



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO  
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLÁN"

13  
Zij

"ESTUDIO DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN  
Y PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS EN  
FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO (1988-1994)"

T E S I S

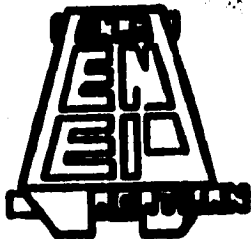
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

P R E S E N T A :

FILIBERTO MACEDONIO PÉREZ

ASESOR: MTR. JOSÉ JUAN SÁNCHEZ GONZÁLEZ.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



NAUCALPAN, EDO. MÉXICO

1996

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



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.

Gracias a DIOS que me permite sentir su presencia en mi vida,

Este trabajo es la culminación de mis estudios de Licenciatura y se lo dedico con mucho respeto a:

**Mi Madre:**

No hay precio ni valor alguno, mucho menos palabras para agradecer y compensar todo el apoyo que he recibido del ser más grande y hermoso que pudiera existir. Pero, quiero expresarte mi agradecimiento por haberme dado la vida; por tu fortaleza, inteligencia, ejemplo y cariño que me ayudó a realizar uno de mis anhelos. No se si soy lo que hubieras querido que fuera, pero si alguien que te dice con seguridad: te quiero, y que soy afortunado por tener una mamá como tú.

**Mi Padre:**

En reconocimiento a todos sus esfuerzos

**Mi hija Sonia:**

Porque representa mi razón existencial, su inocencia infantil enfatizó el deseo de alcanzar esta meta de superación.

**La UNAM :**

Agradezco infinitamente a la Casa de Estudios que me instruyó y me formó profesionalmente.

**El Maestro José Juan Sánchez González:**

Mi más sincero y respetuoso agradecimiento por su apoyo incondicional sobre los temas a estudiar, su tiempo para el desarrollo de la investigación, por su cordialidad que lo caracteriza a usted y a su familia. Su vocación y su profesionalismo para quienes lo conocemos son ejemplo vivo, que eleva la calidad de educación de los administradores públicos.

**Mis hermanos (Felipe, Carlos Fabiola y Teresa):**

Con cariño y admiración quiero agradecer a cada uno de ellos su apoyo y comprensión que tan sinceramente me han brindado en los momentos difíciles.

**Los sinodales:**

Lic. Micaela Velázquez Torres, Lic. Javier Reyes Carrillo, Lic. Gabriel Reyes Mendoza, Lic. Santos Gutiérrez García y Mtro. José Juan Sánchez González, les expreso mi gratitud, por el tiempo dedicado, por sus contribuciones y valiosas opiniones en la revisión y depuración final de este trabajo.

**El Arq. Ivan Flores Valenzuela:** Por todas las facilidades brindadas para la realización del presente trabajo, por sus conocimientos y experiencias que me transmitió.

**El Ing. Lorenzo Reyes Retana:** Mi agradecimiento sincero, por su confianza e interés para que desarrollara mis ideas, su gran apoyo y su calidad humana, facilitandome en forma amplia y sin reservas el material didáctico, para llevar a cabo parte importante de este trabajo.

**El Lic. Etmer Santín:** Por su valiosa colaboración para recabar la información que consulté de la Empresa Paraestatal (FNM).

**El Ing. Matias Carrasco Carmona:** Un especial agradecimiento por su disposición, atención, paciencia, e ideas que contribuirán para la finalización de este trabajo y a su actitud siempre positiva que dignifica la Administración Pública Federal.

**El Ing. Ismael Ortiz Ramírez:** Que manifestó su interés hacia el trabajo y lo enriqueció con sus comentarios.

**El Lic. Gerardo Huerta Mendoza** Le agradezco el apoyo recibido en el período de mi servicio social y en el cual inicié este trabajo.

**La Srita. Leonor Alvarez:** Por su disposición y apoyo incondicional a la revisión de este trabajo y porque me enseñó un nuevo sentido de la amistad.

**El Lic. Humberto Alvarez:** Al mejor amigo y uno de los pilares principales para iniciar mis estudios profesionales.

**Mis compañeros de la escuela:** Hector, Miguel, Amalio, Cesar, Alejandrina, Herminia, Claudia, Carmelita, Leticia y Estela, que con su motivación y apoyo me alentarón a la realización de uno de mis principales objetivos. Los cuales me manifestarón su incondicional estima.

**Mis compañeros de trabajo:** Sergio, Jorge, Dora, Anely, Lupita, y José que me brindarón su ayuda invaluable en todo momento y a mi compañero de área Beto, por estar siempre presente en todo y a las platicas de reflexión siempre positivas.

**Mis familiares de Tehuacán Pue. y de Tlahuac:** Con quienes he compartido buenos momentos, me brindan su apoyo incondicional. Para ustedes que le dan un nuevo valor y sentido a la relación familiar.

Finalmente quiero reconocer a las personas que me brindarón su apoyo en aquellos momentos difíciles en mi vida, de las cuales mantengo en mi mente un grato recuerdo, aún en la distancia y el tiempo. Razón por la cual quisiera decirles, GRACIAS.

## ÍNDICE

	Página
<b>ÍNDICE DE CUADROS</b>	
<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
<b>CAPÍTULO I.- MARCO TEÓRICO.....</b>	9
1.1. La doctrina Keynesiana: El Estado Administrador y Benefactor.....	10
1.2. La doctrina Monetarista Neoliberal.....	12
1.2.1. La Teoría Neoliberal: La Privatización del Estado.....	14
1.3. Conceptualización de Privatización.....	18
1.4. La Intervención Estatal.....	23
1.5. Usos y Contextos de la Privatización en la Política y la Administración Pública.....	28
1.5.1. Los Contextos de la Administración Pública ante el Proceso Privatizador.....	33
1.5.2. La Privatización como la Reducción de Empresas Públicas (Paraestatales).....	35
1.6. Categorías Conexas de la Privatización.....	39
1.6.1. Desnacionalización.....	40
1.6.2. Desregulación, Desreglamentación.....	43
1.6.3. Desincorporación.....	45
1.6.4. Liberalización.....	46
1.6.5. Redimensionamiento.....	47
1.6.6. Concesión.....	48
1.6.6.1. Concepto de Concesión Administrativa.....	49

1.6.6.2. Clasificación de las Concesiones.....	51
1.6.6.3. Elementos de los Servicios Públicos.....	52
1.6.6.4. Características de la Concesión.....	54
1.6.7. Contratación.....	58
1.6.8. El Principio de la Eficiencia.....	62

**CAPÍTULO II.- MARCO HISTÓRICO DEL DESARROLLO EN EL  
CONCESIONAMIENTO DE LOS FERROCARRILES  
EN MÉXICO.....** 65

2.1. Principales Acontecimientos Ferroviarios en México (1824-1875).....	68
2.2. Principales Acontecimientos Ferroviarios en México (1876-1910).....	71
2.3. Principales Acontecimientos Ferroviarios en México (1910-1945).....	78
2.4. Principales Acontecimientos Ferroviarios en México (1945-1987).....	82

**CAPÍTULO III.- FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO Y EL  
MUNDO.....** 86

3.1. Ubicación de la Empresa dentro de la Administración Pública Federal.....	88
3.2. Transporte Ferroviario.....	90
3.3. Infraestructura Ferroviaria Mexicana.....	91
3.3.1. Situación actual de la Infraestructura.....	93
3.4. Problemática Operativa.....	95
3.5. Ferrocarriles Nacionales de México frente al TLC.....	98

3.5.1. Implicaciones del TLC.....	102
3.6. Las Opciones para Reestructurar los Ferrocarriles.....	103
3.6.1. Nueva Estructura Orgánica de los Ferrocarriles Mexicanos...	107
<b>CAPÍTULO IV.- ESTRATEGIAS, POLÍTICAS Y PLANEACIÓN DEL MODELO DE MODERNIZACIÓN.....</b>	<b>115</b>
4.1. Programa de Cambio Estructural.....	118
4.2. Modernización del Contrato Colectivo de Trabajo.....	121
4.3. Racionalización de la Planta de Personal.....	129
4.4. Abatimiento en el Rezago de Juicios Laborales.....	134
4.5. Programa de Inversiones.....	135
4.6. Infraestructura Comercial Ferroviaria Pública y Privada.....	140
4.7. Proceso de Privatización de los Nuevos Ferrocarriles.....	144
4.8. Discusión en Torno a la Privatización de los Ferrocarriles en México.	150
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>155</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>165</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>175</b>



## ÍNDICE DE CUADROS

No.	CONTENIDO	PÁGINAS
1.	Los Primeros Ferrocarriles en México.	69
2.	La Consolidación Ferrocarrilera.	73
3.	Revolución, Reconstrucción y Expropiación.	78
4.	Rehabilitación y Conformación de la Empresa	82
5.	Segmentación del Sistema Ferroviario Nacional.	108
6.	Características de las Líneas Cortas.	113
7.	Cambios al Contrato Colectivo de Trabajo, 1994-1996.	127
8.	Evolución de la Planta de Personal.	130
9.	Estimación de Puestos.	131
10.	Proyección de Puestos por Dependencias.	132
11.	Programa de Inversiones para FNM.	136
12.	Financiamiento de las Inversiones de FNM.	136
13.	Presupuesto para la SCT.	137
14.	Infraestructura Comercial Ferroviaria.	142
15.	Principales Consorcios Nacionales y Extranjeros, Interesados en La Privatización de los Ferrocarriles Mexicanos.	147

## INTRODUCCIÓN

El término de privatización era poco probable que formara parte de los vocabularios económicos o políticos; hoy en día, sin embargo, es raro encontrar personas que no hayan discutido, al menos en alguna ocasión, sobre el significado y los alcances de esta controvertida palabra, que supone descargar al Estado de la responsabilidad de producir directamente ciertos bienes o servicios.

El consenso dice que la propiedad privada es más eficiente al ofrecer bienes privados en mercados competitivos, por tanto, es difícil encontrar alguna opinión respetable en favor de la propiedad gubernamental, sin embargo, las opiniones varían ante el papel que desempeñan las instituciones públicas al producir bienes públicos y administrar los monopolios estatales. Considerando la competencia como el punto crítico, los neoliberalistas favorecen la privatización, mientras que está represente un paso hacia la competencia en los mercados internos y externos; ya que en años recientes el requerimiento de mercados eficientes ha llegado a ser interpretado más liberalmente, mientras que la reputación de la empresa pública ha decaído de manera considerable.

Tradicionalmente se ha polemizado tanto el sector público como el privado. Mientras el sector público apela a los intereses generales, el sector privado postula una mayor eficiencia, argumentado una sobreextensión del sector público. Ambos discursos tienen elementos de representación. En un extremo, se invocan supuestas características y bondades de los agentes privados (eficiencia, asignación óptima de recursos, capacidad de adaptación e innovación tecnológica), las que se presentan en contraposición a supuestas

deficiencias de los agentes públicos (ineficiencia, mala asignación de recursos, burocratismo). Todo ello desemboca en olorgar de por sí un valor a la reducción de la presencia gubernamental en la economía en todos sus ámbitos. En el otro extremo, se tiende a asignar atributos y virtudes a los agentes públicos (imparcialidad, pluralismo, opción, responsabilidad, racionalidad, coherencia, actuación para el "bien común", visión de conjunto). Así, en ambos extremos se emiten juicios de valor en los cuáles se privilegian uno sobre el otro.

Ideológicamente, la privatización de Empresas públicas se manifestaron en los gobiernos de: (Inglaterra) de Margarel Thatcher, (Norteamérica) de Ronald Reagan y (Francia) de Jacques Chirac, fueron los pioneros de la puesta en marcha de esta *revolución silenciosa*. Sin embargo, el fenómeno privatizador no es específico de estos países, hoy en día son bastante conocidos los programas privatizadores en diferentes países tanto desarrollados como subdesarrollados.

La influencia de la nueva ideología neoliberal ha jugado un papel importante en reforzar las políticas menos intervencionistas y más librecambistas. Más aún cuando estas ideologías son asumidas por los organismos multilaterales, la banca internacional, y muchos gobiernos. El Estado está más presionado por el nuevo entorno internacional más global, es decir, los estados se han enfrentado a una intensa competencia comercial, financiera, productiva y tecnológica. Este último factor ha sido muy importante porque la economía nacional difícilmente ha podido aislarse de la oleada de la globalización. En este contexto el Estado Mexicano se ve irremediabilmente

influido por la internacionalización de la economía, y ello demanda una reestructuración en su aparato estatal (empresas públicas).

Los programas de reestructuración y modernización económica emprendidos en México, fueron moldeados en base al diagnóstico neoliberal, que destacó incisivamente las fallas del gobierno. En estas circunstancias el Gobierno Mexicano diseñó una política económica tendiente a acortar el papel del Estado en la economía y estableció una apertura externa, ofreciendo la venta de activos públicos al capital privado nacional y extranjero, bajo el principio de este tipo de políticas se perseguía superar la persistente crisis económica y financiera. De acuerdo a esto, el proceso contribuiría a la reducción de las necesidades de financiamiento del gobierno, mejoraría el desempeño económico y cambiaría las actividades de los administradores y los trabajadores, una vez que esas actividades quedaron fuera de la protección existente al ser propiedad del Estado y funcionar, en algunos casos, como monopolios.

Es pertinente señalar que el proceso de privatización en México no solo ha significado una reducción del sector público paraestatal, también se ha proyectado mejorar niveles de competencia y rentabilidad de las empresas públicas. No obstante es preocupante la decisión estatal por tomar medidas tendientes a liberalizar los procesos de inversión con acciones sumarias de concesionamiento, en vez de acciones consideradas prioritarias desde una perspectiva de comercialización: ajuste de precios y tarifas con referencia al valor de mercado de los bienes y servicios que se producen; reestructuración

para respetar la autonomía relativa de las entidades, pero con requerimientos estrictos y oportunos; nuevos sistemas de control administrativo y de optimización de los recursos, entre otros.

En la medida que la lista de empresas deseables por el capital privado aumenta (nacional y extranjero), especialmente las de carácter estratégico (Ferrocarriles), sería necesario visualizar las ventajas y desventajas de privatizarlas ya que estas entidades ofrecen posibilidades reales de poder.

La globalización es un proceso que obliga a los agentes económicos de un país a seguir estrategias de desarrollo globales, en lugar de nacionales que estaban definidas por las necesidades internas. La estrategia global implica que las empresas busquen ganar ventajas competitivas mediante el aumento de su presencia internacional. Por esto es necesaria la modernización y reestructuración tecnológica, productiva, financiera y comercial.

Las necesidades de modernización de la estructura productiva del país, obligarán sin duda al uso más generalizado de los Ferrocarriles. Por eso es importante modernizarlos y reorganizarlos integralmente. En muchos países la falta de correspondencia entre lo que ofrecen los Ferrocarriles y lo que los clientes quieren, ha causado creciente ineficiencia y graves pérdidas económicas para los Ferrocarriles y sus propietarios estatales. En gran parte del mundo, la disminución de la participación de los Ferrocarriles en el mercado del transporte, los déficits presupuestarios y las demandas de financiamiento gubernamental, se han traducido en enormes presiones para llevar a cabo

reestructuraciones fundamentales de las empresas ferroviarias y sus relaciones con el Estado.

Entre los objetivos gubernamentales explícitos o implícitos para la reestructuración de Ferrocarriles, basados en la intensificación de la eficiencia económica global, se contempla dejar a los Ferrocarriles en libertad de funcionar como empresas comerciales sensibles a las necesidades del mercado, así como impulsar la realización de importantes inversiones para modernizar y ampliar la capacidad de transporte. Era poco probable que el Estado pudiera asumir la transformación de los Ferrocarriles sin recurrir al capital privado, por lo que se inició el proceso de modernización y privatización de los Ferrocarriles Nacionales de México.

Este trabajo busca contribuir desde una perspectiva de análisis académico a ilustrar los temas sobre la política privatizadora, el desarrollo y Modernización de los Ferrocarriles Nacionales de México. Para ello se conciben cuatro capítulos sobre aspectos político-administrativos y su respectiva problemática.

El primer capítulo " Marco Teórico " adopta una perspectiva esencialmente teórica, tratando de dar sentido al término privatización y a los diversos significados que se le han dado: como idea, teoría y práctica política; así como sus categorías conexas en las que se puede diversificar a la privatización.

El segundo capítulo " Marco Histórico " presenta una exposición cronológica de cuadros del nacimiento y la evolución del concesionamiento de

los Ferrocarriles en México. Se examinan sus acontecimientos más relevantes dentro del esquema de concesión de las vías férreas.

El tercer capítulo " Ferrocarriles Nacionales de México y el Mundo " Se refiere a la ubicación y su nueva estructura orgánica de los Ferrocarriles Mexicanos dentro de la Administración Pública Federal.

El cuarto capítulo " Estrategias, Políticas y Planeación " en el se muestran las estrategias, políticas y planeación del modelo de modernización de la empresa, para que los Ferrocarriles Mexicanos sean rentables y competitivos.

El objetivo general del presente trabajo se encamina a evaluar el proceso en que se vió afectada la empresa paraestatal Ferrocarriles Nacionales de México, para su privatización con la modalidad de concesionamiento.

El sistema mundial actual presenta un viraje hacia la globalización y la interdependencia y la formación de bloques integrados en la competencia internacional.

Así, el análisis en cuestión intentará responder a las siguientes interrogantes de actualidad:

¿Significa la privatización, la desaparición de la rectoría económica del Estado?, ¿Representa la modernización de los Ferrocarriles Nacionales de México la única y correcta estrategia viable para su saneamiento?, y ¿podrá resolver los conflictos de eficiencia contra burocratismo?, ¿ representa la modernización una reducción de la plantilla laboral de la empresa? Y por ende



¿la eficiencia se traducirá en bienestar para los pocos servidores públicos que laboren dentro de la Administración Pública de los Ferrocarriles Mexicanos?

El trabajo analizará los mecanismos establecidos de orden administrativos y políticos, que se realizaron para la modernización de los Ferrocarriles Nacionales de México.

Finalmente , se presentan las conclusiones, bibliografía e índice de cuadros, para una comprensión más completa del estudio de tesis.

**CAPÍTULO I**

## 1. MARCO TEÓRICO

La Economía Monetarista Neoliberal y la Keynesiana, dos de los paradigmas económicos más influyentes, han desarrollado, explícitamente o implícitamente, visiones propias y muy diferenciadas sobre el papel del estado en la economía. Por supuesto que dentro de cada uno de estos dos paradigmas también existen a veces importantes diferencias.

Las teorías del estado, derivadas de esos dos paradigmas, tienen aproximaciones útiles en lo que se refiere a la eficiencia relativa del estado y el mercado en la asignación de recursos. Sin embargo, ninguna provee de una evidencia irrefutable para apoyar la elección del mercado o del estado. Los mercados fallan pero también el gobierno. Entonces la pregunta relevante no es si existen fallas o no, sino dónde, por qué, y qué tan importantes son. De modo similar la pregunta clave no es si existe intervención estatal, sino cuál es la información disponible y la calidad de los instrumentos que prometan intervenciones eficientes.<sup>1</sup>

### 1.1. La Doctrina Keynesiana: El Estado Administrador y Benefactor.

Keynes no creía en un sistema de libre mercado como el mecanismo para el ajuste automático y equitativo. Para Keynes, la economía capitalista genera

---

<sup>1</sup> Ayala Espino José Luis. Límites del mercado límites del Estado, México Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 1992, p. 83.

dos problemas fundamentales: desocupación, concentración de la riqueza y del ingreso.

La doctrina Keynesiana se puede reducir a cuatro proposiciones:

- El mecanismo de precios de mercado no ajusta automáticamente y de manera continua los desequilibrios que surgen por desajustes entre demanda y oferta. El sistema de precios de libre mercado no es perfecto ni eficiente, no cumple absolutamente ni en el corto ni en el largo plazo, con las funciones que tiene asignadas en la teoría clásica.

- En el mercado de trabajo, las negociaciones salariales entre trabajadores y empresarios sólo determinan el salario nominal, y éstos son encaminados a la baja. Los salarios reales no se determinan en dicha negociación, como suponían los clásicos.

- La formación del ahorro no garantiza la inversión. No existe tal división entre el sector monetario y el real porque la importancia del dinero surge esencialmente de que es un eslabón entre el presente y el futuro.<sup>2</sup>

En suma Keynes pone al descubierto que el capitalismo de libre mercado no garantiza el equilibrio de pleno empleo; él menciona que en los mercados de inversión puede sobrevenir una catástrofe debido a la influencia de consumidores que no saben lo que compran y especuladores interesados en el movimiento futuro de mercados, lo que plantea una gran incertidumbre en el rendimiento de los bienes de capital. Las tesis de Keynes afirman que el Estado debe intervenir en la economía de mercado con el fin de disminuir el desempleo involuntario y aumentar la producción.

---

<sup>2</sup> Villarreal Rene. Mitos y Realidades de la Empresa Pública, México, Diana, 1991, p. 44-45.

La crisis económica de 1929 justifica la inutilidad del sistema librecambista para el crecimiento económico de las naciones, al dejar de funcionar su mecanismo regulador, afectando gravemente la orientación de la política de desarrollo en Latinoamérica. A medida que la depresión se agudiza, Latinoamérica tuvo que recurrir a la acción de una nueva política para contrarrestar a la misma. Antes de que se postulara la acción del Estado para elevar al nivel de inversión, ocupación e ingreso, hubo una aplicación de medidas gubernamentales (monetarias, bancarias, fiscales y de fomento) para contrarrestar la *gran depresión*. En muchos países se incrementó el gasto gubernamental y se amplió el radio de acción del sector público. Este aporte Keynesiano logró establecer un consenso muy amplio sobre la necesidad del intervencionismo estatal que sólo fue posible gracias a las condiciones históricas que se desarrollaban en esa época.

## **1.2. La Doctrina Monetarista Neoliberal.**

La crisis de los setenta y su prolongación hasta los ochenta, ha puesto a prueba el neokeynesianismo (o síntesis neoclásica/neokeynesiana) como el paradigma dominante en el capitalismo industrial y al estructuralismo cepalino en el capitalismo latinoamericano. Sin embargo, a diferencia de los años treinta, hoy no ha surgido una revolución científica pero sí una contrarrevolución por la vía del retorno a la ortodoxia, bajo el ropaje del monetarismo. En *teoría*, aparece el monetarismo de la economía de la oferta; en la *práctica*, surge el thatcherismo en Inglaterra y la reaganomía en Estados Unidos. Milton Friedman

es el máximo exponente de la Doctrina Monetarista, como teórico del monetarismo e ideólogo del neoliberalismo.<sup>3</sup>

El monetarismo friedmaniano es el análisis macroeconómico de una economía cerrada, que se plantea como objeto de estudio el problema de la inflación y el desempleo. El Estado a través de una política monetaria y fiscal expansionista puede reducir el desempleo y aumentar el crecimiento, pero encuentra una contraposición y esta es que las intervenciones gubernamentales no pueden contrarrestar los auges y recesiones del sistema, se reconoce que aunque el incremento en el gasto público o la oferta monetaria pueden incidir en el crecimiento de la economía, el efecto positivo sólo es temporal pues en seguida las políticas expansivas se revierten en inflación.

Los elementos comunes de la oferta, las expectativas racionales y el monetarismo son:

- subrayar la necesidad de una política económica pasiva y de una reducida intervención estatal. Destacan las bondades del mecanismo de los precios para alcanzar el equilibrio macroeconómico.
- Criticar al Keynesianismo por sus secuelas inflacionarias y desestabilizadoras, así como por la débil formalización matemática y econométrica de los modelos.
- Reducir la importancia de cumplir metas orientadas al crecimiento, el desarrollo y el empleo y acentuar la importancia de las relativas a la estabilidad macroeconómica.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 49-50.

El modelo monetarista neoliberal parte de estos elementos económicos de carácter monetario que va más allá de lo que a primera vista se puede inferir puesto que, en la práctica elevan los supuestos del modelo a recomendaciones de política económica. Así además de la "ley monetaria" de política económica, elevan sus supuestos a recomendaciones de la siguiente manera: *Libre mercado, libre comercio internacional, presupuesto balanceado y eliminación del Estado en su papel como agente económico.*<sup>5</sup>

### **1.2.1. La Teoría Neoliberal: La Privatización del Estado.**

La Teoría Neoliberal se caracteriza por la crítica contra las prácticas del Estado en la economía. Se argumenta que dicha intervención propicia bajos niveles de eficiencia y desaprovechamiento de la capacidad de los factores productivos del país. Supone que la libertad de acción de los actores en el mercado es racional, por lo que la intervención estatal desequilibra este orden con políticas artificiales que disminuyen el nivel natural de productividad de la industria, al imponer limitantes y normas de producción, salarios, precios, niveles de oferta y demanda de tipo artificial.

Los neoliberales argumentan como las causas de la redefinición del papel del Estado:

- 1) Déficit creciente para financiar el gasto público.
- 2) La combinación de inflación con recesión.

---

<sup>4</sup> Ayala Espino José Luis, op cit., p. 75.

<sup>5</sup> Villarreal Rene, op cit., p. 51-52.

- 3) Expansión en los gastos públicos y administrativos.
- 4) Desplazamiento de la iniciativa individual en los procesos de mercado.
- 5) Exceso de reglamentación que obstruye los movimientos de la sociedad.
- 6) La extensión de una red administrativa (organismos, agencias, instituciones y funciones) innecesarias para la sociedad.

Estos son los factores que indican que el Estado de bienestar ya cumplió su etapa, así como su acreditación histórica y social.<sup>6</sup>

La concepción del Neoliberalismo ha surgido, como un paradigma para dismantelar gradualmente al Estado benefactor. La privatización como estrategia de retracción estatal, ha contribuido significativamente en este proceso.<sup>7</sup>

El neoliberalismo considera al crecimiento como una consecuencia del funcionamiento de los mercados principalmente internacionales y, su esencia consiste en garantizar la libertad económica y el libre desarrollo de las actividades de los agentes productivos. Si en lo interno se decide poner límites al Estado de Bienestar, en lo externo se produce un cambio análogo. (Se combate el control inflacionario más que combatir el desempleo).

---

<sup>6</sup> Ricardo Uvalle Beltrones. "Nueva racionalidad del Estado Mexicano". Revista del colegio. ¿Tamaño del Estado?, México 1990, Año II, Núm. 31.

<sup>7</sup> Sánchez González José Juan. La Privatización en el proceso de dismantelamiento del Estado de Bienestar al surgimiento del Estado Neoliberal. Tesis para obtener el grado de maestría de Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México, UNAM, 1993, p. 54.



El neoliberalismo se apoya en una amplia crítica, contra la teoría y prácticas del intervencionismo estatal en la economía. La crítica se concentra substancialmente en la acusación contra la política económica, donde se afirma que la intervención estatal ha impedido el crecimiento económico y por tanto, el desarrollo social al generar y extender la ineficacia económica con sus medidas artificiales de intervencionismo, que interfieren con las señales o indicaciones que el mercado da en forma natural para la asignación óptima de los recursos sociales disponibles.<sup>8</sup>

En esta perspectiva, la intervención del estado ha dejado de ser eficaz en cuanto al mantenimiento del equilibrio general y la estabilidad, al generar el encadenamiento circular de déficit fiscales-inflación-inestabilidad-subsidios-mayores déficits.<sup>9</sup>

Así, toda argumentación neoliberal justifica el desplazamiento de las demandas hacia las condiciones de la oferta. El corolario es que expansión potencial de los productores se dará con una total libertad de acción y sin competencia estatal. De esta manera, se restituye al mercado su carácter de ámbito de las óptimas decisiones sociales.<sup>10</sup>

La concepción de la intervención del Estado en la economía cambio con el transcurso del tiempo al ser el encargado de promover la creación de las

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Benito Rey Roman. "El neoliberalismo económico: expresiones en México y América Latina". En Momento Económico, México, IIE-UNAM, 1992, p. 15.

<sup>10</sup> Sánchez González José Juan, op cit., p.55.

industrias dinámicas que sean base del desarrollo económico, lo anterior se **aparta** del criterio tradicional que reserva especialmente al Estado el papel de creador de economías externas o proporcionador de servicios indispensables para el mantenimiento y supervivencia del sistema económico.

En América Latina, la política económica y las ciencias sociales se han preocupado siempre por el Estado, su papel en el desarrollo, su tamaño con respecto a la economía y sus modos de relacionarse con los actores económicos y sociales; esta preocupación intelectual ha experimentado ciclos, coyunturas y cambios de énfasis, reflejando así las mutaciones y fluctuaciones de la realidad política, económica y social de cada país. Existe la convicción generalizada de que el Estado es un agente importante, sin embargo, el desarrollo real de las sociedades demuestran claramente que raras veces pudo el Estado conformar las esperanzas que habían sido puestas en él. <sup>11</sup>

En América Latina, ha existido gran confianza en la función del Sector Público como estabilizador del desarrollo económico ya que se ha considerado conveniente por diversas razones de equidad y justicia social, que el Estado domine un sector básico de la producción del país, v. gr. el petróleo, la siderurgia, la energía eléctrica o cualquier otra rama de carácter estratégico. Los servicios públicos a menudo descapitalizados, han pasado en casi todos los países en desarrollo de manos privadas extranjeras al sector público, tal es el caso de los *Ferrocarriles*. La evolución del intervencionismo del Estado en

---

<sup>11</sup> Klaus bodermer. Estado gordo, Estado mínimo, Estado eficiente. Algunas anotaciones al debate sobre el rol del Estado en el proceso de desarrollo. Uruguay, (FESUR), p 1.

Latinoamérica presenta la característica de un creciente nacionalismo que no genera la elaboración de una política económica sólida.

Los críticos ven al Estado como un obstáculo y no como un promotor del desarrollo, por lo que se concentra una discusión, acerca de la nueva reforma del Estado de una economía liberalizada, donde tendrá que ocupar nuevas tareas y cumplir nuevos roles para reducir el alcance del intervencionismo y modificar consecuentemente su papel de gestión en la sociedad, v. gr. la privatización.

### 1.3. Conceptualización de Privatización.

La palabra *privatize*, privatizar se le definía en un diccionario inglés en 1983 como "convertir en privado, especialmente traspasar (una empresa o industria) del control de la propiedad pública a la privada"<sup>12</sup>

"Privatización" es un concepto que provoca marcadas reacciones políticas: Cubre una vasta gama de ideas y de medidas políticas, que van desde lo eminente razonable hasta lo absurdamente impráctico. Tiene orígenes y objetivos políticos inconfundibles; surge del movimiento contra el crecimiento del gobierno y representa el más serio esfuerzo conservador de nuestros tiempos por formular una alternativa viable. Las propuestas de Privatización no

---

<sup>12</sup> James T. Bennetty Thomas J. DiLorenzo, *Underground Government. The Off Budget Public Sector.* (Washington, D.C. Cato Institute, 1983).

solo intentan devolver los servicios a su punto original en la esfera privada. Algunas propuestas intentan crear nuevos tipos de relaciones de mercado, prometiendo resultados comparables o superiores a los programas públicos habituales; por ello es un error definir y rechazar el movimiento como si sólo fuese una repetición de la tradicional oposición a la intervención y los gastos del Estado. La actual volcada de iniciativas de privatización inaugura un nuevo capítulo en el conflicto por el equilibrio entre lo privado y lo público.<sup>13</sup>

En la década de los ochentas y principios de los noventas se viene observando, un progresivo debilitamiento del sector público en favor del sector privado. Puesto que ya no se dan los postulados histórico-políticos que propiciaron el crecimiento del sector público después de la Segunda Conflagración Mundial, en cierta manera, se explica que las causas son debidas a supuestos económicos políticos o sociales actuales, lo cuál parece bastante claro que la figura del estado empresario se encuentra en crisis por los resultados, desde una óptica económica. Lo negativo de las cuentas de resultados de muchas empresas públicas las cuales arrastran una baja eficacia en la prestación de los servicios junto a unas desproporcionadas necesidades financieras, su situación de deterioro y abultados déficits de estas empresas públicas ha preparado, quizás sin quererlo, un clima adecuado para replantear algunos principios esenciales sobre el papel del Estado y del resto de los poderes públicos en relación con la actividad económica de cada país.

---

<sup>13</sup> Kamerman Sheila B. and Kahn Alfred J. (compiladores). *Privatización y el Estado Benefactor*. México, FCE, 1993, p. 27.

El término de privatización ha adquirido un significado amplio; ha llegado a simbolizar una nueva forma de contemplar las necesidades de la sociedad y el replanteamiento del papel del gobierno en su satisfacción. Esto implica confiar más en las instituciones privadas de la sociedad y menos en el gobierno para satisfacer las necesidades de la gente. La privatización es el acto de reducir el papel del gobierno, o aumentar la función del sector privado, en una actividad o en la propiedad de bienes.<sup>14</sup>

Esta aumentado el interés en el mundo por reducir la participación del sector público en las economías nacionales, aunado a una creciente privatización de Empresas Paraestatales; lo que representa una nueva conceptualización del papel del estado, que es producto de la nueva visión político-económica; en donde se distingue al sector paraestatal como un organismo que no funciona adecuadamente y se considere que la iniciativa privada puede manejar los sectores industrial y de servicios con más eficiencia.

La privatización supone limitar el alcance o modificar la naturaleza del papel del Estado en la gestión de los asuntos sociales. Correlativamente, aumenta el campo de acción de ciertos actores sociales en dicha gestión y ello produce una serie de consecuencias sobre las relaciones de producción, la legitimidad de los dominios público y privado o el poder relativo de diferentes actores sociales y estatales.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Sevas E. S. Privatización, la clave para un mejor gobierno. México, Gernika, 1989, p. 17.

<sup>15</sup> Oszlak Oscar. La reforma del Estado: el día después... Algunas anotaciones al debate sobre el rol del Estado en el proceso de desarrollo Uruguay, (FESUR), p 94-95.

La privatización tiene diferentes orígenes que reflejan diferentes expectativas: ven en la privatización un medio para aumentar la producción, mejorar la calidad y reducir el costo unitario. Otros esperan que frene el crecimiento de los gastos gubernamentales y acumule divisas para reducir la deuda del gobierno. Un gran grupo ve en la privatización una forma para ampliar la base de propiedad y participación en la sociedad, alentando en sectores mayores el interés por el sistema<sup>16</sup>

La privatización forma parte de las economías en desarrollo y en vías de desarrollo como el resultado de una globalización económica y un nuevo orden mundial, ya que esta poniendo bases sin fronteras en el que el libre flujo de capital y las corporaciones globales están más allá de la influencia de los gobiernos nacionales. La privatización se debería realizar, si el gobierno de los países en desarrollo realizan compromisos políticos altamente visibles a reformas económicas, y si existe una política macroeconómica donde se desarrollen estructuras de mercado de capital y se reduzca la regulación gubernamental.

EL concepto de privatización, encierra una variedad de significados y su universalización ha dificultado su especificidad. Para Steve Hanke, la privatización se refiere a la transferencia de los bienes y funciones de servicio del sector público al privado. Ello mediante dos vías: la venta de empresas públicas y la subcontratación de servicios públicos o contratistas particulares.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Steve H. Hanke. (Coord). *Privatización y desarrollo, México, Trillas, 1999*, p. 15

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 16.

Para el doctor Omar Guerrero privatización se puede definir como la manifestación concreta de un conjunto de fenómenos articulados y ligados bajo un factor común: la retracción del estado.<sup>18</sup>

La noción de privatización es susceptible de un significado amplio y de un significado restrictivo. En sentido amplio la privatización, sería una técnica o conjunto de técnicas económicas dirigidas a disminuir la intervención del Estado y del resto de los poderes públicos en la vida económica. En sentido restrictivo, sólo se refiere a las transferencias de propiedad pública del sector privado.<sup>19</sup>

La privatización se produce cuando los gobiernos se cercioran que los propósitos originales no pueden ser alcanzados mediante la propiedad estatal, o que han cambiado las condiciones que condujeron a ella. Por lo regular, los objetivos originales se han vuelto inalcanzables a través de este tipo de propiedad, u obsoletos después de analizar las prioridades.

Algunos observadores consideran como privatización todo aflojamiento de los controles gubernamentales, incluida la venta de un interés minoritario en una empresa estatal a compradores privados, la delegación de responsabilidades administrativas en una empresa estatal a administradores

---

<sup>18</sup> Omar Guerrero. "Privatización de la Administración Pública", Madrid, *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, INAP, Vol. 57, No. 1, marzo 1990, p. 216.

