CUADRO 2.4 SITUACIÓN DEL MARCO REGULATORIO EN EL SISTEMA CARRETERO

Sector	Unidad de negocio	Fomento a la participación privada	Ley reguladora	Comentarios
Carreteras	Diseño	X	Ley de Vías Generales de Comunicación/ Ley de Inversión Extranjera	Actualmente la inversión extranjera ya puede participar con el 49% sin permiso previo de la CNIE* y en un 100% con permiso de la misma y la obtención de concesión de la SCT.
	Construcción	X	Ley de Vías Generales de Comunicación/ Ley de Inversión Extranjera	Se requiere obtener concesión de SCT. Permite inversión extranjera hasta en el 49% del capital de las sociedades sin permiso previo. Con permiso de la CNIE* y concesión de SCT se otorgará hasta el 100%. Plazo máximo de concesión: 30 años. A partir de 1999 se permitirá hasta el 100% de participación privada sin previa resolución de CNIE.
	Operación	X	Ley de Vías Generales de Comunicación/ Ley de Inversión Extranjera	Hoy se permite a través de concesión hasta el 100% de inversión extranjera. Plazo máximo 30 años.
	Mantenimiento	X	Ley de Vías Generales de Comunicación/ Ley de Inversión Extranjera	El mantenimiento de las autopistas concesionadas se rige por los términos de la concesión. En la conservación de la red federal podrá participar la inversión extranjera en un 100%. La SCT decidirá en qué tramos se podrán realizar trabajos de mantenimiento vía concurso, pero hasta la fecha éste sólo se ha concesionado en tramos cortos y por períodos muy breves.
	Servicios de apoyo	X	Ley de Vías Generales de Comunicación/ Ley de Inversión Extranjera	No hay restricción respecto de la participación de la inversión privada nacional o extranjera en este rubro.

* CNIE: Comisión Nacional de Inversión Extranjera.

BIBLIOGRAFÍA

- 1) ASPE, Pedro. El Camino Mexicano de la Transformación Económica. F.C.E., México, 1993.
- 2) BECMAN, Martín. Economía del transporte. Aguilar, Madrid, 1959.
- 3) BONA VIA MICHAEL, Robert. Economía de los transportes. Gráfica Panamericana, México, 1941.
- 4) GROOTE, Paul. Tratado de explotación de los transportes y economía de los transportes; transportes interiores; transporte marítimo. Ed. Aguilar, Madrid, 1954.
- 5) ISLAS RIVERA, Victor. Estructura y desarrollo del sector transporte. El Colegio de México, México, D.F., 1990.
- 6) MARTÍNEZ, Gabriel y FÁRBER, Guillermo. Desarrollo económico (1989-1993). Una visión de la modernización de México. México, F.C.E., 1994. (Primera edición).
- 7) ROS, Jaime. La Edad de Plomo del Desarrollo Latinoamericano. ILET-Lecturas del Trimestre núm. 77, México, 1993.
- 8) S.C.T. Oportunidades de inversión en infraestructura básica en México. México, 1993. [Gobierno de México]

HEMEROGRAFÍA

- 1) Banco de México; Informe anual 1992-1995.
- 2) Banco de México, México Data Bank, 1992.
- 3) Banco de México, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, Economic Surveys, 1995.
- 4) INEGI, Censo, 1990.
- 5) INEGI, Sistemas de Cuentas Nacionales 1995.
- 6) IV Informe de Gobierno 1987-1992.
- 7) Presupuesto de Egresos de la Federación, 1993.
- 8) TELEVISA, Almanaque Mundial 1996: Diccionario geográfico. Ed. TELEVISA, S.A., 1996.

CAPÍTULO III

ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN Y DESREGULACIÓN DEL TRANSPORTE FEDERAL DE CARGA Y PASAJEROS DEL PAÍS

Como hemos visto, la administración del Presidente Salinas de Gortari estableció un gran número de medidas destinadas a atraer la inversión privada nacional y, principalmente, la extranjera. De acuerdo con ello, el gobierno fortaleció sus funciones de regulación y fomento para inducir la modernización, la eficiencia de los agentes económicos y una expansión acelerada a través de un nuevo marco regulatorio congruente con el avance tecnológico y con la necesidad de dar seguridad jurídica a los participantes privados en el sector transporte.

A continuación, describiré lo relativo a la situación pretérita y presente del marco regulatorio para el transporte por carretera. Con ello, pretendo descubrir si efectivamente las modificaciones a las leyes y reglamentos establecidos al respecto fueron necesarios desde la perspectiva de la eficiencia económica, para, finalmente, en el capítulo IV, hacer una evaluación inicial¹ del impacto de la desregulación de esa rama del transporte.

¹Se considera como evaluación inicial, debido a que para tener resultados reales de la desregulación, tendríamos que esperar algunos años más, ya que aún nos encontramos en la coyuntura del cambio y las reformas tomadas impactarán en la economía a largo plazo.

**CUADRO 3.1 ESTRUCTURA GENERAL DEL MARCO REGULATORIO
EN EL SECTOR TRANSPORTE**

Ley/Reglamento	Contenido
Ley de Inversión Extranjera: Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera	• Inversión extranjera • Inversión extranjera mediante fideicomisos • Ampliación de la inversión extranjera • Constitución y modificación de sociedades • Adquisición y arrendamiento de inmuebles • Promoción de la inversión • Registro nacional de inversiones extranjeras • Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras • Regulación específica general para inversión Extranjera Directa con base en las clasificación mexicana de actividades económicas y productos
Ley de Vías Generales de Comunicación (LVGC) Reglamento del autotransporte Federal de Carga. (RAT) Ley federal de Caminos, Puentes y Autotransporte. Reglamento Exclusivo de Turismo (RAFET) Reglamento del Autotransporte Federal de Pasajeros (RAFP)	• Concesiones, permisos y contratos • Caducidad y rescisión de concesiones y contratos, y revocación de permisos • Construcción y establecimiento de vías generales de comunicación • Explotación de vías generales de comunicación • Personalidad y bienes de las empresas sujetas a concesión • Derechos de la Nación • Inspección • Comunicaciones terrestres • Comunicaciones por agua • Comunicaciones aeronáuticas • Comunicaciones eléctricas • Sanciones
Ley Orgánica de Ferrocarriles Nacionales de México	• Organización y patrimonio • Disposiciones generales
Ley de Puertos	• Autoridad portuaria • Concesiones y permisos • Administración portuaria integral • Operación portuaria • Precios y tarifas • Verificación • Infracciones y sanciones
Reglamento de Aeródromos y Aeropuertos Civiles	• Construcción, autorización y especificaciones de obras • Servicios conexos

I. Transporte de Carga por Carretera

El autotransporte de carga en México fue regulado durante cerca de 50 años, por lo que podríamos decir que, hasta antes de la desregulación de julio de 1989, la agencia encargada de aplicar esa regulación había llegado a la etapa de vejez, tal como se considera en las teorías del ciclo vital, en virtud de que el marco regulatorio debilitó la competitividad hasta convertirse en un servicio insuficiente, inoportuno y de baja calidad. Desde el punto de vista del interés público, en este rubro del transporte sería necesaria la desregulación, debido a que los reguladores se volvieron incompetentes y corruptos.

Prueba de lo anterior, es que la obsoleta estructuración del sector, produjo costos directos en toda la economía, como consecuencia del encarecimiento de los productos. Asimismo, impuso costos ocultos, generados a través de capacidad subutilizada, efectos en inventarios o procesos productivos y, en algunos casos, incluyó el paro de plantas industriales por el retraso en la entrega de insumos básicos. Esta circunstancia, representó un serio obstáculo para la modernización e integración económica nacional. Cabe señalar que un elemento importante de subutilización de la capacidad, fueron los regresos en vacío. Como existían concesiones de rutas específicas para productos específicos, con frecuencia las empresas podían enviar mercancías en un sentido de la ruta, correspondientes al producto y ruta específica. Pero no podían utilizar su equipo en el viaje de regreso, con otra clase de mercancías.

La única competencia directa de los transportistas autorizados provenía de un creciente y emprendedor sector informal, los llamados transportistas "piratas". La existencia de decenas de miles de operadores dispuestos a trabajar al margen de la ley, imponía la necesidad de renovar el marco que regulaba esta actividad, debido a que se generaban problemas fuertes de ejecución en la regulación; pues cada vez crecían más los costos en materia de ampliación de la vigilancia y los factores que impedían la posibilidad en el cumplimiento de la regulación, cuyo objetivo era tener un transporte de carga eficiente.

De tal forma que, en un momento dado, el sector transportista estuvo manejado por 15 "clanes familiares". En promedio, cada grupo o "clan", obtenía por concepto de rentas monopólicas aproximadamente 30 millones de dólares anuales, independientemente de las ganancias inherentes a este servicio.

Considero que la regulación falló principalmente por factores de cambio y administración, puesto que no se reconoció que el autotransporte terrestre de carga, posee una estructura de costos apta para desarrollarse con eficiencia en un ambiente competitivo. Hay que mencionar que los costos variables representan más del 70% de los costos totales y la depreciación de los vehículos es alta. Por otro lado, el capital físico -el vehículo- es fácilmente desplazable entre rutas y entre tipos de productos. El elevado volumen de tránsito existente en la mayor parte de las carreteras del país, hace poco creíble que en los años noventa la industria deba ser regulada como monopolio natural por deficiencias de tránsito.

Es cierto que en mercados de comunicaciones y transportes, los reguladores están preocupados con frecuencia por la existencia de "guerras de precios" y de falta de servicio en las rutas más alejadas y con menor densidad de tráfico. Esta preocupación es legítima, pero con frecuencia la regulación se traduce en inmovilidad de competencia en lo que se refiere a servicios y tarifas, y propicia más problemas de los que resuelve. Esto se traduce en una captura regulatoria.

La competencia es, por definición, buena para unos y ruinosa para otros. Pero lo importante, a fin de cuentas, es que el servicio sea globalmente estable en calidad y precio. Está claro que la regulación que se abrogó no sirvió a los intereses de las poblaciones alejadas, las cuales eran atendidas principalmente, por el sector informal. Sin embargo, no se han presentado guerras de precios, ni quiebras masivas en el sector como consecuencia de la liberalización.

El marco regulatorio generó una estructura oligopólica por rutas, que se aproximaba a la que habría prevalecido si un cierto número de transportistas se hubiera coludido para evitar la competencia a través del implantamiento de barreras para evitar la entrada de nuevos proveedores. Barreras, consistentes en la participación de transportistas establecidos en el proceso de otorgamiento de concesiones y permisos, los requisitos de afiliación a una línea, la obligación de operar en una central de carga y los límites regulatorios al volumen de ton/km de capacidad vehicular asignadas a una ruta.

También existieron impedimentos a la movilidad entre mercados, tales como la división de rutas y la distinción entre carga regular y especializada -que impedían la competencia al dividir territorialmente y por producto el mercado-, rutas fijas, que creaban desbalances direccionales de carga e inflexibilidad para adecuarse a cambios estacionales y aleatorios de la demanda, o bien la prohibición a los transportistas particulares de llevar más carga que la propia.

Incluso dentro de cada ruta había barreras a la competencia. La asignación de carga por rol no permitía al usuario negociar directamente con el transportista. Esto provocaba disminución en la calidad y la imposibilidad de establecer relaciones de largo plazo entre usuarios y oferentes. Es decir, el usuario no escogía al transportista, sino que se anotaba en una lista y, posteriormente, se le asignaba un proveedor.

Esta regulación al autotransporte de carga propició prácticas que rebasaron el objetivo de dar estabilidad financiera a los proveedores. Existía un sobrecargo de 15% sobre la tarifa oficial en carga de importación, un monopolio en el manejo de contenedores de importación y restricciones a la movilización de carga contenerizada, lo que ocasionó, el absurdo de que resultara más costoso mover la carga en contenedores que moverla suelta.

Por otra parte, la regulación específica del sector transportista de carga fue el Reglamento al Capítulo de Explotación de Caminos de la LVGC, expedido en 1951. Este reglamento, definió dos tipos de autotransporte de carga en México: el público y el privado.

El autotransporte público, podía ser ofrecido por el Estado o por particulares, pero tenía la característica de que, en principio, debía estar a disposición de cualquier usuario que lo solicitara. En este sentido, se definía como un servicio público que sólo podía prestarse bajo una concesión o permiso, y exclusivamente por mexicanos de nacimiento. En cambio, el servicio de autotransporte particular, era explotado por los propios usuarios; requería de permiso, y sólo amparaba el transporte de carga propia, haciendo uso únicamente, de sus propios vehículos.

Para el otorgamiento de concesiones y permisos, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), se basaba en un dictamen expedido por la Comisión Técnica Consultiva, integrada por representantes oficiales, trabajadores y empresas transportistas, y un Comité Técnico. Por tanto, los concesionarios establecidos tenían voto decisivo en este proceso. Por su parte, la SCT ejercía el derecho exclusivo de hacer cambios en cualquier aspecto relacionado con el servicio de transporte.

Adicionalmente, existía una serie de interpretaciones libres y prácticas no reglamentadas, como la adopción del "rol de carga" o la "cartera de clientes" en las centrales de servicios de carga. El sistema de asignación de carga por rol en algunas centrales, agravó el problema de calidad en el servicio, pues el usuario estaba obligado a aceptar al transportista asignado, independientemente de eventuales malas experiencias, como la de que en ocasiones, el vehículo o el conductor no eran los adecuados para el trabajo.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

De esta manera, la realidad del autotransporte de carga rebasó ostensiblemente su marco legal. En principio, no se observaba la normatividad del servicio público en materia de transporte. El otorgamiento de permisos era discrecional. La escasa transparencia en el proceso de expedición de estos permisos, disminuyó todavía más al incluir, como parte importante del proceso, a los propios concesionarios establecidos. La protección al usuario era inexistente en cuanto a la responsabilidad del transportista por retrasos, mermas y daños a la carga. En medio de tanta confusión, el usuario desconocía el marco reglamentario, y por ende, sus derechos.

