

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

ENSAYO ECONOMICO JURIDICO DE LA POLITICA
DE LOS AUTOTRANSPORTES EN MEXICO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A

MIGUEL ANGEL VAZQUEZ VAZQUEZ

MEXICO, D. F.

1969



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.

A mis padres y a mis hermanos
como sencilla muestra de mi -
reconocimiento por su desinte-
resada ayuda para realizar mi
carrera.

A mis amigos:

Hago patente mi reconocimiento y
gratitud para todos mis amigos por sus
Innumerables muestras de afecto, esti-
mulos, apoyo y confianza con que inme-
recidamente me han distinguido

A los maestros:

Angel Martin Pérez,

Victor García Moreno y

Fabronio Díaz Figueroa,

gracias a cuyas orientaciones y

esfuerzos pude realizar este trabajo

C A P I T U L O . I
ASPECTOS ECONOMICOS DEL TRANSPORTE .

C A P I T U L O I

ASPECTOS ECONOMICOS DEL TRANSPORTE

1.- El transporte en el sistema económico.

Los transportes constituyen, lo mismo que la energía eléctrica y las comunicaciones en general, servicios complementarios de la actividad económica. Por sí mismos constituyen un servicio y una industria: Servicio en cuanto que lo que produce el transporte es algo inmaterial, venta de espacio, por -- así decirlo; industria en cuanto que constituyen una rama especial de la economía, sin la cual no existe interrelación -- económica ni procesos económicos integrados.

Pero la importancia real de los transportes trasciende -- los hechos puramente económicos.

Los transportes intervienen en forma estructurante -- en todos los complejos y variados procesos de integración nacional; por eso mismo su función es de naturaleza excepcionalmente importante. Aquí, por supuesto, los contemplaremos -- en su faceta económica, pero haremos referencia, cuando haya necesidad, a las demás superficies del poliedro.

Un sistema desarrollado de transportes es condición importante para aprovechar el máximo de utilidad de los recursos -- de una nación, reduciendo al mínimo el costo de la distancia. En la producción e intercambio de bienes, su intervención es -- considerable y a veces decisiva para:

- a.- Movilizar y añadir valor a riquezas antes de difícil -- acceso o definitivamente inaccesibles al mercado.
- b.- Favorecer la división y especialización del trabajo, -- en escala regional y nacional.

- c.- Facilitar el desarrollo de la producción en gran escala, en economías de escala.
- d.- Crear y ampliar las zonas de mercado, incorporando a la economía monetaria a extensas capas de la población.
- e.- Robustecer las economías externas para favorecer el intercambio y la conexión de todas las empresas, alentando su producción y proliferación, lo cual es de suma importancia para el crecimiento industrial.
- f.- Favorecer la libre competencia.

La movilización de las riquezas, su accesibilidad al mercado, es uno de los aspectos más importantes del transporte. De hecho al ser introducidos al mercado en escala masiva, los productos se valorizan dejando de ser valores pasivos, inertes, o bien bajando de precio considerablemente para su utilización industrial, si antes solamente llegaban al mercado en cantidades limitadas.

La división y especialización del trabajo es otro aspecto importante del desarrollo de los transportes, directamente relacionado con las economías de escala, o sea con aquellas que obtienen costos decrecientes. Asimismo facilita y en esa misma medida favorece la localización industrial y su descentralización, que es otro aspecto importante en esas economías de escala.

Los mercados son consecuencia de los crecimientos económicos y de la mayor capacidad de adquisición de la población, pero es evidente que los transportes contribuyen a robustecerlos y a unificarlos. De esa manera la libre competencia tiene un juego más amplio, lo que permite eliminar las pre

ferencias monopólicas o monopsónicas derivadas del aislamiento y de la defectuosa distribución de recursos en las naciones.

Finalmente, al través del transporte se obtienen importantes ventajas en las economías externas, o sea que las empresas reducen sus gastos y mejoran su complementación técnica y de mercado, todo lo cual es de singular trascendencia en el crecimiento económico.

Es conveniente aquí salir al paso de unas concepciones erróneas sobre los transportes. Una de estas lo considera como panacea del desarrollo económico. Esta sobreestimación de la importancia de los transportes, llega en ocasiones hasta el extremo de considerarlos como instrumentos de justicia social. El transporte no implica, por sí mismo, el desarrollo ni menos aún la justicia social. Es solo una condición del crecimiento económico, lo propicia, lo acelera; es una condición infraestructural -no la única, por cierto- del desarrollo. Pero hasta ahí. Sin embargo, su importancia estratégica, estructurante, del desarrollo, es considerable. Por eso el transporte, dada su importancia estratégica, debe programarse meticulosamente, evitando dispendios en su desenvolvimiento, pues en algunos casos se convierte en obra de lujo, como en el caso de la construcción de autopistas turísticas, en desatención de carreteras de penetración económica y social, o de ferrocarriles.

Existe también, la opinión opuesta; aquella que recomienda cautela en las inversiones y que se expresa en la idea de que solamente deben construirse vías de comunicación entre ciudades o regiones en las que existe un previo y considerable crecimiento económico.

La verdad es que sino existe una infraestructura vial, el desarrollo económico es imposible. Solamen-

te que la infraestructura vial no debe construirse al azar, al capricho de influencias o intereses sino con el previo conocimiento de la realidad social y económica donde va a desenvolverse y con plena conciencia de los resultados que se esperan obtener. Si son escasos los fondos que para esa actividad se destinan, su dispendio adquiere proporciones verdaderamente dramáticas para los países subdesarrollados.

En México se advierten con claridad ambos tipos extremos de opiniones e influencias en nuestros políticos y técnicos, lo que ha originado una defectuosa construcción vial: El centro y el norte del País, así como las vías de vaciado (exportación) están saturadas de caminos (tomando en cuenta nuestra insuficiencia vial); en cambio, el sur y sureste y las dos penínsulas, están prácticamente olvidadas, lo que se refleja en su atraso, en su atonía económica, en su insuficiente integración regional y nacional y en su marginación cultural. Esta diferenciación geográfica es tan notable que cualquier viajero u observador superficial, lo advierte a primera vista.

Los transportes son causa y consecuencia al mismo tiempo del crecimiento económico. En todo crecimiento industrial se produce un impulso decisivo por el transporte, pero, a su vez, ese impulso dado en otros sectores, revierte sobre ellos. El ferrocarril, por ejemplo, penetró en los interiores de los grandes espacios terrestres. Puede afirmarse que gracias a él fué posible la colonización de las tierras interiores y el aprovechamiento de sus recursos, y a su vez, al ampliar y elevar la actividad económica, fué también favorecido por el avance técnico logrado en otras ramas y en su propia esfera: hay una notable diferencia entre el incipiente ferrocarril de Stephenson y el ferrocarril eléctrico de Osaka a Tokio.

A medida que se desarrolla un país, sus medios de transporte se diferencian en igual forma, especializándose cada vez en mayor medida. Como resultado de ese impulso, ahora existen en explotación bestias de carga, barcos de diferente tipo, trenes, automóviles, ductos, aviones y, en el porvenir inmediato, se avizora ya la aplicación de la cohetaría impulsada con energía atómica y en el tiempo dentro de cada - - - medio, se han producido diversificaciones de todo tipo para responder a la necesidad cada vez también más variadas de la producción.

Esta variedad de especializaciones y medios debe ser utilizada adecuadamente. Sería absurdo, por ejemplo, construir vías férreas en centros urbanos para verificar repartodomiliario de carga con trenes, de la misma manera que resultaría un contrasentido transportar en vehículos automotores carga de gran volumen y escasa densidad económica a grandes distancias. Empero, esto que parece tan obvio, no lo es en la realidad cuando se traza una política nacional de transportes. ni cuando se planea su desarrollo, pues no sólo hay interferencias exógenas de diversa naturaleza que distorsionan un desenvolvimiento autónomo y racional del sistema de -- transportación, sino que a ellas se suman, además, factores endógenos como la ignorancia y la miopía de técnicos y funcionarios, amén de presiones de intereses creados, etc. En México, por ejemplo - y ahora en todo Latinoamérica- se fomenta con inusitado entusiasmo la carretera. Todos los planes de fomento vial colocan en exclusivo o en preferente lugar la construcción de ese tipo de caminos, con olvido aveces total de la existencia y necesidad de otros medios. Por otra parte, en muchos casos, que a veces constituyen la generalidad, las carreteras que se construyen tienden a repetir los errores de ser, esencialmente, vías de vaciado al exterior de productos primarios, desatendiendo el enlace regional que impulse el de

sarrollo nacional y económico, es decir, tienden a ser vías de exportación o de recreo turístico extranjero y nativo. Esa política constituye a todas luces un desacierto. Fué practicada en la etapa de construcciones ferrocarrileras del siglo pasado y ahora se repite como si la experiencia anterior nos fuera desconocida. En realidad esa política refleja colonialismo, -- cuyo sedimento pesa en nuestros técnicos y políticos que lo siguen padeciendo ya no tanto por el origen de los créditos externos solicitados para ese fin, sino como actitud mental y -- práctica : Lo primero por miopía y lo segundo casi siempre por deshonestidad. Cada tipo de construcción requiere de los demás y ninguno suple a otro. Pensar que la carretera suplirá al ferrocarril y al barco, constituye un grave error.

2.- El sistema de Transportes.

Fritz Voigt, (1) posiblemente el mejor teórico contemporáneo de la materia, estudia detenidamente el problema de los transportes en el mundo moderno. Su atención y sus especulaciones se enfocan preferentemente a los países desarrollados, por éso solamente alguna de sus derivaciones tienen aplicabilidad a los países subdesarrollados; no obstante, su teoría general es válida para cualquier país. El llama "sistema de transportes" a la acción conjunta de distintos medios de transporte de un área determinada. "Como quiera que los medios de transporte actualmente conocidos difieren unos de otros desde el punto de vista de su capacidad para el transporte de grandes volúmenes de carga, de su rapidez, su seguridad, sus costos de operación referidos a una unidad de transporte, etc., -- es preciso poseer un instrumento en cuyo auxilio puedan efectuarse comparaciones y cálculos para estimar la "fuerza estructurante del transporte", o sea la estructura económica que se proyecte o que se obtenga en su caso, de un sistema dado. Este instrumento es llamado por Voigt el "valor de tráfico" de un sistema, y lo define como los "medios de transporte capaces de realizar servicios ideales con el valor de tráfico uno, y el --

caso extremo opuesto, o sea medios de transporte que no están en condiciones de prestar servicios económicos relevantes, - con la cifra de valor de tráfico cero. "(2) Entre ambos extremos, -cero y uno- varían todos los sistemas de tráfico: - Los de los países adelantados, hacia el valor uno, igualmente los de las áreas metropolitanas, puertos, etc.; y al otro extremo, los de los países subdesarrollados, los de las ---- áreas desérticas, selváticas, polares, etc. Ahora bien, es - conveniente insistir que ambos extremos son completamente - ideales y que la realidad nos brinda sólo grados de imperfec - ción en los sistemas, por eso el valor conjunto de tráfico - no es más que una expresión, repetimos, ideal, pues lo verda - deramente significativo son los distintos planos del valor - de tráfico "a saber:

Los planos de velocidad,
De la capacidad para servicios de masa,
Del servicio uniforme de todas las partes de un área -
(capacidad de formación de red),
De la calculabilidad,
De la seguridad y
De los gastos originados por ellos en cada caso".

El valor real de tráfico se debe basar, como supuesto - en calcular cuán lejos se encuentra cada sistema, del grado - óptimo, o sea del grado extremo en que cada medio responda al grado infinito de cada concepto aquí mencionado. En este su - puesto, los planos del valor de tráfico están uno respecto -- a otro en una relación sustituible dentro de ciertos límites. La rapidez, por ejemplo, puede aumentarse a expensas de la - seguridad y de la capacidad del servicio masa, aumentando los gastos. Estos a su vez pueden disminuirse si se reduce la ra - pidez, etc.

(1) Voigt, Fritz.- Economía de los sistemas de Transporte.- - Fondo de Cultura Económica.- México-Buenos Aires.- Prime - ra Edición.- 1964.

(2) Op. Cit. Pág. 39 y siguientes.

De acuerdo con este esquema, los medios de transporte "cumplen en grado diverso aquellas condiciones de las que parten los paradigma teóricos de los clásicos (los economistas clásicos y los modelos de crecimiento de la economía política moderna". (4) En efecto, si medimos el interés del transporte, por ejemplo, por la velocidad veremos que el ferrocarril solamente desarrolla una velocidad promedio entre 60 y 150 Kms. por hora, el barco, hasta 30 nudos por hora (aproximadamente 60 Kms.) el avión hasta 1250 Kms. lo que nos indica que todos los medios están lejos de una velocidad infinitamente grande, Así, podríamos juzgar a cada medio por su capacidad de transportación de determinados volúmenes de carga y encontraríamos, igualmente que están lejos de tener una capacidad ilimitada de transportación, todo lo cual nos indica las desviaciones del estado ideal de transportación de cada medio y del sistema en conjunto. Por eso concluiremos que "el valor de tráfico mide un haz de propiedades de un medio de transporte que resultan en parte de los datos técnicos del propio medio de transporte y, en parte, de su dinamismo propio. Mediante este concepto se valoran, -- al interior de la competencia de una economía de mercado, la diversa importancia de determinadas propiedades del medio de transporte para el traslado de bienes.

Las propiedades de un medio de transporte sólo se dejan comparar unas con otras, en cada caso, en grado limitado. Es por ello que hablamos de planos distintos de valor de tráfico de un medio de transporte, a saber:

a.-De la capacidad para el transporte de cargas tan grandes o pequeñas como se quiera,

b.-Del grado de velocidad del transporte de una mer

(3) Ibid. pag. 41

(4) " " 42

cancia, desde el remitente hasta el destinatario,

c.- De la capacidad para la formación de red, es decir; de la posibilidad de alcanzar por tráfico directo, sin trasbordo, cualesquiera lugares -- del área considerada,

d).-Del grado de comodidad de acceso al medio de -- transporte y de la utilización del mismo, así -- como respecto de la carga y descarga,

e.- Del grado de calculabilidad de la capacidad de -- tráfico,

f.- Del grado de seguridad del transporte y del gra -- do de las comunicaciones, demás impulsos y sac -- didas que influyen sobre la mercancía a trans -- portar, tanto en el curso del transporte mismo -- en ocasión de la carga y descarga y eventualmen -- te del transbordo, y

g.- Del importe de los gastos que resulten del trans -- porte de una mercancía". (5)

Cada medio de transporte tiene distinto peso en relación con éstas propiedades y para los distintos procesos económicos; por ésto, en lugar de magnitudes estadísticas medias; es preferible referirse en cada caso a la dispersión de los valores de tráfico. Ahora bien, en esta escala graduada de los valores de tráfico hay que incluir los gastos, ya que su importe determina de modo decisivo la capacidad de competencia de empresas radicadas

en lugares diversos. Pero no puede expresarse todas las propiedades de un medio de transporte únicamente por los gastos, pues hay otros aspectos, como hemos dicho, a considerarse, de ahí que la capacidad de sustitución sólo tiene una vigencia limitada.

Si un medio de transporte obtiene beneficios, ello indica que sus precios (o tarifas, según el caso) que cobra, son apropiados. Lo ocurrido es una consecuencia artificial de la fuerza económica estructurante del medio de transporte en cuestión. Es el caso del transporte de paquetería por autotransporte, que limita el desarrollo comercial en México entre áreas distantes servidas exclusivamente por ese medio. El caso contrario ocurre cuando se registra pérdida en la explotación lo que significa un aumento artificial de la fuerza estructurante del mismo, que puede ejemplificarse en las tarifas mineras que cobran nuestros ferrocarriles y que durante muchos años favorecieron sólo la exportación metálica. De ahí que la escala de valor de tráfico nos resulte útil en la comparación de los resultados técnicos y económicos de los distintos medios de transporte, lo mismo que como medida del desarrollo espontáneo de uno de ellos o del sistema de transportes. (Es bien sabido que el autotransporte en México, por múltiples razones, ha sido, en lo general rentable y a veces muy rentable, por lo que su crecimiento espontáneo es explicable, aun sin inversión extranjera ni préstamos bancarios).

Finalmente, dice Voigt a quien hemos seguido casi literalmente a lo largo de todo este apartado, el valor de tráfico de un sistema de transportes no consiste en modo alguno en el promedio de los valores de trá-

fico de todos los medios de transporte que comprende, pues puede variar en cada lugar del área: En lugares favorecidos puede ser más alto que el de cada medio de transporte individualmente considerado, y puede ser más bajo cuando hay, por ejemplo, mala coordinación entre los diversos medios cuando hay múltiples trasbordos. En México ocurre, por ejemplo, que el autotransporte tenga una malla más o menos tupida de carreteras a su disposición, pero esa ventaja impone el concesionamiento rígido y generalmente breve de las rutas, lo cual explica, entre otros factores, el crecimiento inusitado del autotransporte de carga ilegal, llamado "pirata", que comprende más del 85% del total de vehículos de carga del País. De ese modo y por falta de visión de los legisladores, se anula una ventaja de ese medio, y en reciprocidad, los autotransportadores, para obtener su máximo provecho, saltan valladares legales. En este caso lo que procede es poner en concordancia la legislación con los hechos económicos que benefician en última instancia el desarrollo económico.

En resumen el valor de tráfico de un medio de transporte se mide en sus estaciones, puertos y carreteras; el valor de tráfico del sistema, se mide en cualquier punto o lugar.

Establecidas estas premisas teóricas generales del sistema de transportes de un área cualquiera, se ve que no difunde su beneficio parejamente, ni territorialmente ni al través del tiempo. Esto origina una diferencia geográfica dentro de esas áreas; fenómeno que no ha analizado la teoría económica con detalle desde los fundadores hasta nuestros días. Por ejemplo: Aquellas áreas que tienen un valor de tráfico más cercano a uno, es decir, más cercano al punto óptimo, el valor del transporte en el desarrollo es menor y depende más de otros factores socioeconómicos; en cambio, en aquellas zonas cuyo valor de trá-

fico se aproxime más al cero, es decir, a la mayor imperfección del sistema, los transportes adquieren un valor que -- bien pudiera resultar decisivo, como en el caso de países y zonas atrasadas, en las cuales una inversión defectuosa en el sistema produce una estructura que frena el desarrollo -- económico o lo deforma.

Desde el punto de vista de los efectos del sistema en la diferenciación geográfica, es posible distinguir tres efectos: Una es la zona de vaciado, otra es la zona de indiferencia y finalmente, una tercera zona es la de desarrollo. A nivel nacional, esas zonas se caracterizan de la siguiente manera: La zona productora de productos primarios, recibe por efecto de la acción de los transportes, un mediano impulso económico, que permite la extensión de las áreas productoras y una cierta tecnificación para acelerar el proceso productivo de tales mercancías primarias; la zona de indiferencia es aquella que sirve de puente, por así decirlo, entre las dos zonas extremas, y en las cuales los efectos de los transportes son nulos o insignificantes. Finalmente las zonas de desarrollo son las que se benefician de los productos de las zonas de vaciado. A escala internacional, los países subdesarrollados por defectuosa construcción e integración vial, se convierten en algunos focos reducidos en zonas de vaciado; el resto del país, en zonas de indiferencia; y las zonas de desarrollo son los países beneficiarios de esas materias primas. Esta es la típica construcción vial colonialista.

Por eso afirmamos que mientras un País no desarrolle su sistema de transporte para unir preferentemente sus regiones antes que para exportar, sigue manteniendo una construcción vial colonialista, contraria a sus intereses nacionales, lo que se acentúa cuando se construye preferentemente un medio en detrimento de otros más útiles para sus propios

fines de desarrollo económico y nacional. También se incurre en colonialismo cuando se desarrolla cualquier sistema sin ramificaciones alimentadoras, como ha sido el caso de las construcciones ferrocarrileras y carreteras a base de troncales, como ha ocurrido en México y en todo Latinoamérica. El caso del desarrollo carretero que por la preferencia que se le concede en Latinoamérica deforma artificialmente su estructuración económica, ha determinado que se formen núcleos de desarrollo considerable en una nación, desarticulados o con débiles lazos entre sí, en medio de extensas zonas de indiferencia, llenas de extrema pobreza y atraso de todo orden (6).

3.- Naturaleza de la inversión en el sector.

La inversión de los transportes adopta algunas características especiales que le imprimen una fisonomía diversa de las demás inversiones en otros sectores industriales y económicos. Aún la misma inversión del propio sector difiere si se destina al campo de la construcción o al de la explotación. Estas características especiales, según veremos, requieren una política especial también, y sobre todo, hacen imperiosa su programación.

¿Cuáles son estas características? En primer lugar la magnitud de las inversiones; en segundo lugar, la larga vida útil de los elementos que coinciden en él; en tercer lugar, el carácter intransferible del uso a que cada uno se destina; en cuarto lugar, el tiempo que dura la construcción de esos elementos y en quinto lugar las inversiones globales que en el sector se realizan en proporción con el resto del capital social. Analicemos estas características y relacionémoslas con la economía general de los transportes.

6.- A este propósito consúltase el capítulo 10 del libro de A. Hirschman, "La Estrategia del Desarrollo Económico".- México.- Fondo de Cultura Económica.- 1961.- Citado por el propio Fritz Voigt.

Es importante tomar en cuenta la magnitud de las inversiones porque, son tan elevadas, sobre todo en sus inicios, que a veces exceden del 50% de la inversión del sector público. En México, por ejemplo, la importación de vehículos de autotransporte, absorbe más de la quinta parte de nuestras importaciones y la inversión en carretera, representa algo más del 38% de la inversión del sector público. Si agregamos a esos conceptos la compra de barcos, locomotoras, aviones y otros elementos que se destinan al transporte, tendremos ya una idea más o menos aproximada de la magnitud de esta inversión. De aquí se deducen dos hechos: el primero es que difícilmente el sector privado puede, sólo, absorber esa inversión; por eso su participación es minoritaria y aplicada a algunos sectores de altos rendimientos; y en segundo lugar que, siendo tan alta, su dedicación a obras innecesarias o improductivas, toma características de despilfarro altamente nocivo al País.