<sup>19</sup> E. Del Casale, R. Parboni. "La Privatización de la Economía Italiana", *Estado y Mercado*, num 11, diciembre 1984, p. 216.

privados e, incluso la reducción de un monopolio estatal para permitir la entrada de empresas privadas en el mercado.<sup>20</sup>

Las naciones están experimentando una revolución silenciosa, que promete delimitar el papel económico del Estado y elevar el sector privado. La privatización en sentido amplio, esta siendo tomada como una *moda* en la política económica por razones de hacer rendir los propios recursos nacionales, aplicándose en sus diferentes *categorías conexas*<sup>21</sup> de conformación, además trata de imponer un cambio en el comportamiento de los agentes económicos.

#### 1.4. La Intervención Estatal.

El papel del Estado en la economía tiene por fuerza una serie de amarres históricos e institucionales que le dan consistencia y efectividad, pero que también son fuente de tensiones cuando ese papel ha de alterarse en consonancia con las políticas económicas tendidas al futuro. De un lado, el Estado asume atribuciones que varían con el grado de desarrollo alcanzado; de otro, en un plano menos general, ha de lograrse coherencia entre la intervención gubernamental y las estrategias que se instrumentan en un periodo determinado.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Vernon, Raymond (compilador). *La Promesa de la privatización. Un desafío para la política exterior de los Estados Unidos*. México, FCE, 1992, p. 10.

<sup>21</sup> Para una mayor información sobre el tema vid. *Infra*, capítulo núm II.

<sup>22</sup> Ibarra David. *Privatización y otras expresiones entre Estado y Mercado en América Latina*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990, p. 61.



Entonces, la intervención del Estado en la vida económica no puede verse como algo acabado y sin dimensión temporal. Por el contrario, se trata de atribuciones específicas a cada etapa histórica que deben acomodarse periódicamente a las necesidades de las sociedades.

A la luz de las circunstancias latinoamericanas, parece impostergable alterar los estilos de intervención estatal para asumir nuevas funciones y llenar huecos, a la par que se remozan, depuran y abandonan campos ya no prioritarios (empresas públicas). En rigor, las fronteras posibles del cambio son suficientemente amplias para dar cabida a variadas formas de integración de lo público con lo privado, si se excluyen los extremos de privatizar o estatizarlo todo. No hay, sin embargo, fórmulas precisas; cada país habrá de ensayar, acertar o equivocarse en el proceso de establecer el nuevo deslinde entre las funciones del mercado y el Estado.<sup>23</sup>

La reforma del Estado es un nuevo elemento de los programas de reestructuración y de mercado que promueven distintos gobiernos latinoamericanos, de los cuales destacan :

- Liberalización del comercio y de la política industrial.
- Privatización de las empresas públicas.
- Desregulación de la inversión extranjera, y en general, de las actividades económicas internas.

---

<sup>23</sup> *Ibidem.*

De acuerdo con estos programas, se debería favorecer al mercado por tratarse de un mejor mecanismo para asignar eficientemente recursos. El mercado era, de acuerdo a esas recomendaciones, el mejor camino para enfrentar los problemas derivados del sobreendeudamiento.

Los planes Baker y Brady para la participación en los créditos internacionales; o en los programas de reducción de la deuda, fueron factores condicionantes muy importantes para favorecer la respuesta de los países altamente endeudados a la crisis por medio de políticas de libre mercado y de privatización del sector público.<sup>24</sup> Los organismos financieros multilaterales pronto hicieron suyas estas mismas propuestas, y se declararon a favor de los programas de reestructuración financiera, siempre y cuando las nuevas orientaciones de política en materia de reforma del Estado y del mercado se cumplieran. Por su parte, los bancos acreedores también se unieron a estos programas.

En México, los riesgos económicos asociados a la hiperinflación, la agudización de los desequilibrios macroeconómicos y las tendencias al estancamiento productivo y de la inversión, evidentemente reforzaron las presiones externas para profundizar y acelerar la reforma del Estado. Estas cuestiones, coyunturales y estructurales, se conjugaron para crear un clima que retroalimentó las presiones para intensificar la liberalización y la privatización.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Ayala Espino José Luis *Reflexiones sobre Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996, p. 251.

<sup>25</sup> Cfr. Por Ayala Espino José Luis. Nora Lustig ha resumido las necesidades de la reforma del Estado Mexicano en los siguientes puntos: 1) La crisis de 1982 puso en claro que el manejo macroeconómico tenía que cambiar, 2) Dado sus recursos limitados, el gobierno no podía empujar la economía recurriendo a la inversión pública o gastos corrientes. A la luz de esto, parecía que el Estado mexicano redefinió su papel en el aspecto económico. Por supuesto que la reforma estatal comprendió otros temas relevantes y no se redujo únicamente al manejo económico.

El nuevo Estado no he tenido todavía una política suficientemente convencedora. Ciertamente se puede argumentar que el fortalecimiento de una nueva política social depende de la marcha de la evolución de la economía, pero, aun si se mantuviera la estabilidad y el crecimiento moderado, no existen señales de que vaya a existir una estabilidad económico-político-social.

Hacia 1989 el paquete de reformas del mercado tuvo como objetivos los siguientes:<sup>26</sup>

- Se permitió inversión extranjera en áreas prioritarias que reunieran ciertos requisitos;
- La privatización entró en su fase importante y más compleja, involucrando a las grandes empresas estatales.

En este contexto la privatización no fue presentada por el gobierno como una medida para incrementar la eficiencia microeconómica. Sin embargo en la práctica el argumento en que descansó la privatización fue macroeconómico y el objetivo fue alcanzar la estabilidad.

En México, como en otros países de América Latina, la agudización de los desequilibrios macroeconómicos, la crisis de la deuda externa y el estancamiento productivo en la década de los años ochenta se le atribuyó primero a la política de industrialización substitutiva de importaciones y, más tarde, al papel del propio Estado. Las críticas fueron esencialmente las siguientes:

---

<sup>26</sup> La redefinición de la naturaleza y extensión de la participación del Estado en la economía ha incluido medidas más amplias: reforma fiscal, reforma administrativa, descentralización, desinversión pública (diferente a la privatización) y nueva política de fijación de precios.

- El Estado se había sobrecargado de funciones u objetivos; y además, las demandas sociales y presiones políticas eran crecientes. Esto era insostenible, porque los medios para cumplir los objetivos y satisfacer demandas eran cada vez más restringidos.
- Había un sector de empresas muy grande, su participación en la economía era heterogénea, sus objetivos dispersos sin claras jerarquías, y se dudaba mucho de su eficiencia microeconómica.
- La intervención estatal se había extendido más allá de lo razonable hacia áreas de la economía en las que era preferible, y más eficiente, el sector privado.
- La administración pública estaba excedida de personal porque tendía a incrementar su plantilla laboral por razones políticas y no por causas atribuibles a necesidades de su operación.
- En conjunto, las empresas públicas eran subsidiadas, lo cual contribuía a incrementar el déficit público y propiciar un contexto de inestabilidad macroeconómica.
- La presencia de un sector de empresas públicas creciente desplazaba y desestimulaba la inversión privada.
- Los administradores públicos no atendían a las señales del mercado y se guiaban por criterios políticos.

La reforma del Estado se convirtió en uno de los componentes más destacados de los programas de reestructuración y modernización económica. La mayor selectividad en la participación del Estado en la economía y la desincorporación

de empresas públicas tienen indudablemente un impacto significativo sobre la operación global de la economía.

Las condiciones macroeconómicas que privaron en los ochenta fueron sin duda decisivas para privilegiar los objetivos de estabilización, en cambio los objetivos de cambio estructural definidos en la reforma del Estado pasaron en la práctica a un plano secundario. Las razones macroeconómicas vinculadas al ajuste y la estabilidad son esencialmente de corto plazo, pero a la reforma del Estado se le debe colocar en una perspectiva de largo plazo si su propósito es crear condiciones para lograr el crecimiento potencial de la economía.<sup>27</sup>

### **1.5. Usos y Contextos de la Privatización en la Política y la Administración Pública.**

El término "privatización" no tuvo gran circulación en política hasta finales del decenio de 1970 y comienzos de 1980. Con el ascenso de los gobiernos conservadores de Gran Bretaña y los Estados Unidos, privatización llegó a significar básicamente dos cosas:

a) Todo cambio de actividades o de funciones del Estado al sector privado,

b) más concretamente, todo cambio de lo público a lo privado en la producción de bienes y servicios. La primera y más vasta definición de privatización incluye todas las reducciones de la actividad reguladora y gastadora del Estado. La segunda definición de privatización, más explícita,

<sup>27</sup> Ayala Espino José Luis. Reflexiones sobre Administración... op.cit., p. 257.

excluye la desregulación y los cortes al gasto, salvo cuando dan como resultando un cambio de lo público a lo privado en la producción de bienes y servicios.<sup>28</sup>

Desde el punto de vista político existen mucho más cosas en juego en la privatización, lo cual tiene implicaciones directas sobre los límites del Estado e implicaciones indirectas sobre la distribución del poder público, los beneficios sociales y los valores. Saber si el gobierno hará frente a un problema particular es, sin duda, una cuestión política que se resolverá por el proceso (técnico-administrativo-político). En el actual periodo, el péndulo se ha inclinado hacia el lado de limitar el papel del gobierno y cuestionar la envergadura de su responsabilidad. La reducción de la responsabilidad gubernamental se ha intensificado y se ha dirigido a algunos aspectos importantes como son: las finanzas, regulación y prestación de servicios.

En el caso de la privatización, la discusión sobre los dominios legítimos de decisión política y gestión pública se remonta muy atrás en la historia. El propio proceso de información estatal fue, en buena medida, una larga lucha por imponer, a sociedades fundadas en tradiciones localistas y autónomas, una nueva instancia jerárquica de articulación social, con el correspondiente desplazamiento de los centros de poder.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Kamerman Sheila B. and Kaler Alfred J., op cit., p. 34.

<sup>29</sup> Oszlak Oscar, op. cit., p. 95.

La privatización, como lo señalan algunos de sus propios partidarios representa un esfuerzo por alterar las condiciones de la competencia política y promoviendo valores políticos más orientados hacia el mercado. En otras palabras, es un intento por congelar en su lugar la orientación conservadora que surgió con fuerza durante los ochenta. Nadie tiene que dudar que las instituciones públicas, como las privadas, son base de riqueza y poder. Son esferas que alientan a aquellos que trabajan dentro de ellas para desarrollar orientaciones políticas diferentes.

El significado de "privatización" en la práctica depende de la posición de una nación en la economía mundial. En los países más ricos es fácil tratar la privatización simplemente como cuestión de política interna. Pero donde los probables compradores son extranjeros, como en los países en vías de desarrollo, la privatización de empresas propiedad del Estado a menudo significa *Desnacionalización*: una transferencia de control a inversionistas o empresarios extranjeros. Dado que la propiedad del Estado originalmente surgió en un acto de afirmación nacional, la privatización parece consistir en ceder a la presión internacional.<sup>30</sup>

Cuando más depende una nación de la inversión extranjera, más probable es que la privatización represente una perspectiva de soberanía nacional disminuida. Donde la privatización plantea esta cuestión a menudo corporaciones y empresas privadas nacionales se reservan derechos exclusivos para adquirir activos, acciones, contratos o concesiones públicas. Los

<sup>30</sup> Karmamen Sheila B. and Kahn Altrad J., op cit., p. 52.

potenciales compradores privados de activos públicos y contratistas de servicios públicos representan intereses y grupos específicos. Los gobiernos por lo general ofrecen activos y empresas para su venta a sus aliados políticos; así los políticos en el poder obtienen obvias ventajas. Lo mismo se ha visto desde hace mucho tiempo en la contratación de servicios públicos; en donde, el contrato es el punto del que nace la ventaja política. Ni siquiera las ofertas públicas son inmunes al uso político; cuando los gobiernos ofrecen facilidades a la iniciativa privada, es posible que estén tratando de asegurarse no sólo de que la privatización se realice en términos favorables sino también que los felices accionistas tengan oportunidad de corresponder al gobierno en la siguiente *elección pública*. Se podría decir que la fuerza del análisis de elección pública en la privatización: es la lógica de los beneficios concentrados a los que tienen en juego algo grande: políticos y burócratas en el poder, con sus aliados y partidarios.<sup>31</sup>

Muchos países cuyos sectores públicos se han extendido marcadamente en décadas recientes se encuentran hoy con una deuda creciente y una poderosa resistencia a aplicar mayores impuestos. Privatizar las empresas del Estado promete cierto alivio fiscal, sobre todo cuando la tesorería ha estado subsidiando considerablemente algunas empresas que no rinden. La privatización puede ayudar, a la vez, a reducir gastos y a mejorar los ingresos y,

---

<sup>31</sup> El sector paraestatal mexicano en diciembre de 1982 estaba compuesto por 1115 empresas públicas y al mes de mayo de 1993 contaba únicamente con 213 entidades, lo que representó que a casi once años el sector paraestatal disminuyó en un 80.9% en su totalidad; quedando conformado de la siguiente manera: 62 organismos descentralizados, 99 empresas de participación mayoritaria y 32 fideicomisos públicos (informes de Gobierno UDES).



al convertir la deuda en inversión, los estados podrán mejorar la estructura financiera general de sus economías.

La privatización no es la única respuesta posible, pero, como en otros movimientos de los que moldean las instituciones, como la proliferación de empresas públicas durante la posguerra, las formas de organización cunden por imitación. Los modelos institucionales se diseminan mediante toda una variedad de redes políticas y la influencia directa de las organizaciones internacionales de prestamos. Hoy, la privatización es una de las políticas que el Fondo Monetario Internacional promueve al negociar préstamos con los países en vías de desarrollo.<sup>32</sup>

En México el papel del Estado en la economía fue, sin duda, crecientemente criticado y hay evidencias de descontento sobre algunos aspectos de su gestión (grupos empresariales y de clase media). Sin embargo, no ha habido ni hay un rechazo global y tajante al papel del Estado en la economía. Los grupos económicos y sociales están divididos al respecto, muchos de ellos opinan que el Estado debe seguir apoyando a la inversión y al consumo e impulsar una política activa de desarrollo. Los grupos populares, por su parte, aún esperan del Estado una política que satisfaga sus necesidades sociales básicas, y aunque todavía le dan su apoyo político, este último estará crecientemente condicionado a la evolución de la política social.

---

<sup>32</sup> Karmerman Sheila B. and Kahn Alfred J., op cit., p. 55.

La política de privatización tuvo un efecto de retroalimentación con las reformas a favor de la liberalización económica. El gobierno consideró que los cambios introducidos se habían dado ordenadamente y sin mayores turbulencias, y que además ya se había establecido un nuevo marco institucional y jurídico (reformas a la constitución o una nueva ley de regulación de las empresas públicas). Estas cuestiones dieron mayor flexibilidad al gobierno para reclasificar actividades estatales y más grados de libertad para determinar las empresas a privatizar y los mecanismos de transferencia<sup>33</sup>

### 1.5.1. Los Contextos de la Administración Pública ante el proceso privatizador.

En algunos países la *Administración Pública* es sumamente profesional, bien establecida y prestigiosa, mientras que en otros el partido político en el poder espera dar empleos a su gente en todos los niveles. El modo de control del sector público también depende de la estructura de la relación entre política y la *Administración Pública*. Y, en este contexto, es un error considerar al Estado como actor unitario. por muy diversas razones, las organizaciones públicas no responden rápidamente al cambio, como el surgimiento de nuevas tecnologías y

<sup>33</sup> El problema de redefinir los derechos de propiedad jugó un papel importante en fijar un régimen de propiedad más seguro que atrajera a la inversión extranjera y estimulara el retorno de capitales. Las necesidades estimadas en 15 mil millones de dólares anuales de capitales del exterior parecen obviamente ser una poderosa razón en ello. El cambio en la propiedad, como es sabido, implicó modificaciones trascendentales en el régimen legal de la propiedad agraria introduciendo el fin del reparto agrario y la posibilidad de enajenar, arrendar o compactar tierras ejidales. Ha habido algunos cambios en las empresas públicas que operan en las áreas exclusivas del Estado que apuntan a una modificación paulatina en su régimen de propiedad. Por ejemplo en el caso de PEMEX se permitieron los "contratos de desempeño" que en realidad son contratos de riesgo y aunque formalmente no devengan, sí hay pagos por prestación de servicios.

demandas del consumidor. Pero el largo tiempo requerido por el proceso de apropiación a menudo impide que las dependencias del gobierno se adapten con rapidez. La privatización es un camino para salir de la red de los procedimientos, pero se pueden alcanzar algunos de esos mismos fines haciendo que la *Administración Pública* sea más flexible (dando mayores espacios en la *Administración Pública* a los *Administradores Públicos*).<sup>34</sup>

Parece claro que la estructura de propiedad de la empresa no es más que uno entre los muchos factores que influyen en la motivación de sus directivos. Por ejemplo, el sector público debiera gratificar de una forma manifiesta a sus directivos de las empresas públicas que consigan mayores cuotas de rentabilidad. Pero ello, que parece algo lógico y normal, encuentra un escollo que tiene su causa en la excesiva complejidad de la estructura de las actuales empresas públicas: la falta de información sobre la relación directa entre gestión empresarial y resultados.<sup>35</sup> Los incentivos se encuentran en relación directa a los beneficios. Pero también dichos incentivos influyen sobre una serie de aspectos de la gestión empresarial tan importantes como pueden ser la cuotas de mercado, el dominio o el prestigio de la propia empresa.

Alterar el equilibrio entre lo público y lo privado es cambiar la distribución de los recursos materiales y simbólicos que influyen sobre la forma de la vida política. La privatización debiera ser francamente reconocida como parte de un esfuerzo de los conservadores por reforzar su propia posición de poder. Una

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 55-57.

<sup>35</sup> Arana Rodríguez Jaime. *La Privatización de la Empresa Pública*, Madrid, Montecorvo, 1991, p. 106.

forma de privatización puede entrañar a otra; que conforme hacemos avanzar la provisión pública por el sector privado pasamos del ámbito de lo abierto a lo cerrado a toda revisión y acceso.

### **1.5.2. La Privatización como la Reducción de Empresas Públicas (Paraestatales).**

Esta teoría justifica que la privatización sostiene que ésta es deseable porque probablemente desviará y reducirá las demandas que se hacen al Estado. Privatizar las empresas gubernamentales y los servicios públicos redirigirá las aspiraciones al mercado, fomentando así una conciencia más empresarial. Esta teoría política de la privatización tiene varios elementos diversos y traslapantes:

1. La privatización de las empresas es una privatización de las relaciones de empleo. Sus partidarios esperan desviar las peticiones de salario de las revisiones contractuales de cada Empresa Pública hacia los patronos privados quienes, supuestamente, tendrán mayor valor al resistir las demandas de salarios. Además los proponentes esperan un "goteo" del espíritu de empresa, desde los empresarios recién privatizados hasta los trabajadores; por esa misma razón los privatizadores a menudo están perfectamente dispuestos a vender a los obreros, a precios ventajosos, empresas enteras. Además, al pasar a contratistas privados, así sea en unas cuantas áreas seleccionadas, los

gobiernos pueden señalar una línea más dura hacia la concesión de salarios, debilitando así los sindicatos públicos de empleados.

2. Estos partidarios también esperan una privatización de las reclamaciones de los beneficiarios. En lugar de que los beneficiarios se salgan de las oficinas de gobierno cuando las cosas van mal, los privatizadores desean que se dirija su ira contra los prestadores privados de servicios; o, mejor aún, simplemente que busquen otros proveedores. En otras palabras, la privatización podría significar un cambio completo.

3. La privatización de activos de empresas públicas también es una privatización de la riqueza. El "capitalismo del pueblo" ya es una idea vieja, pero utilizar la privatización de los activos públicos para crearla es nueva. Además, al privatizar otros activos, como alojamientos públicos y fideicomisos de la Seguridad Social, los privatizadores esperan convertir a los reclamantes públicos en propietarios y crear en ellos una identificación más profunda con el capitalismo. Esperan que el trabajador que una vez retirado reciba un ingreso de una pensión privada o de una cuenta individual de retiro, y que se tenga una visión más neoliberal, que no sea la del trabajador que depende de subsidios y del cheque mensual del gobierno.<sup>36</sup>

Esta teoría política de la privatización, contiene predicciones empíricas así como juicios normativos. Las predicciones tratan de los probables efectos de la privatización sobre la conciencia y la acción política; los juicios normativos

---

<sup>36</sup> Kamerman Sheila B. and Kahn Alfred J., op cit., p. 51.

conciernen a lo deseable de debilitar los fundamentos políticos de la provisión pública. Convertir a los empleados públicos en empleados privados y a los beneficiarios del Seguro Social en inversionistas con cuentas privadas de retiro bien podría modificar su pensamiento social y político. Estas perspectivas plantean cuestiones bien distintas de las discusiones habituales de la privatización basadas en la eficiencia; exigen que consideremos el significado de la privatización no sólo como teoría sino también como práctica política.

En los casos de privatización parcial el gobierno puede seguir financiando pero no operando los servicios, puede continuar poseyendo pero ya no administrando sus activos. Por consiguiente, la privatización puede diluir el control y la responsabilidad gubernamental sin eliminarlos; cuando el gobierno paga por unos servicios producidos en privado debe continuar cobrando impuestos. En este sentido la privatización disminuye la esfera operativa pero no fiscal ni funcional de la acción del gobierno.

Al poner la prestación de servicios en manos de una tercera parte los gobiernos pueden pasar las reclamaciones y quejas a las organizaciones privadas. Esta clase de privatización parcial logra una reducción de los gastos o déficit gubernamentales, aunque pueda parecer extraño, el producto de la privatización no siempre es una empresa privada, también se crean empresas híbridas con diversos equilibrios de influencia.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> *ibid.*, p.52.

La transferencia de los servicios producidos de la manera pública a la privada pueden resultar no sólo de una acción planeada por el gobierno (como la venta de activos), sino también la conjunción de dos aspectos importantes: primero, los deseos de particulares en participar en ese sector y segundo, que un gobierno no esté dispuesto o no esté capacitado para satisfacer y controlar; a esto se le denomina una privatización *impulsada por la demanda* y su causa puede ser un estancamiento o un lento crecimiento del sector público. Cuando la privatización es un proceso impulsado por la demanda no requiere una reducción absoluta de los servicios públicamente producidos, v. gr. la Empresa Paraestatal Ferrocarriles Nacionales de México.

La privatización no debe ser equiparable automáticamente con una mayor competencia. Hay que distinguir con cuidado dos procesos interrelacionados: privatización y liberalización. Por liberalización generalmente queremos decir una reducción del control del gobierno; en este contexto, se refiere al hecho de abrir una industria a las presiones de la competencia. La desregulación de monopolios públicos en una forma de privatización que también es liberalizante.

La variedad estructural de las organizaciones privadas y públicas, los sistemas políticos y los contextos nacionales hace difícil generalizar acerca de las diferencias entre público y privado y los efectos de la privatización. La generalización es aún más compleja porque las formas de la privatización varían tanto.

## 1.6. Categorías Conexas de la Privatización.

La privatización de la Empresa Pública es quizás una de las manifestaciones sociales más características de una fase de la historia en la que el sector público entra en declive en beneficio del sector privado. El problema se encuentra en saber si, a la larga, a través de la privatización el ciudadano va a gozar de una calidad de servicios públicos en proporción a la presión fiscal y a la evolución social de nuestro tiempo. El traspaso de actividades económicas del sector privado, o privatización, incide directamente sobre el papel que debe jugar en la vida económico-social. Y, por ello, también afecta, evidentemente, a la utilización de la Empresa Pública como forma de intervencionismo estatal.

El proceso ya se venía gestando desde finales de la década de los sesenta, la falta de eficacia económica de numerosas Empresas Públicas, unida a la deficiente prestación de algunos servicios públicos, determinó la necesidad de nuevos planteamientos. Y, precisamente en el mundo anglosajón comenzó esta *revolución silenciosa* que, poco a poco ha ido tomando fuerza.

Privatización no significa únicamente transferencia de una actividad pública económica al sector privado (desnacionalización). También se refiere a la técnica de la desregulación o conjunto de reglas dirigidas a fomentar la concurrencia, permitiendo que el sector privado compita en un mercado que anteriormente era monopolizado por la empresa pública. Y, además, también la



privatización se produce en los casos -subcontratación- de transferencia de la gestión de los servicios públicos al sector privado.

En líneas generales, al hablar o escribir sobre la privatización, siempre aparecen dos significados claros. A veces, las más, se quiere hacer referencia a transferencias al sector privado de partes de patrimonio público. En otras ocasiones, simplemente se pretende que la Empresa privada preste o gestione determinados servicios públicos. Definir la privatización como un conjunto de decisiones tendríamos las siguientes: Primera, la *desregulación* o *liberalización* de determinados sectores económicos. Segunda, *la transferencia de propiedad de activos, ya sea a través de acciones de bienes, etc.* Tercera, *promoción de la prestación y gestión privada de servicios públicos.* Y, cuarto, introducción de mecanismos y procedimientos de gestión privada en el marco de las empresas y demás entidades públicas.<sup>38</sup>

### 1.6.1. Desnacionalización.

La desnacionalización como su propio nombre indica, supone la transferencia de lo público hacia lo privado. No es más que la operación contraria a la nacionalización.<sup>39</sup> Técnicamente, hay que señalar que la

<sup>38</sup> "Estudio Introductorio", núm. 1/1985, Revista del Instituto de Estudios Económicos sobre la privatización de la Empresa Pública, p. 10.

<sup>39</sup> En Gran Bretaña, las desnacionalizaciones mediante la venta abierta de acciones a inversionistas, han constituido la modalidad de privatización más importante. Además, algunos países Latinoamericanos han previsto operaciones de esta naturaleza. Argentina vendió sus acciones de la aerolínea Austral. Chile ha tenido un ambicioso plan desnacionalizador desde los años 70 se ha aumentado la participación del sector privado en los servicios eléctricos y de telecomunicaciones. En México, Mexicana del cobre se vendió por más de 1000 millones de dólares y Aeroméxico se vendió a sus empleados en 1988.

desnacionalización es la venta de activos públicos. Esta modalidad de privatización, sin duda la más utilizada, se puede realizar fundamentalmente, a través de cuatro procedimientos de venta:

a) Venta de las acciones que exceden las necesidades de control, bien sea en Bolsa o bien en otras empresas o grupos inversionistas.

B) Venta de activo, así como de actividades secundarias que pueden ser segregadas de la empresa principal.

c) Venta de participaciones minoritarias, de filiales y subfiliales de empresas públicas, que carezcan de justificación estratégica y que, la hayan perdido o no cumplan el fin que motivó su aparición.

d) Venta, en general, de toda empresa pública que no contenga una clara ventaja comparativa originada por su condición pública.<sup>40</sup>

La decisión sobre el surgimiento de una opción desnacionalizadora exige un minucioso estudio en el que, entre otros, hay que abordar aspectos de tanta importancia como puede ser la fijación de la estructura del sector donde actúa la Empresa pública, el estudio del comportamiento de los grupos favorecidos por la Empresa o un detallado análisis de la misma en relación con la participación estatal, el peso en el mercado y las expectativas de rentabilidad.

Son las condiciones previas de carácter económico-financiero para llevar a cabo la tarea desnacionalizadora:

---

En Kenia, recientemente se vendió su Banco Comercial, y en la República Popular China, casi 6000 empresas pequeñas y medianas, son ahora propiedad de los trabajadores.

<sup>40</sup> A. Cuervo y Z. Fernández. Una nueva estrategia para el sector público empresarial. La privatización, Madrid, 1996, p. 339.

- Primera, que la Empresa de que se trate sea rentable. Esto es, que genere beneficios o que se den una serie de circunstancias que así lo indiquen en el futuro. Y que la estructura financiera se encuentre saneada ya que muchas Empresas públicas adolecen de una subcapitalización congénita que les obliga a recurrir a la financiación ajena; vía costes financieros, gravita negativamente sobre las cuentas de resultados.

- Y, en segundo lugar, como lógicas consecuencias del saneamiento, deben producirse una serie de medidas organizativas, precisamente al servicio de dicho saneamiento económico-financiero que son características del sector privado. De ahí que la operación desnacionalizadora deba enfrentarse con problemas relacionados con reajustes plantilla o con la utilización razonable de las instalaciones existentes. Cuestiones de gran conflictividad social que, por tanto, exigen soluciones que, aunque en el marco del sector privado, deben adoptarse desde una perspectiva más amplia.<sup>41</sup>

El problema de los grupos afectados por la privatización es, más bien, un problema de la administración pública. no cabe duda que los Sindicatos, que por propia vocación deben formar el aumento de plantillas, saldrán notablemente perjudicados. La propia Administración y el resto de las Empresas públicas pierden poder y control sobre importantes sectores de la Economía. Igualmente, por tanto, no debe olvidarse que ante la opción, privatizadora en general, determinados grupos humanos se opondrán y presionarán para evitar la pérdida de poder.

---

<sup>41</sup> Rodríguez. Fernández Z. ¿Privatización de la Empresa Pública?, Boletín No. 30, Círculo de Empresarios, Madrid, 1985, p. 17.

La Desnacionalización implica, en sentido estricto, la enajenación total o parcial del capital de una Empresa Pública.<sup>42</sup> Lo normal es que la enajenación total se efectúe sobre Empresas filiales o pequeñas orientadas hacia actividades no estratégicas ya que en algunos países los gobiernos se resisten a perder el control sobre las empresas decisivas e importantes. En este caso, venden participaciones que no interfieran con la pérdida del control público.

De todas maneras la venta de acciones también constituye un capítulo no exento de graves problemas. Unas veces porque un precio alto impide consumir la tarea desnacionalizadora. En otras ocasiones porque establecer precios muy bajos supone desprestigiar y, por tanto, malvender los bienes estatales. Hay que tener presente que las empresas objeto de la desnacionalización deben generar beneficios u ofrecer expectativas de beneficios a una sociedad.

### **1.6.2. Desregulación, Desreglamentación.**

Desreglamentar significa, eliminar los elementos normativos asociados a la protección de intereses sociales, incluso los de orden laboral.<sup>43</sup> Esta concepción se enmarca dentro del neoliberalismo económico, ya que requiere de una amplia desreglamentación para que las fuerzas del mercado operen libremente. Desreglamentación es una disminución de las funciones del gobierno en las

<sup>42</sup> Ibid., p.18

<sup>43</sup> Cf. Por Guerrero Omar, Ruiz Dueñas Jorge. *Empresa Pública: elementos para un examen comparado*. México, F C E., 1988, p. 352-355.

áreas de planeación y regulación.<sup>44</sup> Esto quiere decir que el Estado renuncia a regir o regular ciertas relaciones sociales, las del orden mercantil, cuya naturaleza es preferible dejarse en libertad para que se incremente la productividad privada.

El fenómeno desregulador también es una importante modalidad de privatización en la medida que significa una determinada orientación económica consistente en *limitar decididamente los monopolios*, a través de un conjunto de medidas dirigidas a eliminar las restricciones a la participación de empresas privadas en un determinado sector económico, para que pueda existir una *concurrencia*<sup>45</sup> en igualdad de condiciones con las públicas.

El marco natural del fenómeno desregulador es el de los servicios públicos, en especial los transportes aéreos, Ferrocarril, telecomunicaciones, e incluso el servicio por correos, la energía y los mercados financieros.<sup>45</sup> La campaña desregularizadora fue apoyada por los informes realizados por el Instituto Estadounidense para la investigación de la *política pública* en los que se señalaron los costos de la política de regulación.

Además no debe olvidarse que la orientación *deregulation* frenó la inflación, reduciendo dificultades para la producción y el empleo. Los análisis costo-beneficio, tan propios del mundo anglosajón, arrojaron importantes

<sup>44</sup> Cit. Por Guerrero Omar. A. Weirarsens. *La privatización: Formas y Alternativas*. Empresas Públicas, México, CIDE, 1986, Vol. 2 No. 1, p. 79-101.

<sup>45</sup> Competencia comercial regida por la Ley de la oferta y la demanda.

<sup>45</sup> H. Demsetz *Why regulate UNWites*, *Journal of law of Economics*, 1968, p. 235.

resultados, entre otros, el caso que se denomina *carga muerta*: la causa por la que los camiones regresaban vacíos después de entregar las mercancías sin aprovechar los viajes de vuelta para llevar otras cargas.<sup>46</sup>

El saldo del movimiento desregularizador es positivo, aunque también se produjeron elementos distorcionadores: la disminución de la intervención gubernamental ha dado más importancia al papel de la competencia y de las fuerzas del mercado, menores costos, mayor demanda y nuevas oportunidades para los productores y consumidores en las actividades que antes estaban reguladas.

### 1.6.3. Desincorporación.

Uno de los procesos más específicos y que sirven para explicar a la privatización, es la desincorporación. Cabe definir a la desincorporación como la venta de capital social o una liquidación para concluir actividades de la empresa y vender acciones.<sup>47</sup>

Esta desincorporación se puede realizar mediante el traspaso de acciones públicas a los particulares, sencillamente por medio de la liquidación o por

<sup>46</sup> M.L. Weidenbaum. "Los beneficios de la Desregulación", *Policy Review*, verano 1987, p. 3.

<sup>47</sup> M. Shirley. "Desincorporación de empresas estatales en países en desarrollo". *Empresa Pública*. México, INAP, 1988, Vol. 2, No. 2, p. 41.

arrendamiento (control). En realidad, la contratación de Empresas públicas es la forma de privatización definida como la "American Way " de la privatización.<sup>48</sup>

#### **1.6.4. Liberalización.**

La liberalización se refiere a la extensión de actividades que estuvieron a políticas ajenas a la libre concurrencia del mercado y se desempeñaron bajo formas directas de regulación pública para garantizar el uso adecuado de los recursos en beneficio del consumidor.<sup>49</sup> Así, la privatización provocó la supresión de monopolios públicos y privados relativos a transportes, energéticos y servicios públicos.

La liberalización emerge como un cambio de estrategia, que refleja que un monopolio ha dejado de brindar beneficios al consumidor y debido a su debilitamiento gradual es más conveniente que sea liberado del control estatal.

La liberalización permite una reducción de las regulaciones directas que determinan el ingreso a un sector, los tipos de producto y servicios, el establecimiento de precios y el riesgo de la competencia. La venta de Empresas públicas es vista como una liberalización, vía la privatización.<sup>50</sup>

<sup>48</sup> Guerrero Omar, "La privatización..." op.cit., p. 227.

<sup>49</sup> *Ibidem.*

<sup>50</sup> Sánchez González José Juan, op.cit., p.115.

### 1.6.5. Redimensionamiento.

La categoría redimensionamiento suele ser relacionada con *gigantismo estatal* equivocadamente. Sin embargo, no es así: el redimensionamiento, es una categoría referida a los programas gubernamentales de modernización de la industria, también como de *reconversión industrial*.<sup>51</sup>

La redimensión parece significar reducción, pero no es así necesariamente, ya que también puede significar aumento. En ese sentido, el redimensionamiento apunta hacia una política de industrialización caracterizada por la decisión del Estado de conservar su rectoría económica.

En síntesis, el término redimensionamiento es definido en un campo diferenciado dentro del balance entre el sector público y el sector privado.<sup>52</sup> Existen tres connotaciones de privatización al respecto.

La primera noción es el uso de la privatización referido al cambio de propiedad de una empresa (a una parte de la empresa), del sector público al sector privado.

Un segundo modelo de privatización involucra el liberalismo o desregulación, que permite eliminar las restricciones a las empresas que pertenecen al sector público. Modificar las restricciones del mercado, incrementando las reglas de competición.

<sup>51</sup> Guerrero Omar, "La privatización..." op cit., p. 228-229.

<sup>52</sup> Cook Paul y Collin Kurkpatrick. Privatization in less developed countries. Great Britain, Wheatsheaf Books, 1988 p. 3.



En tercer lugar, cuando se usa la palabra privatización es referida a la provisión de un bien o servicio, que es transferido del sector público al sector privado, donde el gobierno retracta su actividad o responsabilidad.