En teoría, una tarifa oficial determinaba precios fijos; pero en la realidad, varios mecanismos legales y prácticas no reglamentadas, establecieron una estructura de precios diferenciada por cliente, por ruta, por producto y por tipo de servicio.

De igual modo, las reglas de aplicación de la tarifa general para el servicio público de autotransporte de carga regular de concesión y/o permiso federal, establecían las tarifas oficiales que clasificaban las mercancías en cinco clases. El precio total, se determinaba mediante un factor fijo que dependía, tanto del tonelaje como del kilometraje, que variaba según el tipo de carga. La estructura de tarifas oficiales, no permitía diferenciar por oportunidad o calidad del servicio, con excepción de la denominada carga express, y no era flexible para responder a la estacionalidad de la demanda.

Oficialmente, se establecían pagos por servicios adicionales, tales como las expediciones de importación o uso de vehículos refrigerados, descuentos por transporte de graneles, servicios al gobierno y otros. En la práctica, los cargos adicionales se aplicaban, pero los descuentos eran en general ignorados.

El sistema cojeaba no sólo por la oferta oligopólica, sino porque la lista de cargos y descuentos era fijada regulatoriamente, de manera que incluía conceptos injustificados, como los descuentos al gobierno, pero ignoraba la enorme variedad de demandas que puede tener el usuario.

En realidad, se daba una negociación de tarifas, pero con una regulación tal que distorsionaba el proceso de negociación y que además terminaba por no cumplirse. La "carta de porte" o "documento que comprueba la contratación del servicio", era utilizada para alterar las tarifas, ya que los incrementos se disfrazaban bajo el membrete de maniobras y riesgos.

A la situación anterior, hay que agregar la nula responsabilidad legal del transportista, tanto en términos de daños, mermas y faltantes de la mercancía, como en retrasos. Esto ocasionaba que en épocas de alta demanda, en lugar de otorgarse permisos temporales de transporte para cubrirla con oportunidad, los concesionarios establecidos simplemente prestaban el servicio con mayor retraso.

En cuanto a las centrales, su papel y funciones variaban, dependiendo de la importancia de cada ciudad. En casos extremos -Matamoros, Veracruz, Tampico, Manzanillo- funcionaban a través de "roles de carga", por tanto, tenían un control estricto de la oferta y demanda de transporte. En Nuevo Laredo no se asignaba la carga por rol, pero ningún transportista que no estuviera afiliado podía cargar.

Las centrales eran más restrictivas en puertos y zonas fronterizas debido a que la carga estaba más centralizada y era más fácil de controlar y distribuir. Existían 17 centrales estatales, dos regionales y una poblacional, a las cuales se conectaban 39 terminales centrales, 32 terminales rurales y 6 oficinas coordinadoras, haciendo un total de 77 instalaciones autorizadas.

Por último, los transportistas de carga especializada, no estaban representados en los comités de ruta ni en las centrales de carga, lo que implicaba que no tuvieran la influencia política de los transportistas de carga regular.

En esas circunstancias, el 7 de julio de 1989, fue expedido el nuevo Reglamento para el Autotransporte Federal de Carga (RAT). De esta forma se dio una desregulación denominada "reducción paulatina", cuyo objeto era restablecer la libertad de tránsito por todas las carreteras federales a todos los transportistas registrados, permitiendo el transporte de cualquier carga sin autorización específica, excepto sustancias químicas, tóxicas y explosivas, que por razones de seguridad, tienen una regulación especial; dando licencia para cargar y descargar en cualquier parte de la República, inclusive en zonas federales. La expedición de permisos y concesiones fue liberalizada.

La tarifa fija fue sustituida por un sistema de tarifa máxima, que permite la libre negociación a la baja entre usuarios y transportistas. La asignación de carga por rol en centrales de carga quedó eliminada. Se restableció, para el usuario la libertad de contratar y, para el transportista, la de usar o no la central de carga.

Asimismo, el nuevo reglamento permite que, bajo contratos de tiempo predeterminado, los permisionarios de carga particular transporten carga de terceros y que los de carga especializada, transporten todo tipo de carga que su vehículo permita.

Medidas complementarias al RAT, fueron la expedición de un acuerdo por el que se determinan zonas de competencia en todas las carreteras de jurisdicción federal. Esta resolución fue publicada en el diario oficial el 10 de julio de 1989. Días después, el 31 de julio de 1989, en el mismo diario de la Federación se publicó la abrogación de las Reglas de Aplicación de Tarifas y la apertura de un período de regularización para los transportistas informales, mediante el Instructivo para la Obtención de Permisos de Transporte Federal de Carga y Servicio de Carga Particular.

También se derogó el acuerdo que facultaba a los Comités de Ruta como órganos asesores de la SCT, y se expidió una circular para suprimir la perforación de las cartas de porte, conocimientos de embarque, boletas, facturas o documentos similares.

Con estas medidas, se eliminó la diferenciación entre transporte de carga regular y especializada para la mayoría de las categorías, al igual que el concepto de rutas y productos. Con la apertura del otorgamiento de permisos, fue necesario facultar a los centros de la SCT, para expedir permisos en sus estados respectivos, evitando con ello que los transportistas tuvieran que trasladarse al Distrito Federal para efectuar los trámites.

La Cámara Nacional del Autotransporte se sumó a las medidas y el gobierno federal firmó un convenio de concertación para la modernización integral del autotransporte federal de carga, comprometiéndose ambos, a respetar las medidas de desregulación tomadas.

La expedición y puesta en práctica del RAT evidencian que aún queda camino por recorrer para modernizar cabalmente la regulación. Las sanciones a transportistas, la restricción a que las personas físicas no posean más de cinco camiones, y la obligación de que todos los transportistas que sirvan a una misma ruta se constituyan en una sociedad, son disposiciones que pocos defenderían hoy. Sin embargo, son regulaciones contenidas en la misma LVGC, por lo que no pueden ser modificadas mediante reglamento.

Otros problemas que salen del ámbito de la LVGC, son por ejemplo, las dificultades para la renovación de la flota vehicular y la asignación discrecional de permisos de importación de vehículos y partes, lo cual propició la formación de monopolios y oligopolios en ciertos segmentos del mercado.

Es necesario también reglamentar el artículo 17 de la LVGC para ampliar la opción de fianza como garantía de cumplimiento del concesionario, y permitir otras opciones -como la contratación de un seguro-.

Así, en resumen, la desregulación del transporte de carga por carretera, consistió básicamente en²:

- **Libertad de rutas**
- **Libertad de transportar cualquier carga que el vehículo permita**
- **Eliminación de restricciones geográficas de carga y descarga**
- **Eliminación de asignación de carga por el rol central de carga**
- **Libertad de contratación entre el usuario y el transportista**
- **Autorización a permisionarios de carga particular para transportar carga de terceros**
- **Legalización de transportistas "piratas"**
- **Eliminación de facultad de decisión de concesionarios ya establecidos en el otorgamiento de concesiones y permisos**
- **Autorización de circulación a trailers dobles hasta de 30 mts**
- **Eliminación del perforado de carta de porte**
- **Liberalización de la tarifa**
- **Eliminación de la sobrecuota en mercancía de importación**
- **Eliminación del uso obligatorio de centrales de carga**
- **Sustitución de concesiones por permisos (en un máximo de 45 días)**

² Modificaciones al reglamento para el autotransporte federal de carga (DO, 7/VII/89). Todo en: MARTINEZ Gabriel y Fárber, Desregulación Económica (1989-1993).

II. Autotransporte Federal de Pasajeros

En lo que se refiere al Autotransporte Federal de Pasajeros, el 30 de mayo de 1990 se expidió un nuevo reglamento (RAFP), mediante el cual se liberó el otorgamiento de autorizaciones para la prestación del servicio, y el diseño de rutas por parte de los proveedores. De esta forma, las posibilidades de prestar el servicio en cierta ruta y de abandonar otra, quedaron limitadas a la obligación de informar anticipadamente al usuario.

Aún para distancias largas, el transporte en autobús de línea es el principal medio de movilización de personas en toda la República. Es por eso que, el sector requiere de empresas dinámicas y capaces de prestar servicios de calidad y eficiencia de acuerdo a la demanda de un mercado tan grande y complejo como el de nuestro país. En este sentido, la regulación federal vigente hasta 1990, no permitía a los proveedores cumplir con esa tarea en forma eficiente. Ya que en vez de ordenar dicha actividad y propiciar la competencia, se generaban problemas de "captura" y corrupción.

Por ejemplo, en 1990, sólo cinco empresas controlaban 75% de la flota del servicio de autotransporte federal de pasajeros. Esta situación, era provocada en buena medida, por la existencia de barreras que impedían la entrada de nuevos inversionistas; también, por el peculiar desarrollo de las empresas ya establecidas. Parte importante del problema era que en ciertas rutas, el servicio resultaba insuficiente y de mala calidad, mientras que en otras, con enorme potencial económico, el servicio simplemente no existía.

En 1990, el transporte federal de pasajeros contaba con una flota de 25000 vehículos para proporcionar servicios clasificados como de primera y segunda clase. Esta flota, era propiedad de 478 empresas concesionarias, de las cuales 106 pertenecían a cinco grupos: Estrella Blanca, ADO, Tres Estrellas de Oro, Grupo Toluca y Flecha Amarilla, los cuales cubrían la mayor parte del territorio nacional y por tanto, controlaban el mercado. En la prestación del servicio, se utilizaban 100 terminales centrales y diversas estaciones intermedias.

Para poder operar una ruta, se requería de una concesión otorgada por la SCT en términos de la LVGC. Estas concesiones sólo se otorgaban cuando había sido expedida una declaratoria de necesidades lo que permitía que se diera preferencia a los concesionarios establecidos. La última de estas declaratorias se hizo en 1962, por lo que, para 1990, existía no sólo una gran demanda insatisfecha por falta de autorizaciones, sino una gran desconfianza en cuanto a la eficiencia de las empresas de transporte establecidas.

El problema del crecimiento de la demanda se satisfizo mediante el otorgamiento de permisos eventuales para que las empresas establecidas pudieran aumentar su flota. Pero la cuestión fue que las posibilidades para operar se limitaron a personas capaces de entablar una relación de negocios con las empresas del ramo.

Así fue como para poder prestar el servicio, un inversionista debía afiliarse a una línea. Las concesiones se otorgaban tanto a personas físicas, como a personas morales. Para estas últimas, las concesiones podían amparar el número de vehículos que fuesen necesarios para la explotación de la ruta, con la restricción de que, cada socio, tuviera no más de cinco vehículos, igual limitación se aplicaba a las personas físicas. El cobro por afiliación a la línea era de 24 millones de pesos, poco menos de 9 000 dólares al tipo de cambio de 1990, incluyendo el costo del trámite para obtener el permiso. Adicionalmente, la línea cobraba a cada socio 11% del flete; a cambio de este pago, se obtenía el derecho de utilizar las terminales.

Por otra parte, los transportistas debían afiliarse a una terminal de pasajeros si querían prestar el servicio a centros urbanos, y las concesiones para explotar centrales de autobuses se podían otorgar a cualquier persona. Pero generalmente era a transportistas a quienes se otorgaban dichas concesiones. Una empresa podía prestar el servicio en una ruta para la cual no tenía concesión, siempre y cuando celebrara un convenio con una empresa que la tuviese, previa autorización de la SCT, la cual debía escuchar a los concesionarios involucrados antes de emitir su opinión. De esta manera, se enlazaron líneas y se compartieron instalaciones; se prestaron servicios en forma combinada y se llegó a la fusión de empresas. Así se crearon los grandes consorcios del autotransporte de pasajeros. La SCT, establecía los horarios de servicio a los cuales debían ajustarse las empresas concesionarias, y tenía facultades para modificarlos de acuerdo a la demanda.

Como pudimos observar, la regulación anterior, descuidó sus razones fundamentales, cayendo en la necesidad de dar paso a una desregulación, avalada, desde el punto de vista del "interés público" (eliminar la ineficiencia).

El RAFP que actualmente rige, fue publicado en el DO³ el 30 de mayo de 1990. Con su aplicación, se hizo más expedito el otorgamiento de concesiones y se liberalizó la prestación de este servicio mediante el otorgamiento de permisos.

Con fundamento en el RAFP, los permisos pueden otorgarse por tiempo indefinido y su tramitación se desconcentra hacia las delegaciones y centros SCT en todo el país. A fin de permitir a los inversionistas encontrar las rutas más rentables, los itinerarios de los vehículos son ahora decididos por el proveedor del servicio. Sin embargo, el RAFP establece reglas mínimas de entrada y de salida para garantizar la estabilidad en la prestación del servicio.

A diferencia del transporte turístico -que requiere de reubicación continua del equipo hacia donde se localice la demanda, o de servicios como el de taxis, que generalmente representan un lujo sobre otro tipo de servicio público-, el transporte de autobús de línea es el principal medio de transporte entre poblaciones en México.

³Las siglas DO significan Diario Oficial.

En muchas poblaciones pequeñas del país, pocas personas cuentan con automóvil, y el autobús de línea federal es utilizado para ir de compras o de visita a ciudades o pueblos cercanos. Para este tipo de usuario, enfrentar inestabilidad en la prestación del servicio puede ser demasiado oneroso, motivo por el cual el RAFP establece claramente en sus preceptos, un tiempo mínimo entre la autorización de nuevos horarios y el comienzo de la prestación del servicio.