La mayoría de los países subdesarrollados no dispone de fondos suficientes para impulsar estas obras o bien precariamente las alienta en forma errática para solventar necesidades perentorias de transportación sin plan alguno o impelidos casi siempre por el comercio de exportación. De esta suerte, la obra de infraestructura - en general, y la de transportes en particular, se deforma notablemente. Hay que agregar todavía a estos hechos la falta de técnicos de todo tipo necesarios para realizar la construcción y la explotación (pues no es lo mismo, sin duda alguna, saber construir una obra que saber dónde debe construirse y qué medio de construcción debe desarrollarse y cómo debe explotarse, lo cual implica una especialización diversa). Todos los países latinoamericanos son ejemplo claro de estas políticas equivocadas e inclusive México no se libra de esta generalización. (7).

(7) Consúltase a este respecto la Tesis del Lic. Febronio Díaz Figueroa denominada "Política de Transportes en el Desarrollo Económico". - México. - U. N. A. M. - 1965.

Con objeto de superar la carencia de fondos para este tipo de inversión, los países recurren cada vez con mayor frecuencia a solicitar préstamos al exterior. En Latinoamérica es común que todos los países los obtengan de Estados Unidos. Los préstamos que concede este país y casi todos los países desarrollados del occidente, son "atados" es decir concede los préstamos no en dinero efectivo sino en créditos industriales y para tipos específicos de inversiones que estos mismos países prestamistas seleccionan. Esto explica que la mayoría de los países latinoamericanos solo obtengan crédito para el desarrollo de carreteras en desatención a veces completa de los ferrocarriles y de la navegación marítima o interior. Hirschman, en el libro citado anteriormente, analizó este tipo de crecimiento vial en Colombia y deduce que solamente desarrolla medianamente algunas ciudades sin conexión efectiva entre ellas. La economía de los transportes ha demostrado que el autotransporte no puede constituir de ninguna manera el único medio de transporte ni ser el principal siquiera sobre todo en los países de grandes superficies territoriales (y, no debe perderse de vista que en latinoamérica los países principales tienen esas características en su superficie). En general cualquier país continental, aún siendo de base territorial ínfima, como lo es Belgica, sustenta su economía vial sobre la base ferrocarrilera; lo mismo ocurre con Holanda, que además de un potente sistema férreo dispone de una flota naviera comercial muy importante y de una flota aérea conocida mundialmente. Belgica por ejemplo tiene 3 veces más vagones de carga ferroviaria que México y su territorio es 60 veces más pequeño que el nuestro. Estados Unidos, esto es perfectamente conocido en la historia económica, maduró rápidamente en su desarrollo económico y social gracias a los ferrocarriles, y aunque ello ocurrió en el siglo pasado, en la actualidad aproximadamente la mitad de su carga es movida por el sistema férreo y el resto por los demás medios. Por eso decimos que los préstamos "atados" para el desarrollo de un solo medio de transporte, deforma peligrosamente el desarrollo vial y en el fondo impide un desarrollo rápido de los países, puesto que los costos de operación son mucho más crecidos por carretera que por ferrocarril y por otro lado, cuando se trate de la transportación en masa la utilización del camión resulta lenta y escasa.

Todo esto nos indica que la inversión en autotransportes - debe realizarse juiciosamente sobre un programa perfectamente elaborado - que pueda desarrollarse por etapas y que debe contemplar el crecimiento - equilibrado y útil a corto y a largo plazo de los medios de transporte -- que se vayan construyendo.

Otra de las características de la inversión en transportes consiste en que los elementos que lo integran tienen en general una larga vida útil. Por ejemplo nuestros ferrocarriles tienen casi un siglo de -- existencia; las carreteras se iniciaron en 1925 y todas ellas, salvo la - de Acapulco que ha sido modificada y modernizada tras veces, se conservan en su forma original. Los medios de transporte, como los trenes, tienen en nuestro país también más de un siglo de existencia, salvo las máquinas diesel que son modernas, pero también de gran durabilidad. El equipo de - camiones duran en uso útil más o menos 20 años excepto en el trópico húme- do que reduce a la tercera parte su vida; los barcos duran también muchos años y lo mismo ocurre con los aviones. Ahora bien, la economía contampo- ránea particularmente la americana se basa en una plítica que ha sido defi nida por Packard (8), como de obsolescencia planificada, es decir una pro- ducción que se basa en un preciso cálculo técnico de durabilidad limitada del producto, para que el consumidor lo supla con la mayor frecuencia po- sible y pueda así mantenerse artificialmente una demanda y una producción a niveles mas o menos altos y constantes, lo que implica que el producto - sea de mala calidad. De aquí resulta que se introducen pequeñas noveda- des, más que en la técnica en la presentación, haciéndola llamativa, de - los productos para atraer al cliente, todo lo cual se acompaña con una pro- paganda intensiva que facilita la venta de su producto. Como ya hemos -- visto los medios de transporte son costosos: hay aviones que valen más de 75 millones de pesos y no puede de ninguna manera un país débil sujetar -- sus inversiones a ese tipo de política comercial por lo que tiene que bus- car productos de mayor calidad, pero como sus préstamos son "atados", en--

(8) Packard, Vance.- Los Artífices del Derecho.- Editorial Sud-Americana.- Buenos Aires.- 1961.

tonces se ven en la necesidad de usar aquellos que les venden los mismos países que les conceden el crédito. La carretera es la que permite el desplazamiento de vehículos más o menos baratos y es por eso que la construcción se destina a ese medio de transporte fundamentalmente pues aparte del préstamo directo, reintegrable al país de origen y que se invierte en la carretera, se ligán inevitablemente compras masivas de automóviles al mismo país prestamista con lo cual se activa su producción de calidad obsoleta.

Hay otra característica de la inversión en transportes y que consiste en que los medios utilizados en este sector son de uso exclusivo e intransferible; esto es que no pueden dedicarse a otro uso alternativo. En los transportes, los costos fijos son decisivamente superiores a los variables por eso deben utilizarse en su grado óptimo: ni vacíos ni con sobre cupo; ni escasos porque embotellan la circulación de mercancías, ni en exceso porque el equipo ocioso no sólo se deprecia sino que se destruye. Como este equipo no puede ser utilizado más que exclusivamente en la transportación, el problema de su explotación debe programarse linealmente. Este hecho refuerza la tesis que se ha establecido desde un principio en este trabajo, en el sentido de que tanto la construcción de la infraestructura como la explotación de los diversos medios deben someterse a rigurosa programación para evitar dispendios.

Otra de las características más importantes de la inversión en transporte es la que relaciona la inversión y con el capital social de un país. Ya hemos dicho que la obra de infraestructura caminera, o vial para ser más explícitos, es condición sine qua non de todo desarrollo económico y aún del simple crecimiento; sin embargo ningún país ni aún los más ricos pueden realizar una inversión caprichosa. Esto implica la necesidad de jerarquizar las inversiones de manera que el desarrollo vial no impida, -al contrario mas bien que favorezca otros tipos de desarrollo, - por así decirlo, que los desate o que los incremente. Por eso resulta desafortunada toda política vial que se preocupe primero por abrir caminos de esparcimiento antes que los de desarrollo económico. En México, por ejemplo, este error en la política vial no sólo afecta a las carreteras que construyen autopistas dominicales de recreo, sino también a los ferrocarriles

les, pese a que adolecen de problemas gravísimos que requieran atención urgente: en estos días la Gerencia de Ferrocarriles Nacionales de México anuncia la construcción de dos vías férreas escénicas: una de Morelia a Cuernavaca y otra de México a Tehuacán, lo cual constituye un desacierto sin paralelo con los que han cometido otras administraciones anteriores.

Hicimos referencia al iniciar este inciso en la elevada magnitud de las inversiones sectoriales del transporte y afirmábamos que ningún sector solo -ni el público ni el privado- es capaz de absorberla.- No únicamente es deseable sino imprescindible la participación de los dos sectores. No obstante, es conveniente definir como deben realizarse: en la obra de infraestructura debe volcarse principalmente la inversión oficial y en los medios de transporte debe propiciarse la inversión privada. Ahora bien como los transportes han sido considerados en el Derecho Administrativo casi unánime de todos los países como un servicio público, - nuestra Legislación de Vías de Comunicación así los considera- es conveniente establecer algunas normas jurídicas que protejan y alienten de esa manera la inversión privada. Estas garantías no pueden ser sino la concesión que es un contrato bilateral entre el estado y el particular mediante el cual se establecen los derechos y obligaciones de las partes. Esta concesión debe prorrogarse en tanto el sector privado dé cumplimiento a las condiciones impuestas por el Estado de rendir un servicio bueno y eficaz a la comunidad. Pero existen también algunas obras fijas que constituyen obras de infraestructura y que son propicias a la inversión privada, tales como estaciones, terminales, talleres, garages, aeródromos, etc., - para las cuales nuestra Legislación fija una cláusula de reversibilidad - que a nuestro juicio es desalentadora para la inversión privada no por cuanto a la reversibilidad en sí sino por el plazo que se fija, que es demasiado corto, pues a la inversión extranjera en ferrocarriles se le asignaron 99 años prorrogables y en cambio a la inversión nacional en autotransportes le fijan 50 años improrrogables.

Finalmente es necesario insistir en que la inversión, tanto para la explotación, como para la infraestructura, sean nacionales. Esta

necesidad puede ilustrarse con el famoso problema ferrocarrilero mexicano que literalmente maniató al país en su desarrollo y que además ocasionó graves contratiempos internacionales e interiores. Los países que como los de Centro América, no han nacionalizado sus ferrocarriles, tienen tarifas diferenciales lesivas -es decir más altas- para las mercancías que circulan interiormente y que son propiedad de nativos. Esta condición im- puesta a la construcción y a la explotación de las vías de comunicación, debe ser inflexible.

Es preciso cuidar la inversión vial sometiéndola a una programación nacional única y total en la que participen consejeros y técnicos verdaderamente capaces tanto en ferrocarriles como en marina; en carreteras y en aviación. Esto que es ya urgente para toda la economía nacional es verdaderamente perentorio en el transporte.

4.- La Programación y la coordinación del transporte.

Si a lo largo de este capítulo hemos hecho énfasis de la necesidad de programar y coordinar los transportes, es conveniente definir aquí que entendemos por ambas cosas y cómo pueden realizarse de la mejor manera en un sistema de libre empresa, como el caso de México. Salta a la vista que la programación y la coordinación deben corresponderse, más aún, deben implicarse, porque es ocioso hablar de lo uno o de lo otro separadamente como hasta aquí se ha hecho. Pero alguien podría preguntarse: ¿por qué no planear en lugar de programar?

Constituye un tema muy controvertido en la teoría económica el problema de la planeación. Algunos autores estiman que ello sólo es posible en los países de economía socializada, es decir, donde la propiedad de los medios de producción es social; otros en cambio consideran que es posible la planeación en ambos sistemas, esto es, en los socialistas y en los de economía privada: En los primeros afirman que el plan es impositivo y en los segundos se dice que el plan tiene un carácter indicativo. Tomemos dos autores representativos de ambas tendencias: a Charles Be---

Bettelheim(9) y A. W. Arthur Lewis(10).

Bettelheim plantea la problemática de la planeación del siguiente modo: ¿Qué cosa es un plan? Es "el conjunto de disposiciones tomadas con vistas a la ejecución de un proyecto". Esta definición encierra dos elementos: un proyecto, es decir un fin que nos proponemos alcanzar y las disposiciones adoptadas para alcanzarlos, es decir los medios que vamos a utilizar. Ahora bien no se puede separar el fin de los medios y por consiguiente lo uno debe implicar lo otro. La finalidad de la planeación es racionalizar la economía o sea suprimir todos los elementos irracionales que provoquen las producciones sin demanda que manifiesten los ciclos, suprimir los desniveles sociales en la distribución y evitar los dispendios de unos y las carencias de otros. Como todo ello tiene sus raíces en la estructura del sistema, si ésta prevalece no hay posibilidad alguna de planeación. Por consiguiente, solamente en los países socialistas es posible la planeación. La planeación, lejos de lo que dicen algunos críticos de ella y tratadistas del bando opuesto al suyo, es el ejercicio de la libertad del hombre que por primera vez somete al través de ella a la necesidad ciega que se impone férreamente donde actúan espontáneamente las leyes económicas que como en el capitalismo conducen a la irracionalidad económica. El plan no es sino el manejo consciente por el hombre de los elementos y las leyes económicas, lo cual solamente puede realizarse ahí donde los medios de producción son de propiedad social -- pues su ejecución se sujeta a un mantenimiento deliberado y creciente del nivel de vida de toda la población, al desarrollo de la productividad del trabajador, a la reducción continua de los gastos de producción, al ritmo ascendente de acumulación y a los elementos de la oferta y la demanda, -- elementos que en conjunto regulan el problema de los salarios en los países socialistas.

(9) Bettelheim, Charles.- Problemas Teóricos y Prácticos de la Planeación. Editorial Tecnos, S. A.- Madrid 1962.

(10) Lewis W., Arthur.- Teoría de la Planificación Económica.- Fondo de -- Cultura Económica.- México.- 1968.

Lewis dice que la planeación consiste en "Establecer prioridades inteligentes para el programa de inversión y formular un conjunto razonable y consistente de políticas gubernamentales que estimular el desarrollo en el sector privado". Por lo mismo, un plan de desarrollo puede contener cualquiera o todas las partes siguientes: "Una investigación de las condiciones económicas actuales, una lista de los gastos públicos proyectados, una inspección de desarrollos probables en el sector privado, -- una proyección macro-económica de la economía y una revisión de las políticas gubernamentales". Aquí el problema de la acción conciente y de los medios utilizables estriba sólo en una serie de disposiciones legales de dudosa eficacia y de más ambiguos resultados y en la jerarquización de obras realizadas por el sector público. Como quiera que en nuestros países -- particular en los países subdesarrollados; esto constituye la práctica consuetudinaria -- la acción pública se destina a favorecer los intereses privados de los funcionarios, políticos y jefes militares, con lo cual se frustra el propósito de orientar en un sentido racional la economía con más modestia, no queremos hablar en este trabajo de planeación, sino únicamente de programación. De hecho lo que el tratadista Lewis nos presenta -- como planeación, no es sino una programación pura y simple, puesto que no manejamos los elementos de la economía con libertad, sino que solamente fijamos metas y les señalamos recomendaciones.

Los objetivos de un programa en el sector de transportes y que constituyen al mismo tiempo una política de transportes, puede resumirse en los siguientes aspectos:

1º- Contribuir a incrementar el ingreso y el producto nacional y favorecer al máximo la movilización y valorización de los recursos disponibles y potenciales humanos y materiales de la Nación.

2º- Fomentar una estructura económica y una distribución óptima de productos en las zonas polares e intermedias de las vías de comunicación de manera que al través de redes alimentadoras se eliminen las zo---

nas de indiferencia beneficiándose mayores áreas y núcleos de población.- Por otra parte es necesario al través de ellas estrechar nexos económicos y humanos alentando la pequeña y la gran industria.

3º.- Es necesario obtener al través del desarrollo vial el abatimiento de los gastos de transportación sobre todo de los productos de gran consumo masivo para contribuir a incrementar las economías a escala.

4º.- Es imprescindible seleccionar las Inversiones de acuerdo con un criterio de prioridades que atienda una proyección de construcciones a largo plazo. Esto implica construir con igual criterio preferencial ferrocarriles, puertos, carreteras alimentadoras y otros medios que se juzguen indispensables, no importa que la rentabilidad de los caminos e instalaciones así construidos no se manifieste en plazo inmediato.

5º.- Es de suma importancia determinar las medidas de utilización de esa infraestructura mediante una legislación progresista y eficaz que aliente la inversión privada para obtener la colaboración de este sector en tarea tan ingente estableciendo derechos y obligaciones que garantizando al mismo tiempo el interés público constituyan un aliciente económico para el inversionista, todo lo cual implica en primer término la necesidad de coordinar los servicios evitando hasta donde sea posible competencias innecesarias y lesivas entre los diferentes medios autorizados y, en segundo término, tarifas remunerativas y seguridad a largo plazo en la inversión realizada.

Ya que hemos hablado de la programación hablaremos también de la coordinación como elemento sustantivo de esta política. Resulta absurda una política de duplicidad vial como la que se ha seguido en México durante tantos años y que se manifiesta en el paralelismo de carreteras y ferrocarriles. Considero altamente perjudicial esta política porque constituye un dispendio en la infraestructura, establece las condiciones para competencias exhaustivas y expresa en general un pésimo aprovechamiento de los recursos que en los países subdesarrollados son siempre escasos.

La coordinación de los transportes debe buscarse desde el inicio mismo de la construcción. Un ferrocarril debe contar con suficientes carreteras alimentadoras, lo mismo que un puesto; y solamente cuando cuando se ha creado una vigorosa expansión económica como en el caso de los países altamente desarrollados, es entonces posible proceder a la construcción de carreteras paralelas a los ferrocarriles. En Estados Unidos la proporción entre carreteras troncales y de penetración es de 20 Km. de carretera de penetración por cada kilómetro troncal; en Inglaterra es de 14 a 1 y en México es de uno a uno. El caso de nuestro país, por lo que respecta a esta falta de coordinación es serio, pues todos nuestros ferrocarriles tienen carreteras paralelas y resienten a cortas y a largas distancias la competencia camionera.

Hay otro aspecto de la coordinación que debe mantenerse presente y es el de la tecnificación permanente de los diversos medios de transporte pues si uno se retrasa tiende a ser sustituido por otro en detrimento de los costos de transportación descoyuntando el sistema en conjunto: en México casi no existe marina de cabotaje y los ferrocarriles tienen un atraso de un siglo en su desarrollo técnico, lo que impide un juego libre de la competencia, y que se traduce en costos más altos de transportación; en última instancia es un valladar impuesto al desarrollo económico.

Ya hemos dicho que el capital de inversión en transportes es durable; no puede, por lo mismo, sujetarse a revisión continua para modernizarlo de acuerdo con las técnicas más revolucionarias de los países altamente desarrollados. Mas bien los países infradesarrollados deben ser conservadores en el mantenimiento y explotación de sus medios para hacer rendir al máximo provecho de la inversión realizada, lo que implica la necesidad de seguir dos principios básicos en la inversión: en primer término la construcción que se realiza debe contener la técnica más avanzada en la materia para evitar la rápida obsolescencia de la inversión. Por ejemplo la construcción del puente levadizo de Coatzacoalcos fué contraria a este principio pues ya se había demostrado en países de alto desarrollo la pésima funcionalidad de ese tipo de construcciones, y, en

efecto, casi desde sus inicios de operación constituyó una antieconómica - demora en los transportes pues llega a inmovilizar a ferrocarriles y camiones durante mas de una hora, tiempo que se acrecienta con el incremento de la circulación. En segundo lugar deben cotejarse continuamente los programas de largo alcance con la construcción anual y quinquenal para comparar los resultados y las nuevas modalidades que adopta el desarrollo, por lo cual debe dársele flexibilidad completa al programa. Esta relación entre estrategia y táctica de la construcción es orgánica y recíproca.

Hay medios de construcción mas costosos que otros; por otra parte en algunos medios es más fácil canalizar la inversión privada, lo cual puede inducirnos a cometer errores en la construcción vial tomando en cuenta la escasez de fondos de los países subdesarrollados. Las políticas de transporte no deben contemplar simplemente la baratura de la construcción ni la fácil canalización de la inversión privada en la explotación, sino que deban primordialmente atender al interés económico del desarrollo. Es por lo mismo falsa la tesis de que la inversión en carreteras constituye el paso inicial del desarrollo, pues si este no se finca en el aprovechamiento máximo de los recursos y en la ligazón más estrecha de sus zonas -lo cual solo se logra a través del desarrollo integral de todos los medios- o no se alcanzará nunca, o si se alcanza, sólo se logrará a través de redoblados costos y muy lentamente.

POR QUE CRECE EN MEXICO EL AUTOTRANSPORTE.

El suelo mexicano y la distribución de sus recursos presenta diferencias notables con los de otros países, pues mientras la mayoría de éstos se desarrollaron primero en sus costas y posteriormente en el interior, México se ha desarrollado interiormente y sus costas presentan un franco atraso. Su construcción vial debió haber tendido, desde los albores de la Independencia, a unir sus regiones más apartadas, a estrechar las relaciones económicas y sociales de todos sus habitantes; pero no ocurrió así.

La política ferrocarrilera de construcciones no atendió al -

principio de máximo aprovechamiento de los recursos del país porque -hay - que decirlo sin reticencias- no obedeció a un interés nacional sino al de las compañías mineras que sólo se interesaban por explotar nuestros productos primarios. Como ya es del dominio común los ferrocarriles están trazados hacia las fronteras y hacia los puertos para sacar dichos productos. Cuando el Gobierno Porfirista se dió cuenta del grave error cometido en el desarrollo ferrocarrilero y quiso enmendarlo, la Revolución estaba a punto de desplazarlo y fué tardío su arrepentimiento. Sin embargo la política caminera de este siglo, al seguir las huellas del ferrocarril, es decir al establecer el paralelismo de vías no solo repite el error porfiriano simplemente, sino que lo agrava porque repite un error a sabiendas de que lo es y además, establece competencia violenta al ferrocarril. ¿Por qué razón se incurre en esta política vial?. El error no parece ser exclusivo de México sino que en Latinoamérica todos los países lo repiten. Parece que en el fondo los inspira una misma política supra-nacional y condiciones económicas y sociales coercitivas. En suma todo parece indicar que perdura el colonialismo también en este sector económico.