#### **1.6.6. Concesión.**

En México es una política aceptada la referida a la delegación, no sólo de ciertas actividades gubernamentales, sino de servicios públicos completos y aún funciones públicas con fondos federales y en lugar del gobierno. La celebración de contratos para otorgar o conceder estos derechos dio lugar a la figura de la concesión, que al tratarse de una manifestación de la función administrativa del Estado, es materia del Derecho Administrativo.<sup>53</sup>

La transmisión de algunos derechos a los particulares, se ha dado desde la antigüedad a través de diferentes procedimientos e instrumentos. En nuestro país estos derechos se transfirieron, durante el siglo pasado, por medio de contratos, como sucedió en materia de Ferrocarriles, energía eléctrica, hidrocarburos, servicios bancarios y explotación minera, principalmente, sobre todo en razón de que el Estado carecía de la experiencia técnica y de la capacidad financiera para la realización de esas actividades, por lo que con base en el interés de los particulares, generalmente extranjeros, se

---

<sup>53</sup> Várela Santillán Raúl. *Las Perspectivas de las Concesiones Públicas en la Construcción de Infraestructura Carretera Nacional*. Tesis para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, UNAM, 1986, p. 73.

convino en ceder su ejercicio. Actualmente, su otorgamiento se regula por la ley y se determina por el Ejecutivo.

#### **1.6.6.1. Concepto de Concesión Administrativa.**

La concesión es un acto administrativo discrecional por medio del cual la Administración Pública Federal, confiere a una persona una condición o poder jurídico, para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial.<sup>54</sup>

La palabra concesión es un término genérico que califica diversos actos por los cuales la administración confiere a personas jurídicamente constituidas, ciertos derechos o ventajas especiales sobre dominio del Estado mediante la sujeción a determinadas cargas y obligaciones.

La concesión es el otorgamiento gubernativo a favor de particulares o de empresas, bien sea para apropiaciones, disfrutes o aprovechamientos privados en el dominio público, según acontece en minas, aguas o montes, bien para construir o explotar obras públicas, o bien para ordenar, sustentar o aprovechar servicios de la administración local.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Nueva Enciclopedia Jurídica Sels. Tomo IV, p. 684.

<sup>55</sup> Nuevo diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Vigésima edición, Madrid, 1984, Tomo I, p. 353.

En la concesión se determinan la delegación de los derechos que corresponden legalmente a la Administración Pública, en el funcionamiento de los servicios públicos. La administración Pública, confiere u otorga esas facultades a una persona jurídicamente constituida, al cual se le denomina *concesionario*, el cual adquiere, un derecho o poder público, que no tenía antes del otorgamiento de la concesión, al mismo tiempo que contrae determinadas obligaciones relacionadas con la concesión.

La concesión de servicios públicos se manifiesta como un procedimiento por el cual una persona pública, llamada autoridad concedente, confía a una persona, física o moral, llamada concesionario, el cuidado de manejar un servicio público bajo el control de la autoridad concedente, mediante una remuneración que consiste habitualmente en las cuotas que el concesionario percibirá de los usuarios en servicios.<sup>56</sup>

La concesión de los servicios públicos es un acto administrativo de carácter complejo, por medio del cual se otorga o confiere a una persona privada, ya sea física o moral, un nuevo derecho o facultad, en una forma transitoria, para que bajo su riesgo, en una forma regular, continua y uniforme, preste dichos servicios bajo el control del Estado, con el propósito de satisfacer las necesidades de interés general, bajo el régimen legal establecido.

---

<sup>56</sup> Vedel, *Derecho Administrativo*, París, 1959. T II, pág. 570.

### 1.6.6.2. Clasificación de las Concesiones.

La ramificación más general de las concesiones se puede reducir en tres grupos importantes:

- a) La concesión de servicio público.
- b) La concesión de explotación de bienes de la Federación.
- c) Otros tipos especiales de concesión. Donde las leyes administrativas formulan sus propias clasificaciones de la materia especializada.

Garrido Falla nos dice:<sup>57</sup>

"La pluralidad de actos que con tal concepto se cubren haya de dar lugar a su vez, a una clasificación de las concesiones: 1. Concesiones, traslativas, que implican la subrogación del particular en las facultades de gestión o disfrute de que la Administración Pública es titular en relación con el servicio público o el dominio público, concesión de servicios públicos y concesiones sobre el dominio público; 2. Concesiones constitutivas, mediante las que, en base a los poderes que les vienen atribuidos por la ley, la Administración constituye a favor de particulares nuevos derechos o facultades", el propio autor comenta que no obstante lo generalizado de tal clasificación, sólo las concesiones traslativas responden con todo rigor a las exigencias del concepto.

---

<sup>57</sup> Garrido Falla Fernando. Tratado de Derecho administrativo, Vol. I. Parte General, Madrid, 1956, pág. 406-407.

### **1.6.6.3. Elementos de los Servicios Públicos.**

Los elementos de mayor relevancia que conforman los servicios públicos son los siguientes: Generalidad, Obligatoriedad, Continuidad, Uniformidad y Regularidad.

1. **Generalidad.** Este elemento consiste en que todas las personas que soliciten en un momento dado un servicio público, pueden hacer uso de él, siempre y cuando sigan los lineamientos que marca la ley.

2. **Obligatoriedad.** Constituye un deber por parte del Estado el prestar dichos servicios, en virtud de que éstos tienen como uno de sus objetivos el satisfacer las necesidades de interés general.

3. **Continuidad.** Un servicio público nunca debe interrumpirse, cuando esto ocurre existe responsabilidad por parte del Estado para con el pueblo. La única forma en que se puede interrumpir y por ende desaparecer el servicio, es cuando en un lugar y en una época determinada, dicha actividad no satisface el interés general.

4. **Uniformidad.** La prestación de servicios debe recaer en todos los individuos por igual, a nadie le pueden proporcionar un mayor privilegio que a otros, puesto que de ser así, se está fuera de la materia jurídica en estudio.

**5. Regularidad.** Este elemento consiste en que el servicio público se preste de conformidad con un régimen jurídico especial preestablecido.<sup>58</sup>

El Estado tiene a su cargo la prestación de servicios públicos, pero en virtud de sus múltiples actividades, le es difícil prestarlos en su totalidad en una forma adecuada, y al ver la posibilidad de que algunas personas privadas que reúnan determinados requisitos pueden otorgar dichos servicios se opta a veces por delegar la prestación de algunos de ellos, creándose así las dos formas en que el Estado puede prestar los servicios públicos

1. **Prestación Directa de los Servicios Públicos.** Dentro de esta encuadran todos aquellos servicios que el Estado se ha reservado su prestación a través de uno de sus órganos y con su propio patrimonio, aquí encontramos por ejemplo: el caso de los Ferrocarriles, servicio postal y el servicio telegráfico, entre otros, puesto que el Estado los proporciona en forma directa.

2. **Prestación Indirecta de los Servicios Públicos.** El Estado al verse obstaculizado para prestar eficientemente ciertos servicios, delega algunos de ellos a ciertas personas privadas ya sean físicas o morales, con el objeto de que lo hagan en una forma adecuada e ininterrumpida, aquí encontramos el caso de las concesiones. Es necesario recalcar que el Estado al delegar conforme a la

---

<sup>58</sup> Várela Santillan Raúl Op cit., p. 69-70.

Ley dicha facultad, no está desligado de su obligación de prestar dichos servicios.<sup>59</sup>

Para que una actividad tenga el carácter de servicio público, es necesario primeramente que la Constitución o una ley secundaria le confiera derechos y obligaciones para que consecuentemente sea de interés público y se preste en una manera uniforme e ininterrumpida y obligatoria por el Estado directa o indirectamente, con el propósito de satisfacer las necesidades sociales; y necesariamente que exista un régimen jurídico de Derecho Público, para su perfecto funcionamiento.

#### **1.6.6.4. Características de la Concesión.**

Al hablar de los elementos de los servicios públicos se analizaron los relativos a su Generalidad, Obligatoriedad, Uniformidad, Continuidad y Regularidad; ahora bien, todos estos elementos son aplicables a la concesión del servicio público por lo que se remitirá a lo expuesto anteriormente. Merecen un comentario adicional los elementos obligatoriedad y continuidad; también se considera pertinente mencionar algunas otras características para el mejor estudio del concesionamiento.

1. **Obligatoriedad.** En el momento que el Estado otorga una concesión, el concesionario tiene el deber o la obligación de cumplir con la

---

<sup>59</sup> *Ibidem.*

prestación del servicio público en una forma eficaz; si el concesionario no cumple (por causa imputable a él) estaría incurriendo en responsabilidad, por lo cual el Estado se quedará con el depósito que servía de garantía para el cumplimiento de sus obligaciones, así como también tendrá derecho a exigir una indemnización por los daños y perjuicios ocasionados.

2. **Continuidad.** La concesión de un servicio público nunca puede interrumpirse, ya que de lo contrario le causaría un perjuicio a la sociedad; ahora bien, si el concesionario llegara a interrumpir incurriría en responsabilidad (Por ejemplo, el artículo 29 fracción III de la Ley de Vías Generales de Comunicación). Los casos en los que se puede interrumpir total o parcialmente una concesión, sin responsabilidad alguna para el concesionario, se dan cuando sobrevienen acontecimientos ajenos a él a tal grado de que le sea del todo imposible seguirlo prestando (artículo 29 fracción III y 34 fracción III, de la misma ley) a menos que el Estado le brinde ayuda para continuar con el funcionamiento de la concesión o bien cuando el servicio en una época y en un lugar determinado ya no satisfaga las necesidades sociales.

3. **Complejidad.** La concesión por un lado es un acto administrativo de carácter unilateral donde se establece la organización y el funcionamiento del servicio y por el otro es un acto contractual donde se encuentran las cláusulas de carácter financiero de la concesión.

4. **Adaptación.** La concesión de servicio público tiene por objeto satisfacer las necesidades de interés general. A medida que está



necesidad va cambiando, el servicio concesionado debe ser modificado por el Estado, puesto que debe velar por dichos intereses.

**5. Duración.** Los servicios públicos concesionados son de carácter temporal, no pueden tener una duración indefinida; la ley en sus respectivos casos determina que plazo es el que se debe otorgar (el artículo 14 de la Ley General de Vías de Comunicación establece como plazo máximo para la explotación de carreteras de 30 años) pero según la iniciativa de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, que el Ejecutivo federal envió al Congreso de la Unión<sup>60</sup> establece que los concesionarios y permisionarios del nuevo sistema ferroviario, se les otorgarán hasta por un plazo de 50 años y podrán ser prorrogadas en una o varias ocasiones hasta por un plazo similar al de los 50 años.<sup>61</sup>

**6. Costo y Riesgo del Concesionario.** El concesionario explota el servicio con su patrimonio y los acontecimientos que surjan durante la vida de la concesión, que causen un cierto perjuicio al mismo, tendrá que ser resistido por el concesionario, siempre y cuando dichos acontecimientos no lleguen a constituirse en un elemento extraordinario, puesto que de ser así

<sup>60</sup> "El capital foráneo podrá poseer más de 49% Ferronales" El Financiero, 19 de abril de 1995, p. 12.

<sup>61</sup> Aun cuando la inversión extranjera podrá participar en las concesiones para operar Ferrocarriles en el país, hasta un 49% del capital social, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE) podría autorizar una participación mayor, según la iniciativa de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, se establece que los concesionarios y permisionarios del nuevo sistema ferroviario, en el que el Estado mantendrá las tarifas, pero en términos que satisfagan las condiciones de calidad, competitividad, seguridad y permanencia. El Estado mantendrá la rectoría sobre ese sector ya que las vías generales de comunicación ferroviarias se mantendrán en todo momento dentro del dominio público de la Federación.

plantearían una pregunta importante ¿Quién debe resistir los perjuicios ocasionados por un acontecimiento extraordinario?

7. **La Ecuación Financiera.**<sup>62</sup> Se establece en las cláusulas de carácter económico de la concesión y es a su vez en éstas donde además se prevén las garantías pecunarias del concesionario.

8. **La Tarifa.** La tarifa es una de las características esenciales en la organización de un servicio público concesionado; se encuentra ubicado en las cláusulas reglamentarias y puede ser susceptible de modificación en cualquier momento de la vida de la concesión sujetándose dicha modificación de conformidad a las bases que de antemano se encuentran estipuladas. Las tarifas se crean en principio por medio de un acuerdo conjunto entre los usuarios, el concesionario y el Estado; que de no ser así se presentarían a un conjunto de arbitrariedades que redundaría en un momento dado, por un lado, en perjuicio de los usuarios y por ende del Estado, y por otro, en perjuicio del concesionario; este elemento se encuentra íntimamente ligado con el principio de la ecuación financiera.<sup>63</sup>

En la Legislación Administrativa Mexicana no es muy claro y preciso el empleo del término concesión ya que hace referencia o se mal interpretan numerosos actos administrativos como son los contratos, permisos, licencias, autorizaciones y otros actos similares que desvirtúan la naturaleza del término

<sup>62</sup> Los concesionarios deberán contar con el equipo adecuado para el tipo de servicio que presten y el personal capacitado para operarlo y proporcionarlo en condiciones de seguridad, eficiencia, rapidez y funcionalidad.

<sup>63</sup> Várela Santillán Raúl. op cit., p. 78-80.

concesión. Estamos en una época de grandes transformaciones jurídicas y la concesión es una de las cuestiones administrativas que ha sido más afectada en las reformas constitucionales y en la doctrina administrativa. Hoy en día, el acto de la concesión se presenta como un acto complejo, como consecuencia de su carácter reglamentario y por otra parte, de carácter contractual. De seguir afirmándose el Estado neoliberal la concesión seguirá siendo un medio auxiliar para incentivar la inversión (privada y extranjera).

#### **1.6.7. Contratación.**

La contratación, en lo general, consiste en el otorgamiento a empresas privadas de la realización de ciertas actividades ligadas a los servicios públicos, preferentemente. Sin embargo, en los Estados Unidos adquirió una connotación especialísima y se asoció directa e íntimamente a los procesos generalizados de privatización. Algunos autores simplemente se refieren a la contratación como el estilo estadounidense de privatización. En este país es una política usual y aceptada que se refiere a la delegación, no sólo de ciertas actividades gubernamentales, sino de servicios públicos completos y aun de funciones públicas primordiales, que son contratados por compañías privadas como función exclusiva, con fondos federales y en lugar del gobierno.<sup>64</sup>

<sup>64</sup> Guerrero Omar, "Privatización de la Administración Pública", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, España, marzo 1990, Volumen 57, Número 1.

En el Derecho Administrativo al contrato se le define como un acuerdo de voluntades celebrado, por una parte la Administración Pública y por la otra personas privadas o públicas, con la finalidad de crear, modificar y extinguir una situación jurídica de interés general, o en particular relacionada con los servicios públicos, que unen a las partes en una relación de estricto derecho público.<sup>65</sup>

Es una forma de colaboración voluntaria de los particulares que contratan con el Estado, por los beneficios que les proporciona esta relación jurídica. Estos contratos son muy solicitados por el volumen de los mismos, por las facilidades de crédito que el Estado otorga para su financiamiento en instituciones oficiales, y porque la Administración contrata, bajo las mismas condiciones normales y con los precios del mercado común. El volumen creciente de las obras públicas se traduce en múltiples contratos.

En nuestro país las dependencias y entidades<sup>66</sup>, bajo su responsabilidad, pueden contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como obra pública, de acuerdo a los siguientes procedimientos:

- A. Por Licitación Pública, y
- B. Por invitación restringida, la que comprenderá:

<sup>65</sup> Serra Rojas André. *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1992, Tomo II, p. 557.

<sup>66</sup> El artículo 1ro. De la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas establece que las dependencias y entidades contempladas en esta Ley son las siguientes:

- I. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República;
- II. Las Secretarías de Estado y departamentos administrativos;
- III. Las Procuradurías Generales de la República, y de Justicia del Distrito Federal;
- IV. El gobierno del Distrito Federal;
- V. Los organismos descentralizados, y

Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos que, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, sean considerados entidades paraestatales.

**I.** La invitación a cuando menos tres proveedores o contratistas, según sea el caso, y

**II.** La adjudicación directa.

Las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como la obra pública, por regla general, se adjudicarán a través de Licitaciones Públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que serán abiertos públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes de acuerdo a lo que establece la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Las licitaciones públicas podrán ser:

**A.** Tratándose de adquisiciones, arrendamientos y servicios:

**I.** Nacionales, cuando únicamente puedan participar personas de nacionalidad Mexicana y los bienes a adquirir cuenten por lo menos con un cincuenta por ciento de contenido nacional. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, mediante reglas de carácter general, establecerá los casos en que no será exigible el porcentaje mencionado, así como un procedimiento expedito para determinar el grado de integración nacional de los bienes que se oferten, para lo cual tomará en cuenta la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría; o

**II.** Internacionales, cuando puedan participar tanto personas de nacionalidad Mexicana como extranjeras y los bienes a adquirir sean de origen nacional o extranjero.

B. Tratándose de obras públicas nacionales, cuando únicamente puedan participar personas de nacionalidad Mexicana; o, internacionales, cuando puedan participar tanto personas de nacionalidad Mexicana como extranjeras. Solamente se realizarán Licitaciones de carácter internacional, cuando ello resulte obligatorio conforme a lo establecido en Tratados; cuando, previa investigación de mercado que realice la dependencia o entidad convocante, no exista oferta en cantidad o calidad de proveedores nacionales o los contratistas nacionales no cuenten con la capacidad para la ejecución de la obra de que se trate; cuando sea conveniente en términos de precio; o bien, cuando ello sea obligatorio en adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública financiados con créditos externos otorgados al Gobierno Federal o con su aval.

El Estado no dispone siempre de los elementos necesarios para las organizaciones de las empresas oficiales, que le puedan suministrar las materias primas o los productos elaborados que reclaman los servicios públicos o que emprendan la realización de las obras públicas, que constituyen uno de los renglones más importantes de la actividad del Estado moderno. Algunos contratos administrativos, como el de obra pública, ha llegado a tener una importancia enorme en el renglón de las inversiones públicas.

### 1.6.8. El Principio de la Eficiencia.

La actual configuración de la Empresa Pública ha supuesto la necesidad de operar con criterios de *eficiencia o eficacia*. De ahí que progresivamente vayan importándose para la estructura interna de numerosas Empresas Públicas métodos propios de la gerencia empresarial privada. Evidentemente, no se trata de una importación pura; es necesario adaptar dichos esquemas a la propia dinámica de Empresa Pública. *En cierta manera, la adecuación de las Empresas públicas a parámetros de eficacia supone una modalidad de privatización*<sup>67</sup>. Sobre todo porque supone de nuevo acercarse a la Empresa privada y preguntarse por las causas de la eficacia empresarial.

El principio de la eficacia, como el de la competencia, no puede tener valor absoluto en el sector público. Lo que sí no ofrece dudas es la mayor realización del principio de eficacia en la Empresa privada. En el sector privado es una condición necesaria, aunque tampoco absoluta, salvo que defendamos un modelo económico de corte capitalista prácticamente ilimitado. Pero en el sector público constituye un elemento deseable siempre al servicio de un interés que, cada vez más, ha de interpretarse en el sentido de promoción de los derechos y valores constitucionales. Por eso, es claro que hay que buscar la mayor eficacia en la gestión de las Empresas Públicas. Pero sin que ello sea la única finalidad. Se trata, por tanto, de superar las anquilosadas y obsoletas estructuras gerenciales de muchas Empresas Públicas. Para ello hay que importar tecnología nueva y dotar a las Empresas del sector público de una buena dosis

<sup>67</sup> Rodríguez Areña Jaime, *op. cit.*, p. 109.

de flexibilidad que, a la vez, permitiera un elevado nivel de eficacia en la gestión interna, y una creciente aproximación a las necesidades sociales de nuestro tiempo<sup>68</sup>.

Parece claro que la antigua razón en que se sustentó la propiedad pública cayó por su propio peso cuando la experiencia ha demostrado la existencia de un férreo sistema de control político que se extiende más allá de lo necesario para garantizar que esas Empresas cumplan sus objetivos económicos, financieros y sociales además, al optar por encomendar una actividad al sector público, el fracaso del mercado ha ocasionado, un descalabro burocrático. Los gerentes del sector público es cierto que pueden obtener mejores emolumentos y más poder y prestigio que sus homólogos del sector privado. Por ello supone mayores presupuestos. Por eso, normalmente la maximización del presupuesto en el sector público se convierte en un fin en sí mismo y otros objetivos de carácter comercial quedan en un segundo plano. Las Empresas Públicas no tienen peligro de la bancarrota ni el riesgo de ser adquiridas por otra empresa como ocurre en el sector privado.

La privatización para sus defensores, es una forma de reacción ante la ineficacia del sector público pues puede limitarse la interferencia política, consiguiendo así una mayor responsabilidad gerencial e imponiendo la disciplina financiera de los mercados de capital. Es más, aumentaría la competencia y la eficacia distributiva; pues si la transferencia resulta atractiva para los pequeños inversionistas, se ampliaría la participación en la propiedad.

---

<sup>68</sup> *ibid.*, p. 110.



A través de la privatización, señalan Hemming y Mansoor, se desarrollarían los mercados de capital nacionales y se reduciría el déficit público, máxime si el gobierno tiene la oportunidad de deshacerse de Empresas públicas que únicamente le reportan pérdidas. Incluso es posible, que la privatización, entendida en su *modalidad desreguladora o subcontratadora*, aumente la eficacia de la propias Empresas Públicas que tendrán que competir con el sector privado<sup>69</sup>.

En realidad, si la Empresa pública está expuesta a la competencia, es fácil que los gerentes del sector público busquen la oportunidad de acrecentar tanto la eficiencia productiva como la distributiva. Pero, si nos movemos en el marco de los monopolios públicos, la privatización supone, ya de entrada, un clima de mejoramiento de la eficiencia productora.

---

<sup>69</sup> cit. por Ayala Rodríguez Arana Jaime R. Hemming A. M. Mansoor, *Privatización y Empresas Públicas*, Fondo Monetario Internacional, p. 2.

**CAPÍTULO II**

## **2. MARCO HISTÓRICO DEL NACIMIENTO Y EVOLUCIÓN DEL CONCESIONAMIENTO DE LOS FERROCARRILES EN MÉXICO.**

Uno de los primeros desarrollos tecnológicos del siglo XIX fue el Ferrocarril. Usualmente se acepta el año de 1808 como fecha de su creación. Esa primera máquina desarrollada por Trevithick en Inglaterra se convirtió muy pronto en uno de los objetivos centrales para el desarrollo de innovaciones tecnológicas, innovaciones que extendieron su campo de aplicación a otras áreas de la técnica y a otras maquinarias y equipos. Desde su origen, este medio de transporte tuvo un proceso de adaptación muy desigual a nivel mundial; por un lado un puñado de países altamente desarrollados con una amplia red ferroviaria y un uso intensivo de este medio y, por otro lado, una gran cantidad de países pobres con un sistema férreo de escasa amplitud, exiguo avance y baja utilización.<sup>1</sup>

La evolución del Ferrocarril en nuestro país tuvo como principal soporte el interés creado de diferentes inversionistas. Para lograr, una red de caminos de fierro, fue una aventura de gran magnitud que necesariamente implicaba tener conciencia de contar con sumas importantes de dinero a invertirse, pero las ganancias, por la naturaleza propia del negocio redituarian al mediano plazo. Tan solo la inversión para el desarrollo de la etapa pre-operativa era bastante considerable.

---

<sup>1</sup> Campos Ríos Guillermo y Leyva Piña Marco Antonio. "Modernización Ferroviaria en otros Países". Memorias del ter. Y 2do. Encuentro de Investigadores del Ferrocarril. Puebla, pue., Museo Nacional de los Ferrocarriles Mexicanos, noviembre de 1994, p. 203.

Reviste de gran importancia el marco jurídico dentro del cual la actividad Ferrocarrilera se fue dando. En efecto, puede afirmarse que la regulación legal fue conformándose lentamente, siguiendo en algunos casos la imitación extralógica de modelos extranjeros. Lo que fue un hecho es que desde el principio de estas aventuras empresariales, fue el Gobierno Federal el que otorgaba las concesiones, basando su facultad en soportes constitucionales. Más adelante las autorizaciones se otorgaron algunos estados de la República los que a su vez, y por medio de sus autoridades administrativas, concesionaron el servicio a particulares.<sup>2</sup>

La solicitud de concesiones fue originalmente resultado de facultades discrecionales que el Ejecutivo o el de cada estado hacía valer; la mayoría de las veces a partir de la formalización de una solicitud del interesado, fuese persona física en lo individual o representante de alguna firma que para esos propósitos se había fundado. Las peticiones generalmente venían acompañadas del plan de desarrollo de la vía en cuestión, sus costos aproximados y la supuesta rentabilidad del servicio una vez establecido.<sup>3</sup>

En algunos casos y para asegurar la seriedad de la petición se exigía fianza suficiente. En ocasiones y cuando se deducía que la vía iba a producir fuentes de trabajo, bonanza e ingresos al erario, se concedían subsidios y exenciones de impuestos.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Mutila Martínez Jesús. "El Entorno Jurídico de la Inversión Ferrocarrilera". Memorias del 1er. Y 2do. Encuentro de Investigadores del Ferrocarril. Puebla, pue., Museo Nacional de los Ferrocarriles Mexicanos, noviembre de 1994, p. 16.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p.17.

## 2.1. Principales Acontecimientos Ferroviarios en México (1824-1875).

La transformación que el Ferrocarril produjo en Europa y en Estados Unidos, pronto fue conocida en México: los liberales a partir de la independencia, comenzaron a tener conciencia de la necesidad de una verdadera integración económica y política de la nueva nación. Desde los inicios de la primera República Federal surgieron proyectos para iniciar la construcción de vías férreas: uno de los primeros decretos que el Congreso expidió en 1824 autorizaba la construcción de un Ferrocarril interoceánico que partiría del Istmo de Tehuantepec y daría nuevo impulso al comercio y a las importaciones. No fue sino hasta 1837 que se otorgó el primer privilegio a Francisco Arriaga de construir el primer camino de hierro de la República que sería desde el puerto de Veracruz a la capital de México.<sup>5</sup>

En 1842 se otorgó el segundo privilegio a José Garay, para la comunicación interoceánica por el Istmo de Tehuantepec, que estaban obligados a construir el Ferrocarril Veracruz-Rio San Juan.<sup>6</sup>

Los gobiernos federales que se fueron sucediendo a partir de 1850 otorgaron concesiones importantes, tanto a nacionales como a extranjeros, y en uso de sus facultades las extendían, lo que no significaba que el Congreso de la Unión interviniera para sancionar o rechazar las autorizaciones del Ejecutivo,

<sup>5</sup> Ortiz Hernan Sergio. "Principales Acontecimientos Ferroviarios en México, 1833-1988: una cronología". *Memorias del 1er. Y 2do. Encuentro de Investigadores del Ferrocarril*. Puebla, pue., Museo Nacional de los Ferrocarriles Mexicanos, noviembre de 1994, p. 92.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

especialmente cuando se presumía que dañarían a la Nación por las expectativas de impactos negativos. Así, fueron criticadas algunas concesiones, que en sus términos otorgaban ventajas excesivas.

El congreso en esos casos, fue foro de críticas y acusaciones específicas, donde los diputados, aprovechaban la circunstancia para hacer política partidista o exaltar valores de nacionalismo, cuando se trataba de liberalidades a inversionistas extranjeros. La prensa, medio politizado, también fue tribuna de opinión respecto a este tipo de concesiones, y los enfoques de la interpretación de las leyes salían a relucir con frecuencia.<sup>7</sup>

CUADRO NO. 1			
LOS PLANES DE FERROCARRILES EN MÉXICO			
PERIODO	REFERENCIA HISTÓRICA	TRAMO DE CONSTRUCCIÓN	KMS.
1837 a 1853	El presidente Antonio López de Santa Ana propuso a algunos acreedores del Estado saldar sus deudas con la construcción de una línea entre Veracruz y el río San Juan. Los acreedores no cumplieron con lo estipulado y el Estado tuvo que terminar la obra. Comenzaron a circular carros de primera y segunda clase.	Veracruz a Molino	13.6
	Los gobiernos cambiaron la política en materia de concesiones y comenzaron a ofrecer subsidios para la construcción de las líneas más importantes. El primero en obtener uno por varios millones de pesos fue Antonio Escandón para terminar la línea México-Veracruz. El subsidio estaba sujeto al cumplimiento de algunas condiciones: terminar la obra en el período establecido, no hipotecar el privilegio sin aprobación oficial y no vender la empresa al capital extranjero. El proyecto se interrumpió en el momento en que el Estado no pudo pagar la suma ofrecida al concesionario: La Guerra de Reforma había		

<sup>7</sup> Mollia Martínez Jesús, *op cit.*, p. 16.

<p>1855 a 1863</p>	<p>estallado.</p> <p>La familia Escandón negoció un nuevo convenio con Juárez, que tampoco pudo ponerse en práctica por las guerras de intervención y del imperio. Sin embargo, la ocupación parcial del estado de Veracruz por tropas francesas y la necesidad que éstas tenían de un medio de transporte para llegar a Puebla, dio lugar a un entendimiento entre los invasores y Escandón; así en 1863 se logró completar el camino hasta Paso del Macho.</p> <p>Durante el régimen de Maximiliano la concesión otorgada a Escandón pasó a manos de una empresa inglesa, la Compañía Limitada del Ferrocarril Imperial Mexicano, que obtuvo un subsidio por parte del Estado. Esta compañía aceleró el ritmo de construcción y Maximiliano todavía pudo inaugurar el tramo de construcción.</p>	<p>México a Apizaco</p>	<p>139 kms.</p>
<p>1863 a 1872</p>	<p>Juárez expidió un decreto que indultaba a la que pasaría a llamarse Compañía Limitada del Ferrocarril Mexicano, de la pena de caducidad en que había incurrido. En su empeño por ver terminada la obra, el gobierno otorgó a la empresa muchas más ventajas que antes (por ejemplo, la línea sería propiedad perpetua de la compañía), lo cual suscitó una fuerte polémica en el Congreso y en la prensa.</p> <p>Los partidarios de Juárez argumentaban que si el gobierno favorecía sin restricción los intereses de las compañías, las mejoras en el transporte redundarían en beneficio de la agricultura, la manufactura y el comercio, y por ende, del erario nacional.</p> <p>La oposición objetaba que la concesión era excesiva, al igual que las franquicias concedidas. Acusaba al régimen juarista de derrochador e imprudente; había otorgado una concesión a perpetuidad, aceptando subsidiar el costo de la línea en sus dos cuartas o quintas partes.</p> <p>El compromiso adquirido con la Compañía Limitada del Ferrocarril Mexicano permaneció vigente después de que se introdujeron en el convenio algunas modificaciones importantes. Por ejemplo, la empresa renunciaba al privilegio perpetuo así como a la preferencia para construir ramales, cambio de lo cual el gobierno no daría subvenciones para construir otro Ferrocarril entre México y Veracruz durante sesenta y cinco años. La construcción del Ferrocarril se reinició sobre estas bases.</p>	<p>Apizaco-Puebla Ver.-Atoyac Atoyac- Fortín</p>	<p>423.7 kms.</p>
<p>Fuente: Beatriz Uñas, Jaime de Palacio y Andrés Caso L. (Comp.). Los Ferrocarriles de México 1837-1987. México, FNM, 1987. P 43-52.</p>			

El interés por el Ferrocarril se manifestó en la infinidad de proyectos privados presentados al Gobierno Mexicano durante los años de la República Restaurada. Estos planes obtuvieron muchas veces concesiones que por diferentes razones quedaron sin realizar. Las compañías privadas dejaron de utilizar la concesión que el Gobierno Mexicano había otorgado; se perdía, así un tiempo precioso para el desarrollo de una infraestructura ferroviaria. Si las compañías hubieran cumplido con los compromisos adquiridos, en 1876 el país habría contado con una red ferroviaria de diecisiete líneas, con una longitud total de 9515 kilómetros en 1877 existían sólo 684.4 kilómetros de vía.

En los diez años de República Restaurada se otorgaron 33 concesiones: doce para mexicanos, dieciséis para estadounidenses y cinco para extranjeros de otra nacionalidad. De las siete que fueron dadas para unir el centro de la República con la frontera norte ninguna llegó siquiera a iniciar la construcción. Los intentos de comunicación interoceánica también habían fracasado.

## **2.2. Principales Acontecimientos Ferroviarios en México (1876-1910).**

Porfirio Díaz inició un programa de reconstrucción de las líneas que habían sido dañadas por la Revolución de Tuxtepec que lo había llevado al poder, al mismo tiempo que obligaba a las empresas a cumplir con los términos de los compromisos adquiridos en el pasado. El desorden que reinó en materia de concesiones durante la República Restaurada llevó a los porfiristas a discutir



acaloradamente la conveniencia de aplicar una política diferente con el fin de promover el desarrollo ferroviario.

Desde los primeros tiempos del porfiriato se hizo sentir la necesidad de suavizar el rigor, corregir la rigidez y simplificar el funcionamiento del sistema arancelario. Se alentó como política de cambio la facilidad para importar bienes necesarios al negocio de los caminos de fierro, concediéndose exenciones aduanales de importancia. El histórico proteccionismo como corriente económica fue perdiendo lugar frente al libre cambismo, aunado lo anterior al fomento de la inversión extranjera, que poco a poco fue fortaleciéndose a través de alianzas con socios mexicanos que, sin embargo, no tenían el control accionarios de los negocios compartidos.<sup>6</sup>

En este período se otorgaron concesiones a compañías extranjeras que sentaron las bases de proyectos ambiciosos, como la construcción de los Ferrocarriles Interoceánico e Internacional hacia la frontera norte.

---

<sup>6</sup> Cosío Villegas Daniel. Historia Moderna de México, el Porfiriato, Vida Económica, México-Buenos Aires, Ed. Hermes 1985, Vol. VIII, p. 474-475.

CUADRO NO. 2

PERIODO	REFERENCIA HISTÓRICA	TRAMO DE CONSTRUCCIÓN	KMS.
1876 • 1880	<p>En 1880 el Congreso aprobó las propuestas de tres compañías norteamericanas: el Ferrocarril Central Mexicano, que trazaría la línea entre México y Paso del Norte; la Constructora Nacional Mexicana tendería las líneas México-Nuevo Laredo y México-Manzanillo; finalmente, el Ferrocarril de Sonora comunicaría Guaymas con Paso del Norte. Estas concesiones gozarían de un subsidio gubernamental y estarían en vigencia durante 99 años, momento a partir del cual las líneas pasarían a ser propiedad de la nación.</p> <p>El hecho de que la construcción de las troncales más importantes del país estuviere en manos del capital estadounidense suscitó una ola de protestas en la prensa y en el Congreso. Se argumentaba que, a diferencia de México, Estados Unidos estaba en pleno auge industrial y que los Ferrocarriles Mexicanos servirían fundamentalmente para ampliar sus mercados y abastecerse fácilmente de materias primas. Esto no interrumpió el naciente proceso: en la década de los ochenta, Estados Unidos terminó varias líneas hasta la frontera mexicana, lo cual aceleró la construcción de vías férreas entre México y la frontera norte durante el mismo período.</p>	<p>México a Paso del Norte</p> <p>México a Nuevo Laredo</p> <p>México a Manzanillo</p> <p>Guaymas a Paso del norte</p>	433.2 kms.
1880 • 1884	<p>El salto cualitativo en materia de expansión ferroviaria lo llevó a cabo el sucesor de Díaz, Manuel González; si bien González heredó las condiciones bajo las cuales su antecesor negoció las concesiones, su intención personal fue siempre la de obtener ventajas para el país por encima de los intereses privados. Logró que los Ferrocarriles Internacional y Meridional no recibieran subsidio por parte del Estado Mexicano y obtuvo de otras compañías que realizaran obras de infraestructura. A esto hay que añadir que el esfuerzo realizado durante el régimen gonzalista no tuvo ni ha tenido paralelo: al terminar su administración, los Ferrocarriles Central, Mexicano, Sonora, Tehuantepec, Progreso, Tehuacán e Internacional formaban ya la espina dorsal del sistema que Porfirio Díaz desarrollara en los años siguientes. De los 4656 km. construidos durante la administración de Manuel González, 2834 fueron de vía ancha y 1824 de</p>	<p>Guaymas a Nogales</p> <p>Puebla a San Martín</p> <p>México a Cd. Juárez</p>	4656 kms.

	vía angosta.		
1884 a 1898	<p>Cuando Porfirio Díaz regresó al poder en 1884, el país contaba con una extensa red ferroviaria que comunicaba la capital con el golfo y con la frontera norte. Después de un breve receso entre 1885 y 1886, la construcción de vías férreas continuó en ascenso en condiciones óptimas: el capital extranjero había comprobado que México era un país seguro para invertir; el pago de subvenciones a las compañías era mucho menos gravoso para el Estado que en tiempos anteriores y el erario comenzaba a beneficiarse del auge económico que el Ferrocarril había traído. Por otra parte, Díaz impulsó el crecimiento ferroviario mediante la reducción del gasto público, el aumento de los impuestos y la negociación de la deuda pública que impedía el acceso al capital europeo.</p> <p>La conjunción de todos estos factores explica que, Díaz hubiera logrado terminar las troncales más importantes del país. En este período se construyeron 3767 km. De vía ancha, 2520 de vía angosta y 63 de <i>décaville</i>.<sup>*</sup> No obstante, los <i>escantillones</i><sup>**</sup> eran todavía heterogéneos, lo cual obstaculizaba el tráfico ferroviario y propiciaba la competencia entre las diversas compañías, en detrimento del comercio y de la industria.</p> <p>Desde los inicios de 1890, los "científicos" habían cobrado conciencia de la necesidad de controlar más de cerca la organización de los Ferrocarriles. Más que ninguna otra rama de la economía, éstos aparecían directamente vinculados con la estabilidad política y el poderío militar de la dictadura. Con la creación de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas en 1891, comenzó a ejercerse este control.</p>	<p>México a Nuevo Laredo</p> <p>México a Paso del Norte</p> <p>México a Piedras Negras</p> <p>Coahuila a Salina Cruz</p> <p>Valles a Agascalientes</p> <p>Irapuato a Guanajuato</p> <p>Maravatio a Zitacuaro</p>	3767

\* Vía angosta tipo portátil propia para minas y haciendas.