Para iniciar su operación, o para interrumpirla, las empresas de transporte deben presentar un aviso cuando menos con 30 días de anticipación, haciendo saber al usuario en forma clara y precisa respecto a los nuevos horarios de servicio o sobre las cancelaciones llevadas a efecto. Por otra parte, el RAFP amplió la clasificación de servicios en relación con la regulación anterior. Ahora, se prestan servicios de primera de lujo, de primera y de segunda clases. Para el servicio de primera de lujo, los vehículos utilizados no pueden tener una antigüedad mayor de siete años y, además, deben contar con servicios adicionales para comodidad de los pasajeros.

A continuación, daré la síntesis de la desregulación al Autotransporte federal de pasajeros⁴:

⁴Diario oficial de fechas:
9 de marzo de 1990 y 30 de junio de 1990.

RAFP:

- **Apertura y simplificación en el otorgamiento de permisos y concesiones**
- **Desconcentración de los centros de la SCT**
- **Prestación libre de servicios en terminales aéreas y portuarias**
- **Permisos por tiempo indefinido**
- **Establecimiento de nuevos servicios de acuerdo con la comodidad y el lujo, con antigüedad máxima de los vehículos y servicios complementarios para los de lujo**
- **Libertad de elección de itinerario para el permisionario**
- **Reglas claras de entrada y salida a las rutas, así como respecto a itinerarios y horarios mínimos**
- **Mecanismos de información al usuario respecto de cambios en los horarios**
- **Liberación de tarifas.**

BIBLIOGRAFÍA.

- 1) BERG, Sanford V. y Tschirhort Jhon. Natural monopoly regulation. Cambrige University Press, 1988.
- 2) MARTÍNEZ Gabriel y FÁRBER, Guillermo. Desarrollo económico (1989-1993). Una visión de la modernización de México. México, F.C.E. 1994. (Primera edición).
- 3) MITNICK, Barry. La economía política de la regulación. Tx. Adriana Sandoval. México, F.C.E., 1989.
- 4) S.C.T. Oportunidades de inversión en infraestructura básica en México. México, 1993. [Gobierno de México]
- 5) STIGLER, Theory of economic regulation. Harvard University Press, 1965.

HEMEROGRAFÍA.

1) INEGI, Censo, 1990.

2) INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales, 1995.

3) Secretaría de Comunicaciones y Transportes:

- "Acuerdo por el que se deja sin efecto alguno el acuerdo de fecha 9 de noviembre de 1977 publicado el 24 de dicho mes y año...", Diario Oficial, 10 de julio de 1989.

- "Acuerdo por el que se determinan zonas de competencia todas las carreteras de jurisdicción federal, Diario Oficial, 10 de julio de 1989.

- "Instructivo para la obtención de permisos de transporte federal de carga y servicios de carga por titular", Diario Oficial, 31 de julio de 1989.

- "Oficio circular por el que se suprime la perforación de las cartas de porte, conocimientos de embarque, boletos, facturas o documentos similares", Diario Oficial, 10 de julio de 1989.

- "Reglamento para el Autotransporte Federal de Carga", Diario Oficial, 7 de julio de 1989.

CAPÍTULO IV

PRIMEROS RESULTADOS DE LA DESREGULACIÓN DEL AUTOTRANSPORTE FEDERAL DE CARGA Y PASAJEROS

I. Autotransporte Federal de Carga

Un primer efecto de la desregulación del autotransporte de carga fue facilitar el proceso de concertación sectorial del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), al reconocer los diferentes sectores, los beneficios de tan importante medida. Se estima que entre la fecha de expedición del RAT, en julio de 1989, y diciembre de 1990, se transfirieron al resto de la economía no menos de 1 000 millones de dólares anuales.

La competencia originada con las nuevas medidas, alentó la especialización, por lo que un mayor número de empresas transportistas ingresaron al "sector formal", entonces, el mercado empezó a especializarse por regiones y tipo de usuario. Las grandes líneas de transporte continúan operando las rutas principales y las más largas. Las líneas pequeñas, dan servicio regional o a usuarios en poblaciones pequeñas. Del primero de agosto de 1989 al 31 de junio de 1990, se expidieron un total de 50 694 permisos de autotransporte de carga. Cuando se habló de 70 000 transportistas informales, hubo quienes consideraron que, esa cifra representaba un exagerado acto de demagogia. Empero la realidad demostró que incluso esa "exagerada" estimación, fue conservadora, pues el proceso de regularización continuó.

Las tarifas efectivas se redujeron en 25% en relación con las que en realidad se cobraban, no con las oficiales. Por su parte, los transportistas flexibilizaron sus cobros por calidad y tipo de servicio, pues la desaparición del rol y de la obligación de acudir a la central de carga, pusieron la batuta en manos del cliente, que es quien decide qué transportista le conviene. Esto obligó a empresas no transportistas a utilizar con mayor intensidad el transporte público. Pero el efecto total en la demanda, tomará aún algunos años en mostrarse, pues los no transportistas que cuentan con equipo particular, esperarán a que se deprecien totalmente sus vehículos antes de recurrir al transporte público de carga.

Durante el sexenio de Salinas de Gortari, el parque vehicular de autotransporte de carga se duplicó y se crearon 786 empresas nuevas. Su número pasó de 3, 337 en 1989 a 4,123 en 1994, según la SCT.

Actualmente, el transporte carretero ocupa alrededor de 800,000 personas, casi el 90% del empleo del sector transporte y 3.6% del empleo total nacional. Este subsector aportó el 73.6% del PIB del transporte de 1993. Hasta 1992, el número de empresas del servicio público federal de autotransporte de carga sumaba 3,880, de las cuales 3,290 eran de carga general y sólo 590 se especializaban en algún tipo de carga. El parque vehicular utilizado por estas empresas, muestra que el auge exportador iniciado en 1982, no impulsó un recambio importante en la flota de carga. Según algunos especialistas, al finalizar la década de los 80, la mitad del parque vehicular tenía una antigüedad mayor a los 10 años.

Por otra parte, aunque estas empresas manejaron un parque vehicular de 224,913 unidades de transporte, sólo una de cada 23 era de carga especializada. Es notorio el hecho de que el volumen transportado por unidad haya descendido entre 1980 y 1992. Mientras que en 1980, cada unidad transportó 2,300 toneladas al año. Para 1992, este volumen cayó a 1500 toneladas-año. Cabe destacar que las fuentes estadísticas oficiales no proporcionan con exactitud el número de unidades ni el volumen transportado. Al no poder estimar la carga transportada por los propios usuarios, así como el número de fletes de los autotransportistas que cuentan únicamente con permisos en una sola entidad federativa, resulta difícil establecer el total del volumen transportado real.

Atomización en pequeñas empresas, incremento en el costo de los insumos en 60%, aumento en las tasas de interés en más de 200% de los créditos obtenidos y disminución del volumen de carga son, entre otros, los principales problemas que el autotransporte enfrenta actualmente como resultado de la desregulación.

Acostumbrados a obtener incrementos tarifarios regulares, permisos para importar unidades o la compra de precios bajos de vehículos y/o subsidiados, los transportistas se han visto obligados ahora, a modernizarse o morir. En efecto, los cambios operados desde 1989, permiten ya la competencia vía precio y calidad en servicio, toda vez que la situación de monopolio con que operaba este sector desapareció de facto.

VEHICULOS REGISTRADOS POR TIPO Y USO 1980-1994			
CUADRO 3.2			
CAMIONES PARA CARGA			
Año	Oficiales	De Alquiler	Particulares
1980	5414	60613	1439533
1981	5287	64077	1650074
1982	4746	59303	1737876
1983	8359	65847	1819000
1984	8922	70201	1933096
1985	9397	72287	2033476
1986	10058	81903	2121064
1987	10288	83960	2197830
1988	10580	86928	2338444
1989	14681	99132	2590202
1990	16397	114705	2850979
1991	18025	119084	3169266
1992	18922	128601	3358210
1993	17664	124175	3438154
1994	20600	138100	3680669

Fuente: INEGI, con base en cifras de la Coordinación General de Transporte, Direcciones de Policía y Tránsito Estatales y Presidencias Municipales.

Un estudio de ANIERM¹, indica que, con la desregulación, se rompieron esquemas monopólicos y proteccionistas. Sin embargo, la industria pasa hoy su mayor crisis, según Lijtszain².

Durante los últimos tres años, los autotransportistas han insistido reiteradamente en sus quejas y en su propio balance, debido a que la apertura del mercado a los transportistas nacionales se realizó sin la mínima reglamentación para prestar adecuadamente el servicio. Por otra parte, el gobierno permitió la entrada indiscriminada de vehículos extranjeros sin el menor control; automotores, que hoy prestan servicio sin estar legalmente regularizados.

¹ Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana.

² Extracto tomado de la Revista Expansión 7/VII/1995 artículo de portada. Lijtszain era el entonces presidente de la Cámara Nacional del Autotransporte de Carga (Canacar).

Un estudio de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra), explica cuáles son esas dificultades: obsolescencia de camiones de carga y pasajeros, falta de calidad integral del servicio y limitada estandarización en el manejo de carga. La edad promedio de los vehículos de carga, agrega el análisis, rebasa los 12 años -en contraste con la situación en Estados Unidos, en donde es de siete años-, con el consecuente impacto sobre la eficiencia del servicio.

Para los autotransportistas, el inicio de la apertura marcada en el Tratado de Libre Comercio (TLC), es una bomba de tiempo. Según el reporte de la Canacar, en la negociación del TLC se procuró obtener plazos suficientes para alcanzar una sana posición competitiva; sin embargo, "no contábamos con los efectos negativos de una desregulación incompleta, de una recesión económica que se ha convertido en una profunda crisis y de una competencia desleal que depreda los precios del servicio".

**UNIDADES DEL SERVICIO PÚBLICO FEDERAL DE AUTOTRANSPORTE DE CARGA
1980 A 1994**

Cuadro 3.3

Primera parte.

Año	Total	Camión de 2 ejes	Camión de 3 ejes	Camión de 4 ejes	Tracto- camión de 2 ejes	Tracto- camión de 3 ejes	Semirre- molque de 1 eje
1980	111590	60910	23110	0	4190	22600	780
1981	117879	62560	24768	0	4231	25531	789
1982	120105	63216	25441	0	4235	26417	796
1983	121512	63226	26188	0	4239	27049	810
1984	121512	63226	26188	0	4239	27049	810
1985	118658	60693	25924	0	3775	27564	702
1986	114604	58650	25110	0	3450	26790	604
1987	115711	58727	25219	0	3369	27777	619
1988	116520	59137	25396	0	2798	28566	623
1989	125546	62748	27428	0	3597	31124	649
1990	222983	89493	39135	0	5130	44372	692
1991	276925	100375	43842	0	6744	58099	1018
1992	303146	108029	47160	0	7336	62388	1155
1993	313510	110539	48898	0	7647	65119	783
1994	292100	58404	50788	298	1428	87360	882

Segunda y última parte.

Año	Semirre- molque de 2 ejes	Semirre- molque de 3 ejes	Semirre- molque de 4 ejes	Semirre- molque de 6 ejes	Remolque de 2 ejes	Remolque de 3 ejes	Remolque de 4 ejes
1980	29980	0	0	0	360	0	0
1981	33204	2400	0	0	367	0	0
1982	33976	3069	0	0	375	0	0
1983	34341	3102	0	0	386	0	0
1984	34341	3102	0	0	386	0	0
1985	34124	3102	0	0	389	0	0
1986	27565	8073	0	0	258	0	0
1987	27832	8510	0	0	284	0	0
1988	28027	8570	0	0	286	0	0
1989	29227	8943	0	0	294	0	0
1990	30484	13375	0	0	302	0	0
1991	46146	20224	0	0	475	0	0
1992	53189	23300	0	0	589	0	0
1993	47640	32040	53	0	578	182	29
1994	54481	37500	52	96	607	171	35

Fuente: INEGI, con base en cifras de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Dirección General de Transporte Terrestre.

CUADRO 3.4
CARGA TRANSPORTADA POR EL SERVICIO PÚBLICO
FEDERAL DE AUTOTRANSPORTE
1980-1994 (Miles de Toneladas)

Año	Total	Camión de 2 ejes	Camión de 3 ejes	Tracto- camión de 2 ejes	Tracto- camión de 3 ejes
1980	253169	114511	52136	10044	76478
1981	276293	117613	55877	10142	92661
1982	277353	117688	56084	9828	93753
1983	278081	117932	56107	9996	94046
1984	282183	118720	57054	10092	96317
1985	293409	123374	59508	9581	100946
1986	290559	122578	60829	8849	98303
1987	296088	122739	61093	8551	103705
1988	298870	123596	61522	7102	106650
1989	309803	125339	64456	9129	110879
1990	314675	126006	66216	10835	111618
1991	327773	103587	67867	13919	142400
1992	341070	106486	70529	15142	148913
1993	366628	114076	75694	17252	159606
1994	329522	56114	76261	2726	194421

Nota: En el cálculo de toneladas, se consideran las combinaciones de las unidades motrices con las de arrastre (semirremolques de 1, 2 y 3 ejes, remolques de 2 ejes).

Fuente: INEGI, con base en cifras de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Dirección General de Transporte Terrestre.

UNIDADES DEL SERVICIO PÚBLICO FEDERAL DE AUTOTRANSPORTE
DE CARGA ESPECIALIZADA 1980-1994

Cuadro 3.5					Primera Parte		
Año	Total	Camión de 2 ejes	Camión de 3 ejes	Camión de 4 ejes	Tracto - camión de 2 ejes	Tracto - camión de 3 ejes	Semirre- molque de 1 eje
1980	74270	42600	10780	0	1375	8405	320
1981	79995	43915	11826	0	1392	9633	328
1982	82364	44492	12302	0	1396	10179	332
1983	83871	44497	12783	0	1398	10802	338
1984	83871	44497	12783	0	1398	10802	338
1985	81943	42670	12665	0	1301	10973	300
1986	77951	41380	11685	0	1096	10182	358
1987	78772	41415	11734	0	1085	10591	370
1988	79358	41704	11816	0	901	10892	373
1989	84589	44063	12590	0	1399	11890	389
1990	117017	62826	17956	0	1995	16940	422
1991	20669	574	620	0	818	6972	49
1992	23134	620	667	0	879	7500	54
1993	25814	884	968	0	902	7879	39
1994	23294	4030	1524	4	102	8037	271

Segunda y última parte.