Como se sabe, son muy pocos los países que tienen comunicación ferrocarrilera y muchos de ellos aunque tienen puntos de encuentro en sus fronteras como los escantillones respectivos son de diferente magnitud en la realidad carecen de importancia y sus efectos prácticos son de incomunicación. Hay países, como Argentina, cuyo sistema ferrocarrilero tiene 5 tipos diversos de escantillones, lo que impide la unificación de su sistema y ofrece un valladar hasta ahora insalvable para su intercomunicación nacional. La explicación del crecimiento inusitado de Buenos Aires, puerto de explotación nacional, obedece entre otras razones a que allí se concentran todos esos tipos de vías que parten hacia diferentes extremos de esa inmensa Nación.

Pues bien, en lugar de unificar esos sistemas, de modernizar los con rieles pesados, durmientes de concreto, balasto de buena calidad y el empleo de la técnica llamada de vías elástica, que permite el paso de trenes eléctricos con potentes locomotoras capaces de arrastrar 100 vago-

nes a 100 Kilómetros por hora, los ferrocarriles latinoamericanos vegetan en sus ruinas y presentan costos crecientes de operación y números rojos en la explotación, pérdidas que descansan pesadamente en la economía Nacional.

Hay muchas personas que consideran que los ferrocarriles y los barcos son, en el último tercio del Siglo XX, medios anticuados de explotación y que mas bien debe dejarse a la carretera y al avión la palabra en estos años. Esto constituye un grave error como ya lo demostramos.

La CEPAL ha hecho una publicación (11) que contiene todos los programas de desarrollo vial en nuestro continente latino. Dan la impresión de haber sido formulados por las compañías Ford y General Motors para su beneficio y no por técnicos indígenas. En efecto solo contemplan el crecimiento de las carreteras y desatienden los ferrocarriles y la --transportación marítima y fluvial. Países tan ricos en ríos y vías navegables como Brasil, Argentina y Venezuela se olvidan de sus condiciones-- excepcionales de que les dotó la naturaleza y parece que pretenden establecer carreteras paralelas a los ríos, lo que se antoja una locura. Todos ellos en conjunto se preocupan por la construcción de la carretera panamericana, aunque el Tapón de Darién entre Panamá y Colombia no tenga visos de construirse nunca para impedir la comunicación entre este pequeño país y la patria de donde fué desprendido.

Cabe preguntarse ¿Cuánto costaría la tonelada de carga de --consumo masivo o industrial enviada de México a Buenos Aires y viceversa? La respuesta nos demostraría que ese tráfico nunca se realizará. En realidad en latinoamérica lo que debe construirse son ferrocarriles que unan a todos los países y establecer líneas navieras para el intercambio de --productos entre estos mismos países, la carretera troncal Panamericana es de importancia completamente secundaria, más aún, es una obra de lujo de países pobres.

(11) Comisión Económica para América Latina.- El Transporte en América Latina.- Naciones Unidas.- Nueva York.- 1965.

Varios técnicos americanos en obras recientes que han causado revuelo entre especialistas de la materia en EE. UU., han coincidido en la afirmación de que constituye un error no sólo en los países infra-desarrollados sino también en los más desarrollados descansar el transporte sobre la carretera y que, por consiguiente deben volverse los ojos al ferrocarril y al barco. Se ha demostrado, por ejemplo, que las autopistas y viaductos de Los Angeles han resultado incapaces de resolver el problema de la transportación en masa, por lo cual se piensa firmemente en la construcción de ferrocarriles altamente tecnificados para unir las zonas urbanas y sub-urbanas que registran mayor movimiento de pasajeros y de carga. Y esto que ocurre a nivel urbano, a nivel inter-urbano adquiere proporciones mayores.

Uno de estos técnicos es James N. Sites, que con el patrocinio de las becas de intercambio Eisenhower partió a estudiar la operación vial de todos los países avanzados del mundo y después de realizar un estudio completo en ellos preparó un libro(12) en el que recomienda la vuelta al ferrocarril. El gobierno americano gasta, anualmente 15 mil millones de dólares en programas de desarrollo vial. Estas erogaciones se duplicaron en los últimos 10 años y siguen ascendiendo. No obstante, dice, subsiste un hecho irónico: a mayor erogación gubernamental más se agrava el problema. El error fundamental de EE. UU. radica en haber olvidado a los ferrocarriles y ponerles enfrente al autotransporte para establecerles una competencia destructiva. Los ferrocarriles americanos muestran un completo atraso en su tecnificación frente a los ferrocarriles europeos y japoneses. Como es sabido, en Japón hay un ferrocarril que desarrolla 200 Km. por hora; hay otro de igual velocidad de Moscú a Leningrado y otro de velocidad un poco inferior de París a Lion.

Según los informes de las Naciones Unidas los ferrocarriles han aumentado sólo en el quinquenio 1953-1958, más de 8,000 Km. en la - -

(12) Sites N. James.- Nuevos Aspectos del Problema de los Transportes en el Mundo.- Síntesis de su libro publicado en apuntes de Economía de los Transportes del curso impartido en la Escuela Superior de Economía del IIEE Edición del Autor.- México, Ejemplar # 43.

Unión Soviética y según los planes de desarrollo en vigor seguirán aumentando todavía más velozmente. Han crecido también en Checoslovaquia, Bulgaria, Finlandia, Polonia, Suecia y Yugoslavia; en Asia y particularmente en China, han tenido atención preferente: En conjunto el tráfico ferroviario mundial ha crecido aproximadamente de 1933 a 1961 más de 4 veces registrándose los más importantes incrementos en la Europa Socialista, en Asia, que ha crecido más de 10 veces y en Africa, que ha crecido 5 veces (13) sólo América Latina no ha registrado aumento de vías ni tiene un incremento notable en su tráfico ferroviario que al igual que en América del Norte apenas se duplica en el mismo lapso.

Todos estos hechos nos hacen pensar que dentro de la Legislación mexicana debieran estipularse condiciones técnicas mínimas de construcción y explotación vial con objeto de corregir los errores cometidos y para que el subsecuente desarrollo vial se finque en bases técnicas modernas.

(13) Naciones Unidas.- Anuario Estadístico.- 1962.- pág. 344.

CAPITULO II.

ORGANIZACION DEL AUTOTRANSPORTE EN MEXICO Y SUS BASES JURIDICAS.

CAPITULO II.

ORGANIZACION DEL AUTOTRANSPORTE EN MEXICO Y SUS BASES JURIDICAS.

a).- Nacimiento del Autotransporte Público.

En nuestro país el autotransporte nació espontáneamente. -- Nunca contó con ayuda oficial ni bancaria; ni siquiera nació deliberada-- mente, mediante acuerdos concesionando su explotación como había surgido el ferrocarril: nació por impulso popular.

A México llegó el automóvil a principio de siglo. Primero tuvo la categoría de curiosidad y de lujo y por varios años se mantuvo en ese estricto plano de novedad, por las dificultades técnicas de produc-- ción, de conducción y de reparación. Los automóviles que se dedicaron al servicio público, tenían elevadas tarifas de transportación que impidie-- ron que se convirtiera en medio popular de transporte. Fué hasta 1916 en ocasión de una huelga tranviaria que por ingente necesidad, se conviertie-- ron endebles cochecitos en ómnibus, improvisando sobre sus bastidores ele-- mentales carrocerías con tablas y manteado para trasladar la numerosa po-- blación que utilizaba diariamente el democrático tranvia: así surgió el -- autotransporte urbano en el Distrito Federal y en el País. El autotrans-- porte rural por su parte también apareció espontáneamente utilizando bre-- chas o abriéndolas, primero sobre las planicies y después aventurándose -- por sierras. En cada camión llevaban picos, palas, marros y hachas para abrir camino. Estos adelantados aventurando sus equipos, su capital y su salud, fueron los iniciadores prácticos de la nueva política caminera.

b).- Antecedentes de la legislación sobre autotransportes.

Vamos a referirnos con especial interés a los primeros pa-- sos de la industria urbana porque los usos y costumbres del transporte en la ciudad de México, han servido de norma a los servicios foráneos y a -- los federales. Por eso tenemos que remontarnos a la infancia camionera de la ciudad de México como referencia a las primeras experiencias del auto-

transporte mexicano.

Decíase que el servicio camionero urbano nació con motivo de la huelga de 1916 (14), después de la cual los camioncitos continuaron prestando servicio con clientela que habían localizado durante la huelga sobre todo en calles y colonias alejadas de las vías de los trenes eléctricos; además el chofer esperaba puntual la salida de los trabajadores en fábricas y talleres o de estudiantes en escuelas y hospitales; así que los tranvías al concluir la huelga ya no recuperaron todo su pasaje.

Como el negocio resultara próspero, muy pronto creció el número de camiones en servicio y ante tal competencia, los choferes se disputaban el pasaje con violencia, enconando sus rivalidades hasta crear grupos que de manera arbitraria impedían la participación de los camioneros que no se agrupaban con ellos.

De momento, la compañía de tranvías no le concedió gran importancia a este servicio, porque la competencia que los mismos camioneros se hacían, la vida raquítica de sus primeros días, el estado general de las calles de la Ciudad y otros muchos inconvenientes presagiaban su fracaso. Sin embargo, no fué así; el camión no había nacido como competidor inmediato del tranvía, sino como apéndice suyo para acarrear el pasaje excedente, por eso pudo mantenerse el servicio ante todas las adversidades.

Como no tenían rutas específicas, anunciaban indistintamente sus corridas. Con mucha frecuencia sucedía que si en el trayecto encontraba un grupo de pasajeros que necesitaba trasladarse a un lugar diferente, si se requiere opuesto al que primitivamente se señalaba, y si económicamente le convenía al chofer, bajaba el pasaje que llevaba y tomaba su nueva clientela, pese a las protestas, injurias y hasta violencias que suscitara su decisión.

(14) Huelga decretada en agosto de 1916 por la Federación de los Trabajadores del D. F. que afectó a los servicios eléctricos.

Por el pésimo estado de las calles los camioneros preferían circular sobre la vía de los trenes eléctricos, estorbando la circulación de éstos y ganándose el pasaje, lo cual hizo reaccionar a la Compañía de Tranvías que se vió obligada a declarar la guerra de competencia a los nuevos vehículos: era muy frecuente en aquellos días que un pesado tranvía arrollara a un endeble camioncito con un saldo de muertos y heridos, y el consiguiente sobresalto de la población que encontraba mayor seguridad en el transporte eléctrico. Se dice que la Compañía de Tranvías llegó inclusive a gratificar espléndidamente al motorista que consumara el atropello.

El nacimiento de la "Línea y de la "Ruta" de manera espontánea hasta donde puede serlo la imposición que violentamente realizaron algunos camioneros para arbitrarse la explotación exclusiva de un trayecto. Los antecedentes fueron estos: los choferes que vivían o que encerraban sus carros, digamos por el rumbo de Tlalpan, anunciaban su corrida matutina a una hora fija, las personas que encontraban oportuno el viaje, lo operaban habitualmente esperando el vehículo en lugar determinado; por la noche se repetía la misma operación en sentido inverso. De esta manera todos los camioneros que vivían por el mismo rumbo se conocieron, establecieron amistad y decidieron impedir que otros compañeros penetraran en su recorrido. De este modo nació al mismo tiempo que la ruta la línea. -- (Por línea entienden los camioneros el agrupamiento espontáneo de permisionarios que realizan un servicio de autotransporte en determinado rumbo, y por ruta se conoce el itinerario que sigue un camión en su servicio habitual).

El año de 1918 principiaron a dictarse las primeras disposiciones reglamentarias oficiales sobre los autotransportes, fijando condiciones mínimas para beneficio de los usuarios; entre otras cosas se señaló la condición de obtener un permiso especial para circular, el cual se extendía de manera muy sencilla, sin atenderse a ninguna otra consideración que no fuera el simple deseo manifestado por un propietario para explotar el servicio de autotransportes. Como ninguna regla impidiera o normara -

la expedición de tales permisos, rápidamente la ciudad se encontró saturada de vehículos, haciendo incosteable su explotación. Por tal motivo los camioneros organizaron un acto de protesta el año de 1917, contra tales procedimientos, que terminó en un motín sangriento frente a las oficinas del Ayuntamiento de la Ciudad de México. Aunque la manifestación fué disuelta obtuvo los resultados apetecidos, pues el Gobierno del General Obregón se apresuró a satisfacer las demandas de los transportistas que pueden resumirse en el término genérico de "cierres de rutas".

Al mismo tiempo creó una cooperativa denominada "Combustibles y lubricantes" que fué embrión del Banco de Autotransportes y ensayo venturoso del cooperativismo mexicano, ensayo que, al aplicarse en las líneas camioneras del Distrito Federal, tendría resultados diferentes.

Para realizar estas medidas se determinó que la sección de Tránsito no dependiera más del Ayuntamiento, sino del Departamento Central que entonces se llamaba Gobierno del Distrito. El General Gasca, Gobernador del Distrito, fué el primero en exigir el agrupamiento en líneas para aplicar la nueva policía de tránsito.

Los primeros transportistas operaron anárquicamente librando competencias exhaustivas, que a veces degeneraban en hechos sangrientos por lo que decidieron crear una agrupación única de choferes que evitara esas pugnas o que impusiera armonía en ellas; esta agrupación fué al Centro Social de Choferes, adherido a la CROM. De ahí salió la Alianza de Camioneros de México al unificarse ese núcleo del transporte con la Federación Camionera del Distrito Federal", el año de 1923. La Alianza constituyóse en un principio con las líneas camioneras del Distrito Federal, pero posteriormente fueron integrando a ella las líneas camioneras foráneas y los núcleos de camioneros organizados en las más importantes ciudades de la República.

Hasta el año de 1919 imperó el Reglamento de Tránsito de 1913. Este Reglamento solamente contenía cuatro artículos que se referían a los vehículos de motor, limitativos de la velocidad únicamente; el resto

se refería a otro tipo de vehículos. A partir del nacimiento de las rutas camioneras los problemas de tránsito se hicieron cada vez mas complejos — por lo que hubo necesidad de hacer una nueva reglamentación que apareció — el año de 1919. Sin embargo es todavía muy sencilla. Contiene breves referencias al aseo de los carros, a los trámites para cambio de carrocería, a la velocidad máxima, y por último a la creación de una oficina de Tránsito bajo la jefatura de un Director General.

El 10 de noviembre se dictó el Reglamento para las líneas de camiones del Distrito Federal. Consta de doce artículos solamente. en él se recomiendan los cambios de vehículos en servicio, con capacidad para 15 pasajeros, por vehículos de cupo mayor con capacidad para 40 pasajeros. — Este aumento de capacidad se sugirió en vez del aumento de unidades para — evitar el congestionamiento del tránsito. Estipula además que los permisos nuevos se expedirán a nombre de la línea o cooperativa y no a título individual de ninguno de los miembros de ella, no obstante que eran nominativos originalmente. Establece asimismo como condición para otorgar permisos un estudio previo realizado por una comisión integrada por un representante de la Autoridad, otro del público y otro de las Líneas Camioneras. — En este Ordenamiento empieza a establecerse la necesidad de crear cuerpos técnicos que decidan por encima de conveniencias personales o del arbitrio empírico de una sola Autoridad. Igualmente establece la limitación de cinco permisos como máximo en poder de una sola persona física.

En 1933 se publicó un nuevo Reglamento de Tránsito para el Distrito Federal que modificó el de 1919, dedica sus 258 artículos a la reglamentación de los vehículos de motor. Este Reglamento continúa vigente.

El año de 1942 se dictó el nuevo Reglamento para el Servicio de Transportes de Pasajeros en el Distrito Federal, que establece dos maneras de proporcionar el servicio público: por concesiones y por permisos. — Las concesiones se otorgarán a las empresas de transporte público en ómnibus; los permisos se expedirán a propietarios de coches de alquiler.

Esta última reforma puede considerarse como uno de los ante-

cedentes inmediatos de la reforma a la Ley de Vías Generales de Comunicación del año de 1927.

Las reglamentaciones del tránsito foráneo tienen su punto de partida en la Ley de Caminos y Puentes dictada el año de 1926, y en su Reglamento respectivo de marzo de 1927. La primera estableció la necesidad de obtener concesión de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas para explotar los caminos federales; ordena la creación del Cuerpo de Policía de Caminos y la exclusividad de dicha Secretaría para resolver sobre la reglamentación y los problemas de tránsito.

Su reglamento es más amplio en sus disposiciones sobre tránsito. Consta de 92 artículos que se dedican a establecer las condiciones para el otorgamiento de la concesión, fijación de tarifas tomando en cuenta únicamente el kilometraje, y se menciona en su artículo 72 un impuesto federal a los transportadores de servicio público, que las legislaciones posteriores han borrado.

El 29 de agosto de 1931 se publicó la primera Ley de Vías Generales de Comunicación que en materia de caminos resume las experiencias adquiridas del transporte por carreteras y del urbano de la Ciudad de México. Cambia el otorgamiento de la concesión por el permiso, lo que ha motivado también serias discusiones. Nuestra opinión en este sentido es que, si se considera el autotransporte como servicio público, lo correcto es otorgar concesión.

El año de 1932 se publicó una nueva Ley de Vías de Comunicación que abrogó la del año anterior.

El año de 1935 se publicaron algunas reformas a la Ley de Vías de Comunicación en vigor relativas al tránsito por carreteras.

El año de 1940 se publicó la nueva Ley de Vías Generales de Comunicación que, con varias reformas, están en vigor y cuyos nuevos pun-

tos de vista sobre el autotransporte fueron inspirados en la Legislación propuesta en 1939 de un Reglamento para el servicio de autotransporte de pasajeros en el Distrito Federal, que tuvo una vigorosa oposición, relativos a la tendencia de formar cooperativas y a crear auténticos pequeños propietarios. Al igual que los transportadores del Distrito Federal, los foráneos se opusieron a ella y aunque entró en vigencia prácticamente nunca tuvo aplicación, porque la Suprema Corte amparó a los camioneros que se opusieron a la organización forzosa en cooperativas. Estas orientaciones de la política gubernativa fueron rechazadas por la experiencia desastrosa que el sistema cooperativo tuvo en el Distrito Federal y, además, porque en el sector de camioneros existe una honda impresión adversa a toda idea de organización que no sea el sistema de líneas de permisionarios o sindicatos. Este espíritu originó inicialmente también una seria oposición a las más recientes Reformas que se han hecho a la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1947, que rápidamente, cuando menos formalmente, fué vencida. Tales reformas no son, ni con mucho, semejantes o parecidas a las de 1939, porque están inspiradas no sólo en sentimientos opuestos, sino en razones muy diferentes. Puede decirse que los principales objetivos que se persiguen con las Reformas en vigor pueden sintetizarse así: crear las condiciones para el desarrollo y perfeccionamiento del transporte, corregir en lo posible las graves dificultades en la organización de muchos de los servicios actuales, fomentar el desarrollo del transporte paralelo al desarrollo y a la complejidad de nuestras carreteras, hacer posible la coordinación de todo nuestro sistema de transportes, y, por último, ajustar las normas legales a las condiciones reales que determinan las características especiales de la industria del autotransporte, a fin de regular los efectos de la concentración evitando atropellos y violaciones a la Ley.

Esta política que se traza con las modificaciones al Capítulo de Explotación de Caminos de 1947 son, a nuestro juicio más apegadas a la realidad que todas las que se habían operado antes, porque tratan de ajustarse más a los hechos económicos y al conocimiento de la dinámica propia del autotransporte, y, por primera vez, no va a la zaga de los hechos, sino que se anticipa a ellos, previéndolos y tomando medidas para evitar -

los choques y acontecimientos lamentables que en otras épocas ocurrieron.

La mayoría de las entidades de la Federación ha expedido -- sus propios reglamentos de tránsito, pero algunas todavía por disposiciones municipales como Mérida y Monterrey.

Se ha propuesto unificar la Legislación de todos los estados haciéndola concordante con la legislación federal en vigor. El acuerdo ya ha sido adoptado por un congreso de directores de tránsito del País. La Alianza de Camioneros de la República Mexicana ha formulado un proyecto tipo de Reglamento que puede servir de modelo para llevar adelante este acuerdo, trabajado con buena técnica jurídica.

En Latinoamérica no existe todavía un cuerpo de Legislación coherente ni avanzado sobre transportes. En el Segundo Congreso Rodoviario (de transportes) celebrado el año de 1967 en Río de Janeiro, se puso de manifiesto que solo México tiene una Legislación sobre la materia cuya adopción fué recomendada, previos los acondicionamientos nacionales a todos los países latinoamericanos.

Las últimas reformas al Capítulo de Explotación de Caminos de la Ley de Vías Generales de Comunicación, tienen sus antecedentes inmediatos en la Legislación Española, que a su vez los tomó de la Legislación Inglesa. En incisos posteriores haremos una síntesis del contenido de estas reformas y analizaremos sus virtudes y deficiencias.

c).- Síntesis de las Reformas.

La Ley de Vías Generales de Comunicación en vigor fué publicada y entró en vigor el 19 de febrero de 1940. Fué promulgada por el -- Gral. Lázaro Cárdenas, que era entonces Presidente de la República y -- orientada en su espíritu y en su contenido por el Gral. Francisco Múgica, entonces Secretario de Comunicaciones. El Capítulo de Explotación de Caminos que para nuestros fines es el que nos interesa, fué reformado el 31 de diciembre de 1947 y de estas reformas deriva el Reglamento del Capítulo de Explotación de Caminos publicado en el Diario Oficial de la Federa-

ción el 24 de agosto de 1949 y en vigor desde esa fecha.

Hemos dicho que esta Legislación recoge las experiencias, prácticas y usos del autotransporte del D. F., que en síntesis son las siguientes:

- a).- Mexicanidad por nacimiento del concesionario de autotransporte.
- b).- Limitación en la propiedad individual para evitar la concentración monopólica.
- c).- La asociación en organismos únicos de todos aquellos transportadores que circulan en una misma ruta, proporcionando idéntico servicio.
- d).- El cierre de rutas que tienen su expresión jurídica en la oferta precisa, limitada a las necesidades de una ruta.