\*\* Regla, plantilla o patrón que sirve para trazar las líneas y fijar las dimensiones de las vías en servicio.

<p>1898</p>	<p>El segundo período de Díaz estuvo marcado por otros logros importantes. El sistema del Ferrocarril Interoceánico se completó y comenzó a competir con el Mexicano por el tráfico entre México y Veracruz; además, el interoceánico compró varias líneas menores cuya intersección permitiría alargar la línea hasta el pacífico.</p> <p>La obtención de subsidios empezó a depender fundamentalmente de la influencia política de los contratistas, sin importar las garantías económicas que ofrecieran, las condiciones bajo las cuales operarían o la importancia de la línea que se comprometían a realizar. El desorden en materias de concesiones existía, aun cuando Díaz había logrado definir una política coherente en asuntos tales como la nacionalidad mexicana de las empresas constructoras, la obligación de registrarse por las leyes y por los tribunales de la República, el establecimiento de las tarifas por parte del estado. Los términos que determinaban la caducidad de las concesiones; en fin, las condiciones para hipotecar las líneas.</p> <p>En septiembre de 1898, el Secretario de Hacienda, José Yves Limantour, presentó ante Díaz y el consejo de ministros un plan sobre política a seguir en materia ferroviaria. El plan sostenía que, si bien en un principio había sido necesario fomentar la construcción de Ferrocarriles a cualquier precio y bajo cualquier condición, había llegado el momento de que el Estado supeditara los intereses de la iniciativa privada a los de la nación. Limantour recomendaba que antes de otorgar una concesión, el gobierno comprobara la solvencia y la honradez de los solicitantes, además de fijar normas de construcción y de operación a las concesiones. Sugería, también, imponer a los concesionarios fuertes fianzas, reducir las franquicias fiscales a las empresas, ser más estrictos en la determinación de los plazos de la construcción y asignar la inversión pública a proyectos prioritarios. Este plan fue aprobado íntegramente y dio lugar a la Ley sobre Ferrocarriles de 29 de abril de 1899, que daba al Estado un control más estrecho de la inversión privada, impedía el otorgamiento de concesiones a empresas ficticias y restringía las subvenciones a las líneas que habían sido declaradas prioritarias para el desarrollo del país.</p>	<p>Guadalajara • Tepic y Mazatlan  Guadalajara • Colima y Manzanillo  Yurecuaro • Los reyes  México • Puebla  Pachuca • Tampico  Tlaxcoatepec • Huajuapán de León  Coahuila al Pacífico  <b>FECC*</b> -Nacozari -Oriental Mexicano -Unidos de Yucatán -Internacional (ampliaciones) -Central (ampliaciones) -Nacional (ampliaciones)*</p>	<p>7108</p>
-------------	--	---	-------------

\* Significa Ferrocarriles.

• Líneas que unían la ciudad de México con tres puntos estratégicos de la frontera norte: Nuevo Laredo (Nacional Mexicano), Paso del Norte (Central Mexicano) y Piedras Negras (Internacional Mexicano).

El monopolio que el Ferrocarril Central detentó en la frontera norte durante varios años había terminado. Mientras careció la competencia, el Central no tuvo interés en prolongar sus líneas; sin embargo, cuando el Nacional Mexicano terminó su línea internacional en 1898, el central agilizó la construcción de las vías entre Valles y Aguascalientes, y entre Irapuato y Guadalajara. Es importante aclarar que la Compañía Constructora Nacional Mexicana había suspendido las obras en su línea internacional desde antes que Manuel González dejara el poder. Los inversionistas Palmer y Sullivan organizaron entonces una nueva compañía, con sede en Estados Unidos y con participación de capital británico, que adquirió todas las líneas de la Constructora, a excepción de la Interoceánica. En 1898, los derechos de la constructora pasaron a manos de la compañía del Camino de Hierro Nacional Mexicano, que logró complementar el tramo de vía angosta hasta Nuevo Laredo. A su vez, el

<p>a 1910</p>	<p>La política de Limantour fracasó en cuanto a la construcción de las líneas que habían sido declaradas prioritarias para el desarrollo económico de México. Solo los tramos Guadalajara-Manzanillo e Istmo-frontera guatemalteca fueron terminados. El resto no llegó a feliz término por diferentes razones: algunas de las compañías que obtuvieron el subsidio quebraron antes de iniciar el proyecto, otras suspendieron los trabajos o los interrumpieron a causa de la Revolución de 1910.</p> <p>No obstante, entre 1888 y 1910 las compañías que gozaban de una concesión anterior a la Ley de 1889 o que habían aceptado realizar el proyecto sin subsidio después de su promulgación, construyeron 7108 kms. de vías férreas.</p> <p>En los últimos diez años del régimen porfirista, una serie de acontecimientos transformó la estructura ferroviaria. En efecto, la competencia que se desencadenó entre los Ferrocarriles Central y Nacional, y que llevó a la quiebra al Central, dio lugar a la fusión de ambas líneas en los primeros años del siglo XX. La única forma de evitar que el capital extranjero formara una poderosa empresa con los sistemas ferroviarios más importantes del país, argumentó entonces Limantour, era que el Estado adquiriera el control del Central y gozara de los mismos derechos que cualquier otro accionista de la línea, con ello el gobierno quedaba obligado a constituir fondos destinados a mejorar y ampliar el servicio ferroviario.</p> <p>El 29 de febrero de 1908 se firmó el convenio definitivo entre el gobierno federal y las firmas extranjeras representantes de accionistas y acreedores de las líneas fusionadas. El convenio hacía hincapié en la "transferencia de todas las propiedades pertenecientes a las compañías actuales organizadas en el extranjero a favor de una compañía nacional constituida en la República y administrada por una junta directiva domiciliada en la ciudad de México".</p> <p>Así nacieron los Ferrocarriles Nacionales de México, cuyo principal accionista era el Estado. Los elementos integrantes de la nueva empresa fueron además de los Ferrocarriles Central y Nacional, el Ferrocarril Internacional, puesto que 77% de sus acciones pertenecían al Nacional. Las acciones de varias pequeñas compañías ferroviarias (Hidalgo y del Noreste, Coahuila y Pacífico, Mexicana del Pacífico) también se hallaban en poder del Nacional, y quedaron comprendidas en la consolidación. Poco después, el Interoceánico pasó a formar parte del sistema, que en total contaba con 11167 km. de vías férreas en territorio nacional y Texas.</p> <p>El capital social de Ferrocarriles Nacionales de México ascendía a 460 millones de pesos en los cuales quedaban incluidos: el</p>	<p>FF.CC. Mexicano a FF.CC. Tehuantepec</p> <p>FF.CC. Tehuantepec (Tab. y Camp.) hasta La frontera guatemalteca</p>	
-------------------	--	---	--

Ferrocarril Internacional Mexicano terminó en 1888 la troncal de 617 km. de vía ancha, que permite viajar desde la ciudad de México hasta Nueva Orleans, Nueva York y Filadelfia, a través del Central, el Internacional y el Southern Pacific.

	<p>capital de las compañías que se habían fusionado, la deuda de dichas compañías que se convertía en acciones de la nueva empresa y finalmente, las acciones expedidas por el gobierno después de la fusión. De los 460 millones del capital social, el Estado era poseedor de 230 millones, y por tanto accionista mayoritario. El resto de los accionistas eran extranjeros y residían casi en su totalidad en Nueva York.</p> <p>Las condiciones bajo las cuales se realizó la transacción favorecieron al gobierno mexicano. Mediante un desembolso bajísimo (el Nacional costó 22 millones de pesos en efectivo, en tanto que el Central se pagó con bonos de la deuda), el Estado adquirió el control de las principales líneas del país y, con ello, la posibilidad de definir una política de construcción y de explotación ferroviaria. No obstante, la deuda contratada al garantizar el pago de los títulos emitidos por la empresa nacional, pesaría largamente sobre las finanzas públicas. En efecto, para no desalentar la inversión extranjera, que pasó de 110 millones de pesos en 1884, a 3400 millones de pesos en 1911, el régimen porfirista sobrevalió la masa de títulos del Central y gravó a la nueva compañía con una deuda consolidada. El estallido revolucionario echaría por tierra la esperanza de que las utilidades brutas de los Ferrocarriles Nacionales de México sirvieran para cubrir esta deuda.</p>		
<p>Fuente: Beatriz Uribe, Jaime de Palacio y Andrés Caso L. (Comp.), op cit., P-69-105.</p>			

La expansión ferrocarrilera durante el porfiriato, transformó la estructura productiva del país. Gracias a esta expansión, las regiones más pobladas y más ricas quedaron comunicadas entre sí y además enlazadas con las zonas mineras, los principales puertos y las fronteras. Esto permitió que México se convirtiera en un país exportador de oro, plata, café, henequén y materias primas. Las regiones que fueron atravesadas por los caminos de fierro pasaron de una economía de autoconsumo a una economía mercantil: los mercados locales se vincularon con la economía nacional, y ésta con el exterior. Sin embargo, la riqueza no se repartió en forma equilibrada. Las regiones que más se beneficiaron con el Ferrocarril fueron aquellas en las que ya existía una agricultura comercial, que en poco tiempo se expandió por la nueva distribución y composición de los cultivos.

Al celebrarse las fiestas del centenario de la Independencia de México, en 1910, el país contaba con 18724 kilómetros de vías férreas bajo jurisdicción federal, por las que circulaban ya regularmente máquinas de vapor.

La falta de libertades sociales, políticas y otros factores, provocaron el estallido revolucionario que revirtió el orden que el Ferrocarril había ayudado a construir. Durante la revuelta, los caminos de hierro llevaron la insurrección a todas las regiones donde antes habían llevado riqueza y desequilibrio. Paradójicamente, así como en el siglo XIX el Ferrocarril representó el progreso y la modernización, a partir de la Revolución Mexicana el Ferrocarril simbolizó el conflicto.

### 2.3. Principales Acontecimientos Ferroviarios en México (1910-1945).

CUADRO NO. 3	
ANO o PERIODO	ACONTECIMIENTO
1911	<p>Porfirio Díaz se vio obligado a abandonar la ciudad de México rumbo a Veracruz. Para esta fecha, el país contaba con una extensa red ferroviaria. Si se incluyen las líneas que se fusionaron en la compañía Ferrocarriles Nacionales de México y las líneas que quedaron en manos privadas, la nación disponía de 19280 km. de vías férreas.</p> <p>Además de haber servido de instrumento para la modernización los Ferrocarriles se habían convertido en un poderoso medio de control político. El uso militar del Ferrocarril se generalizó. Los Ferrocarriles comenzaron a servir como medio de transporte a los ejércitos que recorrían el país.</p>
1914	<p>El gobierno constitucionalista interviene, se crea la Dirección General de los Ferrocarriles Constitucionalistas para manejar las líneas y servicios de los principales Ferrocarriles</p>

1915	Carranza suprimió la jurisdicción militar de los Ferrocarriles, pensando que con ello contribuiría a regularizar el servicio de carga y de pasajeros. Sin embargo las líneas dañadas sólo volvieron a funcionar normalmente hasta 1920. De hecho aun en los tramos en los que el servicio no estaba interrumpido hasta los primeros años de la década de los veinte era peligroso viajar en Ferrocarril.
1917	La obra de reconstrucción comenzó con Felipe Pescador como director de los Ferrocarriles Constitucionalistas. Para este año, más del 40% de las locomotoras y de los carros que existían en 1911 estaban fuera de servicio o se encontraban en manos de los revolucionarios; asimismo, la mayor parte de los puentes, estaciones, rieles y durmientes instalados durante el porfiriato eran inservibles porque habían sido dañados durante las hostilidades.  Fueron adquiridos en Estados Unidos 500 furgones, sesenta carros de primera y veinte locomotoras. Finalmente se otorgaron algunas concesiones y se creó el Ferrocarril del Sureste para hacer más rentable la explotación de varias líneas de la región. La deuda estimada alrededor de 1917 y 1918 por gastos de reparación mantenimiento e inicio de nuevas obras era de 82.5 millones de dólares, suma que aumentó durante los siguientes años.
1919	Administración gubernamental única de los Ferrocarriles manejados por el gobierno: los del Sureste y los Nacionales.
1920	Se devuelve el Ferrocarril Mexicano a la empresa inglesa. El gobierno se compromete a compensarla por pérdidas y daños.
1921 a 1923	La acumulación de las obligaciones vencidas y no pagadas habían hecho crecer esta deuda de manera alarmante: en este año ya ascendía a 120 millones de dólares, y para 1922 había aumentado 13 millones de dólares, lo que representaba el 24% de la deuda total y el 31% de la deuda externa. La presión de los acreedores europeos y estadounidenses no dejaba de hacerse sentir: éstos estaban conscientes de que México necesitaba pagar para obtener nuevos créditos internacionales, sin los cuales sería imposible continuar la rehabilitación ferroviaria que había sido emprendida. En estas circunstancias, Obregón decide celebrar un acuerdo con el Comité Internacional de Banqueros con negocios en México. En este acuerdo, el gobierno reconoció una deuda externa total de 1415 millones de pesos que comenzarían a pagarse con los intereses petroleros. En el documento firmado el 16 de junio de 1922 en Nueva York y conocido bajo el nombre de Convenio de la Huerta-Lamont, los estadounidenses aceptaban una moratoria de cinco años para iniciar las amortizaciones de capital y el pago de intereses causados por la deuda. Por su parte, el gobierno mexicano asumía las obligaciones de los Ferrocarriles y se comprometía a hacer un pago inicial de 30 millones de pesos en 1923 por este concepto. Así se evitó que los Ferrocarriles Nacionales pasaran a manos de los acreedores extranjeros, que estaban en posición de reclamar esta garantía una vez que las hipotecas de la empresa hubieran vencido. La administración obregonista no pudo cumplir con lo estipulado en el Convenio De la Huerta Lamont, lo cual provocó una protesta del comité Internacional de Banqueros.
1924	La situación se agravó en junio de 1924, cuando Obregón suspendió los pagos de la deuda externa, incluyendo la deuda ferroviaria.  Cuando Plutarco Elías Calles subió al poder en 1924, estableció cambios sustanciales en el acuerdo con el Comité Internacional de Banqueros a través de las negociaciones encabezadas por Alberto J. Pani ministro de finanzas. Si bien el monto de la deuda no podía ser modificado, la enmienda Pani introdujo tres reformas importantes: la deuda Ferrocarrilera quedaba separada de la deuda pública federal y la Compañía de los



	Ferrocarriles Nacionales de México se responsabilizaba de pagarla; se creaba una Comisión de Eficiencia para deliberar acerca de los ajustes de sueldos, gastos y tarifas que eran necesarios para que la empresa pudiera cumplir con los acreedores; por último, los bienes de los Ferrocarriles Nacionales de México, ocupados por el gobierno desde la incautación carrancista, serían devueltos a la compañía privada, siempre y cuando el Estado conservara el 51% de las acciones de la empresa.
1926	Los bienes de los Ferrocarriles Nacionales volvieron a manos privadas; con ello, los accionistas de la empresa reconocieron un adeudo de cerca de 400 millones de dólares. A pesar de que el equipo y las instalaciones fueron entregados en un estado avanzado de reconstrucción, en el curso de ese año la Compañía continuó operando con números rojos y sólo alcanzó a pagar el 26% del total de la deuda que le correspondía. La situación de los Ferrocarriles Nacionales era un reflejo de la que prevalecía en otros órdenes.
1927	El servicio de la deuda pública había vuelto a estancarse y el embajador estadounidense Dwight W. Morrow aconsejaba al Presidente Calles solucionar este problema definiendo una nueva estrategia financiera y corrigiendo una serie de prácticas presupuestarias, fundamentalmente en lo que concernía al aumento de salarios y la política agraria. Los ajustes de personal en la principal empresa ferroviaria no se hicieron esperar.
1930	El tercer convenio sobre la deuda externa se firmaba en este año, siendo entonces presidente Pascual Ortiz Rubio (1930-1932). El acuerdo nunca llegó a cumplirse por la situación económica por la que atravesaba el país. En estas circunstancias, era difícil que Ferrocarriles Nacionales superara los efectos de la gran depresión, concretamente la disminución del transporte de minerales hacia el norte a causa de la devaluación de la plata.
1932	En 1932, el personal de la Compañía se redujo en un 22.8% ante las protestas de los trabajadores que argumentaban que la crisis por la que atravesaba la empresa se debía a la mala administración y no a un exceso de personal. El movimiento por el despido de los 11 mil trabajadores de los Ferrocarriles Nacionales partió de los sindicatos independientes, que a partir de 1927 venían fortaleciéndose frente a la CROM. Al finalizar la década de los veinte, los Ferrocarrileros estaban repartidos en tres empresas: Ferrocarriles Nacionales de México (35900 trabajadores), Ferrocarril del Sudpacífico (4300 trabajadores) y Ferrocarril Mexicano (3300 trabajadores). Los empleados de estas compañías estaban afiliados a diversas asociaciones: la Federación Nacional Ferrocarrilera, ligada a la CROM; la Confederación de Transporte y Comunicaciones, y la Alianza de trabajadores Ferroviarios.
1933	Se formaba, con 47 mil miembros, el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana (STFRM), que unificaría al gremio Ferrocarrilero. Se lo considera como el primer sindicato de industria creado en América Latina.
1934	El Ferrocarril seguía siendo la espina dorsal del sistema de transporte en México y contaba con una extensión de 23 345 kms. de vías. Cárdenas estaba plenamente consciente de la necesidad de mantener y extender la red ferroviaria a fin de complementar la integración geográfica del país. Dos días después de tomar posesión como presidente, Cárdenas fundó la compañía constructora Líneas Férreas de México, S.A.
	Cuando Cárdenas llegó a la Presidencia en 1934, la situación de los Ferrocarriles Nacionales era crítica. Además de que las utilidades de la empresa eran muy inferiores a los gastos que tenía que sufragar, a partir de la gran depresión las inversiones estadounidenses en Ferrocarriles habían sido suspendidas. En estas circunstancias, Cárdenas consideró que la única manera de salvar la empresa de la ruina era que el Estado participara directamente en su administración. Tras fueron los argumentos utilizados para justificar las medidas que adoptaría con este propósito. Primero, el transporte ferroviario era una institución de servicio público, que debía ser manejada de acuerdo a los intereses nacionales. Segundo, la

1937	<p>explotación y la construcción de vías férreas tenía que obedecer a un proyecto global. Finalmente, la deuda contraída por la empresa a lo largo de varias décadas debería ser saldada, a riesgo de que el equipo ferroviario pasara a manos de los acreedores. Los bienes de los Ferrocarriles Nacionales de México fueron expropiados por causa de utilidad pública el 23 de junio de 1937. A partir del 10 de diciembre de 1937, el Departamento Autónomo de Ferrocarriles Nacionales de México administró los bienes expropiados a los accionistas privados. Era ésta la primera vez que el Estado intervenía directamente en la gestión del sistema ferroviario: desde la creación de Ferrocarriles Nacionales en 1908, se había evitado sistemáticamente que el accionista mayoritario, es decir, el poder público, administrara la empresa.</p>
1938	<p>Cárdenas dio lugar a una experiencia de autogestión que se mantuvo vigente hasta el 24 de diciembre de 1940. La Administración Obrera de Ferrocarriles Nacionales de México nació como una corporación pública descentralizada del gobierno federal. Administró los bienes de los Nacionales de México, de líneas férreas de México y de los Ferrocarriles Interoceánico, Mexicano del Sur y Oriental Mexicano.</p> <p>y el Sindicato de Trabajadores tenía el derecho de nombrar y destituir a los miembros del Consejo de Administración de la Empresa. Con ello, los Ferrocarrileros seguirían reglándose por la Ley Federal del Trabajo y conservaban el contrato colectivo firmado anteriormente.</p> <p>En este contexto, un acontecimiento importante modificó la organización del gremio Ferrocarrilero. El 17 de julio de 1938, la Federación Nacionalista Ferrocarrilera, originalmente afiliada a la CROM se sumó al Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana para formar una sola agrupación que contaba con más de 70 mil miembros.</p>
1940	<p>El presidente Manuel Ávila Camacho suprimió la administración Obrera, y creó en su lugar la administración de los Ferrocarriles Nacionales de México con carácter de corporación pública descentralizada, formalmente independiente del gobierno. El nuevo organismo, en funciones a partir del 31 de diciembre de 1940, heredaba las dificultades técnicas y financieras que prevalecieron durante la Administración Obrera. Durante la guerra México exportó a Estados Unidos grandes cantidades de materias primas provenientes de toda América Latina.</p>
1942	<p>El gobierno estadounidense envió una Misión Norteamericana de Ferrocarriles a México, cuyo propósito fue apoyar al gobierno mexicano en el esfuerzo de reconstrucción ferroviaria. Para Estados Unidos era de vital importancia que México contara con un sistema más eficiente, al menos durante los años de la guerra. La Misión no realizó obras de infraestructura duraderas: su propósito era poner en servicio las líneas que unían las dos fronteras.</p>
1944	<p>El poder público comenzó a intervenir más activamente en la administración de los Ferrocarriles Nacionales. Prueba de ello es que, si bien la Ley del 30 de diciembre de 1940 daba al gobierno el derecho de nombrar a cuatro de los siete miembros que integraban el Consejo Directivo, el 11 de marzo de 1944 fue introducida una modificación mediante la cual la empresa estaría dirigida por un gerente nombrado directamente por el presidente.</p>
Fuente: <i>Ibid.</i> , p 107-161.	

Después de concluida la lucha armada, el país se esforzó por sentar las bases de un proceso de industrialización. La reorganización de los Ferrocarriles y de la Administración Pública, y el decisivo impulso para la creación de una infraestructura económica mexicana pudo experimentar una etapa de crecimiento, reforzaron la idea de conformar un modelo de crecimiento orientado al interior, que procuraba sustituir progresivamente con producción nacional lo que antes sólo podía ser adquirido en exterior.

Como candidato a la Presidencia, Miguel Alemán comenzó a plantear la necesidad de que los Ferrocarriles manejados por extranjeros pasaran a manos del Estado. Con ello, no sólo se buscaba racionalizar el sistema ferroviario, sino integrar una red nacional de transportes que incluyera Ferrocarriles y carreteras. De acuerdo con Alemán, estos dos medios de transporte deberían ser coordinados conjuntamente a fin de no entablar una competencia que obstaculizara el desarrollo económico del país.

#### 2.4. Principales Acontecimientos Ferroviarios en México (1945-1987).

CUADRO NO. 4	
AÑO o PERIODO	ACONTECIMIENTO
1946	La deuda de los Ferrocarriles Nacionales ascendía a 263 millones de pesos. En 1946, el ejecutivo Federal tuvo que ayudar a la administración de los Ferrocarriles Nacionales de México a pagar los salarios y otorgó subsidios que ascendieron a 32 millones de pesos. El gobierno se hizo cargo de la deuda flotante de la empresa a partir del 31 de diciembre de

	1948.
1947	Con el aval del gobierno federal, la administración obtuvo dos nuevos préstamos extranjeros con un monto de 20 millones de dólares que permitieron iniciar un plan de adiciones y Mejoras, conocido como el Plan Alemán. En esencia, éste planteaba la resolución de algunos de los problemas más urgentes de la empresa.
1948	<p>el presidente Miguel Alemán nombra una comisión especial para analizar la economía interior de la empresa; esta comisión estaba integrada por representantes de las Secretarías de Hacienda y Comunicaciones, de la Administración y del Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana.</p> <p>Del atarante diagnóstico emitido por la comisión se derivó un Acuerdo Presidencial, que autorizaba a la administración a modificar las condiciones de trabajo dentro del sistema, fundamentalmente en lo referente al reajuste del personal y al aumento de los salarios. La devaluación de julio de 1948 había venido acompañada de una nueva política monetaria que produjo una espiral inflacionaria, en detrimento de los trabajadores. A diferencia de los catemistas, los sindicatos afiliados no manifestaron su apoyo al presidente. El resultado de la nueva política seguida fue despido de 12 mil Ferrocarrileros.</p> <p>Los trabajadores interpusieron una demanda ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, que falló en favor de la empresa. Por su parte, el movimiento Ferrocarrilero contaba con el apoyo de los trabajadores petroleros, los electricistas, los telefonistas y los azucareros. El 30 de diciembre de 1948 se aprobó la Ley Orgánica de los Ferrocarriles Nacionales de México que daba existencia jurídica a un organismo público descentralizado. A partir de su expedición, los decretos del 31 de diciembre de 1940, del 9 de marzo de 1944 y del 15 de febrero de 1945, que habían introducido modificaciones en la administración de la empresa, fueron derogados. La Ley Orgánica de 1948 ponía la dirección de los Ferrocarriles Nacionales de México en manos de un Consejo de Administración y de un Gerente General.</p>
1949 a 1958	Además de los conflictos entre los líderes sindicales y los trabajadores Ferrocarrileros, la década de los cincuenta se caracterizó por el agravamiento de la situación económica del país. Las devaluaciones sucesivas del peso durante este período, no lograron solucionar el problema del déficit de la balanza comercial. Esto repercutió sobre el aumento del costo de la vida y sobre el estancamiento de los salarios.
1959	El 28 de marzo de 1959 en los Ferrocarriles Nacionales, el Ferrocarril del Pacífico, el Ferrocarril Mexicano y el Ferrocarril Terminal de Veracruz. Alrededor de 9 mil Ferrocarrileros fueron despedidos por esta causa, al tiempo que otros eran aprendidos y los locales sindicales eran ocupados por el Ejército.
1947 a 1961	En este período fueron realizados tres proyectos ferroviarios que contribuyeron a la integración geográfica del país. En primer lugar, se terminaron las líneas que unirían los dos extremos del territorio: los Ferrocarriles Sonora-Baja California y del Sureste. En segundo lugar, se iniciaron las obras de las líneas México-Tuxpan y Durango-Mazatlán. Finalmente el 1961 fue inaugurado el Ferrocarril Chihuahua al Pacífico.
	México contaba con 23 619 km. de vías férreas administradas por diez empresas diferentes: Nacionales de México (16 859 km.), del Pacífico (2 573 km.), Chihuahua al Pacífico (1 665 km.), del Sureste (815 km.), Unidos de Yucatán (874 km.), Sonora-Baja California (601 km.), Coahuila y Zacatecas (188 km.), de Nacozari (134 km.), Tijuana y Tecate (77 Km.), Occidental de México (35 km.). De ellas, una, Ferrocarriles Nacionales de México, se había estructurado como organismo público descentralizado en diciembre de 1948. Otras tres del Pacífico, Chihuahua al Pacífico y Unidos de Yucatán, se organizaron como sociedades anónimas de capital variable, con el gobierno federal como accionista mayoritario, y por

1964	<p>tanto, sujetas al régimen jurídico de las empresas de participación estatal.</p> <p>Los Ferrocarriles del Sureste, Sonora- Baja California, y Coahuila y Zacatecas, dependían directamente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Tres compañías Ferrocarrileras más: Tijuana y Tecate, Nacozari y Occidental de México, fueron estructuradas como particulares y operaban a base de concesiones otorgadas por el gobierno federal, desde principios del siglo. Las dos primeras, no obstante el estar constituidas por capital mexicano, funcionaban como subsidiarias del Ferrocarril Southern Pacific, de los Estados Unidos de América. Cada uno de los Ferrocarriles mencionados tenía sus propias autoridades administrativas, en su mayoría con consejos de administración y una organización departamental para cada uno, independiente del kilometraje que explotaran.</p>
1965 a 1970	<p>A partir de la década de los sesenta, fue alcanzándose la completa nacionalización del sistema ferroviario. en 1965, el Ferrocarril de Nacozari comenzó a ser administrado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y una vez constituido el ramal Naco-Agua Prieta, en 1968 la línea Nacozari pasó a manos del Ferrocarril del Pacífico. Ese mismo año, los Ferrocarriles Nacionales tomaron posesión de la ferrocarril Coahuila y Zacatecas; asimismo, se fusionaron el Ferrocarril del Sureste y los Unidos de Yucatán en una misma empresa. En 1970, el Occidental Mexicano fue integrado al sistema de los Nacionales de México, y el Estado adquirió la línea Tijuana- Tecate para incorporarla al Ferrocarril Sonora Baja California.</p>
1986	<p>El acuerdo del presidente Miguel de la Madrid, del 7 de noviembre de 1986, que cancela las concesiones de explotación a los Ferrocarriles de Chihuahua al Pacífico, S.A. de C. V., y ordena la fusión de estas líneas, así como de la empresa Servicios de Coches Dormitorios y Conexos, S. A., en la empresa pública Ferrocarriles Nacionales de México. Con la fusión, el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana aceptó un solo contrato colectivo para regir las relaciones laborales entre la empresa y los trabajadores.</p>
Fuente: <i>Ibid.</i> , p.165-233.	

La política económica seguida por el gobierno a partir de la quinta década de este siglo, favoreció el crecimiento industrial del país a través del sostenimiento de precios bajos de la materias primas y reducidos costos de los bienes y servicios ofrecidos por el sector público; energéticos y transportes entre otros. Por esta causa, las tarifas ferroviarias se mantuvieron subsidiadas, lo que impidió que las empresas generaran excedentes para financiar las inversiones de modernización y ampliación. Las inversiones en infraestructura se estancaron y las correspondientes a equipo se mantuvieron bajas en términos generales.

A pesar de los esfuerzos realizados al nacionalizar, rehabilitar y modernizar el sistema ferroviario, en las décadas de los sesenta, setenta y ochentas, viejos problemas seguían obstaculizando el desarrollo de este medio de transporte. Los Ferrocarriles fueron descuidados paulatinamente.

Los sistemas operativos y los procedimientos administrativos no resultaron favorables y aunado a la falta de inversiones importantes en el mejoramiento y la ampliación de la infraestructura, el equipo tractivo y de arrastre comenzó a mostrar síntomas de rendimientos decrecientes en su utilización, y la saturación de instalaciones se empezó a observar en forma cada vez más frecuente e inquietante. Asimismo, al sobrepasar la flota la capacidad de los talleres, la disponibilidad de las locomotoras y carros de carga comenzó a disminuir notablemente. El círculo vicioso del deterioro del servicio por falta de inversiones se acentuó por la prioridad que necesariamente se dio a la evolución del movimiento de la carga. Actualmente, dicho servicio es fundamentalmente de carácter social: los usuarios de bajos recursos económicos emplea los servicios de segunda clase por su bajo costo. La demanda supera enormemente a la oferta por escasez y malas condiciones del equipo aunando una imposibilidad de que los Ferrocarriles crezcan eficientemente si no se cambiaban de manera radical las tendencias del pasado y se revisaba su función como empresa y como servicio público.

**CAPÍTULO III**

### **3. FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO Y EL MUNDO.**

Los Ferrocarriles Mexicanos han jugado un papel primordial en la integración territorial y consolidación económica, social y política de nuestro país. Los Ferrocarriles fueron instrumento de apoyo a las políticas nacionales de abasto, empleo, industrialización, fomento de las exportaciones y estabilización de precios. Todo esto fue posible gracias a sus ventajas propias y al sostenimiento de tarifas bajas subsidiadas por el Estado, las cuales beneficiaron a muchos sectores económicos, mayoritaria y principalmente a las empresas públicas y organismos descentralizados del Gobierno Federal, que por un largo período fueron los principales usuarios de los Ferrocarriles.<sup>1</sup>

El mercado del transporte ha cambiado en los últimos años como resultado de transformaciones en la economía, cambios en la política de las empresas públicas y el nuevo papel del Estado en la regulación del transporte.<sup>2</sup> Se han generado grandes transformaciones en la estructura mundial, mismos que han inducido cambios internos en prácticamente todos los países. La formación de grandes bloques económicos, la globalización de la producción y la comercialización, han transformado la economía mundial en su conjunto.

El sector paraestatal en México sufrió importantes cambios a partir de 1982 cuando fue la reducción de un importante número de empresas públicas y

<sup>1</sup> FNM. Programa de Cambio Estructural 1982-1984, México, 1982, Ferrocarriles Nacionales de México, p. 1.

<sup>2</sup> *Ibidem*.



el fortalecimiento de entidades prioritarias<sup>3</sup> y estratégicas<sup>4</sup>. Por su importancia, los Ferrocarriles en México se considera una empresa gubernamental prioritaria.

En México la rectoría económica del Estado bajo un sistema de economía mixta se expresa en ordenamientos constitucionales, en los artículos, 25, 26, 27 y 28 que clarifican los espacios de participación de cada uno de los sectores (público, privado y social), que componen la economía mixta. Para el sector público se reservan las áreas estratégicas que propone el impulso y organización de las prioritarias.

### **3.1. Ubicación de la Empresa dentro de la Administración Pública Federal.**

Ferrocarriles Nacionales de México es un organismo público descentralizado, con patrimonio y personalidad jurídica propios, que tiene por objeto la administración de los Ferrocarriles Nacionales. Fue creado por la Ley del 11 de diciembre de 1948 (publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 30 de diciembre de 1948); reformada por Decreto del 20 de enero de 1960

<sup>3</sup> En los términos del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la comunicación vía satélite y los Ferrocarriles son áreas prioritarias y que el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia. El Estado para el eficaz manejo de las áreas prioritarias podrá participar por sí o con los sectores social y privado.

<sup>4</sup> El artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; y electricidad son áreas estratégicas. El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de estas áreas a su cargo.

(publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 27 de enero de 1960); adicionada por Decreto de 29 de diciembre de 1965 (publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 1966).<sup>5</sup>

La administración del organismo estaba a cargo de un consejo de administración y de un director general. El Consejo de Administración estaba integrado por representantes de las siguientes dependencias, entidad e instituciones: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos; Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana, Comité Nacional de Vigilancia del mismo sindicato. El Secretario de Comunicaciones y Transportes, por acuerdo presidencial del 12 de enero de 1977, actúa como presidente del Consejo. Ferrocarriles Nacionales de México forma parte del sector transporte cuya cabeza es la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.<sup>6</sup>

La organización era de carácter vertical con relativa poca comunicación a nivel horizontal. La estructura orgánica era eminentemente centralizada. Siguió la creación de cinco grandes regiones Ferrocarrileras: Pacífico, Noreste, Centro y Sureste. La operación técnica del sistema ferroviario nacional prácticamente

<sup>5</sup> Beatriz Urias, Jaime de Palacio y Andrés Caso L. (Comp.), op. cit., p. 234.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 235.

se encuentra desconcentrada a causa de la distribución geográfica que supone la estructura por divisiones.<sup>7</sup>

### **3.2. Transporte Ferroviario.**

Por sus características propias, el transporte ferroviario es el más adecuado para el movimiento masivo y a bajo costo de bienes de gran peso y volumen. Asimismo, este medio de comunicación es de gran importancia en el proceso productivo, ya que constituye un factor de apoyo a la integración regional. Este tipo de transporte fue el principal medio para enlazar a regiones productivas en el interior del país, por lo menos en cinco décadas, sin embargo, en las últimas dos el avance en la longitud de la vías ha sido muy lento.