Año	Semirremolque de 2 ejes	Semirremolque de 3 ejes	Semirremolque de 4 ejes	Semirremolque de 6 ejes	Remolque de 2 ejes	Remolque de 3 ejes	Remolque de 4 ejes
1980	10600	0	0	0	0	0	190
1981	11575	1132	0	0	0	0	194
1982	11945	1517	0	0	0	0	201
1983	12303	1545	0	0	0	0	205
1984	12303	1545	0	0	0	0	205
1985	12284	1545	0	0	0	0	205
1986	9023	4059	0	0	0	0	168
1987	9159	4238	0	0	0	0	180
1988	9223	4268	0	0	0	0	181
1989	9618	4454	0	0	0	0	186
1990	10032	6655	0	0	0	0	191
1991	5690	5829	0	0	0	0	117
1992	6558	6720	0	0	0	0	136
1993	5812	9196	0	0	134	0	0
1994	5448	3750	2	3	113	8	2

Nota: A partir de 1991 y en razón del proceso de desregularización, se consideran únicamente siete especialidades, las demás especialidades pasaron a ser definidas como parte de carga general.

Fuente: INEGI, con base en cifras de la SCT; DGT.

CUADRO 3.6
CARGA TRANSPORTADA POR EL SERVICIO PÚBLICO
FEDERA DE AUTOTRANSPORTE DE CARGA
ESPECIALIZADA 1980-1994 (Miles de Toneladas)

Año	Total	Camión de 2 ejes	Camión de 3 ejes	Camión de 4 ejes	Tractocamión de 2 ejes	Tractocamión de 3 ejes
1980	136146	80088	24320	0	3296	28442
1981	147537	82560	26679	0	3337	34961
1982	147999	82607	26779	0	3236	35377
1983	148368	82795	26802	0	3284	35487
1984	151379	83510	27546	0	3296	37027
1985	159298	86738	29072	0	3302	40186
1986	154964	86484	28307	0	2811	37362
1987	157278	86557	28426	0	2754	39541
1988	158736	87161	28624	0	2287	40664
1989	163511	88015	29587	0	3551	42358
1990	165666	88459	30381	0	4214	42612
1991	20329	593	960	0	1688	17088
1992	21328	639	987	0	1832	17870
1993	23757	913	1498	0	2035	19311
1994	26434	4159	2359	7	210	19699

Fuente: INEGI, con base en cifras de la SCT.

CUADRO 3.7
EMPRESAS Y UNIDADES DEL SERVICIO PÚBLICO FEDERAL DE
AUTOTRANSPORTE DE CARGA POR CLASE DE SERVICIO 1980-1994.

Año	EMPRESAS			UNIDADES a)		
	Total	Carga General	Carga Especial	Total	Carga General	Carga Especializada
1980	2518	1569	949	141930	67660	74270
1981	2642	1596	1046	153850	73855	79995
1982	2752	1602	1150	157525	75161	82364
1983	2827	1627	1200	159341	75470	83871
1984	2865	1626	1239	159341	75470	83871
1985	2895	1606	1289	156273	74330	81943
1986	2975	1609	1366	150500	72549	77951
1987	3079	1623	1456	152337	73565	78772
1988	3149	1633	1516	153403	74045	79358
1989	3337	1662	1675	164010	79421	84589
1990	3482	1892	1590	178130	78413	99717
1991	3700	3137	563	209060	200076	8984
1992	3880	3290	590	224913	215247	9666
1993	4076	3459	617	232203	221570	10633
1994	5187	4545	642	198273	184576	13697

Nota: Debido al programa de desregulación del transporte, de 97 modalidades de carga se eliminaron 90, quedando únicamente 7 especialidades. Por tal motivo, se observa un decremento de unidades en el concepto correspondiente.

a) Se consideran únicamente las unidades motrices.

Fuente: INEGI, con base en cifras de la SCT; Dirección General de Transporte Terrestre.

Ahora bien, entre los aciertos y deficiencias de la desregulación del transporte federal de carga destacan:

El grado y la forma de la desregulación

Algunas medidas parecen estar justificadas, puesto que permiten eliminar las condiciones que propiciaban la falta de competencia. Tal es el caso de la distinción entre servicios de transporte especializados y servicios regulares o de ruta que, como se detalló en el capítulo tercero, implicaban una falta de sustituibilidad y propiciaban que, los usuarios, se vieran limitados en sus posibilidades de elección. La misma situación se prevaleció con la obligatoriedad de usar las centrales de carga y aceptar los "roles" que en ellas se fijaban para usar determinadas líneas, aún cuando los usuarios tuvieran otras preferencias. Así, es de esperarse que las empresas de transporte se vean precisadas a mejorar el servicio que ofrecen, ya que ahora, corren el riesgo de no ser seleccionadas por los que anteriormente eran usuarios cautivos. No obstante, debe tenerse presente, que las medidas de regulación en las centrales de carga, por ejemplo, fueron introducidas con la intención de establecer orden y evitar excesivos conflictos en las instalaciones apropiadas, así como evitar molestias a los vecinos de las empresas. De igual manera, la introducción de restricciones para crear servicios especializados o en rutas también restringidas, tenían evidentes ventajas en los aspectos de orden , regularidad, seguridad, estabilidad, etc; y una potencial profundización de normalización y adecuación de vehículos y demás servicios de transporte.

De acuerdo a esto, estimo que lo más apropiado, será combinar una situación en la que el usuario tenga libertad en la selección del tipo de servicio y empresa, con una regulación más estricta de las condiciones en que se realiza el servicio, pues la experiencia pasada nos indica que las "fuerzas del mercado", o más explícitamente las condiciones de competencia, no bastan para obligar realmente a los transportistas a usar mejores tecnologías, que vayan acordes con el tipo de producto y camino.

La profesionalización del servicio

Existe una ausencia notoria en el conocimiento de los nuevos ordenamientos. Esto se debe, probablemente, a la encomiable intención de simplificar trámites y regulaciones aparentemente innecesarias. No hay una exigencia acerca del nivel de conocimientos que realmente tienen los gerentes o propietarios de las empresas de transporte sobre diversos aspectos como son, entre otros: métodos adecuados de carga, estiba y distribución de la carga dentro de los vehículos; métodos de optimización de las redes de distribución; aseguramiento y tramitación de reclamaciones de daños; leyes laborales y fiscales; capacidad administrativa; técnicas de mantenimiento, o incluso salvamiento en caso de siniestros, etcétera.

Resulta interesante observar que, en este aspecto, el proceso de desregulación del transporte carretero en México se diferencia de los esquemas desregulatorios de Inglaterra y de los Estados Unidos, de los cuales parece tener cierta influencia. En el caso de Inglaterra, el transporte carretero a grandes distancias (*road haulage*), que fue originalmente regulado en forma estricta por la Carriers Licensing en 1933, se desreguló casi completamente por medio de la "Transportation Act" de 1968³. Sin embargo, el requisito que fue no sólo respetado, sino incluso enfatizado por el proceso británico de desregulación, fue el relativo a la necesidad de demostrar, mediante rigurosos exámenes, la competencia profesional⁴.

³The Independent Committee of Inquiry on Transport Road Haulage, Final Report of the Committee, 1979; HMSO, Londres.

⁴Ibid; p. 8.

De hecho, ese requisito, junto con el de buena reputación, fue aceptado como uno de los puntos de partida (y el menos discutido dentro del European Community's Common Transport Policy) para la homogeneización del transporte europeo⁵.

En el caso del transporte carretero de los Estados Unidos (*the truck industry*) la desregulación tuvo lugar en 1980 con la Motor Carrier Act. (MCA). Sin embargo, la desregulación no fue total. Como resalta el estudio de Button y Chow, la Motor Carrier Act, no eliminó la regulación de entrada a la industria o de las tarifas, sino sólo cambió los criterios mediante los cuales se implantarían los controles.

La inter-state Commerce Commission, tiene un alto grado de discrecionalidad en la interpretación de la MCA. En ese sentido, aunque no es un requisito tan importante como la demostración de necesidad, el contar con una buena reputación o aceptable nivel de preparación técnica para otorgar el servicio, representan factores importantes para el otorgamiento de los permisos para prestar el servicio.

Cabe entonces insistir en la necesidad de introducir el requisito de demostrar la competencia profesional, para todos aquellos que tienen o aspiran, a lograr obtener un permiso o concesión para realizar el transporte público de carga, sea de manera temporal o permanente. Dada la escasez real de recursos humanos, podría iniciarse esta tarea realizando cursos intensivos obligatorios de capacitación, los cuales se impartirían en las delegaciones estatales de la SCT.

⁵Button, k. y Chow, G. "Road Halge Regulation: A comparison of the Canadian, British and American Approaches".

La falta de control sobre algunos factores importantes para garantizar la prestación del servicio en condiciones adecuadas para los usuarios o sin evasión de responsabilidades sociales

Otros elementos que no han sido explícitamente contemplados en la desregulación del transporte son los que se refieren a:

-el control de las condiciones de trabajo (en especial, lo relativo a las jornadas de trabajo de los conductores)

-la vigilancia del pago de impuestos

-la comprobación de la capacidad financiera (suficiente para enfrentar los gastos de mantenimiento, operación, remplazo de equipo, pago de daños a terceros, etc.)

-el registro de operación

-el buen estado de las instalaciones para carga y descarga o para mantenimiento, tratando de que no provoquen contaminación, obstrucción o molestias a los residentes de la zona.

Este tipo de controles, al igual que los comentados en el punto anterior, se consideran como de los más importantes a vigilar por los sistemas regulatorios del transporte carretero, aún por los sistemas menos regulados, como es el caso británico. El especial interés por este tipo de elementos de regulación, se explica por la relación que tienen con aspectos como: la seguridad, el trato equitativo entre transportistas o entre éstos y otros contribuyentes, los costos externos, etc. Desde luego que varios de esos elementos, dado su carácter de costos externos, no necesariamente entran en consideración en las decisiones que, aún bajo condiciones de competencia, toman las empresas de transporte y obligan a mantener una regulación estricta.

Eliminación de los comités de ruta

El Programa de Desarrollo del Autotransporte Federal, 1977-1982⁶, representó, en diversos aspectos, un indudable avance para la mejor organización del transporte carretero. En particular, fueron creados los comités de ruta, que eran consultados para los casos de otorgamiento de concesiones. Esto se hacía con el evidente propósito de evitar la duplicación de servicios en rutas que ya estuvieran siendo atendidas por otros transportistas. Sin embargo, tales comités provocaron una verdadera restricción para la entrada de nuevos competidores⁷. Según lo señalado por el entonces Secretario de Comunicaciones y Transportes de México, "en 14 años de existencia de los comités de ruta no se dio una nueva ruta"⁸. Como es claro, la desaparición de los comités de ruta era una condición necesaria para incrementar la competencia. No obstante, tal medida no representa una condición suficiente para garantizar un incremento de la eficiencia en el servicio. En realidad, existe el riesgo de que, como ha sucedido en otros países que han desregulado el transporte carretero⁹, exista una gran inestabilidad en la industria con una tasa demasiado alta de bancarrotas, exceso de capacidad, disminución de los salarios reales de los trabajadores, etc.

⁶SCT. Programa de Desarrollo de Autotransporte Federal, 1977-1982. México, 1977.

⁷Andrés Caso Lombardo, "Modernización del Sector Comunicaciones y Transportes", ponencia presentada en el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., el 2 de agosto de 1989, en la Ciudad de México.

⁸Ibid, pág. VI.

⁹Vease: Mackie et al; The British Industry and the European Community, Institute for Transport Studies, The University of Leeds, Ed. Gower, 1987.

Si se considera que la situación financiera actual de muchas empresas de transporte mexicano es muy difícil, debido a la crisis económica y su secuela de disminución de la demanda, entonces, es probable que se presente en nuestro país una gran inestabilidad en el subsector carretero, un incremento de capacidad ociosa (que puede traducirse en un aumento de tarifas) y una excesiva concentración del mercado de servicios de transporte carretero en unas cuantas empresas.

Este temor puede carecer de importancia o fundamento si, en el largo plazo, la inestabilidad desaparece, quedando sólo las empresas realmente capaces de enfrentar mayor competencia (en una cantidad que evite la aparición "natural" de monopolios), ofreciendo un nivel de servicio adecuado a las necesidades de los usuarios.

Flexibilización de las tarifas

Éste es uno de los puntos mejor diseñados e instrumentados dentro de los cambios descritos¹⁰. Al permanecer la estructura tarifaria como referencia no obligatoria se introduce un elemento de competencia.

¹⁰Vease capítulo III.

El riesgo de que las "fuerzas del mercado" no conlleven hacia un equilibrio regional o provoquen un perfil intermodal ineficiente

Aunque la desregulación emprendida en el autotransporte representa un cambio radical en la tendencia observada hasta 1988, no constituyó una sorpresa. Ya en un documento elaborado a fines del anterior sexenio¹¹, se afirmaba que la "situación actual de la economía, aunada al reconocimiento gradual de las tendencias mundiales que se consolidan en el transporte de carga, ha propiciado que el sistema de transporte de carga de México, abandone paulatinamente, el enfoque preferencial complementario bajo el que se ha desarrollado hasta fechas recientes, y evolucione siguiendo un esquema de tipo competitivo integrado, que ya es visible en algunos casos específicos"¹². En otros términos, se estaba sugiriendo el paso a un nuevo esquema que propiciara más la competitividad. Una crítica que se puede hacer al planteamiento anterior es que deja latente la idea de que el transporte carretero, incluso el mundial, tiene un comportamiento propio, esto es, casi independiente de las políticas estatales. Esta visión no es del todo exacta.