A estos principios que adoptó el autotransporte urbano de la ciudad de México, la nueva legislación agregó algunas formas jurídicas ya contenidas en el articulado común de todos los servicios de transportes y comunicaciones de la legislación de 1940 y que podemos resumir en la siguiente forma:

1.- La definición de la actividad del transporte como un acto mercantil, establecido en el Código de Comercio, borrando así la definición artesanal que había caracterizado al autotransporte nacional hasta 1940.

2.- La necesidad de fortalecer las economías internas de las empresas sobre la base de seguridad y estabilidad mediante disposiciones preferenciales para todos los casos de aumento de clases de servicio, en extensión de rutas y en números de vehículos.

3.- El instrumento práctico para mantener la seguridad y la continuidad en la explotación otorgando título o concesión, con mayor plazo de durabilidad, en lugar del permiso, precario en sus límites de vigencia, en las seguridades de operación y en el extensión de derechos y obligaciones.

4.- La transmisibilidad de los derechos privados derivados de la concesión y la propiedad de los vehículos y de las inversiones haciendo flexibles las transferencias y definiendo con claridad las concesiones.

5.- La definición de los derechos y obligaciones, usos y prácticas, clases de servicios y rutas derivadas de la concesión.

6.- Orientación legal para transformar los antiguos agrupamientos gremiales en empresas mercantiles organizadas conforme a la legislación de la materia, para convertirlos en sujetos de crédito y alentar la inversión privada en este sector económico.

7.- La definición del autotransporte como un servicio público, capaz de concesionarse a particulares mediante el establecimiento de condiciones mínimas de explotación, como prestaciones y preferencias a que tiene derecho el público usuario, y que se reconoce en el espíritu de las Reformas y de la ley como sustantivo de toda explotación de transportes.

8.- Se aceptó la necesidad de crear un grupo consultivo técnico que sirva de punto de orientación a las decisiones ejecutivas de las autoridades encargadas de concesionar y regular la explotación de los servicios.

Tal es la esencia de estas Reformas. A nuestro juicio representan en conjunto y en términos generales una legislación progresista que contempla, conjugando con igual interés, las necesidades primarias e insoslayables del usuario y el interés privado para mantener un aliciente a la concurrencia de capitales privados, que permita ampliar y mejorar constantemente los servicios.

Pero si la Legislación sustantiva contiene elementos avanzados su Reglamento del capítulo de Explotación de Caminos es farragoso y establece una serie de procedimientos dilatorios que en muchos aspectos ha convertido en inoperante a la ley. A una legislación avanzada se le ponen grilletas para que no camine.

Existe otro reglamento que se denomina Reglamento de Tránsito en los Caminos Federales y en los particulares de Concesión Federal, publicado el 31 de diciembre de 1932, que se refiere fundamentalmente a los problemas de circulación de vehículos. Posteriormente analizaremos si es procedente unificar este Reglamento con el precedente que se refiere a la explotación de los servicios públicos (por cierto el nombre que recibe éste es, lo mismo que el nombre del Capítulo, inadecuado, pues lo que se explota no es el camino sino el servicio que se concesiona. Algunos caminos son explotados por compañías particulares y otros por empresas descentralizadas como la denominada Caminos y Puentes Federales de Ingreso. Como se vé los objetos son distintos, de donde resulta que el nombre de Explotación de Caminos que tiene el Reglamento y el título de la Ley, no corresponden al objeto que se concesiona y que se explota y que es en este caso el servicio de autotransporte). El reglamento de circulación a que nos referimos en este párrafo está totalmente anticuado y ha sido complementado con una copiosa serie de disposiciones conexas que por su aplicabilidad y su vigencia deben ya convertirse en disposiciones legales del propio Reglamento. En el capítulo siguiente haremos el estudio necesario sobre este aspecto.

Las numerosas disposiciones complementarias sobre transportes tienen que ser revisadas pues no todas obedecen a intereses técnicos o a problemas permanentes de los servicios; muchas de ellas fueron elaboradas apresuradamente y sin meditarse; otras se expidieron por necesidades momentáneas y aún en algunos casos para favorecer determinados intereses ajenos al interés público. Por todas estas razones tienen que ser sometidas a cuidadosa revisión desechando aquellas inoperantes e incorporando las otras al articulado de la reglamentación correspondiente.

Pero debe cuidarse ante todo de que el nuevo reglamento corresponda al espíritu de la ley y que no se convierta mas en un valladar de la misma. Para esto se requiere que sea elaborado con una técnica jurídica moderna, operativa, eficaz y práctica. Bien es cierto que todos estos hechos deben complementarse con una administración igualmente eficaz, prácti

ca y moderna. Ya habrá oportunidad también de que a su vez la burocracia antiquilosa, encargada de aplicar la legislación, se renueve también por el viento fresco y saludable de una transformación que hoy llega en todos los rincones y campos de la vida de México como una necesidad de modernización derivada de su pujante desarrollo económico.

C A P I T U L O III

LO QUE DEBE PERMANECER Y LO QUE DEBE CAMBIAR DE LA
LEGISLACION EN VIGOR.

BIBLIOTECA CENTRAL
U. N. A. M.

C A P I T U L O III.

LO QUE DEBE PERMANECER Y LO QUE DEBE CAMBIAR DE LA
LEGISLACION EN VIGOR.

Hay algunas doctrinas jurídicas que consideran que la legislación debe ser una colección de normas que acepten y regulen prácticas usuales de la población. A nuestro parecer estas doctrinas no contienen sino parcialmente —por cierto en forma muy limitada— la verdad sobre el problema. Una ley no viene simplemente a normar prácticas ya establecidas; no es la ley lo que dice la costumbre, la ley viene también a crear nuevas costumbres, nuevas prácticas de vida.

Sin duda alguna la legislación civil napoleónica no venía a regular una práctica económica general de Francia, de ninguna manera. En Francia seguían prevaleciendo de modo decisivo las costumbres económicas de tipo feudal. La legislación napoleónica respondía solamente a los intereses económicos de los grupos sociales que habían realizado la Revolución de 1789; correspondía particularmente a las necesidades y prácticas de la nueva clase social recientemente advenida al poder público. Esa nueva legislación civil vino a imponer obligatoriamente una serie de normas, de costumbres y de prácticas que ahora son comunes a todos los países del mundo occidental. Las leyes pues, al mismo tiempo que contienen y expresan las relaciones sociales de los sectores más desarrollados y poderosos de una sociedad determinada, constituyen también normas que revierten en sus efectos sobre la sociedad — que las engendró al instituir nuevos usos y costumbres, al hacer obligatorio su cumplimiento.

Por eso estimamos que la nueva legislación sobre vías de comunicación solamente debe contener lo que ha sido hasta ahora práctica usual del autotransporte sino que debe incorporar nuevos principios de derecho nacidos de las actuales tendencias del desarrollo técnico en este campo y en los demás medios afines.

Por eso a las que son conocidas con el nombre de conquistas del autotransporte mexicana y a las nuevas modalidades jurídicas establecidas en la ley de 1940 y en las reformas específicas de su Capítulo de Explotación de Caminos realizadas en 1947, y que ya han demostrado en la práctica su bondad, deben agregarse ahora las nociones técnicas de construcción y explotación necesarias para lograr el máximo aprovechamiento en bien del país de todos los medios de transporte. A continuación analizaremos estos principios generales desde el ángulo social y económico. Desde luego he de advertir que mi interés tiene aplicación fundamental al problema del autotransporte y por eso en él haré énfasis abundando en ejemplos.

1.- Jurisdicción.- En lo general las definiciones de jurisdicción de las vías generales de comunicación contenida en la ley vigente es correcta; sin embargo tiene algunos aspectos ya obsoletos por el avance de la construcción caminera y que introducen elementos de confusión dando origen a conflictos jurídicos y a interferencia de jurisdicciones que generalmente se producen en perjuicio de los intereses de los transportadores. Por ejemplo cuando se define que son de carácter federal los caminos que unen dos entidades federativas o más, resulta que de hecho se está considerando dentro de la jurisdicción federal a todos los caminos de cooperación y vecinales porque todos ellos tienden a unirse a carreteras troncales o a vías férreas que necesariamente con los largos recorridos y unen varias entidades federativas.

Por esta razón debe definirse en la ley con mayor precisión los aspectos de las jurisdicciones. A nuestro juicio deben establecerse como federales los siguientes campos:

- a).- Los caminos construidos por la Federación o por instituciones descentralizadas dependientes del Gobierno Federal;
- b).- Los caminos construidos mediante concesión federal.
- c).- Los caminos construidos dentro de las fajas costeras y fronterizas incluidas dentro de una faja de 100 Km.
- d).- Aquellos caminos que por convenio con las entidades federativas pasen a la vigilancia y a la jurisdicción federal.

Mucho se ha discutido sobre la necesidad de separar la actual Secretaría de Comunicaciones y Transportes en dos Secretarías, especializada la una en comunicaciones y la otra en transportes. A nuestro juicio esta separación es urgente porque hace falta especializar funcionalmente a las administraciones y a los técnicos. Los transportes en México no han tenido hasta la fecha la atención necesaria, no obstante que representan solamente en equipo móvil -- más de 15,000 millones de pesos de inversión y tienen un impulso estructural de primera importancia en el desarrollo económico según lo hemos demostrado en el primer capítulo de este libro. La sola existencia de problemas tan graves como la explotación deficitaria de los ferrocarriles; el exageradamente crecido número de autotransportistas ilegales; la ínfima marina mercante y naviera del País, Etc. demuestran que hace falta una administración técnica eficaz que conozca los problemas, que los contemple con cariño y que sea capaz de resolverlos. Todo esto ha faltado a las últimas administraciones y éso ha contribuido en gran medida para que estos problemas lejos de re

solverse se hayan acrecentado. Así mismo hay que centralizar en esa nueva Secretaría la Marina Mercante, que no tiene nada que hacer en la Secretaría de Marina.

2.- Programación y Coordinación. La ley en vigor en su artículo 3º se propuso introducir un criterio técnico que orientara la conducta ejecutiva de las construcciones y la explotación de las Vías Generales de Comunicación y de los servicios de ellas derivados. Su contenido se refiere a la creación de un cuerpo especializado al que llama Comisión Técnica Consultiva de Vías Generales de Comunicación; al mismo tiempo fija algunos criterios generales que procederán a su orientación técnica. En la práctica la Comisión Técnica ha pasado a ser un cuerpo burocrático más sin importancia, integrado por personas que desconocen la materia y que se limitan a labores de rutina conociendo en detalle el problema de trámite administrativo sin fijar los rumbos estratégicos, macroscópicos, de los problemas a su cargo. De hecho en la forma en que está organizado ese cuerpo ha resultado inoperante. Paralelamente se han creado otras dependencias más tanto en la Secretaría de Obras Públicas como en la de Comunicaciones y Transportes que se encargan de realizar estudios técnicos, que sólo duplican las funciones y el gasto. La legislación debe contemplar este aspecto en forma moderna y eficaz, por éso debe ser reformada a fondo esta disposición creándose un cuerpo técnico a nivel intersecretarial con la representación del Ejecutivo al través de un experto de reconocida solvencia e integrada además con representantes también de alta y reconocida capacidad técnica de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; de la Secretaría de Obras Públicas, de la Secretaría de la Marina Nacional (en tanto de esta Secretaría depende la regulación del transpor-

- - -

te naviero comercial, lo que a nuestro juicio es incorrecto porque este transporte es una función más de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes), y con la participación puramente verbal de representantes, también de reconocida competencia técnica, de las cámaras industriales, comerciales, ganaderas y agrícolas y finalmente con la representación también con carácter oral de las organizaciones mayoritarias de obreros y campesinos que integran con su opinión los aspectos nacionales que pudieren escaparse por parcialidad de intereses a otras representaciones. Este cuerpo técnico fijaría programas coordinados y totales del desarrollo vial y de las líneas generales de la explotación, a los cuales se apegarían las resoluciones parciales de orden administrativo que realizaría cada una de estas Secretarías participantes en su propia jurisdicción.

Los estudios los realizaría un personal permanente de técnicos dependientes de esa misma corporación y mediante la colaboración parcial de cuerpos técnicos enclavados en cada una de las secretarías mencionadas.

La política y el programa deben contener especificaciones técnicas que contemplen todos los aspectos de la integración Nacional, o sea: - el desarrollo económico, el desarrollo social, la incorporación de poblados y comunidades indígenas mediante accesibles vías de comunicación a los centros de cultura y de comercio que les permitan desarrollar relaciones humanas más frecuentes que propicien la asimilación del indígena a la nacionalidad y en fin atender primeramente los intereses nacionales para amalgamar a toda la comunidad mexicana. El programa debe contener claras disposiciones que tiendan a la coordinación orgánica de los transportes, es decir, a que los diferentes medios de transportes puedan y deban ser utilizados con máximo provecho y mediante un desarrollo paralelo en su técnica. Aunque parezca

demasiado particularizado, debe incluirse en la ley la integración ferrocarrilera hasta crear red de telaraña que permita la intercomunicación más corte, rápida y barata entre las diversas regiones del país; asimismo debe incluirse en la nueva legislación la necesidad de crear una flota naviera de cabotaje, el acondicionamiento de puertos para este efecto y el dragado de nuestros ríos para aprovecharlos en su máxima navegabilidad.

Es cierto que la legislación debe contemplar solamente casos generales y que no es muy técnica la incorporación de una política parcial; no obstante se hace esta recomendación para poner a salvo los derechos de la nación que con frecuencia se posponen en beneficio de compañías cuyo interés particular difiere del interés nacional.

Es conveniente también mencionar aquí el problema de la inversión en la construcción y en la explotación, o sea, hay que fijar una política en torno de la nacionalidad y del orden de la inversión. Abordaremos los problemas de la forma en que deben coincidir la inversión pública y la privada y la necesidad de mantener en manos nacionales esta última inversión.

Los ferrocarriles son nacionales, pero operan en 13 distintas compañías, algunas directamente manejadas por el Estado, otras en forma descentralizada como los Ferrocarriles Nacionales de México, el Ferrocarril Mexicano y el Ferrocarril Sud-Pacífico. Así cada compañía tiene sus propios costos de administración que en todos ellos son muy crecidos. Pues van mucho más allá del límite técnico de operación. La falta de unidad de mando y los excesivos costos de administración contribuyen de manera importante a aumentar los números rojos en su cuenta.

A nuestro juicio los ferrocarriles deben unificarse bajo una administración única para formular también una política única de explotación, de modernización y crecimiento de la red ferroviaria. Sin embargo no debe dejarse que sobre el Estado recaiga el peso total de la explotación sino que, por el contrario deben darse facilidades a las empresas para que adquieran equipo móvil para el transporte de sus productos pagando las tarifas correspondientes por el arrastre y el uso de las vías nacionales. De esta forma aligeraríamos el problema de falta de equipo que es tan escaso en nuestro país. Esta determinación puede incorporarse a la legislación. Manteniendo la propiedad fundamental del sistema ferrocarrilero, abrir la puerta a las industrias nacionales para la adquisición de su propio equipo. El alquiler de carros extranjeros, conocida con el nombre técnico de per diem -- constituye un alto renglón de fuga de divisas y de alto costo de operación -- de nuestros ferrocarriles.

Asimismo debiera estatuirse la libertad para que asociaciones de navegantes construyeran pequeñas obras portuarias como bodegas, atracaderos de cabotaje y otras obras más cuya propiedad y funcionamiento tendrían similitud con las bodegas centrales establecidas por los autotransportadores mexicanos.

También deben crearse estímulos legales para que se realicen construcciones camineras por particulares. Los objetivos fundamentales de estos caminos particulares de concesión estatal deben ser en primer término lograr el crecimiento económico de las nuevas zonas, comunicándolas y en segundo lugar el interés turístico.

El Estado no pueda solo realizar esa ingente tarea de comunicar al país en el plazo más breve posible y con la máxima eficacia técnica. Ese desarrollo está fuera de sus posibilidades reales de inversión y por lo mismo debe coincidir en esta tarea a la inversión privada, cuidando de mantener estrecha supervisión sobre las inversiones y la explotación de manera — que constituyan un complemento a su programa y no una descentralización de él.

Otro aspecto fundamental de la política de transportes es el de la mexicanidad. Las industrias estratégicas deben ser mexicanas; más aún, algunas de ellas deben nacionalizarse. El transporte es una rama fundamental de la economía, un instrumento de primera importancia en el desarrollo económico y, por eso mismo, debe ser íntegramente mexicano. Este principio ha de ser inviolable. El sistema ferrocarrilero, el sistema aéreo, las carreteras, las instalaciones portuarias y ahí donde se vuelque la inversión privada deben ser mexicanos. El inversionista debe ser mexicano por nacimiento previniéndose contra cualquier presta nombre. Esta política no es sino el resultado de una amarga experiencia nacional y de una observación atenta de como actúan las inversiones extranjeras en otros países. Olvidar esa experiencia equivale a exponer a la Nación nuevamente a graves problemas y riesgos internos y externos.

En algunas industrias del transporte no bastará la simple mexicanidad; dada su importancia deben nacionalizarse, como los ferrocarriles y el servicio aéreo. Sin embargo, no es aconsejable por ahora la nacionalización de todos; excluimos de la nacionalización el servicio público de auto-transportes y al servicio naviero, considerando que la inversión en estos —

sectores es tan cuantiosa, que el Estado podría absorberla. Por lo demás, la inversión privada en el autotransporte ha tenido éxito mejorando los servicios y presentando una oferta de equipo suficiente para la demanda nacional; en ese sentido ha servido al interés nacional.

3.- Condiciones generales de Construcción. México ha capacitado excelentes técnicos de construcción de todo tipo de caminos; pero no ha capacitado técnicos especializados en transporte que son quienes deben señalar las políticas generales de construcción y explotación, de estos caminos. Evidentemente, no es lo mismo saber construir un camino, que saber por qué se construye ese y no otro. Nuestras autopistas son excelentes, pero ¿Por qué en lugar de ellas no se han construido caminos vecinales de penetración? o bien ¿Por qué en lugar de construir carreteras paralelas a las vías férreas no se modernizaron éstas? Tales preguntas no las puede contestar ningún técnico en la construcción de caminos; ellos se han limitado a especializarse concienzudamente en su trabajo y lo mismo han conquistado el desierto que la selva, la montaña y la llanura.

La construcción de caminos debe someterse a una proyección de largo alcance que incluya la integración vial necesaria para el país incluyendo la ampliación y modernización del sistema férreo, la construcción de puertos de cabotaje, el dragado de ríos, la construcción de aeropuertos y una basta red de caminos carreteros de penetración. Los programas a corto plazo deben subeditarse a esa proyección general. Sólo así podrá realizarse una política efectiva de coordinación de todos los medios de transporte.

4.- Condiciones generales de explotación. De nada nos sirve

abrir caminos si su explotación se reduce porque se oponen muchas cortapisas legales. La carretera constituye un claro ejemplo de aprovechamiento antieconómico: la rigidez de las rutas aumenta el costo de operación porque obliga a verificar repetidas maniobras de carga y descarga que aumentan en forma considerable el costo del transporte. Deben señalarse condiciones de explotación que permitan el máximo aprovechamiento de nuestro transporte. Nos interesa particularmente este último aspecto y lo desarrollaremos más detenidamente al abordar el estudio sobre el capítulo de "Explotación de Caminos".

5.- Las Tarifas.- La tarifa no es sino el precio del transporte que fija oficialmente el Estado. Aunque a primera vista, aparece como una imposición arbitraria en realidad su expresión atiende a los costos de operación y a las ganancias razonables que debe percibir el inversionista. Por otra parte la ley de la Oferta y la Demanda modifica en la práctica la tarifa en el autotransporte: por la anarquía que impera en su explotación actualmente, se ha producido una guerra de tarifas que ya no solamente alcanza a ese medio sino también ha obligado al ferrocarril a ofrecer tarifas de competencia.

Las tarifas no son ni pueden ser precios fijos; como todo precio está sujeta a modificaciones. Las tarifas deben por eso mismo revisarse periódicamente y además obedecer a una política favorable para los medios rurales más atrasados y de reciente comunicación a modo de alentar su desenvolvimiento económico.

La política de tarifas constituye un elemento importante para lograr el empleo de cada medio de transporte adecuadamente.

Incorporación de disposiciones vigentes de carácter permanente. Ya nos hemos referido a los principios generales incorporados en la Legislación de 1940 y en las reformas posteriores al capítulo de Explotación de Caminos. Veámos a continuación si deben quedar estas modalidades y por qué deben quedar.

A.- Principios generales de toda legislación sobre autotransportes.

Ya hemos dicho que la legislación en vigor incorpora algunos principios generales de la explotación del autotransporte del Distrito Federal, ahora es oportuno discutirlos para medir su vigencia.

a).- Sobre la Nacionalidad.

De acuerdo con lo que hemos dicho, la mexicanidad del concesionario debe mantenerse, no sólo como una mera preferencia, tal como lo establecen los dos proyectos de una nueva legislación de los cuales uno fué ya aprobado por la Cámara Baja. No debe decirse simplemente "se preferirá a los concesionarios de origen mexicano" como lo dice el último proyecto mencionado, sino que, debe ser terminante la declaración, tal como lo establece la fracción I del artículo 152 de la Ley en vigor: "únicamente podrán conferirse (las concesiones) a mexicanos por nacimiento y a sociedades constituidas por éstos conforme a las leyes del país. En ningún caso podrán conferirse a sociedades cuyo capital esté total o parcialmente representado por acciones al portador.