Los usuarios prefieren el autotransporte, debido a diferentes razones: la falta de recursos en la empresa encargada del sistema Ferroviario Mexicano, la rígida estructura en sus tarifas, la escasez de máquinas y equipo de arrastre, han provocado que el servicio brindado sea poco eficiente.

La recuperación de la importancia de los Ferrocarriles se debe a que en los EUA hoy se mueve más tráfico de lo que se maneja durante la Segunda Guerra Mundial con menos kilómetros de vía, menos empleados y cuotas promedio más baratas que entonces. El crecimiento de los Ferrocarriles en la participación de la carga en los últimos años y las expectativas de utilización

---

<sup>7</sup> Extensión geográfica donde se localiza la vía.

que éstas generan, nos revelan que la capacidad instalada que poseen las vías de los Ferrocarriles tienen una enorme potencialidad.

Esto se puede apreciar más detalladamente si se considera que en los EUA el Ferrocarril transporta el 59.5% de los 2 billones 778 mil millones de toneladas métricas por kilómetro que anualmente circulan en la red ferroviaria y carretera.

De igual manera, se puede observar lo estratégico que son los Ferrocarriles en Canadá, pues su participación en la transportación de mercancías asciende a 86% de los 306 mil millones de toneladas métricas por kilómetro que transitan en su red de transporte terrestre.

Frente a la recuperación exitosa de los Ferrocarriles de América del Norte en los últimos años, contrasta la problemática de la actual Red de los Ferrocarriles Nacionales de México, pues el porcentaje de participación del tráfico de carga es pequeña, ya que se traslada únicamente el 21% de los 157 mil millones de toneladas-kilómetro transportadas.<sup>8</sup>

### **3.3. Infraestructura Ferroviaria Mexicana.**

La red ferroviaria en México se compone de 26,330 kilómetros de vía, de los cuales 20,310 son de vía principal, 4,480 son patios y laderos y 1,540

<sup>8</sup> Reyes Retana Lorenzo, Mexican Railway Engineering in the NAFTA era, México, oct. 6 1994, mimeo p. 5-6.

kilómetros son vías particulares. De la vía principal un tramo de 8,200 kilómetros tiene especificaciones modernas, es decir, está en condiciones adecuadas para soportar el tráfico de los trenes comerciales actuales, con carros de alta capacidad, ya que está armado con rieles soldados continuos de alto calibre, apoyados sobre durmientes de concreto. Otros 6,900 kilómetros de la red tienen especificaciones tradicionales, con rieles 100 lb/yd o más y, finalmente 5,110 kilómetros son ramales armados con rieles de bajo calibre, emplanchuelados y clavados en durmientes de madera.

De acuerdo con la densidad del tráfico, se considera que 11,200 kilómetros constituyen la Red Básica Prioritaria, por donde se mueve un volumen de carga que produce aproximadamente el 85% de los ingresos. El tramo de 8,200 kilómetros de vía moderna está incluido en esta Red. En todo el sistema Ferroviario Mexicano se tienen cerca de 10,800 puentes, con una longitud conjunta total de 195 kilómetros, y aproximadamente 24,500 alcantarillas<sup>9</sup>, que suman 67 kilómetros.

En cuanto a infraestructura de telecomunicaciones, Ferrocarriles cubre aproximadamente 14,300 kilómetros de líneas férreas con un sistema de microondas. Para enlazar a las regiones no cubiertas por dicho sistema, cuenta con una red de 17 estaciones terrenas satelitales, y próximamente incorporará a su servicio 38 enlaces de fibra óptica para larga distancia, que le permitirán aumentar su capacidad y calidad de servicio.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Acueductos subterráneos, o surnidero, fabricado para recoger las aguas flovedizas o inundadas y darles paso.

<sup>10</sup> Reyes Retana Lorenzo, La Infraestructura de los Ferrocarriles Mexicanos frente al TLC. III encuentro de Investigadores del Ferrocarril, Puebla, Pue., México, 26 de noviembre de 1994 p. 1-2.

En el caso específico de infraestructura no es incrementando la red férrea<sup>11</sup> como se podrá ser más competitivo sino que para satisfacer los requerimientos presentes y futuros el tendido actual es el adecuado y suficiente porque cuenta con los entaces para el movimiento de mercancías a nivel internacional.

### 3.3.1. Situación actual de la Infraestructura.

Como consecuencia de la falta de recursos para la adecuada rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura de vía a lo largo de varias décadas, no se ha podido alcanzar una situación normal de intervenciones cíclicas de conservación.

Todas las vías que forman la Red Básica Prioritaria requieren de capacidad estructural suficiente para soportar las cargas máximas actuales. Para lograr esto, es necesario rehabilitar con riel nuevo de alto calibre 3,200 km. de dicha red que todavía carecen de especificaciones de vía moderna. Adicionalmente, se requiere reforzar o reconstruir en toda la red 3,060 estructuras de baja capacidad. Por otro lado, existen 18 tramos de la Red Básica Prioritaria que conservan trazos sinuosos y fuertes pendientes, que

<sup>11</sup> Con la aparición de otros medios de transporte -marítimo, aéreo y el autotransporte- el Ferrocarril ha tendido a disminuir su infraestructura en los últimos años. Estados Unidos, que en 1938 su red ferroviaria alcanzaba 400 mil kilómetros, actualmente sólo tiene 213 mil kilómetros. En Gran Bretaña, de principios de siglo a la fecha, su red férrea decreció de 37 mil a 16 mil kilómetros, lo que representa una reducción de 55 por ciento. En Alemania de 1910 a la fecha el decremento correspondiente fue de 34 por ciento. Y en Francia disminuyó de 20 mil 800 kilómetros a 34 mil 400 kilómetros; en España pasó de 14 mil 700 a 12 mil 600 kilómetros. "Subutiliza México las vías ferroviarias: Reyes Retana". México, El Financiero, 16 de junio de 1995. p. 19.

limitan las condiciones de seguridad, el tamaño y la velocidad de los trenes, que ocasionan elevados costos de mantenimiento.

Debido a los graves problemas de inseguridad, retrasos y baja productividad, la infraestructura del país se encuentra subutilizada, ya que en los principales Ferrocarriles estadounidenses el promedio de toneladas transportadas por cada longitud de vía es 3.3 veces más que en México. En 1992, Estados Unidos movió por Ferrocarril aproximadamente 59% de la carga terrestre, Canadá 86% y México solamente 21%. No obstante, los Ferrocarriles Nacionales en su Red Básica Prioritaria (11 mil 200 kilómetros), tienen la capacidad de transportar proporcionalmente los mismos volúmenes.<sup>12</sup>

Además Ferrocarriles Nacionales de México registra pasivos ambientales cercanos a 100 millones de pesos según informes preliminares de la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente. Entre las principales fallas ambientales detectadas en la infraestructura auditada destacan problemas de aguas residuales, generación de residuos peligrosos, emisiones a la atmósfera producto de la carencia de métodos de manejo en combustible y mantenimiento en los siguientes lugares: Nogales, Saltillo, Mexicali, Puebla, Apizaco, Campeche, Colima, Guadalajara, Irapuato, Jalapa, Chihuahua, Torreón, Mérida, Yucatán, Oaxaca, Coahuila, Ciudad de México, La Junta, Benjamín Hill, Empalme y Durango. Debido a las condiciones de deterioro en que opera el sistema de transporte Ferroviario Mexicano cada día se

---

<sup>12</sup> *Ibidem.*

desperdician unos seis mil litros de diesel, equivalente al 3 por ciento del consumo de energético (200 mil litros).<sup>13</sup>

Nuestro país carece de centros de acopio o distribución de mercancía y los que hay son insuficientes en su capacidad de almacenaje, además de que se encuentran mal localizados. Y hay déficit de espacios para la construcción de nuevos centros de macroabasto que puedan cubrir las funciones de almacenaje, viabilidad, ecología, seguridad, alimentación, hospedaje, banca, centros de negocios, áreas verdes, talleres de mantenimiento, estacionamiento de compradores y de autotransporte de carga.

Debido a la magnitud de estos rezagos y de la conservación diferida de vías troncales y patios, su corrección no es posible a corto plazo sin afectar seriamente la operación. El período que se considera razonable, con un rango aceptable de inversiones es de diez años.

### **3.4. Problemática Operativa.**

Otro factor importante que influye en la reducida participación del Ferrocarril en el mercado de transporte terrestre de carga ha sido la baja calidad del servicio proporcionado durante la última década.

Las manifestaciones más evidentes de dicha situación son:

- excesivos tiempos de traslado

---

<sup>13</sup> "Llegan a 100 mdd los pasivos ecológicos de Ferrocarriles". México, El Financiero, 10 de octubre de 1995. p.13.



- incumplimiento de itinerarios
- inseguridad de las mercancías transportadas
- poco control de la localización de carros
- mala atención a clientes
- elevada incidencia de accidentes
- etc.<sup>14</sup>

Lo anterior debido a que en los últimos 40 años la paraestatal ha registrado números rojos.

De acuerdo a un documento que sirvió de diagnóstico para que el gobierno federal dejara de considerar a Ferrocarriles como área estratégica del Estado, se señala que el costo de la operación es 1.25 veces respecto a los ingresos de carga y 5.88 veces a la de pasajeros, mientras 50 por ciento de esos costos se encausa en el pago de sueldos y salarios de casi 50 mil trabajadores. Todo ello ha provocado una disminución en la demanda, ya que durante 1994 sólo movilizó 52 millones de toneladas, muy por abajo de la transportación récord de 1984 de 63 millones de toneladas. Y en 1995 no hubo un aumento significativo. La disponibilidad de las locomotoras descendió 73 por ciento y el de los carros está 92 por ciento por abajo, amén de que el 75 por

---

<sup>14</sup> Los patios de Ferrocarriles representan un serio "cuello de botella" para las importaciones y exportaciones con Estados Unidos por la creciente demanda de carga de los últimos meses, aunada al reducido espacio de los patios fiscales y los trámites obligatorios ante la aduana ya que en muchos casos ocasiona gastos extra por demoras. La falta de espacio provoca muchas de las veces que los furgones con carga para la importación que ya han sido documentados, supervisados por aduana y listos para ser despachados, estos retornen a los patios de los Ferrocarriles en Laredo, Texas por el pésimo control y localización de unidades que tiene la empresa.

ciento del tiempo la mercancía permanecía en patios de las 12 áreas en que se divide la empresa no hay una que no registre rezagos y problemas.<sup>15</sup>

El transporte Ferroviario Mexicano está rezagado en relación al desarrollo tecnológico de países industrializados y con respecto al crecimiento nacional, no crece y va cediendo carga industrial al autotransporte; por ello, ha dejado sin conexión ferroviaria a importantes zonas de la nación.

Mientras el país se prepara afanosamente para ingresar al siglo XXI y se liga al ámbito de naciones industrializadas por medio del TLC, el transporte ferroviario se encuentran con un desarrollo tecnológico similar al de su contraparte estadounidense durante la década de los cincuenta con una red de cobertura nacional no muy diferente a la alcanzada en esa época. Las posibilidades de desarrollo ferroviario se han visto afectadas por la competencia con otros modos de transporte, en especial el carretero y el que se realiza por barcas, que mueve grandes volúmenes de minerales y granos a través de litorales y ríos. Obviamente, las causas de estos problemas son diversos, pero en general obedecen a un rezago generalizado en las prácticas de trabajo, particularmente en las áreas de Transportes, Infraestructura y Fuerza Motriz, por lo que está muy lejos de tener la infraestructura y movilización de carga que sus contrapartes en el Tratado de Libre Comercio.

<sup>15</sup> El análisis señala que la caída de ingresos se debió principalmente a la reducción de tarifas que se vieron sometidas al pacto, mismas que ya de por sí arrastraban un rezago histórico. La falta de ingresos provocó un círculo vicioso: la reducción de presupuesto en la operación, inversión y mantenimiento, y en el tramo Ajuno-Calzonzin, que se requería para rehabilitar la línea de Lázaro Cárdenas a la ciudad de México, tardó diez años en llevarse a cabo; y la doble vía electrificada México-Querétaro lleva más de 20 años en construcción y que en el año de 1995 se puso en operación. Por si fuera poco se han dado subsidios "poco transparentes y cruzados", y retrasos en infraestructura de comercialización, aunado a que ha tenido que soportar un alto número de jubilados, más de 50 mil.

### **3.5. Ferrocarriles Nacionales de México frente al TLC.**

Como consecuencia del incremento de la competencia internacional, se pronostica que en el futuro el mundo estará dividido en tres bloques comerciales:

1. Europa ampliada, incluidos los países exsocialistas;
2. Japón y varios países asiáticos, incluida China y,
3. el conjunto de los países americanos.

Ante la creciente influencia de estos bloques, para participar más efectivamente en el mercado mundial, Estados Unidos, Canadá y México pusieron en vigor, el primer día de 1994 el Tratado de Libre Comercio (TLC).

Con el TLC se crea la zona de libre comercio más grande del mundo, comprendiendo más de 360 millones de consumidores potenciales, con un Producto Regional Bruto combinado de alrededor de 6 billones de dólares al año. Con lo que se conforma la zona de libre comercio más grande del mundo.

A continuación se sintetiza el proceso de liberación del mercado comercial norteamericano, el cual tendrá fuertes repercusiones sobre el sistema de transporte de la región. Bajo el rubro de transporte terrestre se realizaron las negociaciones para los diversos servicios de transporte, incluyendo los servicios portuarios. El Tratado establece un calendario para la remoción de barreras a la prestación de servicios de transporte terrestre en México, Canadá y Estados Unidos, y para el establecimiento de normas técnicas y de seguridad compatibles sobre transporte terrestre. El TLC prevé un aumento gradual de la

competencia en el servicio transfronterizo a fin de proporcionar igualdad de oportunidad en el mercado de transporte terrestre de América del Norte. Las disposiciones acordadas tienen el objetivo de garantizar que las industrias de transporte terrestre y los puertos marítimos de los tres países alcancen mayor competitividad, sin quedar en desventaja durante el período de transición hacia el libre comercio.<sup>16</sup> Finalmente, quedaron establecidos los siguientes acuerdos para los diferentes modos de transporte:

a) Servicios de autotransporte.

- La apertura será en un período de transición de 10 años.
- Se harán compatibles las normas técnicas de seguridad.
- A los tres años de entrar en vigor el Tratado, EUA permitirá la entrada de camiones Mexicanos a sus estados fronterizos, y 49 por ciento de inversión extranjera en empresas de autobuses y de transportes de carga internacional. México otorgará derechos similares a sus contrapartes.
- Al sexto año, los territorios de los tres países quedarán totalmente abiertos al cruce transfronterizo de transporte terrestre.
- Al séptimo año, el porcentaje de inversión extranjera permitida se incrementará: en EUA a 100 por ciento y en México a 51 por ciento. Sólo al décimo año, México permitirá una participación de 100 por ciento.

b) Servicios de Ferrocarril.

De acuerdo a lo dispuesto en el TLC y de manera congruente con las reservas de México en este sector:

<sup>16</sup> SECOFI. El Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y los Estados Unidos, México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, septiembre, 1992.

• Los Ferrocarriles de Estados Unidos y Canadá podrán continuar comercializando libremente sus servicios en México.

• Podrán operar trenes unitarios.

• Construir y tener en propiedad terminales y financiar infraestructura ferroviaria.

• México continuará gozando de acceso completo a los sistemas ferroviarios Estadounidenses y Canadienses.

• El TLC no afectará los requisitos migratorios establecidos sobre la sustitución de tripulaciones en la frontera o cerca de ella.

c) Servicios portuarios

• El TLC contiene disposiciones que liberalizan actividades portuarias relacionadas con el transporte marítimo.

• A partir de la entrada en vigor del Tratado, México permitirá el 100 por ciento de inversión Canadiense y Estadounidense en instalaciones de servicios portuarios, tales como grúas muelles, terminales y estiba, para empresas que manejan su propia carga.

• Cuando las empresas manejen carga de terceros, podrá haber 100 por ciento de inversión canadiense y estadounidense, únicamente con previa autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

• Canadá y Estados Unidos seguirán permitiendo la inversión Mexicana irrestricta en esas actividades.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> "El TLC y el Mercado de Transporte de América del Norte". México, El Financiero, 8 de junio de 1994, p. 20A.

Dichos mercados internacionales están dominados, cada día más, por grandes empresas que realizan su actividad comercial a través de estructuras multidivisionales, distribuidas en diferentes países, que aprovechan las ventajas comparativas de cada uno de ellos. Consecuentemente, el buen funcionamiento de sus medios de transporte constituye un elemento decisivo en la competitividad de los productos. Para participar en este esquema, es determinante contar con vías de comunicación que permitan acceder a las materias primas y distribuir productos intermedios y terminados en forma económica.

En 1993 FNM transportó 50 millones de toneladas, que representó el 12 por ciento del total movilizad o en el mercado del Transporte Terrestre Mexicano. En el total de toneladas kilómetro la participación de los Ferrocarriles fue del 20 por ciento.

En los EUA, el Ferrocarril transporta el 59.5 por ciento de los 2 billones 778 mil millones de toneladas métricas por kilómetro que anualmente circulan en la red ferroviaria y carretera.

En Canadá, la participación del Ferrocarril en su red de transporte terrestre asciende a 86 por ciento de los 306 mil millones de toneladas métricas por kilómetro que transitan.

La reducida participación del Ferrocarril en el movimiento de carga en México se debe, además de los problemas operativos ya mencionados, a que se

privilegió el uso del autotransporte, a lo cual se sumó una vertiginosa construcción de carreteras.<sup>18</sup>

En las vías férreas, además de contribuir a la reducción del congestionamiento y la peligrosidad en las carreteras, se puede manejar mucho más volumen por unidad de carga, con un consumo de combustible cuatro veces inferior al del autotransporte, con menores costos de mantenimiento y con bajos niveles de contaminación.

### 3.5.1. Implicaciones del TLC.

Aún antes de la firma del Tratado, en 1993, México incremento sus actividades comerciales con EUA y Canadá en 15 y 55 por ciento respectivamente. Esto representó una variación positiva para el flete ferroviario internacional del 25 por ciento en los últimos dos años:

Con el propósito de aprovechar el incremento de las actividades comerciales, los Ferrocarriles de los tres países han estrechado relaciones desde algunos años, mediante la celebración de convenios que abarcan diversos aspectos de interés común, que adquieren mayor relevancia dentro del TLC.

De estos convenios sobresalen los que se refieren a:

---

<sup>18</sup> El 15 de febrero de 1989, al inicio de la administración de Salinas de Gortari, los sectores público, privado y social suscribieron un acuerdo para llevar a cabo el desarrollo de un programa unificado de construcción y explotación de carreteras y puentes de altas especificaciones, del cual se derivó el Programa Nacional de Autopistas, cuya meta consistió en construir y poner en operación durante el sexenio, cuatro mil kilómetros de modernas vialidades.

- tarifas integradas para el transporte de ciertos productos.
- Cobros de las cuotas por renta de equipo extranjero;
- facilidades en puntos fronterizos conectantes e intercambio de formación sobre mercados, oportunidades comerciales y sistemas de operación; y
- procedimientos aduanales e intercambio de equipo rodante.

Este conjunto de acuerdos y la homogeneidad técnica de sus instalaciones y equipos, hacen de los Ferrocarriles uno de los hilos conductores principales del enlace entre los tres países.

La consolidación del bloque comercial de Norteamérica permite a los Ferrocarriles recuperar su importancia, principalmente por sus ventajas comparativas para el manejo expedito y masivo de mercancías a lo largo de grandes distancias. Dentro del espacio del TLC hay que satisfacer la necesidad de trasladar bienes por los 21,750 millones de kilómetros cuadrados del territorio conjunto de los países miembros.

### **3.6. Las Opciones para Reestructurar los Ferrocarriles.**

Desde el punto de vista histórico, los Ferrocarriles en todo el mundo se desarrollaron como organizaciones monolíticas, controlando sus propias instalaciones, realizando todas las funciones de explotación y de administración, y determinando unilateralmente qué servicios prestar a un mercado a menudo cautivo. Esa evolución reflejaba fielmente las condiciones



de la época. En el siglo XIX, los Ferrocarriles representaron la vanguardia de la tecnología, dependían sólo de sí mismos para satisfacer la mayor parte de sus necesidades. Además, como era la forma predominante de transporte terrestre, los Ferrocarriles desde sus comienzos podían determinar los productos que ofrecerían (sin tomar en cuenta las preferencias de los clientes) y los precios que cobrarían (sin preocuparse por sus costos), los que estaban sujetos solamente a cualquier competencia intramodal existente. Al reconocerse esta situación de monopolio surgieron estructuras reglamentarias para controlarla y, en muchos países, la ilusión de monopolio persistió mucho tiempo después de la aparición de modalidades competidoras en el mercado del transporte. En las economías socialistas, la adopción de la planificación centralizada fortaleció al Ferrocarril como organización unitaria.

A través de todas las economías y culturas los Ferrocarriles se consolidaron bajo las siguientes razones:

1. Generalmente el Ferrocarril constituye una de las instituciones más antiguas de la nación y sus años de historia le han otorgado reconocidos roles -como la "obligación de servicio público"-.

2. A menudo el Ferrocarril cuenta con la mayor planta de personal sindicalizada y unificada de la nación, lo cual le da a sus líderes un enorme peso político que se utiliza para proteger la dimensión de la planta, aún y cuando el trabajo productivo a realizar sea escaso.

3. Con el correr de los años, varias clases de pasajeros (típicamente suburbanos y los interurbanos de tercera clase) y cargadores (con frecuencia de intereses agrícolas y de las principales empresas mineras o industriales

del gobierno) han persuadido a las autoridades regulatorias gubernamentales para que modificaran la estructura ferroviaria a su favor.

4. La gente en general puede creer que un Ferrocarril es "necesario", independientemente de si está económicamente justificado, ya sea porque considera que el servicio ferroviario es un "derecho" básico (como la educación o la salud), o que la presencia de un Ferrocarril constituye uno de los símbolos de "status" de nacionalidad.

En muchos casos, el único organismo que favorece el cambio es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ya que reduce los gastos en donde sea posible, lo cual, desafortunadamente trae como consecuencia la bien conocida espiral descendente del mantenimiento diferido y presupuestos de capital reducidos.<sup>19</sup>

Una vez que sea establecido como objetivo principal el operar el Ferrocarril como una empresa comercial, se deben identificar aquellos aspectos de la política nacional de transporte que se apliquen al Ferrocarril, y sobre este tema, trazar los problemas cruciales que sea necesario resolver para alcanzar el objetivo. Este proceso producirá un impacto tanto en el objetivo como en los servicios, probablemente dando una nueva forma a ambos, pero conducirá a una comprensión mucho más clara y más realista de los deberes y obligaciones que cada parte -Gobierno y Ferrocarril- finalmente deben asumir.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> L. W. Huff, L. S. Thompson, Técnicas para la reestructuración ferroviaria, United States of America, Boletín no. 322 de la A.C.P.F. junio-agoosto de 1991, p. 91-92.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p.101

Los Ferrocarriles están cada vez más capacitados para recurrir a una gran cantidad de organizaciones de servicios y proveedores externos, y para llevar a cabo funciones relacionadas con la Infraestructura, el mantenimiento, la administración e incluso la explotación según lo determinen las consideraciones económicas. Además al existir otras modalidades de transporte bien desarrolladas y competitivas, los Ferrocarriles ya no pueden desestimar las preferencias de los clientes al establecer los servicios, ni pueden tampoco ponerles precios a los servicios sin tener en cuenta sus costos. Finalmente, se disipa la extrema centralización de todas las decisiones económicas que caracterizaban en el pasado a los Estados Socialistas (y sus Ferrocarriles).

En muchos países, la falta de correspondencia entre lo que ofrecen los Ferrocarriles y lo que los clientes quieren ha causado una ineficiencia económica pronunciada y graves tensiones financieras para los Ferrocarriles y sus propietarios estatales. En gran parte del mundo, las pérdidas de los Ferrocarriles en cuanto a su participación en el mercado, los déficits potenciales y la proliferación de las demandas de financiamiento gubernamental se han traducido en enormes presiones sobre los gobiernos para que lleven a cabo una reestructuración fundamental de la propia entidad ferroviaria y de su relación con el estado.

### **3.6.1. Nueva Estructura Orgánica de los Ferrocarriles Mexicanos.**

Se aprobó la iniciativa del Ejecutivo Federal para modificar el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y como consecuencia el Congreso de la Unión aprobó la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, la cual establece el marco jurídico que define los alcances, mecanismos y normas conforme a las cuales los sectores social y privado podrán participar en la construcción, operación, explotación, mantenimiento y conservación de las vías férreas, así como en la prestación del servicio público de Transporte Ferroviario y sus servicios auxiliares.

Se creó el comité de reestructuración del Sistema Ferroviario Mexicano, el cual definirá la estrategia a seguir sobre aspectos generales y específicos en las diferentes fases del proceso de reestructuración, que lleve a cabo la Secretaría en los términos de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario y demás disposiciones aplicables. El comité estará integrado por el Subsecretario de Transporte quien lo presidirá; el Director General de Ferrocarriles Nacionales de México, el Oficial Mayor, el Coordinador de Asesores del Secretario, el Coordinador General de la Unidad de Apoyo al Cambio Estructural, quien a su vez fungirá como Secretario Técnico; el Subdirector General de Planeación y Reestructuración de Ferrocarriles Nacionales de México, y el Director General de Tarifas, Transporte Ferroviario y Multimodal.<sup>21</sup>

---

21. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de noviembre de 1988.

Se aprobó el esquema de reestructuración del Sistema Ferroviario<sup>22</sup>, consistente en la segmentación regional del sistema Ferroviario Mexicano para la conformación de tres vías troncales: **pacífico-norte; noreste y sureste**, así como de una **terminal de servicios de intercomunicación y maniobras en el Valle de México**, que se conforman de acuerdo al siguiente cuadro:

CUADRO NO. 5				
FERROCARRILES	DIVISIONES QUE INTEGRAN A CADA FERROCARRIL			KMS. DE VÍA
Ferrocarril Noreste	Puebla	México	Cárdenas	3,960
	Pacífico	San Luis	Monclova	
	Querétaro	Golfo	Monterrey	
Ferrocarril Pacífico-Norte	Centro	Juárez	Sonora	6,200
	Torreón	Guadalajara	B. California	
	Sub. Dgo.	Sinaloa		
Ferrocarril Sureste	Subd. Oax.	VCI	Mérida	2,200
	Jalapa	PA	Tenosique	
	Mexicano	NT		
Terminal de Servicios de Intercomunicación y Maniobras en el Valle de México	Zona Conurbada D.F.			977.14

<sup>22</sup> 18 de julio de 1988.

Corredor Ojinaga Topolobampo <sup>23</sup> y Líneas Cortas	Ferrocarriles locales, Ramales integrados a los grandes Ferrocarriles y Ramales Independientes.	7,950
Fuente: FNM Resumen comparativo de las principales divisiones de los Ferrocarriles en operación, México; Gerencia de Vía y Estructuras, Depto. Maquinaria de Vía, 1995.		

En el documento *Apertura a la Inversión en el Sistema Ferroviario Mexicano*, la SCT y FNM detallan brevemente las oportunidades de negocio de cada una de las empresas a desincorporar. De acuerdo con este documento oficial las ventajas de las compañías son las siguientes:

**Ferrocarril del Noroeste.** Con sede en Monterrey. Cuenta con una longitud de 3,960 kilómetros, y tiene como principales rutas las de Queretaro-Nuevo Laredo, Monterrey-Matamoros, Aguascalientes-Tampico, México-Veracruz (vía Jalapa), México-Lázaro Cárdenas y Acámbaro-Escobedo.

Abarca diversas terminales multimodales en ciudades como Monterrey y Ramos Arizpe y conecta con la terminal automotriz de esta última ciudad. Incluye también conexiones con los puertos de Veracruz, Tampico y Lázaro Cárdenas. Veracruz opera aproximadamente el 25 por ciento del volumen total de carga.

<sup>23</sup> Mejor conocido como Ferrocarril Chihuahua-Pacífico y con el cual se inicia el proceso de concesionamiento. Esta línea férrea que ha sido poco tomada en cuenta, porque a menudo se le ha concebido como un proyecto aislado y porque la carencia de una política industrial integral ha impedido su utilización plena y adecuada.

Sin embargo, la ruta mencionada tiene una importancia estratégica evidente: comunica con el Océano Pacífico a importantes zonas, no sólo de México sino también de Estados Unidos.

No puede pasarse por alto la importancia que reviste el conservar el control - si no por medio de la propiedad, de alguna u otra forma, lo que se plantea como un beneficio para el país también podría ser un peligro; sin el adecuado control, "un corredor" bajo dominio extranjero a través del territorio nacional puede ser motivo de amenazas a la soberanía, como ha ocurrido con el Canal de Panamá y como sucedió, en tiempos pasados, con el control por parte del gobierno zarista ruso, del tramo transiberiano que pasaba por territorio chino. *La Jornada*, 2 de junio de 1988, p.2.

Está comunicado mediante Ferrocarril y carretera con la zona de actividad comercial e industrial más importante del país: el Valle de México. Por su parte, Lázaro Cárdenas tiene gran capacidad industrial y se localiza en una zona de importantes plantas siderúrgicas, petroquímicas y de fertilizantes. Dispone de instalaciones especializadas de alta capacidad para manejo de contenedores, incluso refrigerados, y de graneles agrícolas.

**Ferrocarril Pacífico-Norte.** Con sede en Guadalajara. Tiene una extensión de 6,200 kilómetros. Sus principales rutas son: Querétaro-Guadalajara-Manzanillo, Benjamín Hill-Mexicali, Irapuato-Cd Juárez, Guadalajara-Nogales, Tampico-Monterrey-Torreón y Saltillo-Piedras Negras. Enlaza diversas terminales multimodales en Saltillo, Ramos Arizpe, Guadalajara, Aguascalientes y Querétaro, y llega a las terminales automotrices de Hermosillo, Ramos Arizpe, La Encantada y Silao. También conecta a los puertos de Tampico y Manzanillo, recientemente concesionados a inversionistas privados. Tampico opera grandes volúmenes en granel agrícola y mineral. Cuenta con equipo especializado para el manejo de contenedores. Está comunicado con centros industriales y agrícolas del noreste y centro del país, así como con el puerto de Manzanillo en el Pacífico, lo que abre oportunidades al comercio internacional, principalmente con Norteamérica y los países de la Cuenca del Pacífico.

El Ferrocarril del Pacífico-Norte brinda grandes oportunidades de negocio por ser un importante acceso a los estados norteamericanos de California,

Arizona, Nuevo México y Texas, que son generadores de un considerable flujo comercial con México.

**Ferrocarril del Sureste.** Con sede en Veracruz. Tiene una longitud total de 2,200 kilómetros e incluye los corredores México-Veracruz, Córdoba-Medias Aguas, Veracruz-Tierra Blanca, Coatzacoalcos-Salina Cruz, Coatzacoalcos-Mérida, Apizaco-Puebla y Tehuacán-Esperanza. Se integra al resto del sistema ferroviario en la Terminal del Valle de México, conectando con las empresas ferroviarias del Noreste y del Pacífico Norte, así como con varias líneas cortas.

Une la ciudad de México con el puerto de Veracruz, cuenta con el corredor del Istmo de Tehuantepec<sup>24</sup>; moviliza carga entre el Pacífico y el golfo de México; y conecta con la terminal automotriz de Puebla, la zona agrícola de Tehuacán y las zonas petroquímicas de Tabasco y Veracruz. En Coatzacoalcos mantiene comunicación con la península de Yucatán, la costa Este de Estados Unidos y los países de Sudamérica, regiones que manejan carga en general, manufactura y terminales para el manejo de fluidos.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Se le conoce mejor con el nombre de el Ferrocarril transistmico y formerá parte del Ferrocarril del sureste. Concesionar el Ferrocarril y los servicios portuarios de contenedores en el istmo de Tehuantepec para unir a Salina Cruz con Coatzacoalcos es un asunto político muy importante, esto en el sentido de que el Ferrocarril transistmico de 310 kilómetros podría ser más importante para la seguridad (del país) que la concesión México-Ciudad Juárez que conecta con Norteamérica; en el sentido de que se puede presentar una situación similar a la del Canal de Panamá, es decir, que fuera estratégico a nivel mundial. El Canal de Panamá ya resulta en cierta medida obsoleto e insuficiente para el manejo de contenedores, el retraso del movimiento en las embarcaciones a través del canal es difícil y esto abre excelentes oportunidades para abrir una vía interoceánica, a través de una vía férrea y carretera, que unira a los puertos de Salina Cruz y Coatzacoalcos para integrar a la cuenca del pacífico con la del Atlántico, unirá a Europa, Japón y Australia con el Medio Oriente, así como el Sureste Asiático para el transporte de mercancía hacia aquellas regiones.

<sup>25</sup> "A cueritagos las bases para desincorporar FNM". México, El Financiero, 6 de diciembre de 1995, p. 17.



Conecta con Salina Cruz en la Costa Pacífico a través del corredor del Istmo de Tehuantepec, cuya ubicación estratégica convierte a la región en una zona natural de desarrollo, en la que se realizarán proyectos de infraestructura y proyectos de inversión productivos, con el objeto de aprovechar su potencial económico y de generación de empleo.

**Terminal de servicios de intercomunicación y maniobras en el valle de México** a la cual convergerán las tres rutas de Ferrocarril y algunas short lines<sup>26</sup>, podrá cobrar por el paso de los trenes y podrá estar conformada por una empresa en la que el resto de los concesionarios, usuarios y proveedores participen por medio de acciones.<sup>27</sup>

La Terminal del Valle de México constituye una empresa separada, dedicada a brindar servicios de intercomunicación y maniobras en la zona metropolitana de la Ciudad de México. Sus principales actividades son:

- Mantener la vía y el control del tráfico dentro de sus límites.
- Realizar operaciones de intercambio entre Ferrocarriles.
- Proveer clasificación de carros y suministrar servicios de distribución dentro de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México hacia los distintos Ferrocarriles.
- Proveer acceso neutral a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

<sup>26</sup> Pequeñas rutas para el movimiento de carga, V. gr. como en el caso de la minería, desde los centros de producción a los entronques con las vías principales o entre factorías.

<sup>27</sup> "Se dividirá Ferronales para su privatización". México, El Financiero, 29 de junio de 1996, p. 46.

### Líneas Cortas

El Sistema Ferroviario Mexicano incluye, además de las tres concesiones troncales, aproximadamente 7,950 kilómetros de vía considerada como "líneas cortas". El tráfico remitido asciende a 6.6 millones de toneladas (12% del total del sistema) y el tráfico recibido es de 8.5 millones de toneladas (16%). De acuerdo a sus propias características, estas líneas se clasifican como sigue:

CUADRO NO. 6		
CARACTERÍSTICAS DE LAS LÍNEAS CORTAS		
LÍNEA CORTA	DEFINICIÓN	CARACTERÍSTICAS
Ferrocarriles locales	Líneas de cobertura local	Con potencial de incrementar tráfico e ingresos
Ramales integrados a los grandes Ferrocarriles	Grupo de líneas cortas factibles de ser integradas a cualquier línea troncal	Operan con alto volumen de tráfico en longitudes reducidas
Ramales Independientes	Líneas que operan independientemente de las líneas troncales	Muestran rentabilidades económicas independientes del sistema integral

Fuente: FNM Apertura a la Inversión en el Sistema Ferroviario Mexicano, México, Ferrocarriles Nacionales de México, noviembre de 1995.

Cada compañía descentralizada manejará de manera autónoma su propio sindicato, vías férreas, telecomunicaciones, fuerza tractiva y equipo de arrastre, principalmente.

De acuerdo a un estudio elaborado por Ferronales titulado "proyectos de Inversión para los Ferrocarriles Nacionales de México", establece que los Ferrocarriles a concesionar requieren inversiones por más de 2,000 millones de dólares para su reactivación.

El gobierno decidió desde hace un año concesionar a empresas privadas la Red Ferroviaria Mexicana. Para ello, dividió a la paraestatal en cuatro empresas correspondientes e tres rutas troncales y una terminal central. De las rutas ferroviarias a concesionar, la del Sureste es la que mayores recursos requiere, unos 800 millones de dólares, de los que la mitad deberán ser designados al Ferrocarril transísmico que conecta en 400 kilómetros los océanos Atlántico y Pacífico.