Primeramente, la tendencia a la desregulación no es generalizada ni aún en los países del llamado Primer Mundo: Francia tiene una fuerte regulación del transporte carretero, sobre todo para prevenir su competencia con el ferrocarril. Para este tipo de países la modernización del transporte, implica más una cuestión de mejoría tecnológica en infraestructura, vehículos y organización, que una eventual desregulación.

¹¹Díaz Díaz, D. e Izquierdo, R: Transporte de Carga en México: opciones de desarrollo. SCT y Asesoría de la Presidencia de la República, México, julio de 1988.

¹²Ibid; pág. 39.

Por otra parte, cabe señalar que es un documento inglés el que reconoce que, en el fondo del debate sobre las modalidades de regulación o desregulación del transporte carretero europeo, las diferencias se explican por el choque entre el enfoque "anglosajón" de maximización de ganancias (evidentemente más proclive a la desregulación) y el enfoque "social" de maximización del bienestar colectivo.

Como es evidente, ambas posturas implican una definición muy clara del papel que el Estado se asigna en la conducción del proceso de desarrollo de los sistemas de transporte. De la lectura del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994¹³, se deduce que la política de transporte que el Estado mexicano tuvo durante esos años, estuvo concentrada en la construcción de infraestructura (con participación privada, en algunos casos) y en la prevención de condiciones que favorezcan los monopolios. Resulta claro que las acciones emprendidas en el año de 1989, son congruentes con esta postura que deja el desarrollo del servicio de transporte más en manos de la competencia entre empresas, que en un esfuerzo de planeación; aunque aún es posible que, el Estado, pueda desarrollar acciones para promover el desarrollo del transporte carretero en aquellas actividades estratégicas de la economía.

¹³Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994, México, 1989.

II. Autotransporte Federal de Pasajeros

Hasta 1992, había 890 empresas de transporte de pasajeros; es decir, en 13 años se crearon 303. Estas empresas tenían una flota vehicular de 41,621 camiones, 67.1% mayor a la que tenían en 1980, aunque el volumen de pasajeros transportados por unidad se ha incrementado sólo 13.9% desde 1980. La actividad desarrollada por este sector, le ha permitido ocupar un lugar importante en la participación del PIB del sector transporte (34.5%).

Sin duda, la apertura comercial pactada por este sector en el marco del Tratado de Libre Comercio¹⁴ y la desregulación tarifaria, han permitido operar en condiciones de mayor flexibilidad, con lo que la reducción de los costos de transporte ha permitido a las empresas de este subsector, operar en mejores condiciones. No obstante, el encarecimiento del peaje de la nueva infraestructura carretera es un factor que las está afectando.

Análisis del sector (segmentación)

Este apartado, contiene una explicación sobre la segmentación de la industria, la cual se hace con el objeto de facilitar la comprensión de porqué las variables influyen de forma distinta en cada grupo diferente de pasajeros.

¹⁴A la entrada en vigor del TLC, empresarios mexicanos de autobuses turísticos ofrecieron sus servicios en Estados Unidos en el mercado fronterizo. Canadá continuó permitiendo a los operadores de Estados Unidos y México obtener autorización para prestar esos servicios en su país.

Segmentación por motivo de viaje

Turismo

En este segmento, las personas viajan por placer, sin embargo, cuando las condiciones no permiten realizar el viaje, puede ser cancelado o postergado. Debido a esto, se espera que este segmento sea muy sensible a las temporadas de vacaciones y también a las tarifas de autobuses, ya que un sustituto muy viable es el automóvil, pues, al tratarse de viajes de más de una persona, los gastos de gasolina y casetas, pueden ser amortizados entre los mismos pasajeros o, en caso de viaje familiar, puede ser más económico que los pasajes de autobús.

La característica principal de este tipo de viaje es que la gente lo hace cuando tiene tiempo y recursos, mas no cuando tiene necesidad u obligación. Dentro de este segmento se identifican dos subsegmentos, uno que realiza viajes totalmente de tipo turístico, el cual se da principalmente en Julio y Agosto y, otro, que realiza viajes para estar con la familia en fechas importantes, principalmente en fechas de manifestaciones religiosas, tales como Navidad y Semana Santa.

Negocios

En este segmento, a diferencia del turístico, la gente viaja cuando necesita desplazarse a otro lugar para trabajar, hacer un negocio o cuando cree que las oportunidades pueden surgir en algún lugar foráneo. Debido a esto, se espera que la sensibilidad a los factores macroeconómicos que determinan su demanda sea mayor, ya que al crecer la economía, se generan más negocios y, por lo tanto, mayor necesidad de viajes. A diferencia del segmento turismo, no existen efectos cíclicos provocados por las altas o bajas temporadas durante el año, por lo cual, la demanda mensual es más constante.

Segmentación por tipo de servicio

Segunda clase

Este servicio es el que mayor volumen de pasajeros transporta y representa siendo aproximadamente, el 75% del total. Cubre la necesidad de viajes terrestres muy baratos, principalmente en zonas rurales, pero carece casi completamente de comodidades.

En los viajes que se realizan en este segmento, el operador se detiene a recoger y dejar pasaje fuera de las terminales en cada pueblo que entra. En muchas ocasiones, hace paradas en las mismas carreteras. Esto se traduce en un mayor tiempo de trayecto y en una menor comodidad, debido a que la cantidad de pasaje, generalmente es mayor que los asientos disponibles y la gente tiene que viajar de pie. La tarifa promedio es de N\$0.095 por Km¹⁵. Los autobuses cuentan con 41 asientos y en su mayoría carecen de baño.

El tipo de clientela de este servicio es de salarios bajos, entre los que destacan los trabajadores que viven en los pueblos y viajan diariamente a las ciudades donde se están efectuando construcciones o gente que trabaja en la ciudad y acude a visitar a su familia el fin de semana a alguna zona rural. Estas personas, por su misma situación económica, son más sensibles al precio que a la comodidad.

¹⁵A julio de 1994.

Debido a que no existen sustitutos muy importantes a este tipo de servicio, más allá que el servicio de primera y, que muchas de las rutas terrestres son únicamente cubiertas por el servicio de segunda, por la modesta infraestructura en muchas zonas rurales del país, el mercado que se maneja es cautivo. A pesar de esto, en los últimos años ha surgido un sustituto que podría tomar importancia: el de microbuses y peseras que transportan pasaje de un pueblo a otro, cubriendo rutas atendidas por este servicio. En este sentido, un problema sin resolver todavía es la incongruencia entre la regulación al transporte federal de pasajeros y el llamado transporte suburbano (por ejemplo, el que se da entre el D.F. y municipios conurbados). Cada uno de estos servicios, se lleva a cabo bajo condiciones heterogéneas de seguridad y costo al usuario, y cuando se trata del transporte llamado "pulverizado", las divergencias de criterio para la fijación de condiciones mínimas en la prestación de servicios y en tarifas, alcanzan un nivel máximo de confusión, con efectos poco alentadores sobre la seguridad de la inversión y la estabilidad del servicio al usuario.

Primera clase

Este tipo de servicio, junto con el de segunda, era el que tradicionalmente cubría toda la demanda de transporte hasta antes de la desregulación. Actualmente, satisface la necesidad de transporte terrestre barato con algunas comodidades básicas. La tarifa promedio que se maneja es de N\$0.12 por Km¹⁶; el autobús cuenta con baño y tiene un promedio de 40 asientos reclinables, aunque el espacio entre cada uno, es menor que en el servicio de Primera Plus. En algunos autobuses, dependiendo de la empresa, se cuenta con un monitor de 38 pulgadas.

El tipo de clientela que utiliza este servicio, es de clase socioeconómica media a media baja, por lo que es más sensible al precio que los segmentos anteriores, esta compuesta en una buena proporción de comerciantes que viajan entre ciudades y pueblos ofreciendo sus productos. Este tipo de clientes, son particularmente leales a la empresa con la que se han sentido cómodos durante muchos viajes, en lo que se refiere a tarifas, precios y horarios, por lo que no se observan muchos cambios de empresa por parte de ellos.

No existen sustitutos muy claros además de los mismos servicios de Primera Plus o de segunda y, en una menor proporción, del automóvil; por lo que este sector, atiende un mercado relativamente cautivo. Desplaza aproximadamente al 17% de los pasajeros siendo el segundo segmento más grande de la industria en términos de volumen¹⁷.

¹⁶Hasta julio de 1994.

¹⁷Para esta información se utilizaron fuentes internas de las empresas y un sondeo entre algunos usuarios.

Clase primera plus

Este tipo de servicio se creó en los primeros meses de 1991, a raíz de la desregulación de tarifas de la industria por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), en el momento en que la competencia, se tornó hacia el nivel de servicio y fue necesario crear segmentos que cubrieran la demanda de viajes terrestres de lujo. Este servicio, es el segundo segmento de mayor tarifa y comodidades.

La tarifa promedio que se maneja en el precitado servicio es de N\$0.165 por Km¹⁸. El autobús, cuenta con baño, cafetera, un refrigerador con refrescos, bocadillos y un asistente que entrega, al inicio del viaje, un paquete para almorzar a cada pasajero. El asistente de referencia, no realiza el viaje en el autobús. Una vez que el recorrido se inicia, los mismos pasajeros toman los refrigerios que deseen consumir adicionalmente. El número promedio de asientos es de 38, los cuales son reclinables sin llegar a ser tipo cama. La mayor parte de los autobuses, cuentan con tres u ocho monitores de televisión, ya que el número de aparatos depende de la empresa.

El tipo de clientela que utiliza este servicio es de clase socioeconómica media a media alta. Un buen número de los usuarios de este tipo de servicio cuentan con automóvil propio, el cual, que en algunas ocasiones, puede llegar a sustituir el uso de este servicio.

¹⁸Hasta junio de 1994.

También puede ser desplazado por el autobus de lujo, cuando el diferencial de tarifas o la conveniencia de ciertos horarios así lo dispone, ya que algunos pasajeros prefieren pagar un 20% adicional para tomar el servicio ejecutivo, a esperar más de 60 minutos en la terminal para abordar el siguiente autobús Primera Plus. Cabe señalar que, este servicio desplaza aproximadamente, al 6% del total de pasajeros.

Clase ejecutivo o de lujo

Este servicio es el más caro y el que mayor nivel de sofisticación tiene. Al igual que el de Primera Plus, fue creado a raíz de la desregulación de la industria y satisface primordialmente la demanda de gente de nivel económico medio alto, que por diversas razones, prefiere viajar en autobús de manera comfortable, en lugar de viajar en avión.

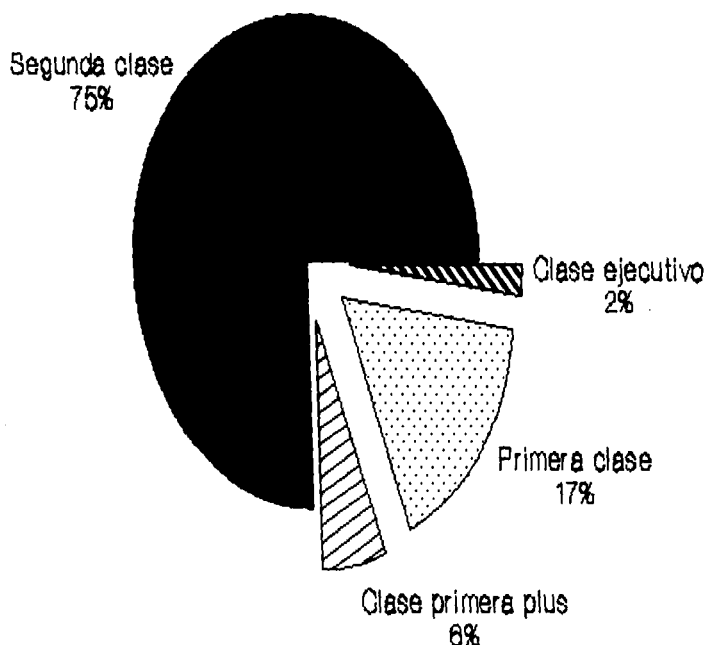
La tarifa promedio que se maneja a la fecha¹⁹ es de N\$0.19 por Km. El autobús cuenta con 26 asientos disponibles, lo cual permite tener mayor espacio entre cada uno de ellos. Los asientos son reclinables tipo cama por lo que son muy confortables para dormir durante el viaje. Cuenta además, con aire acondicionado, baño, un edecán que atiende y sirve refrigerios a los pasajeros durante el viaje. Desde luego que en este tipo de servicio no podían faltar los monitores de televisión (aproximadamente 8 por autobús). Este servicio desplaza, aproximadamente, al 2% de los pasajeros.

Debido a la comodidad de los asientos, la mayoría de los usuarios (del 65 al 70%) utiliza el servicio nocturno para viajes mayores de seis horas. Duermen en el autobús, ahorrando de esta forma el gasto del hotel. Esta característica, le da una ventaja adicional sobre los demás tipos de servicios.

¹⁹ Junio 1994.

Segmentación x Tipo de Servicio

Gràfica 4.0 Pasajeros en %



Fuente: Grupo de empresas del sector.

Factores principales de la demanda

En este apartado, definiré cualitativa y cuantitativamente, las principales variables que afectan la demanda de cada segmento; en algunos casos, se presentan factores que influyen en toda la industria y en otros, se tienen factores exclusivos de un segmento. Lo anterior tiene como objeto, analizar el funcionamiento del sector antes y después de la regulación.

La parte cualitativa de este análisis, la realicé mediante entrevistas que tuve con gente de distintas áreas de las más importantes empresas de la industria, personas que, en base a su experiencia, opinaron sobre cuales variables afectan de forma significativa a sus empresas y de qué manera, éstas mueven la demanda.