A nuestro juicio debe agregarse un párrafo más a esta frac---

ción en los siguientes términos: "cualquier contravención a este mandato es nulo de pleno derecho y en el caso de demostrar que un extranjero por sí o por interpósita persona obtenga concesión, pasará, sin más trámite, a poder de la nación toda la inversión realizada por éste". La mexicanidad del transporte no es un hecho de secundaria importancia por eso no debe ser ambigua o tímida la definición legal sobre el origen nacional del autotransportista; no debe decirse simplemente "se preferirá". En nuestro medio un eufemismo de esa naturaleza en breve plazo desmexicanizaría al autotransporte dado el alto grado de disimulo que priva en nuestros medios burocráticos. Por sí la experiencia ferrocarrilera, que tantos sinsabores nos costó y nos sigue costando, no fuera suficiente, ahora se pretenda dejar abierta la puerta para que los monopolios de transportes extranjeros se adueñen de lo que, hasta ahora, en lo fundamental ha sido mexicano y que a pesar de los defectos que pueda tener y de todas las animadversiones que pueda despertar tiene, por encima, una virtud que la salva y la obliga a defenderlo con denuedo: su mexicanidad. Si por algún inadvertido resquicio se deja penetrar al capital extranjero en esta industria, en un breve plazo absorberá totalmente a nuestro autotransporte. Aquí no cabe ni el socorrido lugar común de que con la competencia extranjera se establecería un estímulo para mejorar esta industria, porque, hay que decirlo con énfasis, el autotransporte mexicano está a la altura de los mejores servicios del mundo.

En caso de competencia no podría resistir la que realizan los monopolios potentes extranjeros conocida en economía con el nombre de "dumping". El autotransporte es, no se olvide, una expresión de soberanía, no ya solo en lo económico sino también en lo político y en lo militar y por

eso mismo no debe por ningún motivo abrirle una sola rendija al capital extranjero. La mexicanidad del autotransporte no es solo una mera conquista camionera sino una necesidad nacional, una condición esencial para el desarrollo económico. Renunciar a la mexicanidad del transporte es ceder un pedazo de nuestra soberanía; por eso estimamos que en este aspecto sustantivo cualquier reforma a la legislación no sólo debe mantener lo establecido en la legislación en vigor sino ampliarla en la forma propuesta.

Ultimamente se ha establecido en el transporte carguero el llamado sistema de "piggy back" que consiste en transportar en una plataforma de ferrocarril una caja de autotransporte. Al aplicarlo en México pretendese convertir al autotransporte carguero mexicano en mero tractor para acarrear esas cajas de origen americano.

Con esta modalidad todo el transporte carguero pasaría a ser americano o subsidiario de él porque siendo la mayor parte de la industria instalada en nuestro país del mismo origen, es inconcurso emplearían su propio equipo de autotransportes, con lo cual desaparecería prácticamente el transporte mexicano o quedaría reducido a un raquítico servicio de camiones rabones para servicio del transporte rural. Aquí no valen las ofertas de reciprocidad porque no son iguales las fuerzas y por eso mismo no son reales las posibilidades de reciprocidad. El hecho fundamental estriba en que la industria americana accionista mayoritaria de nuestra industria, emplearía únicamente autotransporte del mismo origen nacional. Por consiguiente dentro de la legislación debe agregarse que el "piggy back" y cuantas innovaciones técnicas se introduzcan en todo el sistema de transportes deben benefi-

ciar y ser explotados únicamente por mexicanos de nacimiento.

Existen, por otra parte, convenios de tipo internacional — que celebran espontáneamente algunas empresas mexicanas con empresas extranjeras. Estos convenios deben ser sometidos a riguroso estudio y supervisión oficial para evitar lesiones a los intereses nacionales, pues a veces por — cortedad de miras o por exceso de ambiciones personales los autotransportados mexicanos pierden de vista el interés nacional. Si dejáramos proliferar este tipo de convenios a la vuelta de los años nos encontraríamos en una — madeja tan complicada de intereses extranjeros que habría necesidad de recu— rrir a medidas extremas para librarnos de ellos. Por eso es necesario espe— cificar en el capítulo que se refiere a convenios, abundantemente en la su— pervisión estatal detallada y exigente para cuidar el interés nacional en to— dos estos casos. Por último es necesario estipular también en la legisla— ción sustantivo que el paso de vehículos extranjeros de una frontera a otra — podrá realizarse en todo tiempo pagando las cuotas de uso de carretera conve— nientes, tomando en cuenta además la tarifa que se cobre por el transporte — americano, pues de otra manera también nuestras carreteras y ferrocarriles — se convertirían en caminos libres para aprovechamiento de intereses extraños.

b).- Limitación de concesionamiento a personas.

El autotransporte mexicano, ya lo hemos dicho, nació espontáneamente; brotó del esfuerzo popular del mexicano, sin ayuda técnica ni fi— nanciera privada u oficial. Este origen imprimió al autotransporte la caracte— rística de la pequeña explotación, que es conocida jurídicamente con el — nombre de propiedad patrimonial.

Naturalmente tenía que reflejarse en un sentido legal, limitándola legalmente para evitar su concentración pero sobre todo para mantener una explotación democrática. Los hechos rebasaron rápidamente esa estrecha marca legal y desde hace muchos años en el Distrito Federal y después — en el servicio foráneo la propiedad se concentró. Por otra parte, al desenvolverse la técnica automotriz, la inversión fué siendo cada vez más cuantiosa. Las unidades de carga de equipo combinado cuestan tres cuartos de millón de pesos y lo mismo valen las unidades normales de pasaje. Esta realidad nos muestra que estamos muy lejos ya de la infancia de esta industria.

La libre concurrencia genera en todo momento el monopolio. — Pretender sustraerse a esta ley, es pretender lo imposible; por tanto, la — pretensión de reducir la propiedad de concesiones al equivalente de cinco — unidades está condenada al incumplimiento. No obstante, sigue existiendo — en nuestro país una disposición constitucional —el artículo 28— que establece la prohibición monopólica y en este sentido la legislación de transportes no puede ser contradictoria con la Carta Magna. Por esta consideración debe seguirse manteniendo la limitación de la propiedad, hasta diez unidades o su equivalente en inversión, *o 20% en el caso*

Es además saludable que existan medidas legales para impedir la concentración monopólica del autotransporte como medio de estimular la inversión privada nacional en un sector en que hace falta todavía mayor inversión.

Con mucha frecuencia se ha hablado de que el concesionamiento

exclusivo a una sola empresa por cada ruta constituye una forma monopolística de explotación. También se habla ya solamente por inercia del monopolio camionero, extendiendo a toda la explotación esa categoría económica. Esta confusión terminológica reviste varios aspectos a dilucidarse: uno económico para definir lo que esta ciencia entiende por monopolio; otro jurídico, para diferenciar el sentido del servicio público del concepto privado del monopolio.

Desde el ángulo económico el monopolio no es sino la limitación de la concurrencia que adopta distintos grados, como el box, el cartel, el sindicato, el trust y el consorcio, que corresponde al grado más evolucionado, poderoso y limitativo de la concurrencia. Sin embargo, este concepto se aplica sólo a la industria privada. Desde este punto de vista el autotransporte mexicano dista de constituir un monopolio, pues ni siquiera en el servicio de pasaje de primera clase existe formación monopolística a pesar de que principia la centralización de capitales. Podemos afirmar que en un sentido económico el autotransporte mexicano no está monopolizado. Y por lo que se refiere al sentido jurídico del problema, nos parece claro que el artículo 29 constitucional tiene aplicabilidad únicamente a la industria privada. El Poder Público es diverso y superior al interés privado; teóricamente representa el interés total de la nación y consecuentemente la nación puede disponer a su arbitrio de su soberanía y aplicar los métodos que sean útiles a su conservación y a la buena marcha de los asuntos del País. Siendo el autotransporte un servicio público como lo juzga toda la doctrina administrativa, el Estado está obligado a proporcionarlo; pero en circunstancias especiales puede delegar su prestación mediante concesionamiento imponiéndole las modalidades que juzgue necesarias entre las cuales están la limitación de la

conurrencia por rutas y por servicios. Corresponde a un acto de poder insoslayable e imprescriptible del Estado definir las modalidades que estime benéficas al interés público en las concesiones, por eso mismo no puede juzgarse a la forma actual de la explotación del servicio de autotransportes como monopolio (por lo demás puede decirse que salvo en muy contados casos existe una sola empresa explotando el mismo servicio en una ruta; el caso general es que sean varias las empresas que explotan idénticos servicios en una misma ruta, sobre todo en carga).

Desde el punto de vista social el monopolio se constituye lo mismo por el Estado que por los particulares cuando no tienen acceso a una operación todas las personas; desde este punto de vista la propiedad misma es un monopolio puesto que no toda la población tiene acceso a ella. Este concepto vulgar del monopolio es lo que da origen a la acusación que pesa sobre el autotransporte, pero, desde luego no responde a una base científica o jurídica.

c).- Regulación de la oferta.

En sus efectos prácticos, el cierre de rutas comprende dos aspectos: la fijación de una oferta de servicios determinada y la delimitación de una ruta.

Para determinar el número de unidades que requiere un servicio dado, es necesario medir las necesidades con sus variaciones por hora, por día, por estación, Etc., lo cual solo puede realizarse mediante sólidos estudios estadísticos ya sea por el método de muestreo o por el de estadísti

cas censales; después se requiere el análisis de los resultados para definir las tendencias, y por último, estimar las posibles variaciones, todo lo cual no puede realizarlo un camionero o un funcionario; ello requiere una especialización técnica. De otra manera el cierre de rutas puede ocasionar taponamientos en la circulación de mercancía o de personas.

El caso contrario es el fenómeno que se conoce con el nombre de libre tránsito y da origen a fenómenos conocidos ya por nosotros y que enumeraremos a continuación: en primer lugar surge la anarquía de tarifas porque, ante la imposibilidad de supervisar los servicios, los transportistas desobedecen o pasan por alto simplemente todo tipo de regulación oficial y por delante las tarifas para obtener carga o pasaje dada la oferta excedente que supera a las necesidades reales; en segundo lugar se arruinan valiosas economías familiares puesto que no perciben ingresos suficientes ni siquiera para cubrir los compromisos de crédito contraídos con las agencias de automóviles, que, sumadas, representan una importante pérdida nacional (como se adquieren unidades por encima de las necesidades reales se mantiene un capital y un equipo ocioso, todo ello pesa sobre la balanza comercial de los países): en tercer lugar ocurren frecuentes fraudes al público usuario por las mismas condiciones de anarquía en que operan los transportes y por la imposibilidad de supervisión de todas las explotaciones, etc. De hecho en México en la actualidad priva el libre tránsito en el autotransporte carguero pues hay más de 100,000 camiones "piratas" (así se les llama a los que operan sin autorización oficial) contra no más de 8,000 vehículos autorizados. Esto expresa el fracaso de los cuerpos técnicos tal como hoy están formados. La resolución de este problema solo puede ser acometida por un grupo verdaderamente

ramente técnico del que ya nos ocuparemos en páginas posteriores.

d).- La ruta.

El otro aspecto de la regulación de la oferta implica la exclusividad de explotación de una ruta. Empero ¿cómo se define una ruta? Porque no es aplicable la definición en igual forma al transporte de pasajeros que al transporte de carga. Veamos por qué. El transporte de cosas se refiere a materia inerte, su movilización requiere de maniobra y ésta constituye uno de los costos más fuertes en la transportación. Limitar la explotación a rutas fijas y con mayor razón si son rutas cortas equivale a gravar inmoderadamente el empleo de este servicio. Por otra parte, el crecimiento económico amplía geográficamente la distribución y la producción, lo cual rebasa los estrechos límites fijados a la explotación, por lo cual, de hecho, los transportadores se han convertido en la práctica, de manera más o menos permanente, en "piratas", pues se salen con mucha frecuencia de sus rutas para evitar los gastos de carga y descarga al traspasar el flete. El caso del pasaje es diferente porque el pasajero se desplaza sólo, con gastos mínimos de trasbordo; por eso lo que en la explotación del servicio de pasaje se ha traducido en un orden más o menos regular de explotación, en el servicio de carga da resultados contrarios. La ruta pues, no debe ser en el servicio de carga un elemento esencial de la explotación sino una indicación de orden secundario que permita la atención de las necesidades de una zona determinada pero sin que constituya por sí misma una limitación de la explotación y un aumento inmoderado de costos; por eso debe dejarse a criterio de las mismas empresas y a acuerdos libres entre ellas que deben ser dados simplemente a -

conocer a las autoridades para que cuando se presenten envíos de carga que ocasionalmente excedan de la ruta concedida, sin más trámite pueda penetrar en rutas ajenas.

Por otra parte la ruta deba establecerse funcionalmente y no en la forma arbitraria en que existe. Por definición legal, el Reglamento del Capítulo de Explotación de Caminos dice que la ruta es el punto inicial y final de recorrido de acuerdo con un itinerario. Este concepto es totalmente deficiente. Las rutas deben ser definidas de acuerdo con las necesidades del transporte tanto por sus recorridos como por las materias y las utilidades concretas que reportan; es decir, los servicios de exportación e importación tanto como los servicios interiores de intercomunicación económica, deben dar margen a definir las rutas por camino y por sus zonas de influencia; por otra parte, debe haber también rutas menores para abastecimiento agropecuario en las ciudades: estas serían rutas sub-urbanas.

Esta nueva definición de ruta facilitaría además la organización de empresas poderosas y unificadas.

Mucho se discutió la definición de la ruta. La definición legal incorporada al Reglamento del Capítulo de Explotación de Caminos es más que jurídico puramente gramatical. Sus limitaciones han dado origen a numerosos litigios tan artificiosos que obligan a hacer una definición nueva e incorporarla a la legislación.

No puede ser más pobre la definición de ruta dada en el artículo 7º del Reglamento: basta introducir un punto más en el itinerario para modificar la ruta. Esta triquiñuela ha sido muy socorrida por una burocracia

cia carente de imaginación y de escrúpulos. Pongamos un ejemplo: la ruta México-Acapulco. Bastaba aumentar o suprimir el servicio a Cuernavaca para crear una nueva ruta y así se hizo con las diferentes ciudades que antes de las modificaciones a la carretera constituían el paso obligado de los vehículos en servicio. Han sido las empresas mismas las que, al crecer han unificado todos los servicios superando esos escollos las que han definido en la práctica el verdadero sentido de la ruta. Desde este ángulo podemos definir la como un camino troncal y sus zonas de influencia y los tramos no deben ser sino partes de la ruta sometidos al mismo concesionamiento. Como al hablar de zonas de influencia se tiene que interferir necesariamente en jurisdicciones estatales, también es conveniente prever en la legislación la formulación de convenios bilaterales para la explotación directa de los servicios sobre la base de reconocer los derechos de ambas partes, proporcionalmente a las afectaciones, considerando en estas el nivel de vida de los habitantes, las inversiones realizadas por las empresas, el kilometraje afectado de ambas jurisdicciones y otros hechos más para que resulten justicieros y equilibrados los convenios. Es preferible tender a la fusión de las empresas estatales y federales e incorporar a los permisionarios individuales; por lo demás esto último es un acto de justicia puesto que esos adelantos del transporte tienen derechos con mucha antigüedad adquiridos y con esfuerzos ganados.

Cada día la interrelación económica y humana crece en los países y en esta misma medida las necesidades de transportación se diversifican y se prolongan. El trigo sonorense por ejemplo se consume en Yucatán, también es frecuente encontrar visitando las lejanas ruinas mayas a turistas

criollos procedentes de Ciudad Juárez. Esto nos dice que las rutas tienen - también que irse revisando, es decir, la ruta debe tener un sentido dinámico. La centralización de empresas o sea la fusión que se opere en el transporte lo mismo que en las demás industrias dará respuesta a esas necesidades al -- convertirse en un mismo interés frente a las necesidades nuevas de comunica- ción.

e).- Asociación de los Transportistas.

Las viejas asociaciones surgidas en la infancia camionera, -- unas de tipo gremial y otras de tipo sindical, no son adecuadas para una in- dustria vigorosa que dispone de inmensos recursos. Desde el punto de vista jurídico el transporte es un acto de comercio, así lo define el artículo 75 del Código de Comercio; por otra parte es también una industria, una indus- tria de enlace, una industria que facilita las economías internas y las econo- mías de escala. Por lo mismo su organización debe ser moderna, funcional. - Independientemente de la organización interna que adopten de acuerdo como lo aconsejan los tratadistas de esta materia, (*) desde el punto de vista legal - es conveniente seguir manteniendo las indicaciones de la ley actual ajusta- das a la Ley General de Sociedades Mercantiles. Es más, la organización de los camioneros en empresas poderosas además de que favorecen sus economías - internas facilitan la supervisión gubernamental.

Los transportistas han dicho que ninguno de los tipos de so- ciedades incluidas en la Ley General de Sociedades Mercantiles se ajusta a -

(*) Consúltese a este respecto la siguiente bibliografía "Organización y Di- rección Industrial", de Bethel, Atwater, Smith y Stackman Jr. F.C.E. Mé- xico. Bs. As. 1952 "Organización de Empresas" de Antonio Manero.- Edit. Po- rruá.- México 1958, "Cómo Proyectar una Empresa Industrial" W. Faustens- trauch.- F.C.E.- México.- Bs. As. y otras.

sus necesidades reales. Han pedido un nuevo tipo de organización, pero la verdad es que no existe ningún proyecto específico. ¿Cuáles son estas características sui-géneris? Cada transportista dispone y vigila sus unidades — que se someten a veces a un roll de corridas y a un prorrateo de gastos administrativos. De hecho, las sociedades por acciones no existen en el transporte sino que cada transportista reconoce su propiedad y la vigila personalmente. (Hay algunas empresas de administración de permisos, pero son una minoría). Aunque es cierto que estas características le dan una fisonomía especial a esta industria, no constituyen un impedimento para encajarla dentro de algunos de los tipos de sociedad aceptados por nuestra legislación, y la prueba es que así han venido trabajando sin mayores tropiezos; más bien lo — que falta es que se manejen con mayor honradez y con mayor eficacia, para — ello es necesario que cada socio entienda cuáles son sus derechos y sus obligaciones pues en esa ignorancia se originan con mucha frecuencia los abusos y los fraudes que contra ellos se cometen.

Hasta aquí hemos analizado las aportaciones originales que — dió el transporte urbano a nuestra legislación y la opinión que de ellas tenemos. A continuación vamos a estudiar las modalidades que introdujo la Ley de 1940 y en particular las Reformas de 1947 a su capítulo de Explotación de Caminos.

f).- Libre tránsito.

En 1967 había 440,292 unidades de servicio público de carga y de ellos 126,000 aproximadamente se dedicaban al servicio foráneo; a su vez, de estas últimas, sólo 8,365 unidades tenían concesión o permiso federal, lo

que hace una explotación autorizada del 6.6%. Hay 118,000 vehículos que operan al margen de la Ley. Esto constituye una auténtica explotación de libre tránsito en contra de las especificaciones legales y a ciencia y paciencia de las autoridades que desde hace 20 años confrontan el mismo problema sin tratar de resolverlo. No es el caso aquí estudiar su origen y su generación actual ni sus consecuencias; simplemente es necesario destacar que con mucha frecuencia se aboga por el libre tránsito y sus resultados desastrosos están a la vista, porque hoy es la forma privativa de explotación.

Todos los proyectos de reforma a la legislación en vigor contemplan este problema considerando que solamente es posible resolverlo sobre la base de reformar la legislación actual. A nuestro juicio dentro de la ley de 1940 y en sus reformas posteriores de 1947 se dan los elementos para la resolución del problema sin recurrir a la modificación de la Ley. Además dentro de las modificaciones que se han propuesto en ambos proyectos se considera a las empresas documentadoras como empresas de transporte cuando en rigor no lo son. El transporte es un acto de desplazamiento físico espacial y las documentadoras no lo realizan porque carecen de equipo; las documentadoras solamente se encargan de recibir y distribuir carga, es decir, son comisionistas según la definición que de ellas hace la Ley General de Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles. Al asimilarlos como transportistas se comete no solo un grave error técnico legal sino que se autoriza al mismo tiempo el desorden que hoy prevalece y la inseguridad en el manejo de la carga porque ni siquiera se exige a estas empresas en los proyectos de Reformas citados garantías sólidas para darle seriedad y seguridad al manejo de la carga. Quizá deba reformarse la legislación sobre los aspectos concretos de la operación del servicio de carga, pero no en el sentido en que lo proponen los proyectos

En 1965 había en la República 30,702 camiones de pasajeros, de los cuales 25,817 eran de alquiler; en 1966 había 27,521, o sea que existió una reducción, puesto que sólo 24,665 eran de alquiler.

En 1965 existían en la República 388,684 camiones de carga de los cuales solo 19,847 eran de servicio público (federal, local, etc); para 1966 ya había 408,496 y de ellos 21,249 eran de alquiler*.

Actualmente se considera que existen 118,000 vehículos que operan el servicio público de carga en forma libre, cuyo valor en pesos es de aproximadamente de cerca de 12,000 millones.

Estas unidades, lógicamente por su valor, el servicio que prestan al mover aproximadamente un 50% de la carga que se transporta por carreteras en el país; los lugares que sirven (muchos de ellos rancherías que para las empresas transportistas han dejado de tener interés), así como la importancia de los servicios conexos con esas unidades y por último la gran cantidad de familias que dependen de ellos, nos hacen pensar en la necesidad de su regularización a la mayor brevedad, permitiéndonos formular una opinión personal en este mismo trabajo en relación con este problema.

* Estos datos son al 31 de diciembre de cada año y están tomados del Anuario Estadístico Compendiado de la Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística.

comentados, sino sobre la base de entender la realidad más exacta de operación de dicho tipo de autotransporte. Y esta regulación no puede menos de contemplar los principios generales que ya hemos establecido en líneas precedentes.