Le sigue el Ferrocarril del Pacífico-Norte, que requiere inversiones por 500 millones de dólares, para la ruta del Noreste las necesidades son menos apremiantes por el tráfico intenso de mercancías en los últimos años. Aquí las inversiones sumarían apenas 200 millones de dólares.

Mientras tanto para mejorar las operaciones de las terminal central del Valle de México, serían necesarias inversiones por 350 millones de dólares aproximadamente.

Los casi 8,000 kilómetros de líneas cortas requieren en tanto recursos por más de 350 millones de dólares.

**CAPÍTULO IV**

#### **4. ESTRATEGIAS, POLÍTICAS Y PLANEACIÓN DEL MODELO DE MODERNIZACIÓN.**

Nuestro país está empezando a enfrentar una etapa crítica definitiva. Se requerirá proporcionar más servicios en todos los órdenes y el desarrollo económico del país dependerá, en gran medida, de una adecuada infraestructura que comunique, en forma fluida y eficiente, los centros de consumo y permita la movilización de pasajeros, el abasto oportuno de insumos y la correcta distribución de productos y servicios, dentro y fuera del país. No se puede competir internacionalmente sin una infraestructura adecuada.

La erosión gradual del sistema de infraestructura ha reducido marcadamente las perspectivas de poder competir con éxito en los mercados internacionales, sobre todo con un Tratado de Libre Comercio. Por lo mismo, la inversión en infraestructura debe aumentarse considerablemente en los próximos años, ya que de otra manera, los resultados serían catastróficos. Las autoridades de nuestro país han tomado durante estos últimos años trascendentales decisiones en el manejo de la inversión pública, teniendo como objetivo incorporar mayor cantidad de recursos a la infraestructura, a través de la participación de la iniciativa privada. Hace sólo unos cuantos años, prácticamente la totalidad de la inversión en infraestructura se realizaba con recursos fiscales: hoy en día, sólo el 40 por ciento se efectúa de esa manera.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Sergio Jirich Ripstein, *Perspectivas en la Construcción de la Infraestructura de las Comunicaciones y el Transporte*, 1994, mimeo.

En los últimos años las naciones, independientemente del nivel de desarrollo económico, han atravesado la costosa experiencia de sistemas ferroviarios problemáticos, por lo que muchos de los gobiernos están iniciando un arduo pero esencial proceso para lograr una reforma y reestructuración seria, que de como resultado: la transformación de un problemático Ferrocarril estatal en una empresa independiente operada sobre principios comerciales (aún cuando el gobierno conserve su propiedad). Las crisis ferroviarias no se producen repentinamente ni por accidente las crisis ferroviarias ocurren porque a los Ferrocarriles no se les ha incentivado (proporcionado infraestructura suficiente), por el contrario se les ha forzado, a responder a los cambios de las economías a las que prestan sus servicios. En el contexto de apertura y de nuevas relaciones comerciales, derivadas de la celebración de los nuevos tratados comerciales, el transporte ferroviario debe ser hoy, más que nunca, foco de atención prioritaria.

En las décadas recientes, prácticamente todos los Ferrocarriles importantes del mundo se han sometido a procesos integrales de transformación para adaptarse a las actuales condiciones de competitividad de la economía mundial. El Ferrocarril Mexicano no es la excepción. A partir del reconocimiento de la problemática operativa descrita, desde 1992, FNM puso en marcha un Programa de Cambio Estructural,<sup>2</sup> orientado a modernizarse y a lograr las condiciones que le permitieran integrarse a la globalización económica.

---

<sup>2</sup> Reyes Retana Lorenzo, Mexican Railway Engineering... op.cit., p. 10.

El estancamiento al que llegó el Ferrocarril obedecía en gran medida a la rigidez que representaba el mantener la ejecución de un conjunto indiscriminado de actividades por administración directa. Esto, además de haber propiciado el crecimiento inmoderado de la plantilla de personal, con un bajo nivel de productividad, dificultó la aplicación de las técnicas de ingeniería ferroviarias modernas. Sobre tales consideraciones y con el propósito de recuperar el mercado natural de el importantísimo medio de transporte que es el Ferrocarril, FNM se planteó el siguiente como el objetivo general del Programa de cambio estructural.

#### **4.1. Programa de Cambio Estructural.**

El desarrollo tecnológico en materia ferroviaria, la escasez de energéticos y la mayor conciencia ecológica, están auspiciando el uso más generalizado de los Ferrocarriles en el mundo. El reto de FNM es modernizarse y reorganizarse integralmente, para poder hacer frente a las nuevas necesidades de transporte en donde sea rentable y competitivo, con autosuficiencia financiera, para asegurar su desarrollo autónomo y sostenido a largo plazo, así como para garantizar el cumplimiento de sus funciones estratégicas de apoyo al desarrollo económico del país y de apertura comercial hacia el exterior.

La modernización integral del sistema ferroviario tuvo importantes avances en la línea de los cambios estructurales que le marcó el Plan Nacional de Desarrollo. En el período de 1989 a 1994 FNM, realizó cambios substanciales

que mejoraron su posición financiera y el esquema operativo para su transformación en una empresa de carácter comercial. Así, las principales acciones estratégicas se centraron en la actualización normativa, administrativa, tecnológica, y en la promoción de inversión privada en las áreas permitidas por la Ley.<sup>3</sup>

El logro de todo cambio estructural de toda empresa pública implica voluntad política, recursos financieros, reformas legales y contractuales, distintas fuentes de financiamiento y nuevos mecanismos de participación. El Programa de Cambio Estructural 1992-1994 estableció una planeación que articuló los propósitos y las estrategias institucionales de saneamiento financiero, modernización y racionalización operativa de los Ferrocarriles.

Las estrategias que se realizaron en este programa fueron las siguientes:

- La modificación energética y progresiva del Contrato Colectivo de trabajo para incrementar la productividad interna.
- Se estimuló al Retiro Voluntario con el propósito de redimensionar la planta de personal, con los menores riesgos posibles de perturbaciones políticas.
- Se dió el fortalecimiento y transformación de las funciones comerciales de la empresa y la liberación de la política tarifaria.
- Se actualizó la tecnología de la operación.
- Se reformó la estructura orgánica y la modernización de los sistemas administrativos.

---

<sup>3</sup> Presidencia de la República, Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, México, 1994, p. 216.



- Se suprimió el **express** y servicios improductivos, así como el cierre de instalaciones innecesarias.

- Se impulsó a la participación privada en actividades ferroviarias que, por ley, no estuvieran reservadas al Estado de manera exclusiva.

Se determinaron las áreas de intervención de particulares:

- Construcción y operación de terminales privadas especializadas de carga, se adquirió equipo de arrastre especializado por parte de los usuarios y arrendadoras para su uso exclusivo, así como la comercialización, por particulares, de trenes unitarios.

- En talleres se da el Mantenimiento y reparación de equipo de tracción y de arrastre.

- Mantenimiento por contratistas de las vías de altas especificaciones.<sup>4</sup>

Con base en el Programa de cambio Estructural 1992-1994, FNM mejoró la calidad de los servicios de carga en apoyo a la competitividad de las actividades económicas y a los flujos comerciales con el exterior mediante adecuaciones a sus esquemas de comercialización y de tarifas, a través de una mayor eficiencia operativa.<sup>5</sup>

Parte importante del éxito del Programa de Cambio Estructural está relacionado con la modernización y reorganización administrativa que devino en un número de personal ocupado. El financiamiento del retiro voluntario se basa primordialmente en la venta de la propiedad inmobiliaria que los Ferrocarriles

<sup>4</sup> FNM. Programa de Cambio Estructural... op.cit., p. 2-3.

<sup>5</sup> Presidencia de la República, Informe de Ejecución... op.cit., p. 218.

no requieren para su operación, los cuales serán aportados a sendos fideicomisos establecidos en Nacional Financiera.

#### **4.2. Modernización del Contrato Colectivo de trabajo.**

El Contrato Colectivo de Trabajo, por la naturaleza de su articulado, obraba como limitante para el incremento de la productividad y el desarrollo en general de FNM. El 30 de septiembre de 1992, para su vigencia en el bienio del 1ro. de octubre de 1992 al 30 de septiembre de 1994, se acordó con la representación sindical trascendentes modificaciones en su clausurado, esenciales para lograr una mayor eficiencia y disciplina del personal:

- Se modificó el actual sistema disciplinario, especialmente en lo que se refiere al concepto de reinstalación forzosa, y ordenar el sistema de investigación administrativa.
- Se delimitaron los puestos, que por naturaleza de su función, deban ser desempeñados por personal de confianza seleccionado por la administración del Organismo.
- Se establecieron ascensos por capacidad y no exclusivamente por antigüedad, a efecto de propiciar el movimiento de personal calificado.
- Suprimir cláusulas económicas obsoletas y plantear nuevas formas de pago.

- Se facultó a la administración del Organismo para concesionar y contratar trabajos diversos a terceras personas.<sup>6</sup>
- Se incluyó en el Contrato Colectivo de Trabajo el convenio que faculta al Organismo a destinar el producto de la enajenación de bienes inmuebles de su propiedad, al financiamiento del Programa de Retiro Voluntario y Modernización de la empresa.

Lo anterior está permitiendo elevar la productividad del Organismo, así como iniciar diversos proyectos de cambio estructural de fondo y la instrumentación de distintos convenios que anteriormente hubieran sido imposibles o de muy difícil negociación.<sup>7</sup>

El periódico, El Financiero en su editorial de Economía del día 7 de noviembre menciona que "de acuerdo con una nota informativa confidencial de la empresa (FNM), cuya asesoría estuvo a cargo del exsecretario del Trabajo Arsenio Farell Cubillas, se propone la supresión del 44 % del total del contrato colectivo del trabajo (CCT), ya que constituye un obstáculo para la operación y la administración del servicio ferroviario". El documento, con fecha del 18 de agosto de 1995, fue enviado por el Subdirector de Infraestructura y Telecomunicaciones, Lorenzo Reyes Retana<sup>8</sup> al Director de Ferronales, Luis de Pablo. Incluye todas las prevenciones particulares que corresponden a las tres

<sup>6</sup> La empresa estadounidense Morrison Knudsen tomó posesión de los dos talleres uno en San Luis Potosí y otro en Acámbaro Guanajuato el 14 de julio, para la reconstrucción, reparación y mantenimiento de locomotoras de los FNM en un plazo de 10 años. En el aspecto laboral, se determinó recontratar 400 trabajadores, de los mil que existían.

Tamayo Jorge, Programa para Reorganización Integral y Modernización de los Ferrocarriles Nacionales de México 1994-2000, México, FNM, 1994, p. 167.

<sup>8</sup> Actualmente es el director del Ferrocarril del Sureste.

áreas operativas (Transporte, Fuerza Motriz y equipo de arrastre, en Infraestructura y Telecomunicaciones) de ferronales, consignadas en 1610 cláusulas (53 por ciento del total que integra el CCT) de las tres mil 455 que conforman el contrato colectivo.

Como resultado, se propuso la supresión de 1351 cláusulas que representan el 88 por ciento de las analizadas y el 44 por ciento del total del contrato.

Entre las circunstancias que presenta la empresa para mutilar el CCT destaca la que describe puestos y sus correspondientes funciones que deben consignarse en profesiogramas, no en el contrato; deben formar parte de un reglamento interior de trabajo. Asimismo, el documento también presenta observaciones por ramas sobre las circunstancias generales del contrato:

1. Rama de vía y conexos:

- La enorme diversidad de puestos señalados en el documento (CCT), en total 215, entorpece y hace más rígida la ejecución de los trabajos en el área de vía y estructuras, lo cual propicia, en muchos casos la participación de más trabajadores de los que pueden desarrollar eficientemente una función.
- Los diferentes escalafones establecidos para un mismo servicio por el hecho de la distinta jurisdicción de las cuadrillas sistemales o divisionales, que no permiten la utilización del personal más calificado en un puesto determinado.

- La obligación de aceptar en puestos de supervisión y dirección administrativa a personal que por orden del escalafón es el que tiene mayores derechos, aunque no sea de mayor capacidad.

## 2. Rama de fuerza motriz y equipo de arrastre:

- Las 11 especialidades que integran la rama de fuerza motriz y equipo de arrastre tuvieron su origen y razón de ser en las locomotoras de vapor y unidades de arrastre de unidades de madera, contratando desde ese entonces labores que actualmente han desaparecido o resultan inadecuadas para la nueva tecnología que presentan las locomotoras y equipo de arrastre.

- La tecnología actual elimina la materia de trabajo de las especialidades de modelistas, moldeadores-fundidores, forjadores, laminadores y albañiles, e inclusive, exige adecuar los trabajos de las demás especialidades.

- Los títulos o categorías, así como niveles salariales, requieren en primer término ser simplificados, con objeto de encontrar la motivación que requiere actualmente el trabajador de esta rama para poder cumplir con eficacia y eficiencia sus labores.

- Desde hace 50 años, por diversas circunstancias laborales, se han venido estableciendo convenios que en la mayoría de los talleres de fuerza motriz y equipo de arrastre ya no son aplicables, sino al contrario, perjudican la relación empresa-sindicato.

- La ambivalencia contratada para los jefes de esta rama, que son los encargados de administrar, supervisar y controlar a los recursos humanos,

exigen establecerles la condición de confianza, en lugar de la de escalafón que actualmente ostentan.

- Para que a niveles de dirección se pueda establecer una política uniforme de desarrollo, se requiere no sólo actualizar, sino uniformar normas, manuales, reglamentos, controles, instructivos, programas de trabajo, etcétera, encaminados a incrementar la productividad, aplicando una comunicación oportuna y disciplinada de las áreas operativas y administrativas, con supervisión eficiente que permita el cumplimiento de metas.

### 3. Rama de alambres

Especialidad de despachadores de tren.

- Dentro de la especialidad de despachadores de trenes, existe un gran número de cláusulas relacionadas con derechos escalafonarios, boletines de puestos, etcétera, que por la forma en que se llevan a efecto, éstos pueden quedar comprendidos dentro de un reglamento interior de trabajo.

- Por tratarse de personal que tiene carácter sistémico, dentro de este contrato se especifica la manera en que deben moverse a tomar interinatos o asignaciones a otros centros de trabajo; las obligaciones de la empresa sobre transportación pueden también quedar comprendidas dentro de un manual interno de procedimientos.

**Especialidad de celadores electricistas y similares.**

- La frecuente movilidad de los trabajadores, originada por la facultad de aplicar sus derechos escalafonarios en todo el sistema ferroviario, lo cual propicia que no se familiaricen con los nuevos equipos para el control de tráfico de trenes CTC, para el suministro y control de energía eléctrica, etcétera, cuyas actividades para operación y mantenimiento están en parte a su cargo

- Disposiciones contractuales que limitan la autoridad de los jefes, dificultando la organización y desarrollo del trabajo.

**Especialidades de jefes de estación.**

- Cláusulas que tratan del registro de tiempo, desempeño de labores y manejo mediante fianzas de los jefes de estación. Se refieren al aumento temporal de personal en las estaciones, escalafones, boletines, prevención y reglamentación de movimientos por interinos y vacantes, personal extra, derechos y reducción de plazas.

**Rama de trenes:**

**Especialidad de trenistas de camino.**

- Tiempos excesivos para la inspección en terminales y subterminales, así como en el camino, que reducen las velocidades comerciales.

- Pago por demoras terminal al personal trenista, que se traduce en recibir remuneraciones porque los trenes salgan tarde.

- Condiciones contratadas para conformar las tripulaciones de cada tren que, además de resultar excesivas e innecesarias, impiden el

aprovechamiento adecuado de la fuerza tractiva y ocasionan demoras a la carga.

Especialidad de trenistas patieros, tripulantes de locomotoras y similares.

- El exceso de obligaciones por parte de la empresa para con los trabajadores, lo que motiva que se entorpezca y haga más rígida la ejecución de los movimientos de patio en el área de transportes.

- Los diferentes escalafones establecidos por división por el hecho de la distinta jurisdicción de los similares con derechos divisionales, que no permiten la utilización del personal más calificado en un puesto determinado.

Los cambios que se pretenden dar al contrato colectivo de trabajo de FNM en su próxima revisión<sup>9</sup> se representan en la siguiente tabla:

CUADRO NO. 7			
CRITERIO	CLÁUSULAS	SE SUPRIMEN	SUBSISTEN
Despachadores	67 (2%) (374-440)	64	3
Jefes de estación	120 (4%) (441-555)	102	18
Telegrafistas	155 (5%) (556-709)	102	53
Celadores electricistas	92 (3%) (710-801)	62	30
Fuerza motriz y equipo de arrastre	365 (12%) (1220-1561)	344	21

<sup>9</sup> Se efectuó en el mes de abril de 1988.



Trenistas de camino	277 (9%) (1562-1838)	257	20
Trenistas patieros y similares	139 (5%) (1839-1977)	130	9
Similares tripulantes de locomotoras	114 (4%) (1978-2091)	112	2
Via y conexos	281 (9%) (2092-2372)	178	103
<b>Total</b>	<b>3045 (100%) 1610 (53%)</b>	<b>1351</b>	<b>259</b>

Fuente: " Peligran 48 mil plazas por la privatización de Ferrocarriles ". México, El Financiero, 7da noviembre de 1995. p.21.

El anticuado y obsoleto procedimiento de requisitamiento para el personal de nuevo ingreso, así como la restringida línea de ascenso en cada categoría, se reflejan en el acceso de personal con un bajo nivel de responsabilidad, poco interés de superación personal y laboral. Y por cuanto a la línea de ascenso, limita el número de personal para la operación.

El día 19 de junio de 1996, el Secretario General del Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República y actual Presidente del Congreso del Trabajo, Victor Flores, anunció a los principales medios de información, que el contrato de los trabajadores Ferrocarrileros se había reducido a 208 cláusulas. Lo que representaría que se rebasaron las expectativas en la supresión de cláusulas en el CCT, ya que se contemplaba que subsistirían solamente 259.

### **4.3. Racionalización de la Planta de Personal.**

Al transformar el Ferrocarril en una empresa comercial, con frecuencia se ve afectada la dotación de personal. En muchos países la experiencia ha demostrado que un tratamiento justo y equitativo de los efectos adversos producidos por el personal es absolutamente crucial para terminar con éxito un proceso de reestructuración ferroviaria. El gobierno debe tratar directamente este problema, amortiguando los impactos a luz de las condiciones políticas y económicas prevalecientes. El personal excedente debe despedirse, transferirse o capacitarse para trabajar en algún otro ámbito de la economía.<sup>10</sup>

A principios de la actual administración se tenía un evidente exceso de personal, 82,928 y 83, 290 puestos autorizados en 1989 y 1990, respectivamente. En 1991 la política fue otorgar estímulos a los trabajadores que quisieran retirarse, como la cancelación de plazas vacantes y reducir en 5 años el tiempo de trabajo para optar por jubilación. Estas medidas, junto con la supresión de corridas de trenes de pasajeros y mixtos de baja demanda y comprobada improductividad, se tradujeron en que para fines de 1991 la planta de personal fuera de 78,114 puestos, alrededor de 5,000 puestos menos que a fines de 1990.<sup>11</sup>

El siguiente paso fue la implantación del Programa de Retiro Voluntario, cuya primera fase se aplicó del 1ro. de junio al 24 de agosto de 1992.

<sup>10</sup> L. W. Huff, L. S. Thompson, *op.cit.*, p. 108.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 108-109.

Adicionalmente, se llevó a cabo la cancelación del servicio de express. En el curso de 1993 continuó la aplicación del programa de Retiro Voluntario, que subsistió hasta el mes de marzo de 1994. El balance en este lapso, fue la cancelación de casi 23,000 puestos, para quedar a fines de 1993 en una plantilla de personal de 55,664 puestos, una tercera parte menor a la existente en 1990.

La evolución de la planta de personal durante la presente administración es como sigue:

CUADRO NO. 8		
AÑOS	NUMERO DE PUESTOS	ÍNDICE
1989	82,928	100.0
1990	83,290	100.4
1991	78,114	94.2
1992	58,626	70.7
1993	55,664	67.1
1994*	48,000	57.9

Fuente: Tamayo Jorge, op cit., p. 170.

\* De acuerdo con el informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo de 1994 la planta laboral de Ferrocarriles para finales de 1994 fue de 54 mil trabajadores.

De 1995 a 2000 se proseguirá con el programa de racionalización de los recursos humanos, consistente en la supresión de servicios no necesarios. La estimación de número de puestos para dicho período es como sigue:

CUADRO NO. 9		
AÑO	NÚMERO DE PUESTOS	ÍNDICE
1995	42,800	89.2
1996	38,150	79.5
1997	36,100	75.2
1998	34,300	71.3
1999	32,300	67.3
2000	30,500	63.5

Fuente: *Ibidem*.

Con relación a 1994 la plantilla de personal será menor en 36.5% en el año 2000. Por principales dependencias, la cantidad de puestos existentes entre 1993 y 2000 sería como a continuación se indica:

CUADRO NO. 10					
PROYECCIÓN DE PUESTOS POR DEPENDENCIAS					
PLANTA DE PERSONAL DEPENDENCIAS	1982		1994		VARIACIÓN
	Nº	%	Nº	%	%
Transportes	12,897	23.2	10,350	33.9	(19.7)
Fuerza Motriz y Equipo de Arrastre	14,232	25.6	1,700	5.6	(88.1)
Infraestructura y Telecomunicaciones	17,275	31.0	8,300	27.2	(52.0)
Comercial y de Servicios	2,882	5.2	2,500	8.2	(13.3)
Otras Áreas	8,378	15.0	7,650	25.1	(8.7)
<b>TOTAL</b>	<b>55,664</b>	<b>100.0</b>	<b>30,500</b>	<b>100.0</b>	<b>(45.2)</b>

Fuente: Ibid., p. 93.

Desde 1982 se han aplicado ambiciosos programas de modernización en FNM, en las propuestas oficiales abarcan prácticamente todos los aspectos de su proceso productivo: Con el afán de elevar la productividad y calidad, el gobierno, empezó a introducir cambios tecnológicos, modificó relaciones laborales y transformo la administración de la empresa.

El incremento de la productividad se convirtió en una forma de intensificar el trabajo, y sus fundamentos fueron basados en la flexibilización de las relaciones laborales y en el despido masivo de personal. Por otro lado, el cambio tecnológico es reducido y limitado a algunas áreas, no logrando hasta ahora mejorar la eficiencia operativa.

El as de la empresa-gobierno es la privatización con su modalidad de concesión, en la que se depositan las expectativas de impulso a la productividad ferroviaria.<sup>12</sup> Sin embargo, la privatización de los Ferrocarriles traerá como consecuencia mayores niveles de intensificación del trabajo, con salarios iguales, en el mejor de los casos, o menores a los que perciban los Ferrocarrileros antes de tal estrategia.<sup>13</sup>

La empresa concesionaria persigue siempre una mayor explotación con menor salario, y los trabajadores por su parte quieren mayores salarios aunque esto implique más trabajo, el calculo de la productividad empresarial no les traerá beneficios económicos a los trabajadores por el contrario les traerá mayores responsabilidades laborales.

Por lo general la mano de obra será una parte principalmente perjudicada. Muchos son los estudios que se han realizado al respecto. Y si bien queda mucho que aprender y siempre será necesario diseñar los enfoques específicos conforme a las condiciones de cada país; surgen dos amplias conclusiones. Primero la implementación de una forma de justa compensación y/o asistencia

<sup>12</sup> Leyva Pina Marco A. La productividad en Ferrocarriles Nacionales de México, México, UAM El Cotidiano 64, septiembre-octubre, 1984, p. 44.

<sup>13</sup> La concesionaria de los talleres del Valle de México GEC ALSTHOM MEX, S.A.de C.V. fincó su estrategia de productividad en tres aspectos básicos:

- a) **Un nuevo contrato colectivo de trabajo.** La empresa en su contrato colectivo, persigue la flexibilidad laboral, salarial y geográfica. Su propuesta desaparece de un plumazo las conquistas laborales y sociales de los Ferrocarrileros.
- b) **Reglamento interno de trabajo.** En la propuesta de reglamento interno de trabajo, la visión que predomina es la tradicional, que considera que con mayor disciplina laboral se lograrán incrementar la productividad y calidad. Hay un cuidado extremo desde la selección de personal hasta el término de su contratación, ya sea por jubilación o despido. En el reglamento interno está prefigurada la dirección autoritaria de la empresa que no deja la menor posibilidad de aplicación de la corresponsabilidad que caracteriza las nuevas formas de organización del trabajo. La participación del trabajador se reduce a obedecer y no crear conflictos.

para encontrar otro empleo ha sido una característica de todos los exitosos programas de super-abundancia de personal. Sin embargo, la segunda conclusión dice que el costo de no reducir el exceso de personal, ya impuesto por el gobierno o por presiones del sindicato, con frecuencia se ve subestimado debido a que como consecuencia de su falta de tareas, la mano excedente perturba al resto de los empleados y causa operaciones ineficientes e indisciplinadas y una inflexibilidad de servicio que son bastante considerables aunado a los gastos salariales que implica el personal excedente.

#### **4.4. Abatimiento en el Rezago de Juicios Laborales.**

Hasta 1992 existía un alto número de litigios laborales en contra de FNM, de los cuales sólo una mínima parte era fallado a favor del Organismo, en el último trimestre de 1993 se implantó un programa específico tendiente a reducir el número de juicios laborales, que consistió en reorganizar la Gerencia Jurídico Laboral, revisar e inventariar 11,783 expedientes, establecer y difundir las comisiones mixtas locales y regionales, así como crear una comisión mixta general, que funcionarían como instancias administrativas para conciliar intereses de las partes en conflicto y evitar, en lo posible, la presentación de demandas. Estas acciones permitieron concluir 5,643 juicios laborales y convenir otros 1,140. Al mes de febrero de 1994 se tenían en proceso de instrucción 2,499 expedientes para su solución; el compromiso establecido con las autoridades laborales fue de concluir al menos 1200 juicios en el corto plazo, para lo cual se instauró un programa emergente abril-junio de ese año,

para cumplir este fin. En este proceso, las resoluciones con resultados favorables para el Organismo alcanzaron ya el 40 por ciento contra el 10 por ciento y 15 por ciento que anteriormente se lograba.

Se estima que para el futuro se dará solución expedita a los 1,300 expedientes que están pendientes, más los que eventualmente se generen, los que se espera sean en reducida cantidad dadas las acciones que se están llevando a cabo para evitar nuevas demandas.<sup>14</sup>

#### **4.5. Programa de Inversiones.**

Respecto de la red ferroviaria, según la SCT la inyección que requiere este atrasado sistema nacional es de mil 400 millones de dólares. Este sector ha estado olvidado en los últimos 60 años en cuanto a la ampliación y las inversiones. Los Ferrocarriles son un claro ejemplo del rezago por falta de recursos, lo que trajo como consecuencia un incremento en el costo de las exportaciones. Además, por este medio debiera salir más de 80 por ciento de las exportaciones a Estados Unidos, cerca de 65 por ciento de las totales, lo cual las haría más competitivas, pero la crisis estructural en la que está inmerso dicho sector no sólo requerirá recursos sino también de una gran promoción.<sup>15</sup>

El programa de inversiones requerido se distribuirían de la siguiente manera:

<sup>14</sup> Tamayo Jorge, *op.cit.*, p. 175-176.

<sup>15</sup> "La inversión de infraestructura básica demandará 65 mil mdd". México, *El Financiero*, 5 de enero de 1995, p.3A.



CUADRO NO. 11	
PROGRAMA DE INVERSIONES PARA FNM	
Infraestructura	49%
Equipo	30%
Informática y telecomunicaciones	9%
Otros	12%
<b>Total</b>	<b>100%</b>
Fuente: FNM Programa de Cambio Estructural, op cit., p.20.	

El financiamiento de las inversiones que se propone es la siguiente:

CUADRO NO. 12	
FINANCIAMIENTO DE LAS INVERSIONES DE FNM	
Crédito externo	20%
Transferencias del Estado	37%
Inversión privada	43%
<b>Suma</b>	<b>100%</b>
Fuente: Ibidem.	

Las dos terceras partes de las transferencias para el programa de inversiones se destinarán a reponer la conservación diferida de la vía, a la construcción de obras de infraestructura. El apoyo del Gobierno Federal para estas actividades daría a Ferrocarriles un trato similar al que se otorga a la infraestructura carretera, la cual es mantenida y su expansión financiada con

recursos fiscales y créditos del exterior sufragados por el Estado, con excepción de las carreteras de cuota.<sup>16</sup>

El Secretario de Comunicaciones y Transportes (SCT) Carlos Ruiz Sacrislán, anuncio que el presupuesto para este sector durante el año de 1995 por parte del Gobierno Federal, vía recursos fiscales, sumará 16 mil 491 millones de nuevos pesos. Dichos recursos tuvieron que verse reducidos en mil 900 millones de nuevos pesos, debido al recorte presupuestal derivado de la crisis financiera del país. El presupuesto de la SCT quedo de la siguiente manera:

CUADRO NO. 13	
Gasto corriente	9,124
Inversión Pública	7,367
Total	16,491
<b>Subsector</b>	
Carretero	5,687
Ferroviario	5,515
Marítimo-portuario	687
Aéreo	1,248
Comunicaciones	1,999
Administración	1,355
Total	16,491
* Cifras en millones de nuevos pesos	
Fuente: " Reducen el gasto público en comunicaciones y transportes ". México, El Financiero, 21 de febrero de 1995, p.12.	

<sup>16</sup> Ibidem.

A casi 15 años de que el Gobierno Estadounidense desregulara los servicios ferroviarios, México intenta incorporarse a la eficiencia y diversificación operativa de su red ferroviaria para impulsar el flujo de comercio exterior con sus socios de América del Norte por vía terrestre.

Los cambios en la Legislación Mexicana permitirán cumplir con los proyectos de obras de infraestructura nueva en Ferrocarriles Nacionales de México, estimados en tres mil 500 millones de dólares, equivalentes a una inversión promedio anual de casi 600 millones de dólares, de acuerdo con analistas de comercio exterior. Los recursos de financiamiento tendrán su origen en los ingresos propios de Ferronales, créditos externos del Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales, así como la inversión privada.<sup>17</sup>

Con el cambio estructural que sufrió Ferronales durante el pasado sexenio de Carlos Salinas de Gortari, la participación privada alcanzó los 910 millones de nuevos pesos durante la pasada administración, indican datos obtenidos del Informe de Labores de 1989-1994. Según los datos aportados por la paraestatal, donde más se invirtió fue en la infraestructura comercial con un total de 364 millones de nuevos pesos.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> "Fortalecer el comercio y liberar tarifas, eje de la privatización de Ferronales: analistas". México, El Financiero, 30 de enero de 1995. p.32.

<sup>18</sup> "Ascendió a 910 mdnp la inversión privada en Ferronales, entre 1986 y 1994". México, El Financiero, 1ro. de febrero de 1995. p.30A

Durante el período analizado la participación de particulares se circunscribió a la práctica tradicional de aportar equipo de carga de los principales usuarios y de empresas arrendadoras, para que junto con los carros extranjeros que se internan al país con material de importación y los de FNM completen la flota total requerida para satisfacer las necesidades de transporte de carga intermodal. La composición del equipo en operación por tipos de propiedad se distribuyó al finalizar el sexenio de la siguiente manera: para FNM le correspondió el 64 por ciento, para los Ferrocarriles Norteamericanos el 12 por ciento y para los privados el 24.

La participación privada en dichas actividades se formalizara a partir de 1992 año en que maduran y se definen las estrategias y líneas de acción contenidas en el Programa de Cambio Estructural. Durante este período se constituyó la sociedad privada Ferropuertos, S.A. de C.V., para promover la construcción de terminales interiores de transferencia de carga. La primera terminal de este tipo data de 1992 en Torreón, Coahuila, para dar servicio a la zona de la Laguna, y en 1993 se inició la construcción de la segunda terminal, localizada en Celaya, Guanajuato, con capital cien por ciento privado. La que ya está en operación es la terminal intermodal de Querétaro.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Ibidem.

#### **4.6. Infraestructura Comercial Ferroviaria Pública y Privada.**

La cobertura de la red férrea es bastante amplia: la mayoría de los centros económicos de importancia del país cuentan con enlace ferroviario y se tienen terminales en los 10 puertos más importantes del país, para apoyo del intercambio internacional. Además, los FNM mantienen enlaces activos en 7 puntos de la frontera norte del país, con 4 de los principales Ferrocarriles de EUA.

Esta capacidad de intercambio se ha completado recientemente con la modalidad de ferrocarriles.

Esta modalidad operativa replantea la vigencia de la vía transistmica de Tehuantepec: Pacífico-Atlántico, de gran interés para acceder a los mercados de la Comunidad Europea y la Cuenca del Pacífico. Asimismo, los enlaces ferroviarios fronterizos y marítimos Mexicanos constituyen las rutas terrestres más cortas desde varias zonas del oriente de Canadá y Estados Unidos al Océano Pacífico.

Dentro del área de infraestructura comercial, en el período 1989-1994 se realizaron las siguientes acciones:

Ampliación de la Terminal Multimodal de Pantaco, D.F. durante 1991 (primera etapa, 15,000 metros cuadrados adicionales) y 1992 (segunda etapa, remodelación). En 1993, se adquirieron las bodegas e instalaciones de Almacenes Nacionales de Depósitos (ANDSA) y durante 1994-1996 se está llevando a cabo la rehabilitación integral en Pantaco-Ceylán. Esta terminal es

operada por particulares, y presenta fundamental importancia en virtud del crecimiento del movimiento de contenedores.<sup>20</sup>

En dicho período se construyeron las terminales de granos en Atotonilco, Jalisco (1991); Morales, Nuevo León (1992); Lagos de Moreno, Jalisco, y Cuautitlán, Estado de México (1993). En Matamoros, Tamaulipas, se puso en operación la terminal interior de transferencia de carga y se inició la construcción de otra terminal en San Luis Potosí (1994). Las terminales intermodales construidas por Ferrónales ubicadas en Pantaco, Guadalajara y Monterrey, fueron equipadas y son operadas por particulares. También se construyó la terminal interior multimodal de carga en Aguascalientes por *transportación Marítima Mexicana (TMM)*. Por otra parte, actualmente funcionan terminales automotrices en Ramos Arizpe, Coahuila, (General Motors); Hermosillo, Sonora (Ford); Lerma, México (General Motors) y Puebla (Volkswagen), operadas y equipadas por las propias firmas automotrices. Finalmente, se comenzó la construcción de este tipo de terminales en Cuautitlán, Estado de México (Ford); Encantada, Coah. (Chrysler); y Silao, Gto. (General Motors).<sup>21</sup>

20 Tamayo Jorge, op.cit., p. 54-55.

21 "Ascendió a 910 mdap..." op.cit. p. 32.

CUADRO NO. 14		
INFRAESTRUCTURA COMERCIAL FERROVIARIA		
UBICACIÓN	INVERSIÓN	PROPIETARIO
<b>TERMINAL DE GRANOS</b>		
La Laguna Torreón, Coah.	Privada	Ferropuerto Laguna S.A.
Celaya, Gto. *	Privada	Ferropuerto Laguna S.A.
Morales, N.L.	Estatad	Boruconsa
Atotonilco, Jal.	Privada	Terminal Mult. De granos de Occidente
Lagos de Moreno, Jal.	Privada	Terminal Mult. De granos de Occidente
Cuautitlán, Edo. Méx.	Privada	Grupo contri
Matamoros, Tamps.	Privada	Korrel, S.A.
San Luis Potosí, S.L.P.*	Privada	Grupo Valorán S A. de C.V.
<b>TERMINALES INTERMODALES</b>		
Pantaco, D.F.	Estatad y privada	Ferrocarriles Nacionales de México
Saltillo, Coah.	Estatad y privada	Ferrocarriles Nacionales de México
Guadalajara, Jal.	Estatad y privada	Ferrocarriles Nacionales de México
Monterrey, N.L.	Estatad y privada	Ferrocarriles Nacionales de México
Aguascalientes, Ags.	Privada	Transportación Marítima Mexicana
Ramos Arizpe, Coah.	Privada	General Motors
Querétaro, Qro. *	Privada	A.A.J. Luis Muñoz
Manzanillo, Col.	Estatad	Puertos Mexicanos
Lázaro Cárdenas, Mich.	Estatad	Puertos Mexicanos

Tampico/Altamira, Tamp.	Estatad	Puertos Mexicanos
<b>TERMINALES AUTOMOTRICES</b>		
Hemosillo, Son.	Privada	Ford
Pantaco, D.F.	Estatad	Ferrocarriles Nacionales de México
Cuautitlán, Edo. Méx.*	Privada	Ford
Ramos Arizpe, Coah.	Privada	General Motors
Lerma, Méx.	Privada	General Motors
Puebla, Pue.	Privada	Volkswagen
Aguascalientes, Ags.	Privada	Transportación Marítima Mexicana
Lerma, Méx.	Privada	Chrysler
La Encantada, Coah.*	Privada	Chrysler
Silao, Gto.*	Privada	General Motors
<b>TERMINALES PARA FERROSARCAZAS</b>		
Coatzacoalcos, Ver.	Privada	Protexa Burlington Int.
Veracruz, Ver.*	Privada	Protexa Burlington Int.
Fuente: Tamayo Jorge, Op.cit., p.57.		