La parte cuantitativa, se llevó a efecto, mediante análisis estadísticos entre la demanda de pasajeros y las variables indicadas por las personas entrevistadas. En algunos casos se hicieron análisis mensuales y en otros anuales, dependiendo de cada variable.

Estacionalidad

Para poder realizar el análisis de estacionalidad, se solicitó, a las empresas del sector, información mensual de la demanda para cada segmento expresada en Pasajeros-Km; obteniéndose la respuesta de un número limitado de empresas que representan apenas aproximadamente 20% del mercado. Sin embargo, debido a que las mismas operan en diversos segmentos y diversas rutas a lo largo de la República, se considera una muestra representativa del sector.

El efecto de la estacionalidad de la demanda, se registra, principalmente, por los incrementos en los períodos vacacionales, como son: Semana Santa en marzo y/o abril, las vacaciones escolares de fin de año escolar de julio y agosto y las vacaciones en Navidad y Año Nuevo en diciembre y principios de enero. De aquí, podemos inferir que los segmentos que presentan mayor estacionalidad, son los que cuentan con una mayor proporción de demanda de tipo turístico.

Uno de los principales problemas derivados de la alta estacionalidad observada, es que las empresas necesitan contar con un cierto número de autobuses de reserva para poder cubrir los picos de la demanda registrados en los meses de julio y agosto, lo cual, eleva los costos derivados de los inventarios.

A continuación, se muestra la estacionalidad registrada en cada uno de los segmentos.

Estacionalidad en segunda clase

Para examinar este segmento, se obtuvo la información mensual desde enero de 1988 hasta diciembre de 1993²⁰.

En este caso, se realizaron tres análisis. El primero, nos indica cuales son las fluctuaciones de la demanda durante el año, tomando como base el mes de menores Pasajeros-km., asignándole un índice de 100 y, a los demás meses, asignándoles un índice porcentual relativo al mes base. De tal forma que, si un mes tiene un índice de 135, significa que su demanda es 35% mayor que la del mes base.

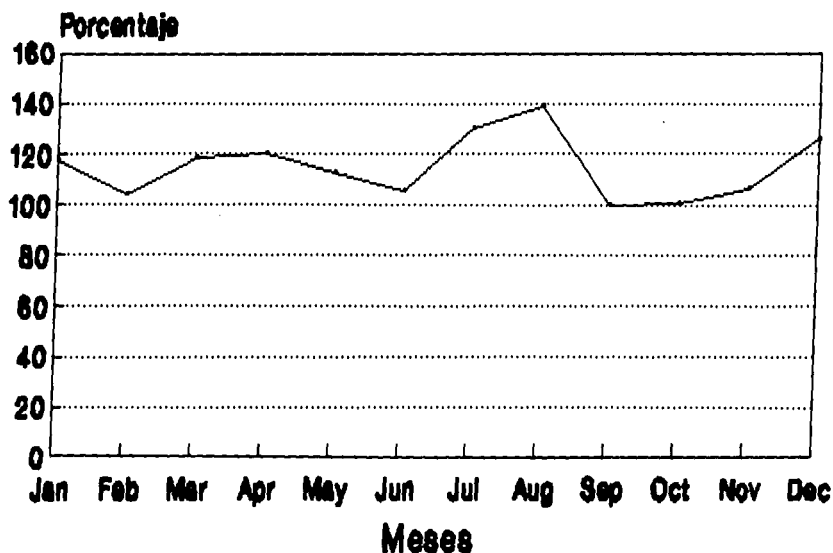
Lo anterior se puede ver en la Gráfica 4.1 que nos indica la estacionalidad de la demanda de segunda. El mes de menor demanda, fue septiembre, motivo por el cual, fue asignado como el mes base. El mes de enero que registra 118, indica que la demanda de enero es 18% mayor que la de septiembre y así los demás meses.

Se puede observar claramente, que el mes donde la demanda toca su máximo nivel es agosto, con 39% más Pasajeros-Km; que septiembre.

²⁰Base, fuentes internas Banamex y Grupo de empresas del sector.

GRAFICA 4.1

Ciclicidad del Segmento de Segunda.



Respecto a Sept.

— Pasajeros-Km

Fuente: Grupo de empresas del sector.

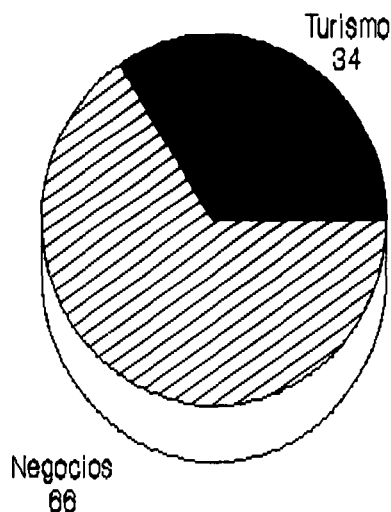
El segundo análisis, tiene como objeto, determinar, en base a la estacionalidad observada, qué porcentaje de la demanda se debe a viajes de turismo y qué porcentaje se debe a viajes de trabajo. Esto fue determinado mediante el supuesto de que, aproximadamente 75% de los pasajeros-Km; registrados en el mes de menos demanda, se deriva de viajes de negocios y que, el 25% restante, se debe a viajes de turismo, que se realizan principalmente en los fines de semana. La demanda de viajes de negocios, se considera constante durante todo el año. De tal forma que podemos determinar que monto se debe a ésta como se muestra en la gráfica 4.2. Como se ve, la mayor proporción de este segmento, se deriva de viajes de trabajo.

El tercer análisis realizado, nos indica claramente que parte de la demanda anual, se registra en cada mes (ver cuadro 1 columna 1). Como se mencionó, el mes con mayor demanda es el de agosto, que cuenta con el 10.1% anual y el menor es septiembre con solo 7.2%.

Como se podrá confirmar más adelante, al comparar la estacionalidad de los distintos segmentos, resultará que el de segunda clase, es el que menores fluctuaciones presenta, debido a que una composición muy pequeña de la demanda es turística.

GRAFICA 4.2

Comparación Pasajeros-Km por motivo de viaje.



En porcentaje

Fuente: Grupo de empresas del sector.

Estacionalidad en Primera Clase

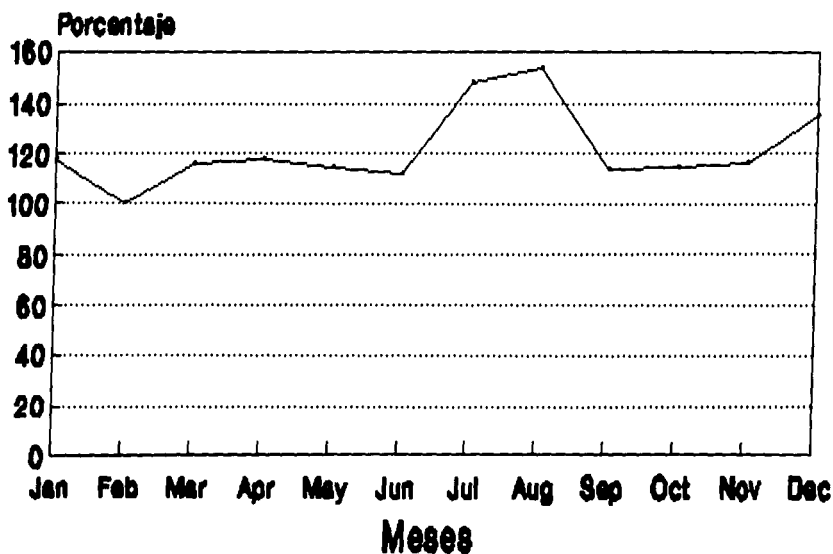
El análisis de la estacionalidad de este segmento, fue realizado, al igual que el anterior, con información mensual de los años 1988 a 1993 con los siguientes resultados:

Se observaron mayores fluctuaciones en comparación la Segunda Clase. Sin embargo, los meses en que la demanda sube o baja, son prácticamente los mismos, con la diferencia de que en este caso, febrero fue el menor mes, por lo que se tomo como mes base. En la gráfica 4.3 se pueden visualizar las fluctuaciones registradas durante el año. Por su parte, el porcentaje de la demanda debida al turismo es ligeramente mayor que en la Segunda Clase, como se puede ver en la gráfica 4.4.

Finalmente, en el cuadro 1, columna 2, se puede ver la demanda de cada mes como porcentaje de la demanda anual, la cual, nos confirma que este segmento registra fluctuaciones ligeramente mayores al reportarse dos meses con más del 10% y un mes con menos del 7%.

GRAFICA 4.3

Ciclicidad del Segmento de Primera.



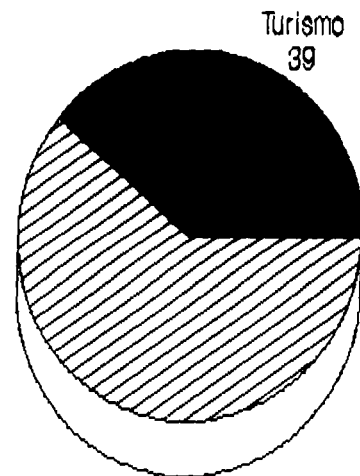
Respecto a Febrero

— Pasajeros-Km

Fuente: Grupo de empresas del sector.

GRAFICA 4.4

Comparación Pasajeros-Km por motivo de viaje.



Negocios
61

En porcentaje

Fuente: Grupo de empresas del sector.

Estacionalidad en la Clase de Primera Plus

Debido a que este servicio fue creado a fines de 1991, a raíz de la deregulación del sector, se tiene muy poca información estadística sobre su demanda, por lo que el análisis, se llevó a cabo con información mensual de 1993.

Se observa el mismo patrón de los segmentos anteriores, aunque con fluctuaciones más marcadas, ya que la composición de demanda turística, en relación a la demanda de negocios, es mayor que en Primera y Segunda.

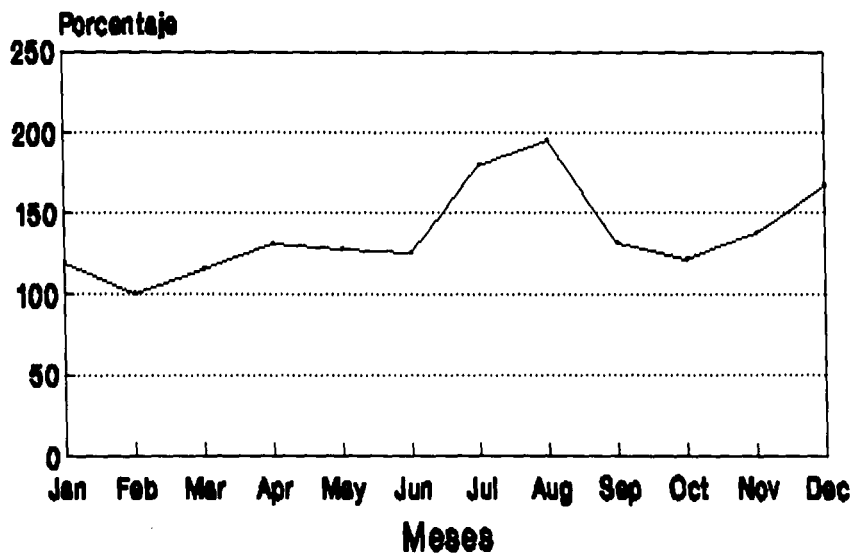
En la gráfica 4.5, se pueden ver las fluctuaciones mensuales. Nuevamente febrero, es el mes de menor demanda y agosto el de mayor, con 96% más que febrero. La proporción de viajes turísticos, es de 45% contra 55% de viajes de negocios (gráfica 4.6). Por último, la demanda mensual como porcentaje del año se puede ver en el cuadro 1 columna 3.

CUADRO 4.1.				
Mes	% demanda anual Segunda Clase	% demanda anual Primera Clase	% demanda anual Clase de Primera Plus	% demanda anual Ejecutivo o de Lujo
Enero	8.6	8.1	6.8	6.8
Febrero	7.5	6.8	6.1	6
Marzo	8.6	7.9	7	6.4
Abril	8.7	8.1	8	9.2
Mayo	8.2	7.9	7.7	8.2
Junio	7.6	7.7	7.6	8
Julio	9.4	10.1	10.9	10.3
Agosto	10.1	10.5	12	11.1
Septiembre	7.2	7.8	7.9	8.4
Octubre	7.3	7.8	7.4	8.2
Noviembre	7.7	8	8.4	8.2
Diciembre	9.1	9.3	10.2	9.2

Fuente: Grupo de Empresas del Sector y SCT.

GRAFICA 4.5

Ciclicidad del Segmento Primera Plus.



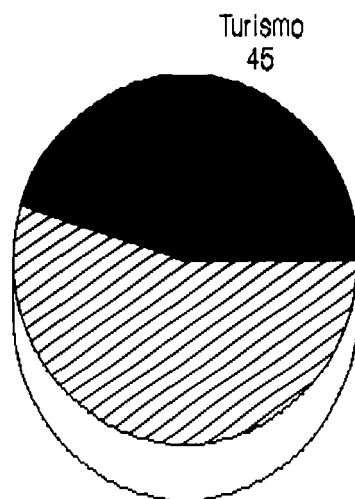
Respecto a Sept.

— Pasajeros-Km

Fuente: Grupo de empresas del sector.

GRAFICA 4.6

Comparación Pasajeros-Km por motivo de viaje.



Negocios
55

En porcentaje

Fuente: Grupo de empresas del sector.

Estacionalidad en la Clase Ejecutivo o de Lujo

Como ya se mencionó, este segmento, al igual que el de Primera Plus, fue creado en 1991, por lo que solo fue posible analizar la información de 1992 y 1993. Las fluctuaciones registradas son muy semejantes a las del segmento anterior, como se puede observar en la gráfica 4.7.