El problema de la explotación ilegal del autotransporte ha sido creado deliberadamente. La Ley vigente establece que cada año deben realizarse los estudios técnicos necesarios para determinar los aumentos o disminuciones en el número de unidades autorizadas en las diferentes rutas. --- Ahora bien este precepto legal no ha sido cumplido. No quiero ni debo juzgar aquí de la capacidad técnica de los empleados y funcionarios encargados de regular esta oferta; simplemente destaco el hecho escueto de que no se ha dado cumplimiento a este precepto. Desde 1948, fecha en que entró en vigor el Capítulo reformado de Explotación de Caminos de la Ley, es decir desde hace 21 años solamente se han hecho 4 declaratorias de necesidades del servicio de carga y 5 del servicio de pasaje, como si en este lapso la economía nacional no hubiese registrado ningún desarrollo. Al través de todos los indicadores que registran los movimientos del producto nacional, se ve con claridad que lejos de haber permanecido estancada la economía mexicana ha crecido a un ritmo considerable; como es sabido los Ferrocarriles Nacionales de México no han registrado incrementos correlativos en su equipo y en su kilometraje, ni en la marina mercante o de cabotaje ha tenido crecimiento, por lo cual los excedentes de carga y de pasaje han incidido sobre el autotransporte pues, en cambio, la red carratera nacional sí ha crecido y el número de vehículos tanto de carga como de pasaje también ha crecido a un ritmo importante. El autotransporte ha absorbido estos excedentes; pero como tiempo

co se han incrementado los concesionamientos ha resultado que aumenten inmoderadamente los servicios que se prestan ilegalmente. La cifra que damos al principio demuestra que por cada vehículo autorizado operan 15 vehículos sin autorización lo cual por sí solo demuestra la flagrante violación de los preceptos legales ya indicados.

Ahora bien, este crecimiento del autotransporte de carga, precisamente porque no ha sido regulado por técnicos ni supervisado por autoridades responsables, ha crecido desproporcionadamente en relación con la demanda real cuyo crecimiento ha sido menor. De aquí resulta que la oferta de servicios es notoriamente superior a la demanda de ellos, lo que se traduce en una competencia feroz que tiene las siguientes consecuencias: 1).- Desorden en aplicación de las tarifas; 2).- Anarquía en la explotación de rutas; 3).- Propiciación del aumento de la inmoralidad administrativa; 4).- Ruina de numerosas economías particulares; 5).- Fraudes al público; 6).- Explotación inmoderada del transportador "pirata"; 7).- Imposibilidad real para que la carta de porte desempeñe todas sus funciones entre otras la de documento de crédito; 8).- Frustración de las posibilidades para el crecimiento económico de las empresas cargueras; 9).- Sobre carga de los vehículos, por lo cual se deterioran rápidamente las carreteras, como medio de aumentar los ingresos del transportista, como consecuencia del incremento del libre tránsito que hoy existe, ha aparecido un tipo de comisionistas de carga que se denomina "documentadora". Estas documentadoras surgen como hongos y desaparecen con la primera sequía defraudado al público que no tiene ante quien quejarse. Ante la existencia innegable del fenómeno, la nueva legislación aprobada por la Cámara Baja, como si se tratara de un fenómeno natural, biológicamente normal, surgido del autotransporte y no de las condiciones irregulares en

que hoy opera éste, pretenden asimilarlo a la ley dando trato a las documentadoras, de transportistas. Los legisladores seguramente no distinguen con claridad lo que es una comisión y lo que es un acto de transporte y aunque ambos sean de naturaleza mercantil son diferentes intrínsecamente. La comisión es una actividad lícita de acuerdo con nuestro Código de Comercio y está previsto en la Ley Federal de Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles; sin embargo, hay que establecer con nitidez: las documentadoras de carga son comisionistas, no transportadores. De acuerdo con la legislación sobre Impuestos Mercantiles ya citada, el transporte, aún siendo un acto mercantil, está exento del pago del impuesto relativo y a su cobijo estos comisionistas de las transportadoras, lo evaden también alegando indebidamente ante la Secretaría de Hacienda que son transportadores. Pero el problema es bien claro: el acto de transportar es el hecho de desplazar físicamente la carga o el pasaje de un lugar a otro, función que solo realiza el transportador, pues el comisionista solamente contrata el transporte o vende el pasaje para que unos terceros ejecuten el acto de traslado. La legislación de Vías Generales de Comunicación no puede de ninguna manera prohibir ni autorizar las documentadoras puesto que no es de su competencia tal hecho; sus funciones llegan nada más hasta mantener las seguridades de la carga desde el momento en que su manejo se convierte en un acto de transporte. Si la Ley de Vías Generales de Comunicación llegara a aceptar las documentadoras como empresas porteadoras solamente aumentaría sus labores de inspección y su responsabilidad interferiría en jurisdicciones ajenas. Las bodegas centrales como complemento a la resolución del problema de la piratería y a la aplicación adecuada del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles a las funciones de comisión darán los golpes definitivos a este tipo de negocios que, repito, han surgido como consecuencia de una explotación ilegal.

3.- ANALISIS DE LAS REFORMAS DE 1947 AL CAPITULO DE EXPLOTACION DE CAMINOS.

a).- Las Concesiones.

Uno de los proyectos (y posiblemente los dos) pretenden volver al sistema del permisionamiento en la explotación del servicio público federal de autotransportes. A nuestro juicio tal vuelta al pasado es negativa. Fueron las concesiones las que crearon el ambiente favorable para la consolidación de las empresas de autotransportes, las que abrieron las posibilidades de mayores créditos, las que crearon el clima de confianza y de seguridad en el transporte foráneo para recibir una generosa aportación de la iniciativa privada. El equipo de autotransportes de pasaje es confortable - tanto en primera como en segunda clase; el equipo de carga también ha mejorado, pese a la competencia anárquica y ya es frecuente encontrar en el servicio foráneo cajas de aluminio con capacidad hasta de 30 toneladas. Este equipo es costoso pero es, al mismo tiempo, más rentable. La tecnificación que se ha operado y continua cambiando la fisonomía atrasada del autotransporte anterior a 1947, ha sido posible gracias a la concesión que ha venido a dar seguridad a la inversión por afirmarnos que la vuelta al permisionamiento frenaría el desarrollo del transporte, tal el volumen de inversiones realizadas, que debe continuar contando con la concesión como el instrumento adecuado para favorecer la inversión privada. Para que el capital privado continúe fluyendo hacia el autotransporte deben dársele las seguridades legales indispensables que no son sino las que dá la concesión y su prerrogativa automática si se ha proporcionado eficazmente el servicio.

¿Qué diferencias sustanciales podríamos encontrar entre el permiso y la concesión?. La concesión es un contrato bilateral o multilateral celebrado entre el poder público y particulares, cuya finalidad estriba en delegar a particulares funciones que son de la competencia del poder público, mediante condiciones que obligan a ambas partes. Existe una conocida doctrina de derecho público que no vamos ni siquiera a intentar resumir aquí pero que se expresa de manera clara en la legislación vigente de autotransportes. El Permiso, en cambio, es una autorización precaria susceptible de modificarse y cancelarse en cualquier tiempo y que no establece sino derechos muy limitados y también inestables a su poseedor. En derecho administrativo son dos figuras completamente diferentes en sus resultados. Quien se dedique profesionalmente a la transportación pública debe contar con las garantías que otorga la concesión; quien se dedique esporádicamente o colateralmente a la transportación solo debe contar con permiso. Debe tener concesión el autotransportador que es un profesional del autotransporte, y debe contar con permiso el agricultor, el industrial, el comerciante, el ganadero, las instituciones deportivas, culturales, etc. y en las cuales el autotransporte solo constituye un medio auxiliar para el desempeño de sus funciones principales, que son diversas. La concesión en resumen obliga al autotransporte a mantener un servicio eficaz y en continua superación, a mantenerlo con regularidad sujeto a tarifas remunerativas para el concesionario, pero asequibles al público usuario. El Estado, por su parte se obliga a mantener la exclusividad de la explotación de una ruta en favor de un solo concesionario; a prorrogar la continuidad de esa explotación si el concesionario ha dado cumplimiento a los términos que lo obligan; a concederle al concesionario los aumentos y disminuciones necesarias para su explotación, as-

como las variantes en las modalidades del servicio y en fin, a reconocer los derechos de concesión derivados del contrato.

Por estas razones la concesión no debe desaparecer de la Ley.

b).- Sobre los Permisos.

Ya hemos dicho que el permiso es una autorización gubernamental limitada en sus efectos y en su vigencia y rutas, en todo tiempo modificable o suprimible. Sin embargo el permiso es un instrumento útil en la política de explotación de caminos. En la legislación actual los hay de 2 tipos: los particulares y los de servicio público: son los primeros todos aquellos que se conceden a particulares para que, como función colateral o complementaria de sus actividades básicas realicen el transporte de sus propios efectos o de su personal. Este tipo de permisos se otorga a comerciantes, ganaderos, agricultores, industriales, instituciones educativas, deportivas y culturales de toda índole, asociaciones políticas, etc. Su permisionamiento debe quedar ubicado dentro de determinadas rutas pero dando siempre las mayores facilidades para que pueda transitar libremente por todos los caminos del país si las actividades específicas del negocio o de la Institución así lo requieran. Los otros permisos, los de servicio público que la ley actual llama especializados, tienen sin embargo más afinidad con la concesión. A nuestro juicio estos permisos deben convertirse en concesiones limitadas a su especialidad y a rutas precisas y a tarifas oficiales. Podría decirse en contra que su actividad es de reducida importancia y de frecuencia irregular su prestación. Estos criterios son muy elásticos porque hablar de

reducida importancia implica fijar un patrón que nos sirva de medida y hablar de frecuencia variable cuando están a disponibilidad del público a toda hora, aunque no se resujeten a un horario, tampoco tiene sentido. Hay por ejemplo negociaciones de grúas, de transporte de muebles, de transporte de petróleo y de líquidos, etc., que son empresas tan poderosas como las de cualquier otro servicio de pasajeros o de carga. Esto nos induce a pensar que puesto que todas sus características coinciden con las de cualquier servicio público, el transporte especializado debe concesionarse también (por lo demás -- constituye una contradicción legal otorgar concesiones para el servicio exclusivo, es decir, especializado de turismo y no darlo para el transporte de gasolina o de líquidos o de otro tipo de autotransporte que se proporciona públicamente en forma especializada).

c).- Clases de servicio.

Es correcta la división en dos grandes rubros de los servicios de autotransportes (carga y pasaje) pero nos parece insuficiente e inadecuado el trato que se le dá a cada uno de ellos en la Legislación. Es evidente que el servicio de carga es completamente diferente al servicio de pasaje pero la diferenciación no conduce a ningún trato especial en la ley en vigor por lo cual se suscitan confusiones. Analicemos este aspecto.

1.- Servicio de pasajeros.- De hecho, en nuestro medio, solamente existe un solo servicio que podríamos designar genéricamente como de pasajeros, de manera que la legislación y la realidad de la explotación tampoco van de acuerdo. La ley, en efecto señala las siguientes variedades del transporte de personas: Servicio de primera clase, servicio de segunda clase,

servicio exclusivo de turismo y una variedad más que consiste en transportes de personas y de cosas al mismo tiempo y que han dado en llamarle servicio mixto. Cada uno de estos servicios se distingue teóricamente por la exclusividad, la comodidad y la celeridad. Sin embargo en la realidad las líneas de primera y de segunda ofrecen el mismo equipo y en algunos casos ofrecen los mismos horarios, de donde se desprende que ha desaparecido prácticamente la diferenciación. El servicio de turismo estuvo prestándose durante mucho tiempo con el mismo equipo y sólo se distinguía de los servicios anteriores en la exclusividad de contrato para un viaje determinado con determinado itinerario. El transporte de servicio mixto ha desaparecido en México y sin embargo es el servicio que más falta hace al medio rural o sea, a más de la mitad de los mexicanos. Ningún vehículo satisface las exigencias legales ni prácticas para proporcionar el servicio mixto; pero independientemente del equipo, ese servicio está proyectado -cuando menos ese es el espíritu de la ley- para abastecer el consumo de las ciudades con los productos de las granjas y de los cultivos hortícolas. Consecuentemente este servicio debió utilizarse solamente con ruta limitada a la periferia de abastecimiento de grandes zonas de consumo, pero por incomprensión de las autoridades se concesionó como cualquier servicio foráneo. Los transportadores habiendo encontrado más rentable el transporte de pasaje, se desentendieron del servicio autorizado originalmente y se dedicaron a explotarlo como servicio de pasaje, inclusive para servicio de primera clase y de turismo. De esta manera el medio rural quedó incomunicado y por eso el servicio de carga, es decir el equipo de redila, el camión rabón, absorbió ese servicio que se proporciona obviamente con incomodidad, inseguridad y abuso.

Para nosotros no debe haber sino 2 variedades en el transporte de pasaje que son el servicio general foráneo de pasajeros y el servicio de turismo. Entre uno y otro debe haber distinciones claras no solo en cuanto a comodidad sino en cuanto a funcionalidad, pues el equipo de turismo debe de ir acondicionado para permitir la visibilidad más completa y amplia del paisaje y, cada asiento provisto de un equipo de sonido para que los guías de turista puedan informar en el idioma respectivo a cada uno de los usuarios, además, el servicio de turismo no se sujetará a horarios rígidos sino a viajes con especificaciones de tiempo irregular. El servicio ordinario de pasajeros debe tener solamente diferenciación en las corridas pues podrá haber servicios directos y servicio con paradas intermedias para comodidad y satisfacción de las necesidades de los usuarios.

En cuanto al servicio mixto, debe restablecerse, pero no sobre los antiguos moldes de explotación, sino ajustándose a las modalidades específicas de la necesidad que van a satisfacer, es decir, debe contener un amplio compartimiento de carga y uno menor, especial, para el pasaje, reducir las rutas a las zonas de influencia de abastecimientos de las ciudades y formular horarios adecuados a los usuarios y al consumo de las ciudades. El servicio mixto será exclusivamente para transporte de carga y pasaje y en ningún caso podrá utilizarse para establecer competencia a los servicios exclusivos de pasajeros y a la inversa, tampoco el servicio de pasaje podrá utilizarse para el transporte de bultos u objetos molestos a las personas.

Por lo que hace al servicio de carga debemos decir que sien-

do diferente al servicio de pasaje, debe recibir un trato también diverso.- La transportación por carretera a largas distancias es antieconómica y solo muy contados productos resisten la tarifa, de manera que en las grandes -- troncales carreteras la legislación no solamente debe propiciar sin forzar la combinación del ferrocarril o del barco y el autotransporte, para ello -- no hay necesidad de que un medio interfiera en la vida del otro, sino que -- puedan complementarse mediante simples convenios contratados directamente -- por las empresas, sin más requisito que darlo a conocer a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Ya hemos dicho que el problema de la maniobra encarece inmoderadamente el servicio de transportes por lo cual la legislación debe dar toda clase de facilidades para reducirla o para anularla. Sobre esto ya se ha insistido al hablar de las rutas y si volvemos a hacer mención del tema es porque es realmente importante. Al modificarse la Ley, debe tenderse, en primer lugar, a prolongar las rutas cargueras con un sentido troncal y zonal, combinando la carretera federal con la carretera estatal casi siempre de penetración, y enseguida, dando facilidades para que la carga pueda pasar en viaje completo de una ruta a otra mediante sencillos y directos -- acuerdos entre las empresas que se darán a conocer a la Secretaría de Comunicaciones para efectos de supervisión, en casos en que así lo amerite.

El transporte carguero constituye, con mucho, el renglón más importante de todo tipo de transporte; más de las 3/4 partes del valor total aportado por este concepto procede del transporte carguero; por consiguiente, su importancia es extraordinariamente grande, y si a ello agregamos la relación directa de tipo estructurante que ejerce sobre el desarro--

llo económico tendremos la visión general de su gran magnitud económica. -
 Por esta razón debe ponerse el necesario cuidado y la suficiente atención -
 en regular el transporte carguero dándole las facilidades y el orden que re-
 quiera para cumplir su misión.

Debemos diferenciar el transporte público del transporte pri-
 vado de carga; ambos tienden a crecer, pero siempre tiende a ser mayor el -
 transporte privado, porque las empresas industriales al crecer desarrollan
 colateralmente esta función para atender en forma directa y exclusiva sus -
 problemas de transportación. Empero, no pueden ser considerados estos dos -
 tipos de servicio dentro de un mismo marco legal. Ya hemos dicho que para
 el servicio público conviene la concesión entanto que para el servicio --
 privado encaja el permiso, pero esta diferenciación no es sino el principio
 de una serie de normas que deben distinguirlos.

El servicio público de carga hasta ahora, se ha limitado a -
 dos especialidades: la de carga general y la de express. Aunque no se ha de-
 finido con éxito cual es uno y cual es otro, en la realidad se confunden y
 prácticamente se explotan al mismo tiempo. A nuestro juicio al express co-
 rresponde la paquetería y todo aquel envío de urgente entrega y manejo cui-
 dadoso por eso mismo debe proporcionarse en vehículos pequeños cerrados, de
 preferencia camioneta pannel, sujeto a un horario de entrega considerable--
 mente más reducido que el de la carga general. Hasta ahora este transporte
 no lo ha proporcionado más que eventualmente y en forma irregular una que
 otra empresa que transporta la prensa diaria, pero ninguna lo proporciona -
 en forma exclusiva; mas bien el servicio de paquetería ha sido explotado co

no concesión complementaria del servicio de pasajeros de primera y segunda clase. De hecho la Secretaría de Comunicaciones lo reconoce así al negar la aprobación de tarifas de express a las empresas concesionarias. No obstante, este servicio existe; pero como ocurre frecuentemente en la práctica se proporciona divorciado de los aspectos legales. Creemos que no debe agregarse este servicio al de pasajeros, sino que cada quien debe dedicarse a su propio cometido, porque, como ya hemos visto se ha desatendido la prestación del servicio mixto y en cambio se ha dedicado a prestar el servicio de paquetería que le es extraño pero remunerativo. La nueva legislación debe contener explicaciones exhaustivas sobre la diferenciación de estos servicios y el tipo de vehículos que deben ser empleados para proporcionarlos.

Hay otros servicios públicos que la Secretaría autoriza mediante permisos, a nuestro juicio indebidamente porque en todo y por todo tiene identidad con los demás servicios públicos, por lo cual también debieron concesionarse. Tal es el caso del transporte de petróleo y de todo tipo de líquidos en camiones cisterna, el servicio de grúas y algunos más. Todos ellos se prestan en carreteras federales mediante contratos entre compañías industriales y propietarios de flotillas.

El servicio de transportación privada para industriales, comerciantes, ganaderos, agricultores, etc. está claramente autorizado especificado en la legislación actual y por eso mismo estimamos que no debe cambiarse ni agregarse nada de lo ya dicho en ella.

En cuanto al servicio de turismo, que ya hemos definido en -

sus características esenciales, tenemos que decir que las Reformas Reglamentarias en vigor, abren la posibilidad de un conflicto de jurisdicciones entre la Dirección de Turismo y la de Tránsito Federal. Tan es evidente este hecho que, a pesar de ellas y de la primera declaratoria de necesidades, no se ha avanzado nada en la resolución del concesionamiento. En efecto, la Dirección de Tránsito, por la presión de los intereses creados en ella, se orienta a favorecer a los concesionarios de auto transportes en particular a las empresas de primera clase, (lo que es indebido porque la ley de la materia no señala ni siquiera afinidad entre ambos servicios, que pudieran ar-
güirse como preferenciales para otorgar las nuevas concesiones de turismo; - sino simplemente de condiciones especiales de los vehículos y antecedentes - de autorización de turismo y, por lo tanto, quien los satisfaga en mejor forma, será el preferente). Por su parte, la Dirección de Turismo, bajo idénticas presiones, se afana por autorizar sólo a los antiguos y más poderosos empresarios de turismo. Lo grave estriba en que el turismo, quizás más fácilmente que el transporte, puede caer en manos de extranjeros y entonces, admitiríamos por la ventana lo que no quisimos dejar pasar por la puerta principal: la penetración extranjera en el autotransporte y eventualmente, la caída de éste en sus manos. Por eso la legislación del autotransporte debe cuidar celosamente de que sus determinaciones se cumplan sin falta también en el autotransporte turístico. Si la Dirección de Turismo se empeña en favorecer empresas turísticas, casi todas en manos americanas, debe obligársele a que ellas empleen solo equipo que sea propiedad de mexicanos. En este sentido debe aclararse la confusión establecida por las reformas en vigor.

- - -

d).- Los Horarios.

Hay un aspecto del servicio que es de lo más olvidado en la legislación actual: los horarios. El horario es uno de los aspectos más importantes de la explotación del servicio de pasajeros. Ningún técnico de la Secretaría de Comunicaciones sabe hacer horarios, ni tampoco los camioneros saben formularlos a pesar de que cuando menos empíricamente podían ya haberlo aprendido. La verdad es que la formulación de un horario requiere un conocimiento técnico muy especializado que incluye dominio de la estadística, de la programación lineal, del camino, de las necesidades reales y cambiantes de los usuarios, del equipo, de los niveles de vida de la población y -- tanto elementos más que van más allá del empirismo usual. Recientemente ha sido introducido en el medio industrial la técnica conocida con el nombre de programación lineal; el empleo de las máquinas electrónicas ha venido a simplificar este procedimiento y las empresas de autotransportes y el Estado ya debieran haberlo aplicado extensivamente porque es el único medio de emplear racionalmente el equipo y de responder con efectividad a las necesidades del usuario; pero ni transportistas ni autoridades oficiales se han propuesto estudiar científicamente el problema y es que la Secretaría de Comunicaciones hasta ahora no hace sino aprobar los horarios que los mismos camioneros proponen, de donde resulta que la Secretaría en este aspecto, se ha convertido en instrumento de las empresas y no en representante de las necesidades públicas. Inclusive al través de la formulación adecuada de los horarios puede resolverse el problema del concesionamiento y no al revés, porque el mantenimiento de capital ocioso, como muy frecuentemente ocurre en algunas empresas, es contraproducente para su economía interna.