En los últimos tres años, la inversión privada aumento considerablemente ya que alcanzó mil millones de pesos<sup>22</sup>, pero el principal objetivo de la empresa es liberar totalmente los subsidios que otorga el gobierno federal a FNM. La

\* En construcción.

<sup>22</sup> FNM. Informe de labores, México, Ferrocarriles Nacionales de México, noviembre, 1994.



tarea para hacer más eficiente la red ferroviaria nacional no es fácil, si se toma en cuenta que desde 1992 se han llevado a cabo esfuerzos de modernización y reestructuración en la empresa para incrementar la capacidad, diversidad y calidad de sus servicios y transformarse así en una empresa comercial competitiva. Para lograr estos objetivos FNM trabaja en el impulso de la participación e inversiones privadas.

#### **4.7. Proceso de privatización de los Nuevos Ferrocarriles.**

El 26 de enero de 1995, el Senado de la República aprobó la reforma del artículo 28 constitucional, a partir de la cual se privatizarán los Ferrocarriles Nacionales y la comunicación vía satélite; articulando que no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas y que la comunicación vía satélite, y los Ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de la Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría protegerá la seguridad y la Soberanía de la Nación y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación, de acuerdo con las leyes en la materia.<sup>23</sup>

El 13 de noviembre de 1995 el comité de reestructuración del Sistema Ferroviario Mexicano <sup>24</sup>, aprobó realizar las acciones necesarias para proceder

<sup>23</sup> "Luz verde a la privatización de Ferrocarriles y satélites". México, El Financiero, 27 de enero de 1995. p.10.

<sup>24</sup> Integrado por representantes de la propia Secretaría de Comunicaciones y Transportes y de Ferrocarriles Nacionales de México.

al otorgamiento de concesiones para la explotación de vías cortas de Ferrocarril, construcción, operación y explotación de vías nuevas con base en los procedimientos previstos de la ley en la materia, o bien mediante la conformación de nuevas empresas ferroviarias.

a) La enajenación de títulos propiedad del Gobierno Federal, representativos del capital social de cada una de las Empresas Ferroviarias,

y

b) El otorgamiento de concesiones no comprendidas en las Empresas Ferroviarias para la operación y explotación de Vías Cortas, construcción, operación y explotación de Vías Nuevas y, en su caso, para la prestación del servicio público de transporte ferroviario.

Las Licitaciones Públicas se llevarán a cabo conforme a lo dispuesto en la Ley, en estos lineamientos y en las convocatorias de cada una de dichas licitaciones. En relación con los títulos representativos del capital social de la Terminal Valle de México, el Gobierno Federal podrá enajenarlos mediante el procedimiento de licitación correspondiente, o bien, transmitirlos a las Empresas Ferroviarias para ser considerados como parte de su activo, previamente al proceso de licitación de estas últimas.<sup>25</sup>

Se inició el proceso de valuación de los activos de la paraestatal, el cual estará a cargo de expertos valuadores nacionales y extranjeros, que tienen que valorar los 26 mil kilómetros de vías, talleres, equipo férreo (máquinas, vagones, tolvas y góndolas) pasivos laborales y ambientales. La privatización de los Ferrocarriles se ha presentado muy atractiva para los inversionistas,

<sup>25</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de noviembre de 1995.

especialmente a los empresarios norteamericanos, interesados en las principales rutas en que se dividió el Ferrocarril para su desincorporación.

Según estimaciones de funcionarios de FNM, el gobierno podría obtener hasta dos mil millones de dólares por la venta de esos activos, en tanto que los inversionistas tendrían que inyectar recursos por una cantidad similar para dejar las vías en condiciones óptimas. Es de especial interés entre los diversos inversionistas, locales y foráneos, el tramo que va de México a Nuevo Laredo, ya que es la ruta por donde se moviliza la mayor parte de mercancías; además, porque de Nuevo Laredo podrían conectarse los Ferrocarriles Americanos y llegar hasta Canadá.

Siendo las inversiones cuantiosas y posiblemente inalcanzables para las empresas Mexicanas, el gobierno fomenta las alianzas estratégicas entre compañías Nacionales y Estadounidenses. Hasta el momento ya se han establecido algunas de ellas:

CUADRO NO. 15		
PRINCIPALES CONSORCIOS NACIONALES Y EXTRANJEROS INTERVENIDOS EN LA PRIVATIZACIÓN DE LOS FERROCARRILES MEXICANOS		
Compañía(s) Nacional(es)	Compañía(s) Extranjera(s)	Alianza Estratégica para la privatización de los Ferrocarriles Mexicanos
Ingenieros Civiles y Asociados <sup>26</sup>	Union Pacific Rail Road*  Southern Pacific Lines*	Ingenieros Civiles-(Unión Pacific <sup>27</sup> - Southern Pacific Lines).
Transportación Marítima Mexicana <sup>28</sup>	Kansas City Southern	Transportación Marítima Mexicana- Kansas City Southern  (Transportación Ferroviaria Mexicana)
Consortio local Mexicana de Ferrocarriles (Tribasa e Impulsora Tlaxcalteca de	Railtex	Consortio local -Railtex.

<sup>26</sup> Empresa ICA Sociedad Controladora, S.A. de C.V. (NYSE: ICA), la compañía constructora más grande de México y Unión Pacific Railroads de Estados Unidos firman la alianza estratégica para invertir en forma conjunta en la construcción de infraestructura y sistema masivos de transporte en México.

Unión Pacific es la firma más grande de Ferrocarriles en Estados Unidos con ventas superiores a los seis mil cuatrocientos millones de dólares anuales. Sus 35 mil empleados operan 33 mil 363 kilómetros de vías férreas en 23 estados del oeste de la Unión Americana, conectando a Texas con la ciudad de Laredo, Brownville y El Paso.

Fundada en 1947 ICA es la compañía de construcción más grande de México. Proporciona servicios relacionados con la ingeniería y la construcción pesada, incluyendo obras de infraestructura, construcción urbana e industrial a clientes de los sectores público y privado mexicanos y del exterior, ICA también se dedica a la edificación mantenimiento y operación de carreteras, puentes y túneles al amparo de concesiones, así como en la participación en contratos para el manejo de agua otorgados por el gobierno. Por otra parte, ICA fabrica y vende productos industriales; opera hoteles, extras y vende agregados para la construcción, en particular piedra caliza.

<sup>27</sup> La compra de Southern Pacific realizada por Union Pacific Railroad, en Estados Unidos, está teniendo muchas dificultades para concretarse, pero de hacerse afectará la competencia de los servicios férreos en el sudoeste de esa nación. Recientemente, Union Pacific sufrió otra importante derrota ante la Comisión de Ferrocarriles de Texas, que votó en contra de varios elementos de la oferta de adquisición de Southern Pacific por tres mil 600 millones de dólares, alegando que dicha compra concentraría 90 por ciento de los servicios ferroviarios hacia México.

Los especialistas en transporte dijeron que muchas empresas ya han impugnado dicha fusión, porque lesiona intereses del comercio exterior bilateral entre México y Estados Unidos.

<sup>28</sup> Empresa Naviera Mexicana, tiene experiencia en materia de Ferrocarriles, puesto que ya opera vías y trenes en la ruta Corpus Christie Laredo; operan esta ruta en asociación con una Empresa Estadounidense, y la participación accionaria de TMM es mayoritaria. Para TMM incursionar en Ferrocarriles es establecer un transporte más integrado, un sistema multimodal que permita hacer más eficiente la movilización de mercancías de bodega a bodega.

Industrias).		
	Burlington Northern Railroad* Santa Fe Railway	Burlington Northern Railroad-Santa Fe Railway
Altamira Terminal Portuaria S.A. de C.V.		
Triturados Basálticos y Derivados		
Grupo Mexicano de Desarrollo		
Bufete Industrial		
Ferrocadrum		
DSC S.A. de C.V.		
Marinos S.A. de C.V.		
Grupo Morphy <sup>29</sup>		
Servicios Industriales Peñoles		
Grupo Carso		
Grupo Acero del Norte		

\* El 28 de septiembre de 1995, Union y Southern Pacific anunciaron un acuerdo de entendimiento con Burlington, para preservar e interrelacionar la competencia ferroviaria. Dicho acuerdo fue remitido a los consejos directivos de ambas empresas y posteriormente Union Pacific, subsidiaria de Union Pacific Corporation, lo envió a la Comisión de Comercio Interestatal de Estados Unidos. Con el convenio Burlington podrá atender cualquier barco que opera Union y Southern Pacific. Asimismo, las compañías garantizarán mayores derechos para crear rutas competitivas en un gran número de mercados. El acuerdo contempla cuatro mil cien milés (seis mil 500 kilómetros) de derechos de vía y ventas entre ambos grupos de empresas. El beneficio neto anual de la alianza es superior a los 500 millones de dólares. Además compartirán con Burlington más de tres mil 600 milés de vías (seis mil 00 kilómetros) bajo derechos de operación y le venderán más de 335 milés (538 kilómetros) de vía a esa compañía. Las ventas de la línea serán cercanos a los 150 millones de dólares. Los derechos de operación son un arreglo contractual que permitirá a una empresa operar sus trenes con sus propias tripulaciones sobre las vías de otra compañía, bajo el intercambio de una tarifa por milla". Fusiones en EU condicionan la privatización ferroviaria. México, El Financiero, 4 de octubre de 1995. p.12.

<sup>29</sup> Empresa Mexicana dedicada a la perforación de pozos petroleros.

Grupo Industrial Monclova		
Grupo Mitsui de México		
	Railroad Development Corporation	
	South Orient Railroad Company	
	Cruz Blanca S.A. <sup>30</sup>	
	Bombardier	
	Ferrocarriles del Pacífico de Canadá	
	General Motors	
	Gec Alsthom <sup>31</sup>	
	Simitomo Corporation	
	Geness and Wyoming Industries	
	CSX Transportation	
	MK Gain	

<sup>30</sup> Empresa chilena enfocada al área de seguros y el transporte.

<sup>31</sup> Actualmente proporciona el mantenimiento a 325 locomotoras de FNM en los talleres de Monterrey, Jalapa y el Valle de México. Gec Alsthom, propiedad conjunta de General Electric Company y Alcatel Alsthom, es compañía líder en transporte ferroviario y energía. Sus áreas de actividad son generación de energía, transmisión y distribución de energía, transporte ferroviario, equipos industriales y navales. En cada una de estas áreas proporciona diseño, fabricación, instalación y mantenimiento. En la actualidad construye trenes de gran velocidad (TGV) para pasajeros que circulan a una velocidad de 300 kilómetros por hora. Asimismo, ha construido varios de estos tipos para países europeos y entregará una versión más veloz de TGV, el cual tendrá dos pisos.

	Wyoming Industries	
	International Comercio Exterior	
	Transurbn Consult de Bruselas	
	General American Transportation	
	Omnitrax	
	Illinois Central Corporation	
	LTD	
Fuente: Elaboración Propia. A partir de información recabada de los diferentes medios comunicación (marzo-junio) de 1988.		

#### 4.8. Discusión en Torno a la Privatización de los Ferrocarriles en México.

La privatización de los Ferrocarriles en México no será un negocio para especuladores bursátiles, nuevos ricos o inversionistas de ocasión. A este concesionamiento estarán invitados quienes tengan el dinero, tecnología y la infraestructura necesaria que requiere la paraestatal para competir con estándares internacionalmente aceptables.

En el medio de las consultorías internacionales y del transporte se menciona que la privatización podría realizarse:

- Por rutas (vías y terrenos<sup>32</sup> en poder de la paraestatal por derecho de vía).
- Servicios (carga y descarga, almacenes, bodegas, express, entre otros).<sup>33</sup>
- Construcción, reparación y mantenimiento de vías.
- Construcción, reparación y mantenimiento de material rodante.
- Concesión de talleres y construcción de ferropuertos.

Pero ¿que expectativas tienen los empresarios nacionales y extranjeros del proceso de privatización de los Ferrocarriles en México?

1. Que las reglas del juego sean claras para todos los participantes, en una palabra, que Ernesto Zedillo y Carlos Ruiz Sacristán<sup>34</sup> no privilegie a grupos empresariales del país o de una región del mundo.
2. Que los inversionistas tengan certeza para el largo plazo, de modo que no se repita la historia de las carreteras.<sup>35</sup>
3. Que el gobierno federal no pretenda imponer controles de precios en este servicio, pero que las tarifas se rijan conforme a la demanda internacional.

<sup>32</sup> Un problema no menos importante en la privatización de Ferrocarriles y que el gobierno federal debe dejar claro es el de los terrenos. Durante décadas, esta empresa se fue apropiando de tierras que por estar cerca de sus instalaciones fueron expropiadas y que en la actualidad suman la nada despreciable cantidad de 52 mil kilómetros al lado de vías, terminales y ciudades por donde pasa el tren. Muchas de estas tierras se encuentran dentro de zonas urbanas, pero nunca han sido regularizadas.

<sup>33</sup> Estimaciones de FNM señalan que se podrían vender de manera independiente las tres estaciones que se encuentran situadas en las ciudades de México (Panteco), Guadalajara y Monterrey.

<sup>34</sup> Actual Secretario de Comunicaciones y Transportes.

<sup>35</sup> Ya se han otorgado a los propietarios de las concesiones de la red carretera (ICA y TRIBASA) mil 600 millones de nuevos pesos, en 1994, y mil 189 millones, en 1995. El problema de las carreteras fue de una mala evaluación de costos, altas tarifas en las casetas y un quebranto financiero que ahora debe absorber la federación.



4. El Estado se podrá reservar algunas rutas que no sean rentables para la inversión privada y que se consideraran indispensables para el desarrollo regional.

5. Que las concesiones se otorguen no necesariamente a aquella empresa que más dinero ofrezca, sino a la compañía que presente el mejor programa global: inversión, generación de empleo y desarrollo del sector.

6. El Estado debe cuidar que ni los empresarios nacionales ni los extranjeros se conviertan en un oligopolio del transporte ferroviario<sup>36</sup>, por lo cual tendrá que señalar sanciones muy claras para quienes no cumplan.<sup>37</sup>

El mayor problema para la privatización de Ferrocarriles Nacionales de México será liquidar a cerca de 50 mil trabajadores antes de entregar la empresa al sector privado. Uno de los lastres de la paraestatal en las últimas décadas fue el abultado número de trabajadores y el contrato colectivo de trabajo, por lo que los hombres de negocios condicionan su participación en el

<sup>36</sup> El proceso de privatización de las empresas públicas en México puede constituir pasar de un monopolio estatal a un oligopolio privado en carreteras, puertos y telecomunicaciones, y seguramente en aeropuertos, Ferrocarriles, Industria petroquímica, gas natural y generación de energía eléctrica. El control de la economía en grandes grupos empresariales es éste a que a menos de 20 compañías son las que tienen recursos, tecnología y contactos en el extranjero para establecer alianzas estratégicas con consorcios internacionales.

Los beneficiarios de la privatización de Miguel Alemán, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo han sido, principalmente, Ingenieros Civiles Asociados, Tribasa, Grupo Mexicano de Desarrollo, Televisa, Telmax, Gufsa, Bufete Industrial, Transportación Marítima Mexicana, Banamex y Bancomer.

Ahora estos grandes consorcios, en asociación con compañías extranjeras -principalmente de Estados Unidos-, se preparan para incursionar en áreas abiertas al capital privado nacional y extranjero, como son los aeropuertos, Ferrocarriles, telecomunicaciones, la industria del gas natural, la petroquímica y el sector eléctrico (que en poco tiempo podría abrirse más al capital privado).

Los grandes constructores como ICA, GMD, Tribasa y la naviera TMM son las que cuentan con mayores posibilidades de obtener las concesiones en asociación con las principales compañías ferroviarias de Estados Unidos.

<sup>37</sup> Geana José Luis. Comercio Exterior, 1995 mimeo.

concurso privatizador al desmantelamiento del sindicato que dirige Víctor Flores.

Los despachos consultores advierten que con la concesión de los Ferrocarriles Mexicanos se tendrá que ir al desempleo el 60 y hasta 70 por ciento de los casi 50 mil trabajadores de Ferronales. Argumentan ineficiencia por parte de FNM, ya que la compañía ocupa 50 trabajadores por cada kilómetro de vía mientras que en Estados Unidos y otros países desarrollados el promedio es de ocho empleados por kilómetro. Pero esta comparación es un tanto irreal, ya que en nuestro país la red ferroviaria se sitúa orográficamente en lugares accidentados o de difícil circulación; aunando también la falta de infraestructura y tecnología.

No se sabe a ciencia como se resolverá el problema del desempleo de los Ferrocarrileros ante la inminente privatización de la empresa. Las autoridades saben que deben entregar a la Iniciativa Privada una empresa "limpia" de cualquier conflicto sindical, ni más ni menos que como ocurrió en una buena parte de las paraestatales.

Los empresarios que deseen participar en este negocio quieren todas las garantías posibles de que en los primeros años de vida no habrá movimiento huelguístico alguno, pues de por medio están millonarias inversiones en la compra y modernización de los Ferrocarriles. Los inversionistas quieren absoluta libertad para recontratar al personal que mejor convenga a sus intereses y la Secretaría de Comunicaciones tendrá que garantizarlo. Entre los

hombres de negocios interesados en la compra de Ferronales una cosa si esta clara: sólo 30 o 40 por ciento de los casi 50 mil trabajadores Ferrocarrileros que tiene la empresa podrá ser recontratado por los grupos empresariales que se les concesionen las rutas o los diferentes servicios.

El objetivo fundamental de la empresa puede variar en varios sentidos, conforme a las circunstancias y aspiraciones de la política económica nacional.



**CONCLUSIONES**

El capitalismo de Estado, como postura ideológica y de que hacer público, ha representado el antagonismo contra el liberalismo económico. Los teóricos de ambas teorías han encontrado arraigo cíclico en los diferentes estados: En la actualidad se ha tratado de demostrar el fracaso del capitalismo de Estado y a raíz de eso surgen modelos económicos auspiciados por una liberalización a nivel mundial, le denominan neoliberalismo por su apertura a la economía global, por la reducción de la participación económica del Estado, acompañada de modalidades de privatización y de una mayor participación empresarial. La propuesta de las políticas Keynesianas de gasto público y de la praxis del socialismo burocrático en intervención estatal, absorvieron el surgimiento del neoliberalismo. El actual neoliberalismo emerge en un mundo más comercial, lo que significa un reto a las economías nacionales para vincularse con los mercados externos.

A partir del período 1982 a 1995 que abarca los sexenios de los expresidentes Miguel De la Madrid, Carlos Salinas y del actual régimen que gobierna, el de Ernesto Zedillo, se ha puesto énfasis en la llamada Reforma del Estado, lo cual ha venido a significar la estrategia privatizadora en México y, el adelgazamiento del sector público.

El programa conocido como del Cambio Estructural, se basó en el Plan Nacional de Desarrollo de 1989-1994, implantando con ello medidas que prepararon a las empresas paraestatales para una cercana privatización y con ello un adelgazamiento del Estado, estas disposiciones nos fueron dictadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) a partir del año

de 1982 donde se le especificaba al gobierno las líneas que debería de seguir: disminución de la participación del Estado en la economía; mayores facilidades a la inversión extranjera directa; énfasis en la desregulación económica; mayor apertura comercial; liberalización del sistema financiero; y topes salariales al conjunto del sistema productivo. Todo esto ha significado un proceso de monopolización de la mayoría de las actividades de la economía y, por consecuencia, de la formación de importantes y poderosos grupos financieros surgidos en estos últimos años.

La justificación de la privatización como dirección para la política pública se han inspirado en varias visiones distintas de una economía de libre mercado que prometen mayor eficiencia, menor intervención del gobierno y más opciones individuales con sólo extender el dominio de los derechos de propiedad y las fuerzas del mercado. Pero la privatización no es estrictamente un asunto administrativo ni los argumentos en su favor han sido estrictamente técnicos. La privatización, invoca reducir las dimensiones del gobierno y utilizar sistemas de prestación de política más pequeños y descentralizados, como sucedió con Petróleos Mexicanos y como esta sucediendo con Ferrocarriles Nacionales de México.

Los potenciales compradores privados de activos públicos (concesionarios) y contratistas de servicios públicos representan intereses y grupos específicos. Los gobiernos por lo general ofrecen activos y empresas para su venta a sus aliados políticos; así los políticos en el poder obtienen obvias ventajas. Lo mismo se ha visto desde hace mucho tiempo en la

contratación de servicios públicos; en donde, el contrato es el punto del que nace la ventaja política. Ni siquiera las ofertas públicas son inmunes al uso político.

Uno de los apartados constitucionales más importantes y por ello bastante controvertida es la rectoría económica ésta presupone la intervención estatal en materia económica y tuvo un período de justificación en el que los particulares no podían sostener el proceso de industrialización del país. La participación del Estado en las economías nacionales cada día pierde terreno en el mundo, esto es, su intervención ya no se justifica como antes. No se debe entender que como en algunos países el Estado adopte sólo la posición de vigilante, eso obedece a otras realidades. El papel gubernamental del regulador sigue siendo importante, en especial si el papel del sector privado aumenta. En realidad hay un uso potencialmente más importante de la función reguladora del gobierno que puede sustituir a otras funciones tan importantes como el financiamiento y la producción.

En concreto puede decirse que ya es tópica la afirmación de que las Empresas Públicas no operan en el marco de la competencia normalmente, de que falta una auténtica gestión empresarial, de que produce escasa capitalización, de que se producen irracionales utilizaciones de los recursos... Sin embargo, no debe, a mi juicio prevalecer un único criterio económico-político. En muchos casos, siempre que se prueba la existencia de un interés general, el Estado habrá de intervenir en la vida económica a través de Empresas Públicas. Pero serán casos contados. No puede desaparecer lo

público en favor de lo privado. Sería un fraude a un Estado, que, se tilda de social y democrático. Carece de sentido plantear una reducción indiscriminada del papel del Estado. La tendencia general debe ser hacia una reorientación de sus funciones, tendientes al diseño y puesta en práctica de las nuevas tareas de desarrollo, abandonando las ineficientes modalidades actuales. Esta reorientación requiere un esfuerzo consciente por crear nuevas instituciones y mecanismos de toma de decisiones que involucren tanto al Estado como al sector privado.

Deben existir áreas en las que se justifique la intervención del Estado, pero también debe darse la apertura a la Iniciativa Privada; pero se debe actuar con prudencia, cediendo espacio por sectores o por actividad, unas primero y después otras. Sin precipitaciones ni prisas motivadas por anhelos de querer ganar tiempo perdido o recuperar terreno precipitadamente.

El sistema del transporte constituye un elemento insustituible para el sano desarrollo de una economía, aunque, por otra parte, también puede ocasionar serias dificultades en ella y puede incluso llegar a ser una barrera para el desarrollo, o representar una carga para la economía de las personas y las empresas cuando es ineficiente. Hay una evidente dificultad en precisar si el sector transporte de una economía es o no eficiente y en que medida. Buena parte del éxito o del fracaso de los planes de desarrollo de un país dependen de que los transportes no sólo no representen un obstáculo para las actividades productivas sino que las promuevan y faciliten. Ello hace del transporte objeto



de interés, pues tiene un papel estratégico e insustituible dentro de la economía.

La evolución del Ferrocarril en nuestro país tuvo como principal soporte el interés creado de diferentes inversionistas tanto nacionales como extranjeros. Necesariamente implicaba tener que contar con sumas importantes de dinero a invertirse, por lo que surgió la modalidad del concesionamiento. El Gobierno Federal otorgaba las concesiones, basando su facultad en soportes constitucionales. Se ofrecieron subsidios para la construcción de las líneas más importantes y el capital extranjero pudo comprobar que México era un país seguro para invertir. La obtención de subsidios empezó a depender fundamentalmente de la influencia política de los contratistas, sin importar las garantías económicas que ofrecieran.

Por su particularidad, el transporte ferroviario es el más adecuado para el movimiento masivo y a bajo costo de bienes de gran peso y volumen. Este medio de comunicación es de gran importancia en el proceso productivo, ya que constituyó y constituye un apoyo a la integración regional.

El cambio real de la reestructuración ferroviaria también es político, no solamente financiero o técnico. Los principios para promover el cambio son bien conocidos es necesario identificar y organizar a los beneficiarios, asistir a aquellos que resulten perjudicados. Los más altos niveles de la conducción política deben comprender y apoyar los programas de cambio. Tales cambios

requieren tiempo pero esto no significa que la reorganización siempre lleve períodos tan largos, pero tampoco se lo debe enfocar improvisadamente.

El impacto de la privatización sobre los Ferrocarriles Mexicanos dependerá, de la estructura del mercado, y del tipo de propietario. En este caso, como se trata de un sector en el que no existe competencia, la privatización tendrá un impacto positivo sobre la eficiencia, sólo si es acompañada por políticas liberalizadoras, que remuevan las restricciones del mercado e intensifiquen la competencia externa.

Los encargados de realizar la privatización de los Ferrocarriles Mexicanos, deberán evitar que la nascente competencia en este servicio sea afectada, además de impedir los monopolios que podrían controlar el tránsito férreo hacia Estados Unidos y Canadá. Se tendrá que vigilar, revisar y detallar cada una de las ofertas de los principales consorcios interesados en las rutas por concesionar.

Es urgente que se instrumente la Ley General de Concesiones, que no existe en la actualidad ya que, no es posible que no exista dicha legislación cuando es la figura jurídica que se tiene que usar en todo lo referente al sector comunicaciones y transportes, telefonía, telecomunicaciones, Ferrocarriles y aeropuertos.

Es necesario que no se den los resultados como ocurrió con las autopistas concesionadas; ya que el gobierno se ha visto en problemas al haber

concesionado las autopistas, ya que nunca previó el costo de las tarifas y "ahora resulta que se está subsidiando a los particulares con recursos federales".

De ahí la necesidad de tener un gran cuidado con los procesos en curso ya que el Estado deberá desempeñar dos funciones al mismo tiempo: impulsar la inversión general necesaria para los proyectos y asegurar que éstos se desarrollen en beneficio de México.

En los Ferrocarriles Mexicanos se necesita gente capacitada con nuevas aptitudes y máxima flexibilidad para redefinir las asignaciones de tareas, es necesario recompensar a los empleados más eficientes, ajustar salarios conforme a las condiciones prevalecientes en el mercado de trabajo, y afectar o eliminar a aquellos que no se desempeñen adecuadamente. Urge la capacitación del personal en las diferentes áreas que integran la red ferroviaria. Los funcionarios y directivos tienen que ser técnicos que no se encuentren ahí por recomendación sino por capacidad y que entiendan el comercio exterior.

Se ha dicho que la clave del éxito de la privatización consiste en reconocer la virtualidad operativa que posee la propiedad privada como elemento incentivador y estimulante para que la gente produzca riqueza y no sólo distribuya la que ya existe. El mal manejo de la empresa pública, desde esta perspectiva, obedece a causas más profundas; y podemos entenderlas de esta manera: la empresa pública funciona con estándares de eficiencia muy bajos, se dice, porque sus empleados y directivos gestionan algo ajeno a sus intereses.

Aquí está el meollo del problema. Resulta que al ser ajeno, al no ser de propiedad privada, se visualiza como una mala gestión. El problema, es bien sencillo, es de carácter profesional. Es indudable que uno se preocupa más de lo propio, pero me parece que constituiría un logro muy importante crear un clima de opinión y una mentalidad generalizada de que lo público exige espíritu de servicio en favor de la colectividad. Hay que dignificar el trabajo de los bien llamados servidores públicos. Quizás sea necesario mejorar las retribuciones, pero no se trata sólo de eso. Se trata de un fenómeno más amplio que debe ser reconquistado por nuestra sociedad: conseguir transmitir una elevada dosis de ilusión profesional en los servidores públicos. He aquí un reto para los políticos de nuestro tiempo que, estoy seguro, redundaría en una mejor marcha de lo público.

Los noventa se han caracterizado por los cambios estructurales en las economías de los países, de las organizaciones y de los seres humanos. La apertura comercial ya no es una promesa sino una realidad de todos los que vivimos en economías en desarrollo como las latinoamericanas. Aunque esta apertura puede ofrecer beneficios a largo plazo, parecería que los recursos humanos no responden con la misma velocidad con la que los cambios se están efectuando.

Uno de los procesos más interesantes en el entorno del cambio actual en el que vivimos, son las privatizaciones. Si a estos procesos de privatización añadiéramos el ingrediente de la participación de inversionistas extranjeros, nos encontraríamos con un fenómeno que además de ser interesante, es en

ocasiones muy complejo, por las grandes diferencias que existen entre la ideología del inversionista extranjero y la del burócrata mexicano. Las conductas de los empleados, que durante años se forjan en ambientes no muy competitivos llegan en muchas ocasiones a no responder a las exigencias o a los parámetros de desempeño establecidos por las compañías extranjeras. Aunque quizá a simple vista, el factor diferenciador más importante, podría ser la tecnología pero no lo es así. El hecho es que los parámetros de desempeño de las empresas de gobierno están por debajo de cualquier sociedad de la iniciativa privada y esto no es algo nuevo. Analizando la conducta del burócrata, las causas que provocan estas diferencias van desde la insuficiencia de las partidas presupuestales destinadas a los salarios y a la capacitación hasta la dimensión del sector gobierno como factor clave en la poca motivación del empleado.

Debemos recordar que la época en la que vivimos nos exige una mayor preparación, un cambio de actitud hacia el trabajo y en general un nuevo estilo de vida que vaya acorde con la realidad actual. La competencia y la mejora continua deben ser parte de nosotros los administradores públicos día con día y la clave para lograrlo es trabajar en superar nuestras debilidades, malos hábitos o elementos que nos sacan de competencia con relación al entorno en el que vivimos.

**BIBLIOGRAFÍA**

A. Cuervo y Z. Fernández. **Una nueva estrategia para el sector público empresarial. La privatización**, Madrid, 1986.

Arana Rodríguez Jaime. **La Privatización de la Empresa Pública**, Madrid, Montecorvo, 1991.

Ayala Espino José Luis. **Limites del mercado límites del Estado**, México Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 1992.

..... **Reflexiones sobre Administración Pública**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 1995.

Beatriz Urias, Jaime de Palacio y Andrés Caso L. (Comp.). **Los Ferrocarriles de México 1837-1987**. México, FNM, 1987.

Benito Rey Roman. "El neoliberalismo económico: expresiones en México y América Latina". En **Momento Económico**, México, IIE-UNAM, 1992.

Campos Ríos Guillermo y Leyva Piña Marco Antonio. "Modernización Ferroviaria en otros Países". **Memorias del 1er. Y 2do. Encuentro de Investigadores del Ferrocarril**. Puebla, Pue., Museo Nacional de los Ferrocarriles Mexicanos, noviembre de 1994.

Cook Paul y Colin Kurkpatrick. **Privatization in less developed countries**. Great Britain, Whealsheaf Boks, 1988.

Cosío Villegas Daniel. **Historia Moderna de México, el Porfiriato, Vida Económica**, México-Buenos Aires, Ed. Hermes, 1985.

**Diccionario de la Lengua Española**, Real Academia Española, Madrid, 1992.

E. Del Casale, R Parboni. " La Privatización de la Economía Italiana ". **Estado y Mercado**, num. 11, diciembre 1984.

Gaona José Luis. **Comercio Exterior**, 1995. mimeo.

Garrido Falla Fernando. **Tratado de derecho administrativo**, Vol., I. Parte General, Madrid, 1958.

Ibarra David. **Privatización y otras expresiones entre Estado y Mercado en América Latina**, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990.

James T. Bennett y Thomas J. DiLorenzo. **Underground Government: The Off Budget Public Sector**, (Washington, D.C. Cato Institute, 1983).

Kamerman Sheila B. and Kahn Alfred J. (compiladores) **La Privatización y el Estado Benefactor**, México, FCE, 1993.

klaus bodermer. **Estado gordo, Estado mínimo, Estado eficiente**. Algunas anotaciones al debate sobre el rol del Estado en el proceso de desarrollo. Uruguay, (FESUR).



**Leyva Piña Marco A. La productividad en Ferrocarriles Nacionales de México, México, UAM El Cotidiano 64, septiembre-octubre, 1994.**

**L. W. Huff, L. S. Thompson. Técnicas para la reestructuración ferroviaria, United States of America, Boletín no. 322 de la A.C.P.F. junio-agosto de 1991.**

**M.L. Welidenbaum. "Los beneficios de la Desregulación", Policy Review, verano 1987.**

**Motilla Martínez Jesús. "El Entorno Jurídico de la Inversión Ferroviaria". Memorias del 1er. Y 2do. Encuentro de Investigadores del Ferrocarril. Puebla, Pue., Museo Nacional de los Ferrocarriles Mexicanos, noviembre de 1984.**

**M. Shirley. "Desincorporación de empresas estatales en países en desarrollo". Empresa Pública. México, INAP, 1986, Vol. 2,**

**Nuevo diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española, Vigésima edición, Madrid, 1984, Tomo I.**

**Omar Guerrero. "Privatización de la Administración Pública", Madrid, Revista Internacional de Ciencias Administrativas, INAP. Vol. 57, No. 1, marzo 1990.**

**Ortiz Hernan Sergio. " Principales Acontecimientos Ferroviarios en México, 1833-1988: una cronología ". Memorias del 1er. Y 2do. Encuentro de**

**Investigadores del Ferrocarril.** Puebla, Pue., Museo Nacional de los Ferrocarriles Mexicanos, noviembre de 1994.

**Oszlak Oscar.** *La reforma del Estado: el día después.* Algunas anotaciones al debate sobre el rol del Estado en el proceso de desarrollo. Uruguay, (FESUR).

**Reyes Retana Lorenzo.** *La Infraestructura de los Ferrocarriles Mexicanos frente al TLC,* III encuentro de investigadores del Ferrocarril, Puebla, Pue., México, 26 de noviembre de 1994 p 1-2.

..... **Mexican Railway Engineering in the NAFTA era,**  
México, oct. 6 1994, mimeo.

**Ricardo Uvalle Beltrones.** "Nueva racionalidad del Estado Mexicano". *Revista del colegio, ¿Tamaño del Estado?*, México 1990, Año II, Núm. 31.

**Rodríguez. Fernández Z.** *¿Privatización de la Empresa Pública?*, Boletín No. 30, Circulo de Empresarios, Madrid 1985.

**Ruiz Dueñas Jorge.** *Empresa Pública: elementos para un examen comparado.* México, F.C.E., 1988.

**R. Hemming A. M. Mansoor.** *Privatización y Empresas Públicas,* Fondo Monetario Internacional, 1992.

**Sánchez González José Juan. La Privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de bienestar al surgimiento del Estado Neoliberal. Tesis para obtener el grado de maestría de Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México, UNAM, 1993.**

**Savas E. S. Privatización, la clave para un mejor gobierno. México, Gernika, 1989.**

**Sergio Jinič Ripstein. Perspectivas en la Construcción de la Infraestructura de las Comunicaciones y el Transporte, 1994, mimeo.**

**Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1992, Tomo II**

**Steve H. Hank. (Coord). Privatización y desarrollo, México, Trillas, 1989.**

**Tamayo Jorge. Programa para la Reorganización Integral y Modernización de los Ferrocarriles Nacionales de México 1994-2000, México, FNM, 1994.,**

**Villarreal Rene. Mitos y Realidades de la Empresa Pública, México, Diana, 1991,**

**Vernon, Raymond (compilador). La Promesa de la privatización. Un desafío para la política exterior de los Estados Unidos. México, FCE, 1992.**

Vérela Santillan Raúl. **Las Perspectivas de las Concesiones Públicas en la Construcción de Infraestructura Carretera Nacional.** Tesis para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México, UNAM, 1995.