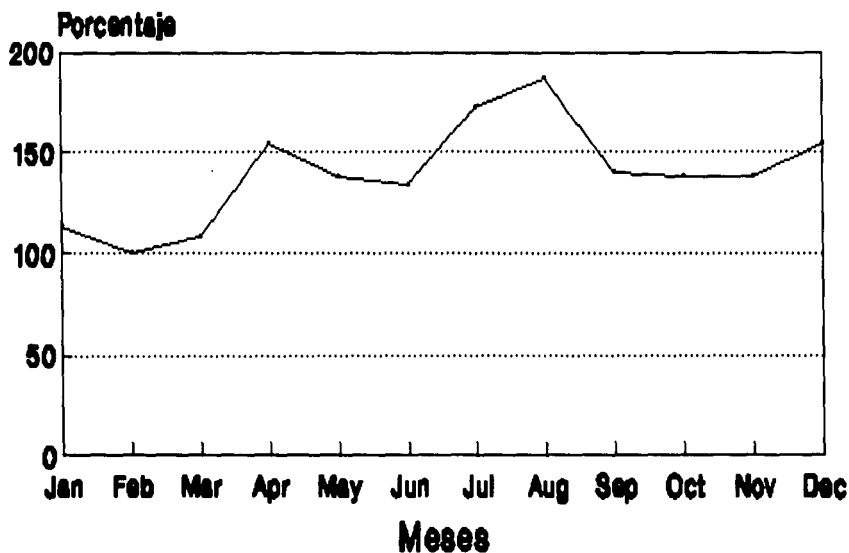
En cuanto a porcentaje de la demanda, debida a viajes de negocios y viajes de turismo, este segmento fue el que mostró mayor proporción de viajes turísticos con 46% del total, contra 54% de viajes de negocios; razón por la cual, junto con el de Primera Plus, es el servicio que tiene una estacionalidad mayor. Esto se observa en la gráfica 4.8. Por último, la demanda mensual con respecto al año, se puede observar en el cuadro 1, columna 4.

Es importante mencionar que en los dos años analizados, las vacaciones de semana Santa fueron en abril, lo cual contribuyó notablemente a la alta estacionalidad de ese mes y a la baja estacionalidad de marzo.

Si comparamos la estacionalidad entre la clase Primera Plus y Ejecutivo, podemos observar que, además de que las dos presentan fluctuaciones muy severas en todas las épocas vacacionales, la clase Primera Plus presenta un crecimiento de 67% en diciembre contra 54% de la clase Ejecutivo o de Lujo, y un crecimiento de 30% en abril de 30% contra 54% del Ejecutivo. Esto nos indica que la gente tiende a viajar más en Primera Plus en las vacaciones navideñas y prefiere usar el Ejecutivo en Semana Santa.

GRAFICA 4.7

Ciclicidad del Sector Ejecutivo.



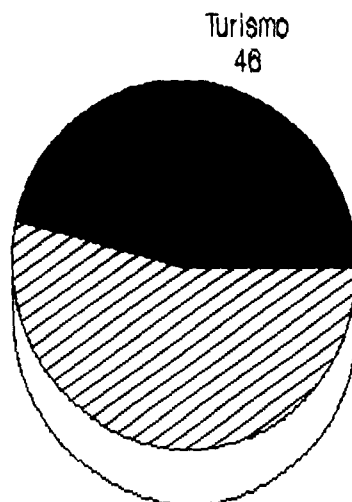
Respecto a Febrero

— Pasajeros-Km

Fuente: Grupo de empresas del sector.

GRAFICA 4.8

Comparación Pasajeros-Km por motivo de viaje.



Negocios
54

En porcentaje

Fuente: Grupo de empresas del sector.

Debido a que la estacionalidad se da principalmente en los segmentos más caros como son Primera Plus y Ejecutivo, la asignación de roles y rutas en los mismos lugares, tiene una mayor composición de viajes a zonas altamente turísticas; tales como Acapulco, Puerto Vallarta, Veracruz, etc; mientras que una alta proporción de rutas en los segmentos de Primera y Segunda, incluyen viajes a pueblos y zonas rurales.

Lo anterior, nos demuestra que la desregulación no ayudó en nada a resolver el problema de la estacionalidad, sino por el contrario creó nuevos retos para modificar los nuevos escollos que enfrenta esta industria (como motivar la demanda que, como vemos antes y después de la desregulación, sigue siendo altamente influenciada por el turismo); en otro sentido, la creación de nuevos tipos de servicios -Ejecutivo y Primera Plus- se hizo para personas con mayores ingresos, lo que implica que el beneficio no es para todos los usuarios, sino para una parte muy específica de ellos.

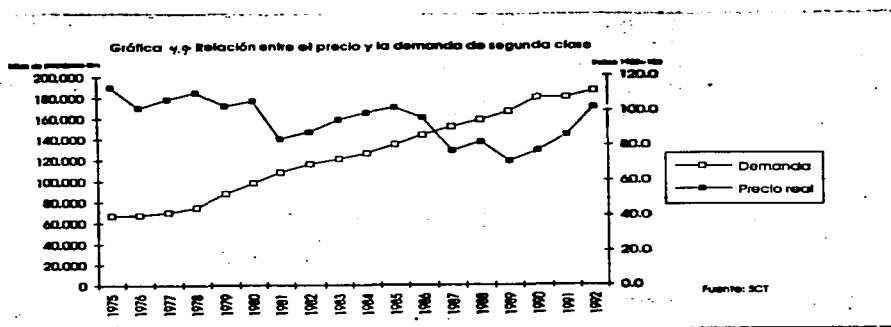
Precio

Antes de la desregulación, el precio real de los boletos presenta cierta ciclicidad, debido a que en algunos años la inflación creció de manera muy acelerada, dándose un decremento en la tarifa real, para luego experimentar un ajuste paulatino en los siguientes años. Por ejemplo, en 1982, la inflación creció de 28.6% a 98.8%, los precios reales descendieron 17%; así mismo, en 1986, la inflación se incrementó de 63.7% a 105% y los precios bajaron 9%.

A pesar de la ciclicidad encontrada, se puede observar que, la tendencia de los precios reales, fue negativa hasta 1991, año en que debido a la desregulación, se liberaron las tarifas del sector y éstas crecieron por encima de la inflación, dado que las empresas, se percataron que los precios reales habían disminuido y comenzaron a incrementarlas, con el propósito de encontrar el punto de equilibrio en el mercado.

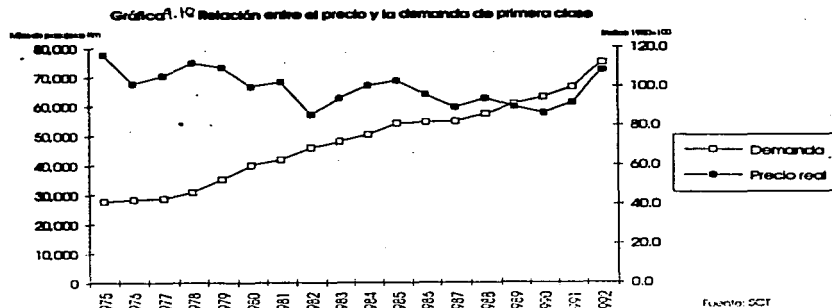
Relación entre el precio y la demanda de segunda clase.

Para el segmento de segunda clase, se analizó información actual de los años 1975 a 1992, observándose que una vez eliminada la ciclicidad en el precio, se da una relación inversa en razón de 2.2% de crecimiento en la demanda correspondiente a una reducción de 1% en la tarifa real. A partir de 1991, el precio comenzó a incrementarse debido a la desregulación, aunque los servicios mejoraron, lo cual explica parcialmente que la demanda disminuya. La relación se puede ver en la gráfica 16.



Relación entre el precio y la demanda de primera clase.

Se realizó un análisis semejante al anterior y se observó el mismo fenómeno, a una reducción en el precio real del servicio, se tuvo un incremento en la demanda. La diferencia en este caso estriba en que la elasticidad al precio, fue ligeramente mayor; lo cual es lógico si consideramos que la proporción de viajes turísticos es mayor que en la segunda clase y que la gente que viaja de turismo es más sensible al precio que la gente que viaja de negocios o trabajo. La relación observada fue que a una disminución de 1% en el precio, correspondió un crecimiento de 2.5% en la demanda. En la gráfica 17, se puede observar la relación, la cual muestra también una marcada ciclicidad.



Relación entre el precio y la demanda de las clases Primera Plus y Ejecutivo o de Lujo.

Debido a la inexistencia de datos, no se realizó un análisis estadístico para estos segmentos. No obstante, se puede inferir, con una base empírica, que existe una relación inversa entre el precio y la demanda, y se podría esperar la existencia de una mayor elasticidad, debido a la proporción de viajes turísticos en cada uno de los servicios.

Optimización de la operación mediante el uso de roles y el impacto de las concesiones de carreteras en el transporte federal de pasajeros.

Las empresas del sector, crearon con el propósito de dar mejor servicio y optimizar la utilización de sus recursos los llamados Roles, los cuales sustituyeron rápidamente a las rutas directas. Este hecho se inició a partir de la desregulación.

Se llama Rol, a la integración de un conjunto de viajes con rutas diversas realizados por cada autobús, en un período específico, en su mayoría de un mes, en el cual, se incluyen viajes directos y viajes con escalas. Cada uno de los Roles, puede estar integrado por uno o muchos autobuses, dependiendo de la demanda de cada conjunto de rutas. Se llaman Roles, debido a que el autobús comienza su trayecto en una ciudad el primer día del periodo y lo termina, en la misma ciudad el último día de ese periodo.

Existen ciertas unidades con sus respectivos operadores para cada Rol, todas las unidades dentro de un Rol tienen que ser del mismo segmento. La asignación de autobuses a Roles es fija y únicamente puede cambiar a solicitud del permisionario o dueño de la unidad.

Existen más de 1,000 Roles distintos y su diseño se lleva a cabo por los departamentos de servicio de las empresas, los cuales tienen una mayor visión de hacia donde se mueve la demanda y en donde surge la necesidad de asignar más corridas o en donde se pueden retirar. Para evitar que el retraso en una corrida afecte a las siguientes, la gente de servicios da cierto margen de tiempo entre cada corrida.

Uno de los puntos básicos para el buen servicio de las empresas, es la puntualidad para iniciar un viaje, por lo que existen autobuses y operadores de guardia en todas las centrales, para sustituir a los autobuses asignados en caso de emergencia. En el caso extremo que se agoten los camiones de guardia y existan pasajeros esperando la siguiente corrida, se utilizará algún autobús que esté asignado para alguna otra "corrida" y tenga menos pasajeros, cancelando o retrasando el viaje de éstos últimos. Por fortuna, este tipo de situaciones suceden muy rara vez ya que la capacidad instalada está calculada para cubrir picos en la demanda.

Ventajas del uso de los Roles:

Niveles de ocupación.

Estos se incrementan al limitar las corridas directas entre lugares muy distantes de tal forma que un autobús que va de México a Monterrey puede hacer escala para recoger y dejar pasaje en puntos intermedios tales como Querétaro y San Luis Potosí. Supongamos que un viaje con escalas dentro de un Rol específico sale de la Cd. de México con 27 pasajeros, de los cuales 14 van a Monterrey, 3 a San Luis Potosi (SLP) y 10 a Querétaro. En la central camionera de Querétaro descenden los 10 pasajeros y abordan 9, 5 con destino a SLP y 4 con destino a Monterrey, al llegar a SLP descenden 8 pasajeros y abordan 6 que tienen como destino Monterrey, finalmente, en Monterrey, descenden 24 pasajeros.

Es decir, la ocupación de todo el viaje es de 27 pasajeros de México a Querétaro, 26 pasajeros de Querétaro a SLP y 24 pasajeros de SLP a Monterrey. Ponderando esta ocupación, con los kilómetros recorridos en cada escala, nos da un nivel promedio de:

27 pasajeros x 219 Kilómetros = 5,913 pas-Km.

26 pasajeros x 202 Kilómetros = 5,252 pas-Km.

24 pasajeros x 537 Kilómetros = 12,888 pas-Km.

totalizando 24,053 pas-km; que dividido entre 958 kilómetros totales, da un promedio ponderado de ocupación de 25.1 pasajeros en todo el trayecto. Si el viaje hubiera sido directo, la ocupación hubiera sido de únicamente 14 pasajeros que fueron los que iniciaron en México y terminaron en Monterrey.

Esta estrategia de viajes con escalas, es muy parecida a las que manejan las líneas aéreas para incrementar el nivel de ocupación.

Utilización del tiempo de los autobuses.

Se optimiza debido a que los trayectos y los horarios, son diseñados de tal forma que, el tiempo que no circulan las unidades, sea únicamente el necesario para darle mantenimiento al camión y para descanso de los operadores. Como se puede ver en el Rol descrito, los horarios se establecen de tal forma, que las unidades no están detenidas demasiado tiempo o no se sobreutilizan, lo cual reduce su desgaste.

Asignación de unidades

En base a las estadísticas recopiladas por la gente de servicio, se asigna un número determinado de autobuses y una cantidad definida de corridas a cada Rol, para cubrir la mayor parte de la demanda.

Peajes

Hasta inicios de 1994, se construyeron 4,599 Kms. de nuevas carreteras. A pesar de esto, su utilización ha sido mucho menor de lo que se esperaba. Los criterios para otorgar su concesión provocaron que sus tarifas sean demasiado altas, en virtud de que los plazos de concesión, son muy cortos y, consecuentemente, las empresas tienen poco tiempo para recuperar su inversión.