La legislación debe dar normas precisas para los horarios determinando qué elementos deben tomarse en cuenta jerárquicamente para formularse, contemplando las variadas necesidades de los usuarios. Solamente con las máquinas electrónicas es posible evitar en su máximo grado las interferencias de corridas respetando los intereses particulares de las empresas, conjugándolas con las necesidades públicas. La Secretaría ya debiera haber preparado técnicas en programación lineal para formular horarios técnicamente.

e).- La Regulación Técnica.

En páginas anteriores hemos criticado el funcionamiento de la Comisión Técnica Consultiva de Vías Generales de Comunicación y de su incapacidad legal y técnica para imponer sus criterios. En su lugar hemos propuesto un cuerpo de alto nivel técnico, inter-secretarial cuyas programaciones sirvan de base al desarrollo vial y a la política de explotación de esas vías. Aparentemente se vería mermada la autoridad ejecutiva de los secretarios de Estado; pero esto solo ocurrirá en apariencia pues en fin de cuentas serán los propios secretarios de Estado quienes definan los criterios políticos y técnicos del desarrollo vial. La utilidad de este cuerpo estriba en que coordinará en una política unificada y sistemática toda la actividad de transportes del sector oficial.

A su vez se integraría en cada Secretaría relacionada con los transportes (Obras Públicas, Comunicaciones y Transportes y Marina) un Cuerpo Técnico a nivel de dirección, que coordine la programación interna de la

Secretaría y, finalmente, a nivel de departamento, se crearía en cada dirección en que fuese necesario, un cuerpo técnico que ajuste la actividad parcial de cada una de ellas, a la política general trazada por los dos primeros cuerpos mencionados.

Pero de nada valdría todo ese aparato si careciese de autoridad técnica. Por eso deben estar integrados por personal capaz, especializado en estas funciones. Tampoco debe seguir siendo nada más un cuerpo consultivo porque, o bien degeneraría en un aparato burocrático que se constituyese en un impedimento de resoluciones técnicas y rápidas o bien pasaría a ser un cuerpo inútil como lo es la actual Comisión Técnica Consultiva. - Muy por el contrario, la labor ejecutiva de los funcionarios debe basarse invariablemente en su criterio técnico y no simplemente oírlo o consultarla para desentenderse de sus recomendaciones al final. (No hemos tocado el aspecto de la burocracia porque esto constituye una rémora también, pero no es un problema legal. Estamos hablando única y exclusivamente de lo que desde el punto de vista legal tiene una solución mediante reformas). Ya hemos anticipado algunas ideas sobre este cuerpo técnico, pero vamos a ahondar un poco sobre él. El organismo que hemos propuesto debe estudiar con detenimiento las variaciones de la demanda de servicios no sólo cuantitativa sino cualitativamente también y en términos generales, proyectar los incrementos de servicio en los diversos medios de transporte a nivel nacional. A su vez los programas parciales deben ser estudiados y discutidos por las direcciones correspondientes dentro de cada secretaría con objeto de afinar las cifras y directrices propuestas por el cuerpo técnico nacional, una vez logrado lo cual, tendrán carácter ejecutivo los programas y a las cuales se -

supeditarán las funciones administrativas de las Secretarías. El nivel de aplicación especial de esta programación se encomendará a los cuerpos de programación de las diversas direcciones. En Tránsito Federal, por ejemplo, se recibirán solicitudes sobre servicios en el mes de agosto para dar tiempo a formular los programas que deben ser publicados en el primer mes del año y al través de ellos secompaginarán las programaciones generales y las solicitudes parciales del público o de los interesados. Este cuerpo formulará un solo dictamen sobre los incrementos de concesión que pasará a acuerdo del Director de Tránsito Federal quien lo comunicará a los interesados. La oposición administrativa se realizará en un período limitado y se resolverá en una sola audiencia después de la cual se formulará un proyecto de acuerdo definitivo que suscribirá el Secretario del Ramo; de esta manera se abreviarán muchos pasos en la tramitación que ahora se dan en demasía. Cuando una empresa ya sea concesionaria de un servicio que se incremente bastará con que se le notifique la decisión para que sin concurso satisfaga los requisitos y garantías que señala la ley fijándosele un plazo para poner en servicio las unidades que se incrementen. En caso de que haya dos o más empresas explotando un mismo servicio en la misma ruta se les convocará para reportar directamente y en forma equitativa los incrementos.

f).- La Tramitación.

En el capítulo segundo del Reglamento del Capítulo de Explotación de Caminos se reglamenta el artículo 152 de la Ley. Ahí se establece el mecanismo legal para otorgar las concesiones. Este capítulo es sobre manera importante porque, a nuestro juicio, da las bases legales para entor

pecer y enredar el trámite y, por lo mismo, debe merecer un amplio comentario.

Después de clasificar los servicios tal como lo ha hecho la Ley sustantiva y sobre lo cual hemos dado una opinión se establece el procedimiento para el otorgamiento de concesiones y que contiene los siguientes pasos:

- 1.- En el mes de octubre se presentan las solicitudes para establecer nuevos servicios o para ampliar los existentes.
 - 2.- La Oficina Técnica de la Dirección de Tránsito Federal formula los estudios relativos a cada solicitud sobre las cuales debe emitir dictamen.
 - 3.- Como consecuencia de esos estudios se incorporan en el cuadro de rutas que se publica anualmente en los primeros 15 días de enero, las nuevas rutas que se incorporan.
 - 4.- Para los efectos legales se publica una declaratoria de necesidades que contiene la incorporación de los nuevos servicios o el incremento de los ya existentes.
 - 5.- Al través de dicha declaratoria se abre un concurso y se señala un plazo para recibir ofertas y solicitudes.
 - 6.- Se emite un dictamen sobre cada ruta incrementada o ser
- - -

vicio incrementado seleccionando la mejor oferta.

7.- Este dictamen pasa a la Comisión Técnica Consultiva de -
Vías Generales de Comunicación que formulan nuevo dictamen aprobando o re-
chazando el dictamen anterior.

8.- Ambos dictámenes pasan al Secretario de Comunicaciones -
quien emite un acuerdo otorgando en primera instancia y de manera provisio-
nal la concesión a veces fundada en los dictámenes y otras sin tomarlos en
cuenta.

9.- Se regresa todo el legajo a Tránsito Federal para que los
beneficiarios del acuerdo verifiquen las publicaciones en el Diario Oficial
y en dos de los periódicos capitalinos de mayor circulación.

10.- Se concede un plazo de 30 días para presentar oposicio-
nes a dicho acuerdo.

11.- Presentada la oposición se inicia el trámite en forma ad-
ministrativa y la oficina legal de la Dirección de Tránsito formula nuevo -
dictamen en vista de los hechos y de la oposición presentada.

12.- Ese dictamen pasa nuevamente a la Comisión Técnica Con-
sultiva, la que formula nuevo dictamen sobre lo actuado y en particular so-
bre el nuevo dictamen elaborado por la Oficina Legal de Tránsito Federal.

13.- El Secretario de Comunicaciones recibe todos los dictáme

nes por segunda vez y formula un segundo acuerdo con carácter definitivo -- confirmando, modificando o rechazando su acuerdo anterior.

14.- Vuelve a remitirse todo el expediente a Tránsito Federal para hacer nuevas publicaciones en el Diario Oficial y en dos periódicos de gran circulación de la Capital de la República.

15.- Se concede un plazo para presentar demanda de amparo ante las autoridades correspondientes, que con sus vericuetos, dilaciones y recursos, reinicia un procedimiento que dura años. Si el problema se continúa por la vía jurídica todavía vienen todos los incidentes del Amparo que suelen tomar muchos años al grado de que están en litigio todavía declaratorias que se formularon en 1950.

Pero quedan todavía los trámites administrativos para obtener las cédulas y los títulos de concesión lo que constituye también otro procedimiento inacabable. Por este o por el anterior motivo solamente se han -- otorgado unos cuantos títulos de concesión y aunque está aceptado el canje de concesión de los antiguos servicios y aunque se hayan otorgado en forma definitiva administrativamente las concesiones, en la práctica resulta que poquísimas empresas operan dentro de un plan de legalidad completa. Suele ocurrir también que en algunas rutas nunca se han hecho declaratorias como en la MEXICO-MERIDA y en la MEXICO-TIJUANA en pasaje. Las empresas que explotan estos servicios lo verifican mediante convenios, lo que es a todas luces ilegal. Sin embargo las empresas que explotan esas rutas tienen fuertes inversiones y una de ellas, el A.D.O., es seguramente la empresa de pa-

saje más poderosa de la República y se opone por todos los medios a su alcance a regularizar su situación mediante declaratoria porque saben que van a encontrarse en concurso abierto con las ofertas de otras empresas poderosas y a sumirse en un litigio interminable que pondrá en peligro sus inversiones. En resumen, el sistema administrativo de tramitación ha resultado en la práctica un completo fracaso.

Queremos también referirnos a los requisitos de la solicitud en el concurso y a las exigencias del pliego de condiciones, pero antes tenemos que decir que en los términos del artículo 160 de la Ley debiera establecerse ya como automático el concesionamiento de ampliación de servicios a las empresas concesionarias en operación distribuyendo en forma directa y por vía conciliatoria tales incrementos sin recurrir a ningún concurso puesto que tales empresas están ya en operación y son concesionarias. La integración de las solicitudes constituye una erogación muy alta, muy detallada y muy técnica a nuestro juicio innecesaria en este caso y cuando haya que presentarla en los casos de concurso por servicios nuevos, debe reducirse a los datos indispensables acompañadas de la póliza de fianza que constituye la garantía de las ofertas de inversión y de operación. Los pliegos de condiciones deben ser más técnicos y menos alambicados.

Por lo que hace al criterio selectivo para escoger la solicitud que ofrezca mejores condiciones de operación debe precisarse, jerarquizando dicho criterio, evitando los presupuestos inflados por faltos de seriedad.

- - -

g).- Sobre la Reversión.

En estricto derecho administrativo el transporte constituye un servicio público y su prestación se delega mediante concesionamiento a particulares, por lo mismo, el poder público está en aptitud de fijar las condiciones mediante las cuales delega estas funciones que le son inalienables e imprescriptibles.

Una de estas condiciones es la reversión, que, por su plazo y su forma constituye un punto controvertible de esas condiciones fijadas por el poder público. A nuestro juicio no debe aplicarse el mismo criterio a empresas mexicanas que a empresas extranjeras. Se dá el hecho paradójico de que el poder público sea más generoso con los extranjeros que con los nacionales: en la mayoría de las concesiones a empresas ferrocarrileras extranjeras los términos de reversibilidad vencían a los 99 años en tanto que en las de las empresas de autotransporte mexicanas vence a los 50 años. Una reversión tan rápida, cuando se trata de un bien inmueble, no alienta mucho la inversión privada y por eso mismo consideramos que los términos deben prolongarse como mínimo hasta la centuria; por otra parte debe establecerse que cuando se viola el principio de nacionalidad en la inversión de autotransportes, opera la reversión automática para evitar de esa manera que la industria pueda caer en manos extranjeras.

h).- Sobre los Convenios.

Ya hemos aportado diversas opiniones sobre los convenios -- aquí solamente vamos a sistematizarlas. El convenio es un elemento indis--

pensable para superar la rigidez de las rutas, es decir, la estrechez de -- intereses cerrados de las empresas, para beneficiar al público usuario en -- su más amplia extensión. Por otra parte, los convenios facilitan el enten-- dimiento de las empresas para que se unifiquen, lo que permitirá consolidar las economías internas de las mismas y facilitar al propio tiempo la super-- visión oficial.

No solamente deben existir convenios voluntarios sino tam-- bién convenios impuestos por el poder público y aunque este punto de vista exista en forma tácita en la legislación actual como figura jurídica den-- tro de nuestra legislación debe ser más explícita porque el verdadero senti-- do de la legislación sobre transportes consiste en primer término y debe -- consistir siempre en anteponer el interés público al interés privado de las empresas. De esta manera por ejemplo puede llegarse inclusive a la adquisi-- ción del boleto único aún cuando tengan que efectuarse varios trasbordos -- con objeto de evitar al público usuario la compra múltiple de boletos con -- la consiguiente molestia de colas y pérdidas de tiempo en taquillas. Esta forma de boleto único constituye en embrión la posibilidad de unificar a to-- das las empresas en su forma más elemental sin afectar de ninguna manera -- los intereses privados; ni compromete a nadie puesto que no es, al fin y al cabo, más que un simple problema de ajuste de cuentas entre empresas. Como paso inicial este boleto único puede ya establecerse con carácter de obliga-- torio a todas las empresas de primera clase. Los convenios entre empresas básicas mexicanas no solo deben excederse sino alentarse por todos los me-- dios posibles.

Cosa diferente es el convenio con empresas extranjeras por— que con tal pretexto pueden adueñarse de nuestro transporte. No importa — que el país de origen de esas empresas sea técnica y socialmente más atrasa— do que el nuestro porque de todas maneras sus empresas de autotransportes — pueden estar en manos de monopolios internacionales que por ese medio se in— troduzcan en nuestro país. Los llamados convenios de reciprocidad entre em— presas de diversos países son siempre desiguales porque las economías fuer— tes absorben a las débiles, y en el caso nuestras economías de transportes no resisten el impacto competitivo de grandes monopolios internacionales. — Por eso debe establecerse con rigor que solo es deseable un intercambio has— ta la frontera y no más allá de 15 Km. de la línea fronteriza. En los con— venios de carga, cuando haya necesidad de arrastrar containers o remolques de toda especie, independientemente del cobro por el arrastre, estos paga— rán por el viaje una cuota especial que cobrará el Estado por el uso de la carretera.

Es sumamente importante definir estos convenios con claridad, enfatizarlo en la ley porque, por una desigualdad, por una omisión y dada — la frecuencia con que llegan a ocupar puestos de directivos personas de po— cos escrúpulos y de escasos sentimientos nacionales puede llegarse a plan— tear en México un problema de destrucción de nuestra industria de autotrans portes y su absorción en manos extranjeras.

1).- Responsabilidad del cargador, del porteador y del destinatario.

Es igualmente importante definir las obligaciones y derechos

de las partes que inciden en el contrato del transporte porque con mucha frecuencia se suscitan conflictos por no definirlos. El contrato de transporte que se expresa en la carta de porte es, de acuerdo con nuestra legislación y con la doctrina más avanzada de derecho mercantil un documento de crédito. Mas la esencia de este tipo de documentos estriba en la confianza y en la seguridad que emana del documento; no lo dá por sí mismo el documento sino las instituciones que lo emiten, lo mismo que la moneda o que un cheque o que una letra de cambio, etc. Ahora bien para que la carta de porte asuma plenamente sus funciones de documento de crédito necesita estar respaldada por un cargador serio, solvente y por un porteador también serio y solvente. Desde este ángulo tal vez fuera necesario establecer dos tipos de cartas de porte: una para el cargador ocasional y que raras veces negocia con sus remisiones y otra para comerciantes, agricultores, ganaderos, industriales y otras personas más que permanentemente realizan envíos y son frecuentes las ventas de sus envíos sobre la base de la carta de porte. En este caso, para darle mayores seguridades a la operación, podrían incluirse en las tarifas algunos cargos para pago de peritos que certifiquen las calidades de los productos enviados, de manera que la carta se convierta en un documento de crédito de gran solvencia.

En casos de reclamaciones debe establecerse con claridad hasta donde llegan las funciones de la Secretaría de Comunicaciones como parte conciliadora y hasta donde cesan para quedar en manos de tribunales competentes. Porque suele ocurrir que la Secretaría juzgue lo que ya no corresponde a sus atribuciones y, por otra parte, es frecuente también que solamente intervenga en favor de los porteadores que también con frecuencia son

víctimas de engaños y de problemas cuando los destinatarios se niegan a recibir la carga o se niegan a pagar almacenaje, etc. Las funciones de la Secretaría deben resumirse en una intervención conciliatoria de primera instancia, rápida, que no se prolongue más allá de 15 días porque de otra manera se desnaturaliza. En realidad más allá de ese límite solamente deben intervenir ya los tribunales.

La legislación debe definir con claridad como interpreta el contrato de transporte tomando los elementos de nuestra legislación mercantil y crediticia.

3).- Especificaciones de peso y dimensiones.

El capítulo décimo del Reglamento que venimos comentando se refiere a las características que deben satisfacer los vehículos, particularmente los de carga que circulan en nuestras carreteras federales. La concentración de peso por centímetro cuadrado se basa en el cálculo permisible para el tránsito sobre puentes, que produzca un esfuerzo en el acero de los mismos, proyectados para vehículos H1544 de la Asociación Americana de Funcionarios de Carreteras Estatales (A.A.S.H.O.) que en ningún caso exceda de 1,390 Kg. por Cm², tomando debidamente en cuenta el claro de los puentes, el número de ejes del vehículo y las distancias sobre los mismos ejes. Ello arroja aproximadamente una concentración máxima de 5,800 Kg. para el primer eje y 8,650 Kg. para el segundo eje en camiones de 2 ejes, etc, etc.

Estas especificaciones en lo general se basan en la práctica americana cuyos caminos y puentes son también en lo general de construcción técnica superior a la nuestra. Sin embargo y suponiendo que las especificaciones constructivas fuesen idénticas a los controles de peso y la obediencia a las leyes son diferentes en uno y otro país. En el nuestro por ejemplo ni contamos con un cuerpo eficaz de vigilancia y supervisión ni los camioneros obedecen las indicaciones legales. Esto dió margen a un escandaloso abuso contra los autotransportadores por parte de empleados menores que empleaban básculas que no pesaban, por lo que hubo necesidad de suspender esa vigilancia. Sin embargo, el problema subsiste; las carreteras resienten el sobrepeso, y nuestras carpetas asfálticas americanas, se destruyen fácilmente. Son contadas las carreteras mexicanas que pueden permitir un tráfico pesado (y en esto no me refiero a camiones de más de 3 ejes porque también los camiones de 2 ejes cuando llevan exceso de carga en un eje ocasionan el mismo daño). A nuestro juicio todas las empresas, o las grandes cuando menos, deberían tender a la compra de básculas para controlar la distribución del peso de sus propios vehículos, sellando sus cajas para ser reabiertas en la siguiente bodega, donde después de descargar volverían a sellar la caja, de manera que el chofer no pudiera cargar subrepticamente el vehículo.

En forma esporádica se verificarían comprobaciones de peso en las carreteras aplicando sanciones muy altas a los infractores y llegando inclusive a la cancelación de la concesión en los reincidentes porque la carretera es un bien público que no puede ser destruida por ningún particu-

lar (se ha dicho y parece que la experiencia así lo confirma que las multas altas nunca se aplican porque siempre hay manera de entenderse con quien va a aplicarlas: sin embargo a medida que la multa es más alta el entendimiento delictuoso con el funcionario para cohecharlo es también más costoso y de esa forma el camionero resiente una grave sanción económica. Por lo demás el funcionario que sea sorprendido en la comisión de ese delito deberá ser sancionado con rigor). En resumen no deben aplicarse las mismas especificaciones de concentración que se aplican en EE.UU.; en nuestro país esa concentración debe bajarse en 100 o en 200 Kg.

k).- La Contabilidad y la Estadística.

Ni las empresas de autotransportes ni la Secretaría de Comunicaciones se han percatado de la suprema importancia que tienen ambas disciplinas en la programación y más aún en la planeación económica y social - seguramente por eso muy pocas sociedades llevan una contabilidad apegada al catálogo de cuentas aprobado por esa Secretaría, y por eso mismo ninguna — tiene registros estadísticos.

No existe ninguna posibilidad de programar el autotransporte si no hay datos estadísticos ni contabilidad uniforme; tampoco las empresas podrán reducir sus costos de operación y racionalizar el empleo del — equipo, ni el público dispondrá de servicios adecuados a sus necesidades.

La verdad es que a veces ni los funcionarios más encumbrados

saben para que sirve la estadística. La de registro de accidentes, que — desde hace diez años es más o menos eficaz, no determina las directrices — centrales de la vigilancia de la circulación sino que se presenta simplemente como dato amarillista. Fuera de esa estadística no existe ninguna otra en el autotransporte. Ni siquiera ha vuelto a realizarse una estadística — de los permisos y las concesiones, desde 1960. Acaso la última estadística nueva pero muy incompleta, es la de camioneros de carga que operan con amparo federal, pero que por ser tan grave, no se da a conocer al público.

La legislación debe ser categórica en este aspecto e insistir en que es obligación ineludible uniformar la contabilidad de las empresas — adoptando el catálogo de cuentas ya publicado en el Diario Oficial de la Federación, y exigir, además, un catálogo uniforme de registros estadísticos, que debe ser formulado y publicado para que con carácter obligatorio, sea — adoptado por todas las empresas. Ello implica que la Secretaría de Comunicaciones debe conceder a la estadística la importancia que merece y constituir a las oficinas que la lleven, en pivotes de la programación. Huelga — decir que el personal que integre esas oficinas debe tener una reconocida — especialización

1).- Sobre la Circulación y la Seguridad.

La técnica automotriz y la construcción de carreteras han — evolucionado rápidamente y siguen progresando inconteniblemente. Tanto las disposiciones sobre circulación como sobre seguridad deben ser por autonomía, dinámicas, basándose en el vertiginoso desarrollo de la técnica y la —

situación particular de nuestra red vial. La legislación por eso mismo, debe contemplar estas variantes, incluyendo en general las disposiciones básicas y dejando a la reglamentación los aspectos particulares.

A medida que la intensidad de la circulación se incrementa, la peligrosidad aumentará en proporción geométrica. Por eso las medidas de seguridad deben multiplicarse, no solo aplicada a los caminos, sino al hombre que ocasiona más de las dos terceras partes de los accidentes. Ello nos lleva a la necesidad de una campaña masiva y permanente de educación vial y al control (permítase el uso de la palabra extranjera que para el caso es exacta) de los conductores de servicio público y de los infractores particulares reincidentes para boletinarlos y pedir la cancelación de las licencias.