---

## HEMEROGRAFÍA

" A cuentagotas las bases para desincorporar FNM ". México, **El Financiero**, 6 de diciembre de 1995.

"Ascendió a 910 mdnp la inversión privada en Ferronales, entre 1988 y 1994 ". México, **El Financiero**, 1 de febrero de 1995.

Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de noviembre de 1995.

"El capital foráneo podrá poseer más de 49% Ferronales". México, **El Financiero**, 19 de abril de 1995.

"El TLC y el Mercado de Transporte de América del Norte". México, **El Financiero**, 8 de junio de 1994.

FNM. Informe de labores, México, Ferrocarriles Nacionales de México, noviembre, 1994.

..... Programa de Cambio Estructural 1992-1994, México, Ferrocarriles Nacionales de México, 1992.

..... Resumen comparativo de las principales divisiones de los Ferrocarriles en operación, México, Gerencia de Vía y Estructuras, Depto. Maquinaria de Vía, 1995.

..... **Apertura a la Inversión en el Sistema Ferroviario Mexicano**, México,  
Ferrocarriles Nacionales de México, noviembre de 1995.

" **Fortalecer el comercio y liberar tarifas, eje de la privatización de Ferronales:  
analistas**". México, **El Financiero**, 30 de enero de 1995.

" **Fusiones en EU condicionan la privatización ferroviaria**". México, **El  
Financiero**, 4 de octubre de 1995.

" **La inversión de infraestructura básica demandará 85 mil mdd**". México, **El  
Financiero**, 5 de enero de 1995.

"**Llegan a 100 mdd los pasivos ecológicos de Ferronales**". México, **El  
Financiero**, 10 de octubre de 1995.

" **Luz verde a la privatización de Ferrocarriles y satélites**". México, **El  
Financiero**, 27 de enero de 1995.

" **Reducen el gasto público en comunicaciones y transportes**". México, **El  
Financiero**, 21 de febrero de 1995.

**SECOFI. El Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y los Estados  
Unidos**, México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, septiembre,  
1992.

"Subutiliza México las vías ferroviarias: Reyes Retana". México, **El Financiero**, 16 de junio de 1995.

" Se dividirá Ferronales para su privatización ". México, **El Financiero**, 29 de junio de 1995.

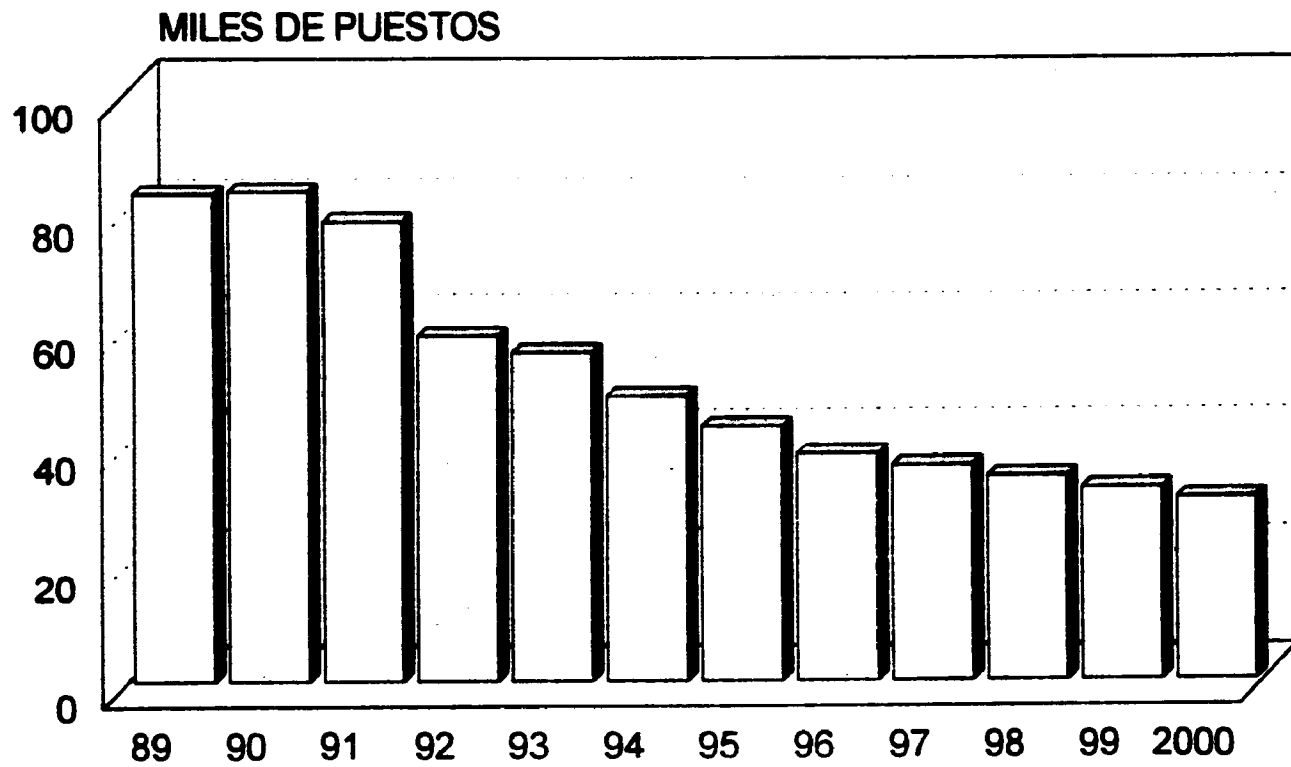
" Peligran 48 mil plazas por la privatización de Ferronales ". México, **El Financiero**, 7 de noviembre de 1995.

Presidencia de la República. **Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo**, México, 1994.

**ANEXOS**

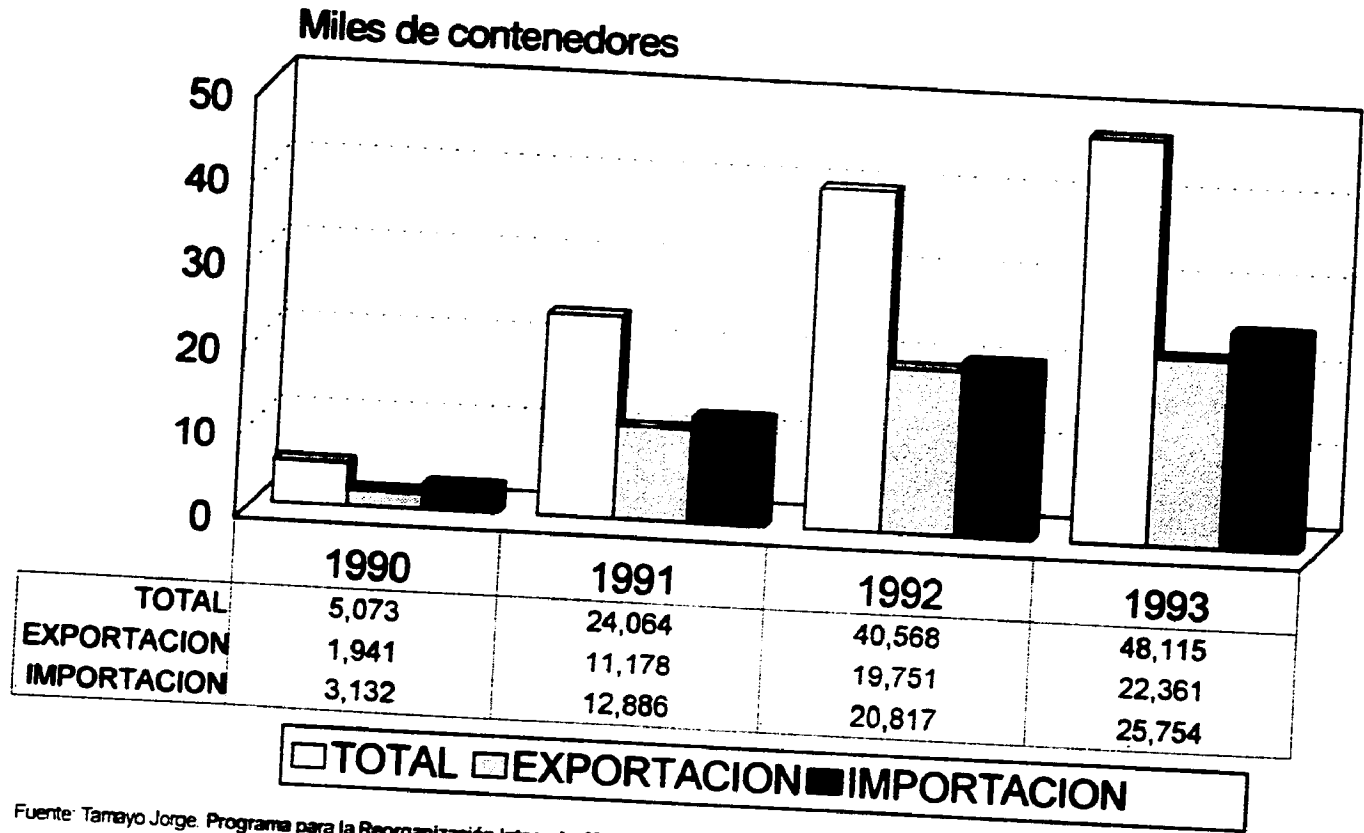


# EVOLUCIÓN Y PRONOSTICO DE LA PLANTA DE PERSONAL DE FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO



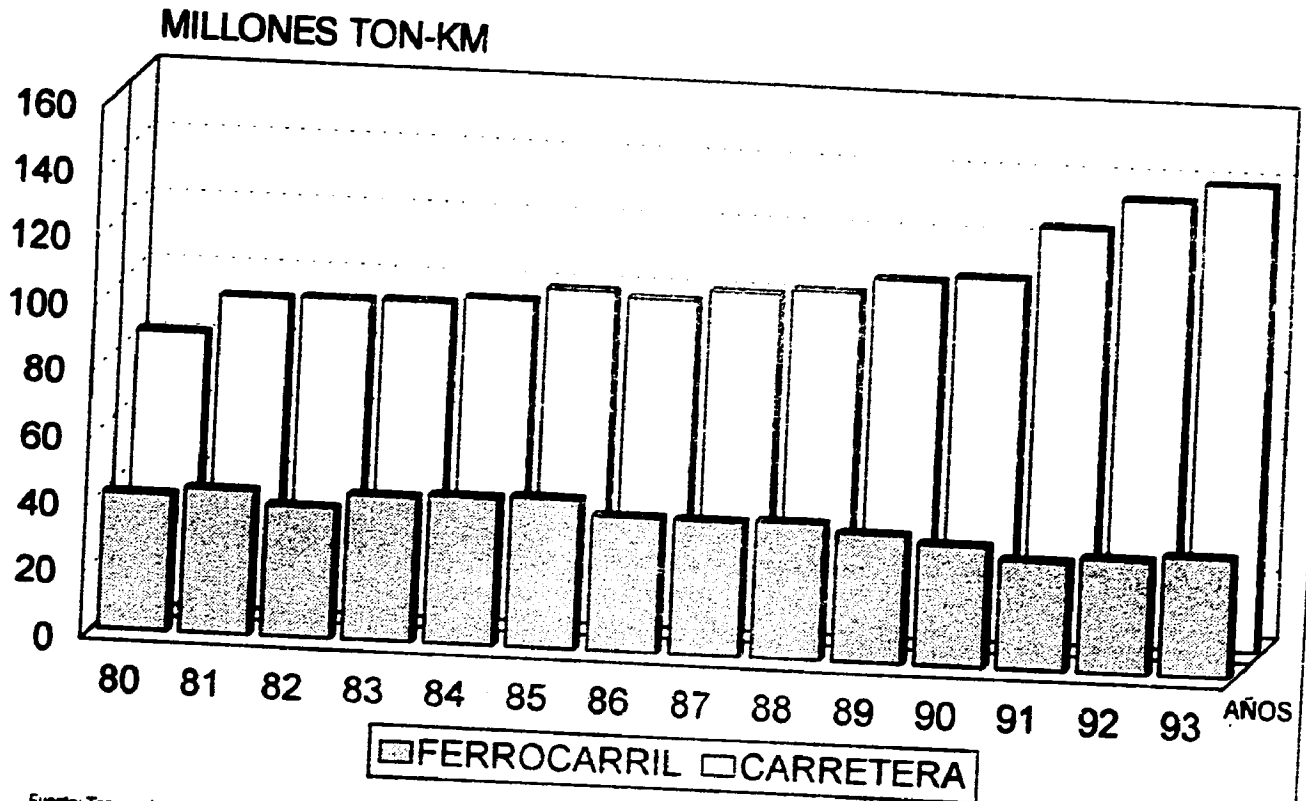
Fuente: Tamayo Jorge. Programa para la Reorganización Integral y Modernización de los Ferrocarriles Nacionales de México 1994-2000. México, FNM, 1994.

**TERMINAL MULTIMODAL DE PANTACO  
MOVIMIENTO DE CONTENEDORES 1990-1993**



Fuente: Tamayo Jorge. Programa para la Reorganización Integral y Modernización de los Ferrocarriles Nacionales de México 1994-2000, México. FNM.1994.

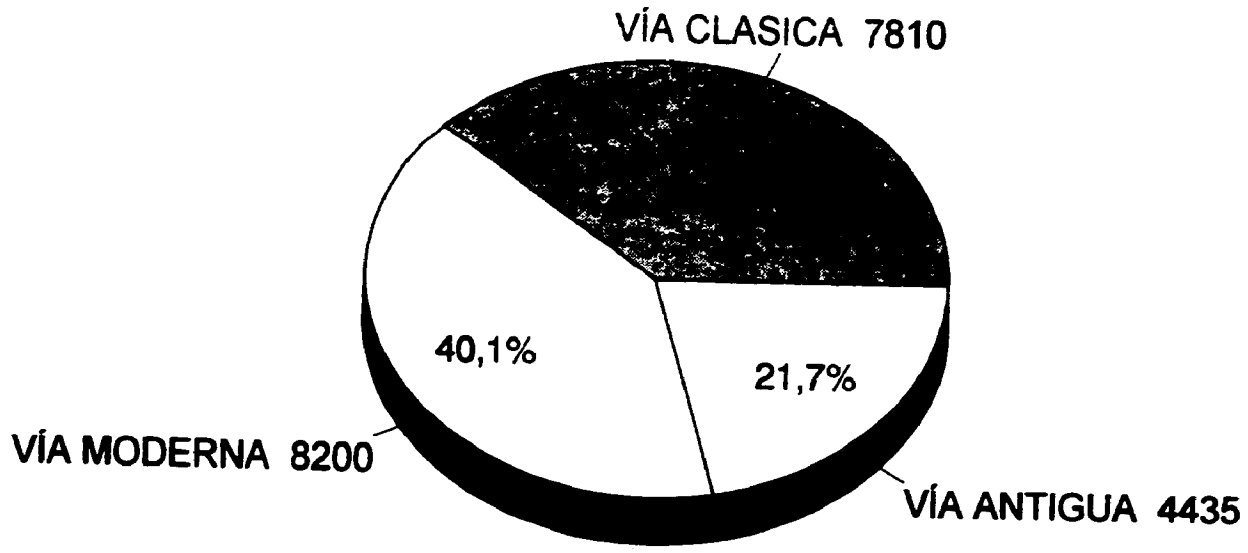
**EL FERROCARRIL EN EL MERCADO DE TRANSPORTE TERRESTRE  
1980 - 1993**



Fuente: Tamayo Jorge. Programa para la Reorganización Integral y Modernización de los Ferrocarriles Nacionales de México 1984-2000, México, FNM, 1994.

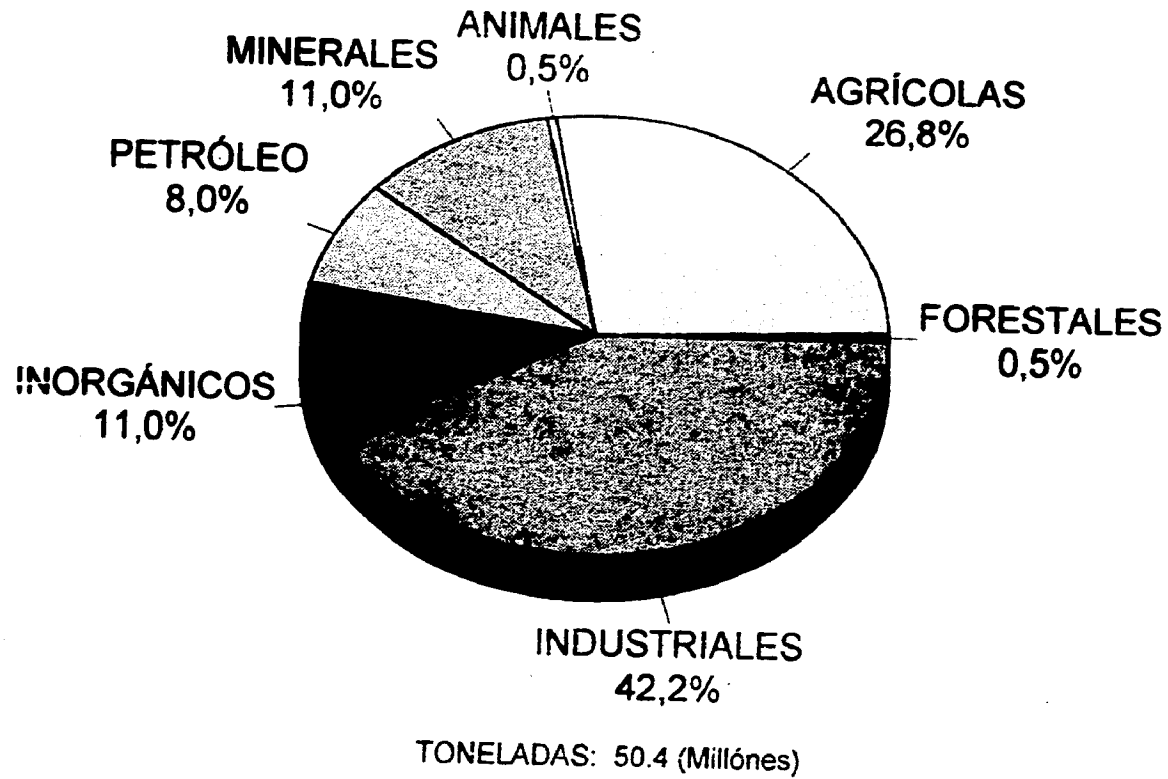
ESTUDIO DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN Y PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS EN FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO (1988-1994)

**ESTADO DE LA VÍA EN LÍNEAS PRINCIPALES  
(Kilómetros)**



Fuente: Tamayo Jorge. Programa para la Reorganización Integral y Modernización de los Ferrocarriles Nacionales de México 1994-2000, México, FNM, 1994.

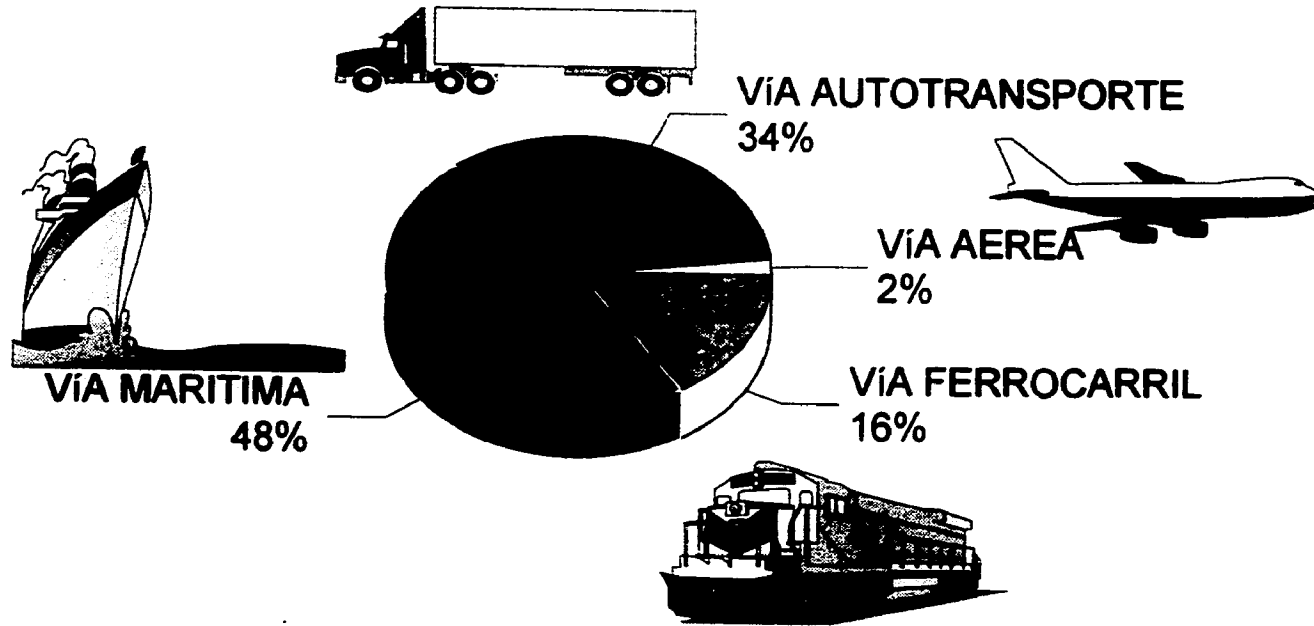
**DISTRIBUCIÓN DEL VOLUMEN POR PRINCIPALES PRODUCTOS 1993**



Fuente: Tamayo Jorge. Programa para la Reorganización Integral y Modernización de los Ferrocarriles Nacionales de México 1994-2000, México, FNM, 1994.

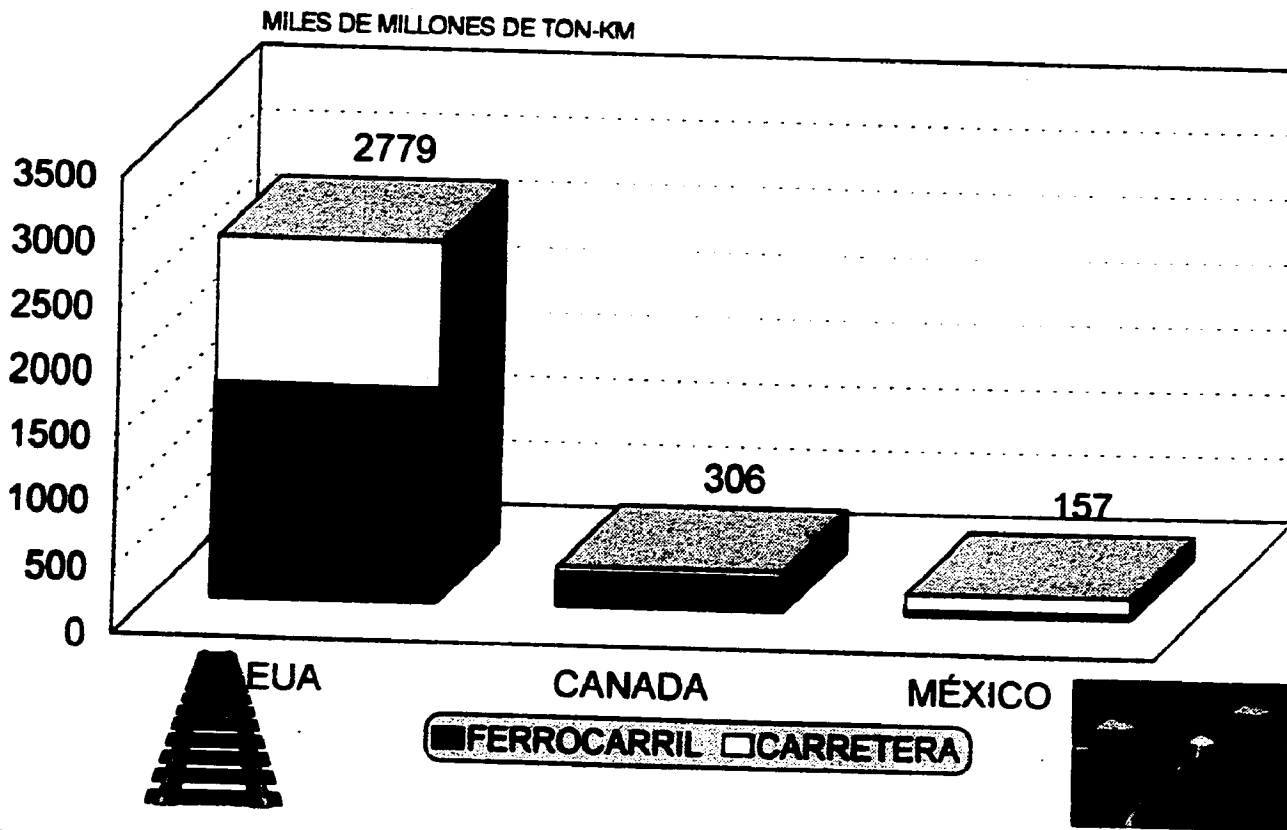


**EN FUNCIÓN DEL VOLUMEN MOVIDO**



Fuente: Departamento de Comercio de los EUA/ Administración Marítima del Departamento de Transporte de EUA/ Departamento de Agricultura de los EUA







# CARGA TOTAL TRANSPORTADA POR TIERRA



ESTUDIO DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN Y PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS EN FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO (1988-1994)

Fuente: Departamento de Comercio de los EUA/ Administración Marítima del Departamento de Transporte de EUA/ Departamento de Agricultura de los EUA.

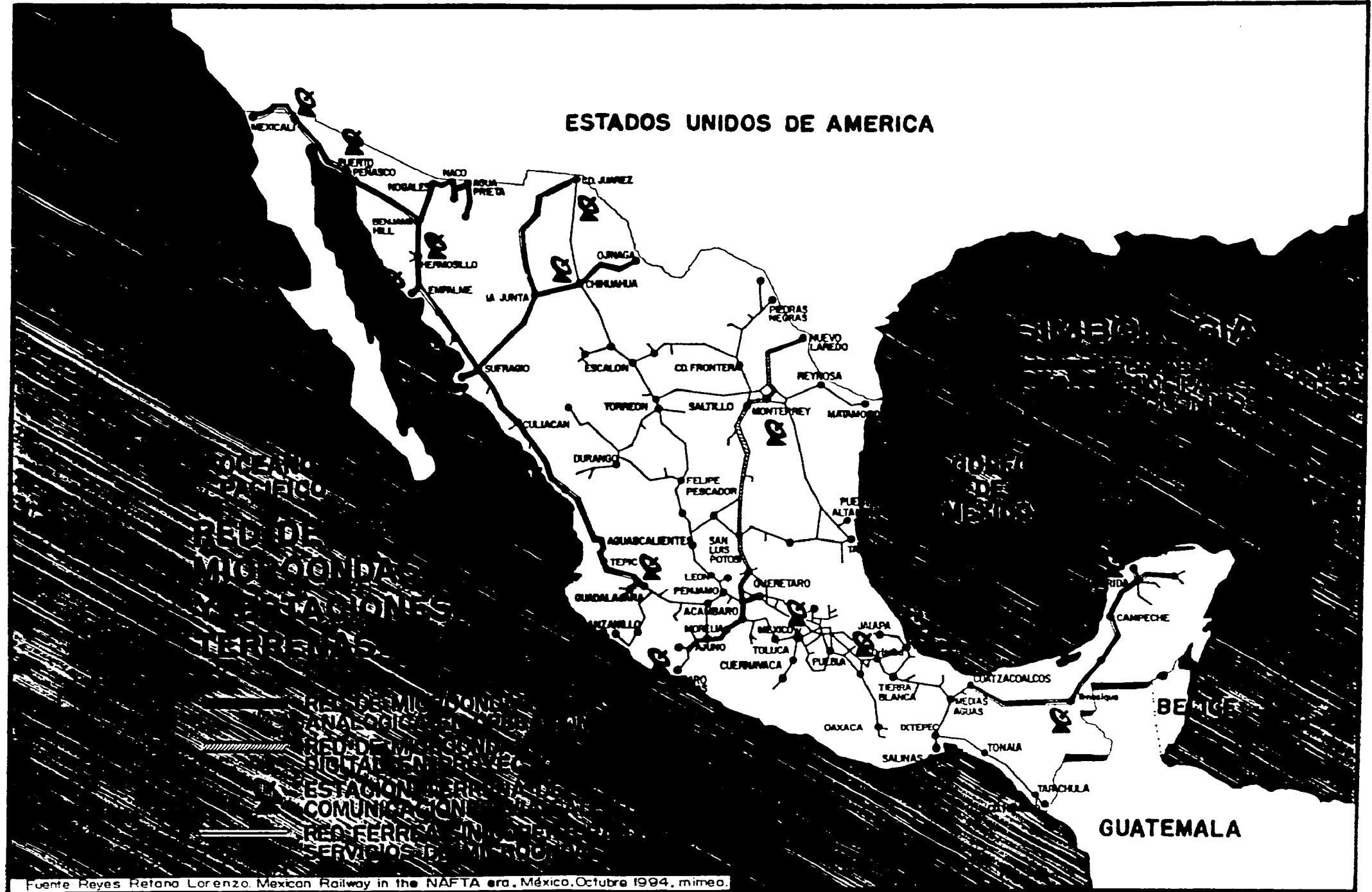
**ESTADOS FINANCIEROS DE LOS PRINCIPALES FERROCARRILES ESTADOUNIDENSES**

 <b>ESTADOS FINANCIEROS Y OPERATIVOS</b>	 <b>UNION PACIFIC RAIL ROAD</b>	 <b>SOUTHERN PACIFIC LINES</b>	 <b>BURLINGTON NORTHERN RAILROAD</b>	 <b>SANTA FE RAILWAY</b>	 <b>THE TEXAS MEXICAN RAILWAY</b>
<b>INGRESOS OPERATIVOS</b>	6,440 mdd	3,100 mdd	4,700 mdd	2,400 mdd	ND
<b>UTILIDAD OPERATIVA</b>	1,400 mdd	348 mdd	661 mdd	317 mdd	ND
<b>EMPLEOS</b>	35,000	18,010	30,502	14,800	167
<b>RUTA OPERADA</b>	22,600 millas	14,500 millas	24,500 millas	7,625 millas	157 millas
<b>ESTADOS SERVIDOS</b>	23	15	25	12	1 Corpus C.-Laredo
<b>LOCOMOTORAS</b>	3,922	2,413	2,320	1,745	19
<b>CARROS DE CARGA</b>	97,600	4,629	62,000	29,560	444
<b>TRENES OPERADOS DIARIAMENTE</b>	1,397	750	750	600	ND
Fuente: Empresas, Informes 1993, 1994 y 1995.					

ESTUDIO DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN Y PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS EN FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO (1988-1994)



# ESTADOS UNIDOS DE AMERICA



Fuente Reyes Retana Lorenzo. Mexican Railway in the NAFTA era. México, Octubre 1994, mimeo.







ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

OCEANO PACIFICO

SIMBOLOGIA

-  RED FERROVIARIA NACIONAL
-  PRINCIPALES CENTROS ECONOMICOS

INFRAESTRUCTURA FERREA PARA EL INTERCAMBIO INTERIOR Y EL COMERCIO INTERNACIONAL

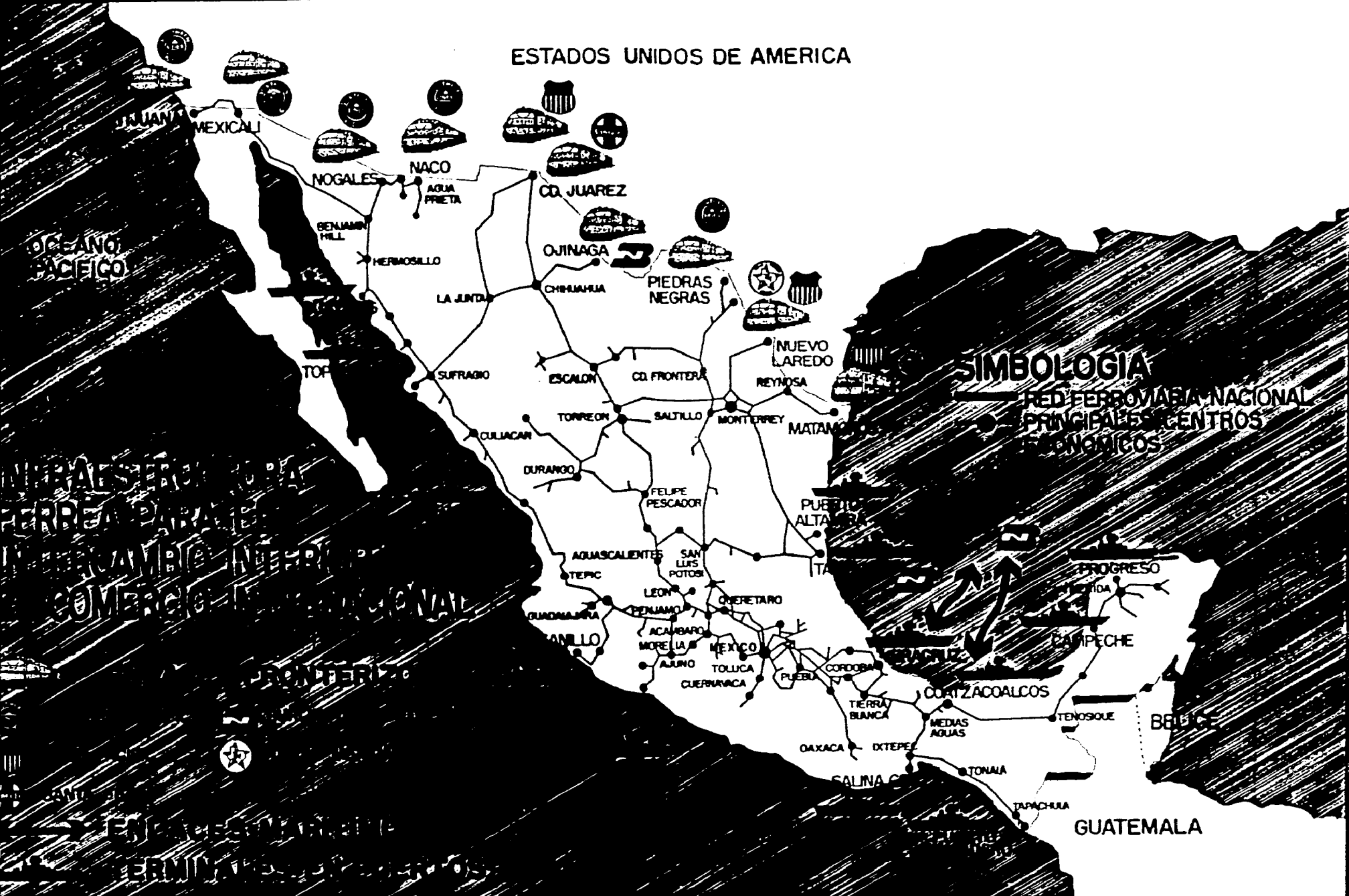
-  FERROPUERTO
-  FERROBARCAZA
-  TERMINAL INTERMODAL DE FNM
-  TERMINAL INTERMODAL ESTATAL CON PARTICIPACION PRIVADA
-  TERMINAL INTERMODAL PRIVADA
-  FERROBARCAZA EN CONSTRUCCION

\* En construcción

GOLFO DE MEXICO



ESTADOS UNIDOS DE AMERICA



**SIMBOLOGIA**  
 — RED FERROVIARIA NACIONAL  
 ● PRINCIPALES CENTROS ECONOMICOS

FRONTERA  
 ENLACE CON LA RED FERROVIARIA NACIONAL  
 TERMINALES DE FERROVIARIOS

de Reyes Retana Lorenzo Mexican Railway in the NAFTA era, México, Octubre 1994, mimeo.

ESTADOS UNIDOS DE AMERICA






OCEANO PACIFICO

SIMBOLOGIA

-  RED FERROVIARIA NACIONAL
-  PRINCIPALES CENTROS ECONOMICOS

GOLFO DE MEXICO

TERMINALES AUTOMOTRICES Y DE GRANOS

-  TERMINAL AUTOMOTRIZ PRIVADA
-  TERMINAL AUTOMOTRIZ ESTATAL
-  TERMINAL AUTOMOTRIZ PRIVADA EN CONSTRUCCION
-  TERMINAL DE GRANOS PRIVADA
-  TERMINAL DE GRANOS ESTATAL