Este hecho provoca dos efectos en la industria del Autotransporte Federal de Pasajeros. El primero es que los altos peajes en las carreteras, provoca que las empresas de transporte, tengan que incrementar sus tarifas o que bajen su rentabilidad. Esto se puede notar al comparar la estructura de costos de uno de los grupos importantes de la industria, donde se vió que, en enero de 1992, los gastos por concepto de peajes, correspondieron al 5.6% del total de ingresos, mientras que en enero de 1994 fueron de 8.6%. Fenómeno que se repitió al comparar otros meses. Por otra parte, las empresas no han reflejado totalmente, los incrementos de los peajes en sus tarifas, sacrificando la rentabilidad.

Para mejorar esta situación, las líneas de autobuses han celebrado varios convenios con Caminos y Puentes Federales en los que se acuerda, dependiendo de la ruta y del número de veces que el autobús pasa por una caseta de cobro, ciertos descuentos hasta del 30% o que los autobuses de tres ejes paguen la misma cuota que los autobuses de dos ejes.

El segundo efecto es que, el mismo problema, se presenta con la gente que viaja en su automóvil, ya que el uso de autopistas les sale muy caro, de modo que les resulta más rentable realizar el trayecto por algún otro medio.

Si analizamos los gastos que realiza una persona en un viaje de la Ciudad de México a Acapulco, para el cual debe recorrer una distancia de 362 Kms, ya sea en automóvil o autobús, se tiene lo siguiente¹:

Automovil.

Gasolina	$\text{N\$}1.33/\text{Lt.} \times 11\text{Km}/362\text{Km} = \text{N\$} 043.70$
Casetas de cobro	$\text{N\$} 238.00$
TOTAL	$\text{N\\$} 281.70$

Autobús servicio Ejecutivo.

Costo del Taxi a la estación de autobuses	$\text{N\$} 020.00$
Costo del pasaje	$\text{N\$} 305/\text{Km.} \times 362 \text{ Km} = \text{N\$} 110.0$
TOTAL	$\text{N\\$} 130.00$

¹Cifras calculadas para junio de 1994.

De tal forma que, el costo del trayecto en automóvil, es 2.2 veces mayor que el del autobús Ejecutivo, sin tomar en cuenta el desgaste del automóvil. Sería necesario que un mínimo de tres personas, fueran en el automóvil para que fuera económicamente conveniente utilizarlo. En períodos vacacionales los viajes los realizan tres personas o más. Los viajes de negocios los lleva a cabo generalmente una persona.

Este análisis confirma que, los altos costos de los peajes, provocan más demanda del servicio.

BIBLIOGRAFÍA

- 1) BUTTON, K. y Chow, G. Road Halange Regulation: A comparison of the Canadian, British and American Approaches, mimeo; 1982.
- 2) CABANELLAS de Torres, Guillermo, Diccionario jurídico elemental, Ed. Heliasta S.R.L., Argentina, 1988.
- 3) DÍAZ Díaz, D. e Izquierdo, R. Transporte de Carga en México: opciones de desarrollo. Secretaría de Comunicaciones y Transportes y Asesoría de la Presidencia de la República, México, julio de 1988.
- 4) Secretaría de Comunicaciones y Transporte. Programa de Desarrollo del Autotransporte Federal, 1977-1982. México, 1977.
- 5) Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994. México, 1989.

CONCLUSIONES

Podemos estar de acuerdo o no, con las reformas emprendidas durante el régimen de Carlos Salinas de Gortari, pero, lo que podemos tener claro, tomando algunos elementos de esta tesis, son los resultados de la desregulación del autotransporte federal de carga y pasajeros.

Por principio, queda demostrado que, desde el punto de vista de las teorías de la regulación, era urgente llevar a cabo la desregulación, debido a que los agentes que regulaban esta rama del transporte, habían caído en su etapa de vejez², generando serios problemas en el funcionamiento del transporte del país. El surgimiento de esta etapa provocó que afloraran varios tipos de problemas en la regulación, tanto de ejecución, como de cambio y administración.

En otro aspecto, los problemas para otorgar contratos, concesiones y permisos eficientemente, generaron una "captura" provocando barreras que evitaban una verdadera competitividad (tanto el gobierno como las empresas permanecían ciegos ante tal situación debido a que, por un lado, las grandes empresas se veían favorecidas y, por el otro, se hacían descuentos al Estado, casi siempre injustificados). Lo anterior se dio tanto en el transporte de carga como en el de pasajeros.

²Como lo denominan las teorías de "ciclo vital".

Observando el fenómeno, desde el punto de vista de la teoría del "interés público", se visualiza un sesgo que provocaba que la protección al usuario fuese inexistente en torno a la responsabilidad del transportista por causa de retrasos o daños a la carga, ya que el cliente, desconocía el marco reglamentario. En otras palabras, existían problemas de información por ambas partes, así como falta de una estricta vigilancia.

La reducción paulatina que se dio con el nuevo Reglamento para el autotransporte federal de carga, permitió una liberalización que eliminó los problemas que tenía la SCT en torno a la regulación. Sin embargo, aún con las medidas tomadas, quedaron varios aspectos por mejorar en la nueva regulación. Entre los que destacan: las sanciones a los transportistas de carga; que las personas físicas no pueden tener más de 5 camiones de carga, o bien tener que constituirse en una sociedad, que son puntos básicos contenidos en la LVGC que no pueden ser modificados en forma arbitraria.

Otros problemas que se presentan son las dificultades para la renovación de vehículos, pues los permisos de importación necesarios, corresponden a otro marco regulatorio que se debe integrar al del sector. También hace falta formular un reglamento que permita la adquisición de seguros que fortalezcan la plena confianza que la mercancía que se transporta va llegar a su destino.

Normar la preparación de los recursos humanos y sus condiciones de trabajo y tener una planeación que permita una mejor integración de esta rama con el resto de los transportes del país, es necesidad inaplazable para que este importante subsector de nuestra economía se desarrolle de manera eficiente.

En lo que se refiere específicamente al autotransporte federal de pasajeros, en 1991, se llevó a cabo la desregulación de la industria, con el objeto de incentivar la competencia, consistiendo básicamente en la liberación de rutas, la liberación de tarifas y la eliminación de subsidios.

La liberación de rutas y tarifas, que tenía como objetivo principal incentivar la competencia, provocó la creación de nuevos tipos de servicios, los cuales compiten en base a calidad y comodidad; tales como el de Primera Plus y el Ejecutivo o de lujo. A pesar de esto, en vez de surgir una mayor competencia, se dió una concentración de la industria, ya que surgieron fuertes barreras de entrada, como la posesión de centrales camioneras. Se llevaron a cabo una serie de fusiones y adquisiciones para conformar los tres grandes grupos que actualmente dominan la industria, que son: Sistema Estrella Blanca, Grupo Toluca-Flecha Amarilla y ADO; surgiendo acuerdos verbales de respeto mutuo entre estos grupos, en cuanto a que se dividen geográficamente las rutas del país y se tienen acuerdos para elevar o disminuir conjuntamente las tarifas, para evitar caer en una guerra de precios. Estos acuerdos son los que provocan que la industria funcione como un oligopolio dominado por tres grandes participantes.

Este oligopolio está manejado de tal forma que no puede ser sujeto de multas monopólicas, ya que las empresas que conforman los grupos, conservan su personalidad e independencia jurídicas. Es importante mencionar que a pesar de la existencia de este oligopolio, el sector se maneja en forma eficiente, debido a que cada participante se administra en forma adecuada.

Otro de los problemas que surgió como consecuencia de la desregulación, fue que las grandes inversiones realizadas para adquirir unidades y atender los nuevos segmentos debilitaron financieramente a algunas empresas, situación que se agravó al reducirse la demanda en 1993. Sin embargo, uno de los efectos positivos más importantes fue que las empresas siguieron siendo tan rentables como antes, con la diferencia de que la rentabilidad actual, se deriva de la eficiencia operativa; mientras que la anterior, era causa de una industria completamente subsidiada y con servicios ostensiblemente deficientes.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- 1) AGLIETA, Michael. Regulación y crisis del capitalismo. La experiencia de los Estados Unidos. Tx. Juan Bueno, México, Siglo XXI editores, 1979.
- 2) ASPE, Pedro. El Camino Mexicano de la Transformación Económica. F.C.E., México, 1993.
- 3) AYALA ESPINO, José. Una introducción al neoinstitucionalismo económico. UNAM, 1994. (Trabajo elaborado para el manual de políticas macroeconómicas y políticas agrícolas).
- 4) AYALA ESPINO, José. Límites del Estado. Límites del Mercado. INAP, México, 1992.
- 5) BECMAN, Martín. Economía del transporte. Aguilar, Madrid, 1959.
- 6) BERG, Sanford V. y Tschirhort Jhon. Natural monopoly regulation. Cambridge University Press, 1988.
- 7) BONAVIA MICHAEL, Robert. Economía de los transportes. Gráfica Panamericana, México, 1941.
- 8) BUTTON, K. y Chow, G. Road Halange Regulation: A comparison of the Canadian, British and American Approaches, mimeo; 1982.
- 9) CABANELLAS de Torres, Guillermo, Diccionario jurídico elemental, Ed. Heliasta S.R.L., Argentina, 1988.
- 10) CIBOTTI, Ricardo. Un enfoque de la planificación del sector público. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Santiago, Chile, enero de 1965. [preliminar]

- 11) CUSHMAN, Robert. The independent regulatory commissions. Nueva York: Oxford University Press, 1941; reimpresso por Octagon Books, 1972.
- 12) DÍAZ Díaz, D. e Izquierdo, R. Transporte de Carga en México: opciones de desarrollo. Secretaría de Comunicaciones y Transportes y Asesoría de la Presidencia de la República, México, julio de 1988.
- 13) D.P. PEGRUM. Public Regulations of Business. R.D. Irwin, Inc; Homewood, Illinois, 1959.
- 14) EATWELL, John, Milgrate, Murray, Newman, Peter K. The new palgrave: a dictionary of economics. vol. 4, The Macmillan Press limited, London, 1987.
- 15) GROOTE, Paul. Tratado de explotación de los transportes y economía de los transportes; transportes interiores; transporte marítimo. Ed. Aguilar, Madrid, 1954.
- 16) ISLAS RIVERA, Victor. Estructura y desarrollo del sector transporte. El Colegio de México, México, D.F., 1990.
- 17) KATS, Claudio. Crítica a la teoría de la regulación. Investigación económica 201, Jul-sep. 1992. pp. 301-331.
- 18) LARA, José M. Economía planeta. Ed. Planeta, Barcelona, España, 1980.
- 19) MITNICK, Barry. La economía política de la regulación. Tx. Adriana Sandoval. México. F.C.E. 1989.
- 20) OECD. Regulatory reform, privatisation and competition policy. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 1992.

- 21) PÉREZ Arata, Miguel A. (comp.). Theoría de incentivos y sus aplicaciones: regulación de empresas y subastas. Lecturas de El Trimestre Económico 76, F.C.E., 1993.
- 22) PORTER, Michael. Estrategia competitiva. CECSA, México, 1980.
- 23) SAMUELSON, Paul A. Economía. McGraw-Hill Interamericana; Madrid; México, 1993.
- 24) SHEILA B. Kamerman y Alfred J. Kanhn (comp.). La Privatización y el Estado Benefactor. México, F.C.E., 1993.
- 25) SHERMAN, Roger. The regulation of monopoly. Cambridge, University Press, 1989.
- 26) ROS, Jaime. La Edad de Plomo del Desarrollo Latinoamericano, ILET-Lecturas del Trimestre núm. 77, México, 1993.
- 27) S.C.T. Oportunidades de inversión en infraestructura básica en México. México, 1993. [Gobierno de México]
- 28) STIGLER, Theory of economic regulation. Harvard University Press, 1965.
- 29) STIGLITZ, Joseph E. La economía del Sector Público. Tx. María Esther R; España, Antoni Bosch, Sept. 1988.
- 30) STIGLITZ, Joseph E. Economía. Tx. Rabasco Espariz, María. Ariel; Barcelona, 1993.
- 31) TAMAMES, Ramón. Diccionario. Alianza, Madrid, 1988.

32) VIDEGARAY Caso, Luis. Fallas del mercado, regulación e incentivos: el caso de la privatización de los puertos mexicanos. México, ITAM, 1994, (tesis para título de licenciatura). [Premio BANAMEX de Economía, 1995].

33) VICKERS John y Yarrow G. Un análisis económico de la privatización. México, F.C.E., 1991.

HEMEROGRAFÍA

- 1) Banco de México; Informe anual 1992-1995.**
- 2) Banco de México, México Data Bank, 1992.**
- 3) Banco de México, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, Economic Surveys, 1995.**
- 4) INEGI, Censo, 1990.**
- 5) INEGI, Sistemas de Cuentas Nacionales 1995.**
- 6) IV Informe de Gobierno 1987-1992.**
- 7) Presupuesto de Egresos de la Federación, 1993.**
- 9) Secretaría de Comunicaciones y Transportes:**
 - "Acuerdo por el que se deja sin efecto alguno el acuerdo de fecha 9 de noviembre de 1977 publicado el 24 de dicho mes y año...", Diario Oficial, 10 de julio de 1989.**
 - "Acuerdo por el que se determinan zonas de competencia todas las carreteras de jurisdicción federal, Diario Oficial, 10 de julio de 1989.**
 - "Instructivo para la obtención de permisos de transporte federal de carga y servicios de carga por titular", Diario Oficial, 31 de julio de 1989.**

- "Oficio circular por el que se suprime la perforación de las cartas de porte, conocimientos de embarque, boletos, facturas o documentos similares", Diario Oficial, 10 de julio de 1989.
 - "Programa de Desarrollo del Autotransporte Federal, 1977-1982", México, 1977.
 - "Reglamento para el Autotransporte Federal de Carga", Diario Oficial, 7 de julio de 1989.
- 10) Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994. México, 1989.
- 11) TELEVISA, Almanaque Mundial 1996: Diccionario geográfico. Ed. TELEVISA, S.A., 1996.