La Policía de Caminos debe vigilar más la circulación y menos la explotación del autotransporte. A nuestro juicio debe prohibirse a todas las policías de tránsito que detengan a los vehículos cargueros para revisarles su documentación que le autorice la explotación encomendarse esta vigilancia a un cuerpo de inspectores.

Aquí radica la atención del público y en él se generan muchas inconformidades. De hecho también se convierte de día en día el problema central de la vigilancia de caminos, por eso mismo debe cuidarse mucho su reglamentación.

Tampoco se ha contemplado al peatón, al ciudadano común y corriente que en las grandes urbes sufre el ruido infernal de los motores y escapes abiertos y el humo letal de la combustión. Las reformas y el nuevo Reglamento no deben olvidarlo.

Sobre los Reglamentos de Tránsito y las disposiciones complementarias.

En la actualidad existen dos Reglamentos de Tránsito y numerosas disposiciones complementarias. A continuación vamos a analizar este problema.

El artículo 164 de la Ley en vigor dice textualmente: "En el reglamento de esta Ley se consignaron las normas a que deberá sujetarse cada uno de los servicios a que se refiere la fracción II del artículo 152, así como las disposiciones relativas al tránsito de vehículos particulares por los caminos de jurisdicción federal". Del texto transcrito se infieren dos hechos:

1.- Que el reglamento debe normar al mismo tiempo los aspectos de la explotación del servicio y los aspectos de la circulación de todo tipo de vehículos en caminos federales, y

2.- Que debe ser un solo reglamento para contemplar ambos aspectos.

Ahora bien, el Reglamento del Capítulo de Explotación de Caminos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 1949, contiene básicamente indicaciones sobre la explotación de los diversos servicios de autotransporte, y secundariamente sobre algunos aspectos de circulación y seguridad en cuanto afectan a las carreteras, o sea sobre el peso y dimensiones de los vehículos. Pero al mismo tiempo subsiste el antiguo Reglamento de Tránsito en caminos nacionales y particulares de con

cesión federal, en vigor desde el 31 de diciembre de 1932, que contiene -- fundamentalmente disposiciones sobre vehículos y circulación. Como no pueden existir dos reglamentos es urgente unificarlos, modificándolos y actualizándolos al mismo tiempo, adicionándoles las disposiciones complementarias.

El nuevo Reglamento debe contemplar, sin falta, cinco aspectos:

- a).- De los vehículos.
- b).- De la circulación.
- c).- De la explotación.
- d).- De la seguridad.
- e).- De las sanciones.

En ellos se encierran todos los problemas del autotransporte. Su desglosamiento se haría atendiendo a las siguientes consideraciones:

- a).- De los vehículos.

Aquí se incluirían las especificaciones de peso y dimensiones de los vehículos de servicio público, pero, también, especificaciones de los vehículos particulares de todo tipo.

Las características de los vehículos deben satisfacer cinco rubros:

- a.1.) Motor.

- a.2).- Suspensión.
- a.3).- Carrocería.
- a.4).- Sistema eléctrico.
- a.5).- Frenos y dispositivos de seguridad.

El vehículo es ya de por sí un factor de gran peligrosidad, que ocasiona aproximadamente el 10% de los accidentes. Debieran incluirse aquí las disposiciones sobre las condiciones mecánicas de los vehículos de servicio público, pero también exigir, un certificado de revisión mecánica de vehículos chocados o que tengan una antigüedad mayor de quince años que debe renovarse cuando menos anualmente a todos los vehículos.

El uso del diesel no debe prohibirse, pero sí exigirse que los motores estén debidamente afinados para evitar el humo molesto que producen cuando están descuidados los motores.

Deben exigirse luces blancas, no fluorescentes en los faros delanteros y rojas en la parte posterior. Algunos vehículos parecen árboles de navidad y les ponen faros azules, amarillos, verdes y de otros colores, lo que resulta sumamente peligroso.

No todas nuestras carreteras tienen las mismas características. Su tipo de construcción debe servir de clasificación para determinar el peso y dimensiones de los vehículos que en ellas circulan.

b).- De la circulación.

Las especificaciones de circulación están contenidas en el Reglamento de Tránsito en caminos federal y de concesión federal, publicado y en vigor desde el 31 º de Dc. de 1932 En conjunto se trata de un cuerpo legal completamente obsoleto.

El capítulo debe contemplar cuando menos estas dos cuestiones:

a.1).- Requisitos que deben satisfacer los conductores.

a.2).- Disposiciones sobre circulación.

Hay principios generales de circulación derivados de convenios internacionales sobre tráfico automotor que deben incorporarse al Reglamento. También debe incorporarse el señalamiento.

Por otra parte las velocidades admitidas deben ser variables y señalarse suficientemente. Cada camino y cada región tiene sus problemas específicos, de manera que no pueden darse sino disposiciones muy generales sobre velocidades y dedicar mayor atención al señalamiento.

Por lo que hace al primer aspecto de este apartado, consideramos que las licencias de manejo de los servicios públicos deben ser expedidas por la Dirección de Tránsito Federal, verificando los exámenes con peritos y médicos que científicamente determinen las aptitudes de los conductores por sus reacciones musculares y psicológicas y por su habilidad para conducir el vehículo y su educación para tratar al usuario. Es decir una

licencia de conductor de servicio público, debe satisfacer una serie de requisitos que no ha menester en toda su amplitud un chofer urbano o un automovilista.

Los conductores que eventualmente salgan a carreteras no quedarán sin embargo exentos de supervisión. En las carreteras de afluencia turística hebdomadaria debe redoblarse la vigilancia y al infractor contumaz, debe boletínarsele para que le sea cancelada y negada la reexpedición de licencia en todas las entidades del País.

Pero ninguna medida de vigilancia puede ser eficaz para cuidar de la circulación si no se emplean métodos científicos como el radar, el radio, el helicóptero, etc. últimamente la Policía de Caminos ha modernizado su equipo, pero falta tecnificarlo más todavía y aumentar el personal que es, a nuestro parecer, muy escaso.

Deben coordinarse todas las disposiciones sobre circulación con las de los reglamentos estatales, para evitar confusiones del conductor.

c).- De la explotación.

Un reglamento de cualquier ley debe particularizar más, detallar lo que en la ley sustantiva se dice en términos generales y normativas. Hay reglamentaciones innecesarias que solamente repiten sin interpretación ni particularización lo que dice la ley de la cual proceden. En este sentido el Reglamento en vigor sobre el Capítulo de Explotación de Ca

minos contiene algunas repeticiones que sólo lo hacen farragoso. Ante todo conviene decir que el Reglamento actual tiene un nombre impropio: se llama de explotación de caminos. Ahora bien, no se explota el camino sino el servicio, consecuentemente debe evitarse el error al formular el nuevo Reglamento. A continuación debemos comentar algunos hechos más en relación con este capítulo de explotación.

Aquí debe incluirse el capítulo de la tramitación de las — concesiones, reduciéndolo a su forma más simple, pidiendo sólo las garantías de tramitación y eliminando los planos, depósitos recorridos en poblaciones, memorias descriptivas y otros documentos más que sólo embroman la solicitud.

En este capítulo deben también detallarse las formulaciones de horarios, la programación técnica del autotransporte, su coordinación, etc.

Merece comentario especial el capítulo de convenios. Deben especificarse los diversos tipos y grados de convenio, las afectaciones, — el interés nacional y público, etc. en forma exhaustiva. También habrán de incluirse los aspectos de las tarifas, las sociedades, las responsabilidades del cargador, el porteador y el destinatario, obligatoriedad de unificar los sistemas de contabilidad y de rendir información estadística veraz.

d).- De la seguridad.

Comprende cuatro aspectos este tema:

a).- De los usuarios.

- b).- De los propietarios.
- c).- De los conductores.
- d).- De la población.

Las especificaciones generales sobre la seguridad contenidas en la Legislación en vigor son correctas, pero las tablas de indemnizaciones completamente atrasadas. Con los vaivenes monetarios debe ponerse un artículo que especifique un aumento automático en igual porcentaje de variación del valor resentido por la moneda; además, las sumas deben ser proporcionales a la esperanza de vida y de los ingresos de los indemnizados. En México ni la vida ni la integridad de las personas se cotizan en su valor y es necesario comprender ya que el hombre es lo más valioso que tenemos, por eso las indemnizaciones deben ser altas.

Por otra parte las indemnizaciones deben pagarse en forma sencilla y rápida.

Hay un aspecto que no se ha desarrollado suficientemente en la legislación: la salud pública. En las grandes ciudades hay humo en exceso que daña la vista, las vías respiratorias y la salud general; también hay exceso de ruido. La legislación debe contener medidas para evitar que los vehículos que producen humo en exceso, puedan circular en carreteras, ni los que produzcan mucho ruido. El ruido daña los nervios y aumenta considerablemente el número de enfermos mentales. La legislación federal debe iniciar la prohibición terminante de vehículos con escapes abiertos, motocicletas ruidosas y otros vehículos que generan ruido dañino. Así mismo debe mantenerse una campaña constante, que deben realizar gratuitamente -

por radio, televisión y cine que son hoy los medios más eficaces de propaganda. La Ley de Vías Generales de Comunicación debe establecerlo como obligatorio y su Reglamento debe especificar los horarios y la intensidad de la propaganda.

Periódicamente deben verificarse revisiones obligatorias y gratuitas del sistema de frenos y motor de los vehículos que circulan en carretera.

Al peatón debe educársele vialmente y llegado el caso de imprudencia, multársele o detenerse como medio correctivo por el tiempo que dure su aprendizaje de las reglas de seguridad de tránsito.

Ninguna medida de seguridad será efectiva mientras no exista rigor para reprimir al conductor imprudente. El "influyentísimo" es el peor enemigo de la seguridad. Extremar y detallar las medidas de seguridad en el Reglamento, será siempre saludable. Por ejemplo, no debe darse licencia de manejo a quien no conozca de memoria las disposiciones sobre circulación y seguridad y, después, deben cancelarse las licencias a quienes impertinentes violen esas reglas.

e).- De las sanciones.

Es conveniente especificar cantidades y formular tablas de tarifas por infracciones y darlas a conocer al público, no sólo para evitar abusos sino para que sepa lo que cuestan sus imprudencias. (así también deben darse a conocer las estadísticas de accidentes y de infracciones).

La base legal de la aplicación debe especificarse en el Reglamento, y la tabla, más variable, puede moverse a voluntad para regular la cuantía de la multa por la frecuencia y la peligrosidad de la violación cometida. La incidencia y la peligrosidad deben regir la aplicación de la tarifa.

f).- Las disposiciones complementarias.

Algunas de estas disposiciones que tengan carácter general y permanente, deben incorporarse a la legislación, otras permanecer como están, dada su temporalidad limitada; otras, en fin, derogarse, por su inoperancia.

Nos hemos referido únicamente a los puntos que son debatibles y que por su importancia merecen una atención especial. Aquellos otros que no hemos tocado o carecen de interés o estamos en concordancia con ellos. Volvemos a insistir en que nuestra legislación sobre transportes es, en lo general, progresista y que lo que requiere es en primer lugar actualización técnica jurídica y procedimientos eficaces que la hagan aplicable en forma sencilla y rápida. Para terminar no dejaremos de insistir en que a una legislación moderna debe corresponder también una administración moderna porque de nada servirá contar con la mejor legislación del mundo si quienes van a aplicarlas son personas incompetentes, inmorales o negligentes.

C O N C L U S I O N E S .

PRIMERA.- El autotransporte mexicano se ha desarrollado espontáneamente por el esfuerzo de mexicanos que no recibieron ayuda de instituciones financieras públicas o privadas.

SEGUNDA.- El crecimiento y el éxito del autotransporte mexicano obedece a varios factores, entre ellos, los más importantes son: el crecimiento de la red carretera; el atraso técnico de la red ferrocarrilera, así como su limitación y defectuoso tendido de vías; la falta de ríos navegables y de marina de Cabotaje y el crecimiento económico nacional que ha hecho descansar su impacto en la carretera por la deficiencia o la insuficiencia de los otros medios.

TERCERA.-Un país en desarrollo no puede fincar su crecimiento solamente en el autotransporte. El crecimiento que este medio propicia es el mediano, sin sólidos vínculos económicos internos. Todos los medios son indispensables para lograr el desarrollo nacional y su estructuración debe tener como vértebra el ferrocarril y como vías alimentadoras las carreteras vecinales de penetración.

CUARTA.- Al constituirse en un medio próspero de transportación, el autotransporte ha principiado a recibir cuantiosas inversiones -- del sector privado nacional y no ha sido ajeno a las ambiciones del autotransporte extranjero, particularmente del americano que por medios indirectos trata de adueñarse de él.

QUINTA.- Se ha llegado la hora de reformar la Ley de Vías -
Generales de Comunicación. Dichas reformas deben incorporar lo mucho de -
positivo que tiene la legislación actual y que la colocan, por eso mismo, -
en la mejor legislación de América Latina.

SEXTA.- Los puntos positivos de la Legislación Mexicana en
vigor son los siguientes:

- Exclusividad de concesionamiento a mexicanos por nacimiento.
- Límite de concesionamiento en poder de una sola persona física.
- Otorgamiento de concesión en vez de permiso para explotar el servicio pú-
blico de autotransportes.
- Garantía de protección, de unidad de explotación y de prolongación de la
concesión al autotransportador, que dé cumplimiento con eficacia al ser-
vicio.
- Intento de regulación técnica que debe ampliarse, mejorarse y concederle
decisiva importancia en el otorgamiento de las concesiones.
- Expedición de permisos para la explotación de servicios particulares de -
autotransportes como medio colateral de explotación en la industria y en
la agricultura lo mismo que para instituciones culturales y educativas, -
etc.

SEPTIMA.- Esta Legislación debe complementarse incluyendo -
los siguientes principios:

- Ampliación de las facultades de los cuerpos técnicos con objeto de fijar
por su conducto una política y un programa nacional de construcción y de
explotación de transportes que tiendan a modernizar los ferrocarriles, a

crear una marina mercante nacional y a reorientar la construcción de caminos carreteros.

-Concederle a esta comisión una importancia no meramente consultiva como existe hoy sino determinativa del programa, al cual tendrán que ajustarse las autoridades ejecutivas de la Secretaría de Obras Públicas, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y de Marina Nacional.

-Desglosar el servicio de carga por su importancia y por sus particularidades dándole la mayor flexibilidad para reducir sus costos al mínimo evitando viajes de vacío y gastos de maniobra y combinando al mismo tiempo este servicio con el ferrocarril a través del sistema de piggy back y con el barco.

-Unificar la explotación del servicio de pasajeros en una sola modalidad suprimiendo las distinciones de primera y segunda como formas anticuadas y vergonzantes de discriminación económica. Al mismo tiempo restablecer el servicio mixto con sus características específicas de servicio sub-urbano para surtir a las ciudades de productos de granja y de horticultura.

-Elaborar técnicamente los horarios para dar atención adecuada a las diversas necesidades de los usuarios para lo cual se requiere el empleo de máquinas electrónicas y la técnica de programación lineal.

Fijar un plazo legal razonable para resolver toda solicitud de concesionamiento con objeto de poner coto a trámites inacabables que propician la corrupción y la negligencia burocrática.

OCTAVA.- Los reglamentos del Capítulo de Explotación de Caminos y de Tránsito en Caminos Nacionales y de Concesión Federal deben unificarse incorporándoles además todas las disposiciones de carácter perma-

nente dictadas por la propia Secretaría de Comunicaciones y Transportes. -
Ambos ordenamientos deben ser especificativos y no simplemente reiterati-
vos de una ley superior.

NOVENA.- La definición de ruta debe cambiarse. Es anticuada, inoperante y confusa la definición incluida en el artículo 7º del Reglamento actual. La definición propuesta en esta tesis es más completa y más -- técnica. En el servicio de carga debe dárse la mayor facilidad para cele-
brar convenios con objeto de evitar gastos de maniobra y para agilizar ese tipo de transportes.

La reglamentación del tráfico pesado y de las dimensiones - de los vehículos debe ser más realista con nuestros caminos y obedecer me-
nos a especificaciones de construcción en países desarrollados como EE.UU.

La reglamentación de circulación debe modernizarse de acuerdo con las técnicas actuales de construcción de carreteras y de vehículos y cumplir con los convenios internacionales sobre el particular.

-Los permisionarios estatales deben ser protegidos, con mayor razón si son débiles. Debe asimilárseles a las empresas federales, cuando sus rutas - pasen a dicha jurisdicción, con iguales derechos a los de los demás so-
cios de tales empresas.

-La expedición de licencias de manejo para servicios públicos en caminos fe-
derales debe ser organizada rápidamente porque debe vigilarse cuidadosamen-
te la seguridad de la operación.

DECIMA.- La Legislación de Tránsito de los estados debe unificarse haciéndola concordante con la Legislación Federal.

DECIMA PRIMERA.- Ninguna legislación será lo suficientemente buena si el aparato administrativo encargado de aplicarla es deficiente; por tanto, es condición de gran urgencia modernizar ese aparato, tecnificarlo porque en sus manos está encomendada una función económica de primera importancia de nuestro País.

DECIMA SEGUNDA.- Se ha recomendado en esta tesis, siguiendo los planteamientos y pronunciamientos hechos en diversos congresos técnicos, la proposición de crear una Secretaría de Transportes en la cual se formen técnicos especializados en la materia a fin de evitar improvisaciones.

B I B L I O G R A F I A :

- 1.- Bassols Batalla Angel.- Tres estudios sobre los Transportes.-Revista Investigación Económica.- Nos. 73, 76, 80. Publicación de la ESC.NAL.DE ECONOMIA,1959.
- 2.- Britain An Official Han boock.- Prepared by The Central Office Of Información London, 1963.
- 3.- Fair, Marvin L., Williams Jr. Ernest W. Economics Transportación.-Editorial - Harpe & Brothers. New York., 1950.
- 4.- Medina Urbizu Eduardo.- Notas de Clase. Escuela de Economía., UNAM. 1961.
- 5.- Voigt Fritz.- Economía de los sistemas de transportes.- F.de Cultura Económica México, 1961.
- 6.- Díaz Figueroa Febronio.- Política de los Transportes en el desarrollo Económico México, 1965.
- 7.- Macedo Pablo.- La Evolución Mercantil.- Comunicaciones y Obras Públicas. La Hacienda Pública.- México, 1905.
- 8.-V illa Fuerte Carlos.- Ferrocarriles, Fondo de Cultua Económica.-México, 1951.
- 9.- Myrdal Gunnard.- Solidaridad o desintegración.- Fondo de Cultura Económica. - México, 1945.
- 10.- Fraga Gabino.- Derecgo Administrativo.
- 11.- Serra Rojas Andres.- Derecho Administrativo.
- 12.- Tena Ramírez Felipe.- Derecho Constitucional.-
- 13.- El Pensamiento Económico.- F. Zweig.- Fondo de Cultura EConómica.México, 1961.
- 14.- Burgoa Ignacio.- Garantías Individuales.- Apuntes de clase. Fac.de Derecgo.- UNAM 1957.
- 15.- Informe del Seminario sábre Organización y Administración de Carreteras.- Organi-zado por la E.S.A.P.A.C. en cooperación con la C.E.P.A.L.- San José C.R. 1961.
- 16.- Informe del XI Periodo de Sesiones (6 a 17 de mayo de 1965) de la C.E.P.AL.
- 17.- Convención sobre la h eglamentación del Tráfico Automotor Interamericano.- Washington. D.C., 1943.
- 18.- Anuario Estadístico Compendiado de la S.I.C. Direc. Gral de Estadística.- México, 1966.
- 19 Road Transport Law. L.D. Kitchin.
- 20.- Manuel du Transport Routier International I.R.U. 1966
- 21.- Ley de Vías Generales de Comunicación. Ed. Andrado.O 1967
- 22.- Reglamento al Capitulo de Explotación de Caminos. "
- 23.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. "

I N D I C E

DEDICATORIAS

CAPITULO PRIMERO

1

Aspecto Económico del Transporte:

- 1.- El transporte en el sistema económico
- 2.- El sistema de transportes
- 3.- Naturaleza de la inversión en el factor, y
- 4.- La programación y la coordinación del transporte
(Por que crece en México el Autotransporte)

CAPITULO SEGUNDO

29

Organización del Autotransporte en México y las

Bases Jurídicas:

- a).- Nacimiento del autotransporte público
- b).- Antecedentes de la legislación sobre auto-transportes
- c).- Síntesis de las reformas.

CAPITULO TERCERO

41

Lo que debe Permanecer y lo que debe cambiar de la legislación en vigor.

- 1.- Jurisdicción.
- 2.- Programación y coordinación.
- 3.- Condiciones generales de construcción
- 4.- Condiciones generales de explotación.
- 5.- Las tarifas.

A).- Principios generales de toda legislación sobre autotransporte.

- a).- Sobre la nacionalidad
- b).- Limitación de concesionamiento a personas
- c).- Regulación de la oferta
- d).- La ruta
- e).- Asociación de los transportistas
- f).- Libre tránsito

Analisis de las Reformas de 1947 al Capítulo de explotación de caminos:

- a).- Las concesiones
- b).- Sobre los permisos
- c).- Clases de servicio
- d).- Los horarios
- e).- La regulación técnica
- f).- La tramitación
- g).- Sobre la reversión
- h).- Sobre los convenios
- i).- Responsabilidad del cargador, del porteador y del destinatario.
- j).- Especificaciones de peso y dimensiones, y
- k).- La contabilidad y la estadística.

1.- Sobre la circulación y la seguridad

2.- Sobre los reglamentos de tránsito y las disposiciones complementarias.

- a).- De los vehículos

- b).- De la circulación
- c).- De la explotación
- d).- De la seguridad
- e).- De las sanciones
- f).- Las disposiciones complementarias

CONCLUSIONES

103

BIBLIOGRAFIA

108