



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ECONOMÍA

El papel del Estado mexicano en la creación de infraestructura ferroviaria y la importancia del ciclo de inversiones en los proyectos de infraestructura ferroviaria en México:

Perspectiva histórica, desde su concesión a la etapa actual

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

Licenciado en Economía

P R E S E N T A :

DIANA ESMERALDA PINEDA DE NIZ

DIRECTOR DE TESIS:

DR. JOSÉ VARGAS MENDOZA

2016



Cd.Mx.



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.

Índice

Capítulo	Pág.
Introducción	7
1. Origen y caracterización del Estado y su papel en la creación de Infraestructura de comunicaciones y transportes.	
1.1 Breve esbozo teórico para estudiar al Estado y su papel en la creación de infraestructura productiva.	13
1.2 Cambio mundial y papel del Estado en la nueva etapa de desarrollo o economía del conocimiento.	22
2. El papel del Estado y del Sector Público en la economía mexicana 1982-2013.	
2.1 La crisis del modelo sustitutivo de importaciones y el tránsito del Estado de Bienestar al Estado neoliberal.	31
2.2 Las reformas estructurales instrumentadas en la economía en el marco de la política neoliberal.	42
2.3 La privatización de los ferrocarriles en el sexenio de Ernesto Zedillo.	53

2.4 La verdadera dimensión de las reformas estructurales y las nuevas exigencias de la etapa actual de desarrollo de la economía mexicana.	62
---	----

3. El papel del Estado mexicano en la creación de Infraestructura de transportes y comunicaciones.

3.1 El origen del ferrocarril y su papel en el desarrollo de las etapas del capitalismo.	73
---	----

3.2 La economía mexicana frente a la concesión y explotación del Sistema Ferroviario Nacional por particulares y los requerimientos infraestructurales de la nueva etapa de desarrollo en materia de comunicaciones y transportes.	87
---	----

3.3 Tendencia actual de las políticas públicas en materia ferroviaria.	99
---	----

4. El ciclo de inversiones en la industria ferroviaria.

4.1. Etapas del Ciclo de Inversiones en Proyectos de participación pública.	116
--	-----

4.2. Estudio descriptivo del Ciclo de Inversiones en Proyectos Ferroviarios (1994-2014).	126
---	-----

4.3. Identificación de deficiencias en el ciclo de inversiones en proyectos de participación pública.	141
--	-----

4.4. Líneas de acción propuestas para la mejora en la implementación de proyectos de infraestructura ferroviaria.....	148
---	-----

Conclusiones	155
---------------------------	-----

Bibliografía	171
---------------------------	-----

Índice de cuadros

Cuadro 1: Crecimiento Real del PIB, promedio inflacionario y requerimientos financieros del sector.....	44
--	----

Cuadro 2: Inversión Pública, deuda interna, deuda externa y desgravación arancelaria en México 1980-2014	47
---	----

Cuadro 3: Inversión en infraestructura y operación ferroviaria 1994-2013 (millones de pesos corrientes).....	95-96
---	-------

Cuadro 4: Formación Bruta de capital fijo en México 1994-2015 (millones de pesos de 1994	127
---	-----

Cuadro 5: Avance de la liquidación de Ferronales de México en 2013	131
Cuadro 6: Infraestructura carretera en México.....	133
Cuadro 7: Distribución de la inversión en proyectos públicos 2014-2018.....	134
Diagrama 1: Reformas estructurales de primera generación.....	52
Diagrama 2: Distribución del Sistema Ferroviario Mexicano en concesiones.....	56
Diagrama 4: Proyectos de Inversión Pública 2014-2018.....	102
Diagrama 5: Proyectos de Infraestructura ferroviaria planeados en el periodo 2007-2012	138
Gráfica 1: Longitud de la vía férrea en México	81
Mapa 1 Distribución de las vías férreas en México	57

Dedicatoria

A mis padres:

Gracias por ser mí guía, mi apoyo y ejemplo. Por su amor incondicional.

A Alejandra:

Gracias por tu ejemplo de honestidad y fortaleza.

A Rodolfo:

Gracias por tu amor y protección.

A Iram:

Gracias porque a través del tiempo, a pesar de todo, siempre estás tú.

A Fernanda:

Gracias por la felicidad que me das.

Al Doctor José Vargas Mendoza, mi asesor:

Gracias por tantos años de enseñanzas y apoyo, por ser un ejemplo de tenacidad.

A mis familiares y amigos:

Por tantas y tan constantes alegrías

Introducción

La infraestructura ferroviaria representa uno de los activos logísticos de mayor importancia para la nación mexicana; la puesta en marcha de un proyecto ferroviario implica fuertes gastos e inversiones, junto a lo anterior, el capital ferroviario no es flexible ni móvil, debe emplearse a plena capacidad, pues de lo contrario no será rentable. Esto proviene de la naturaleza constante de los gastos del ferrocarril, es decir, se causan independientemente de los volúmenes de carga transportados, lo que conduce a que sólo una operación que asegure un tráfico importante e intenso garantiza la rentabilidad en el ferrocarril. Por lo tanto, para que esta inversión sea rentable económica y socialmente, es necesario responder a la siguiente pregunta: ¿Quién debe llevar a cabo esta inversión?

En México, el Sistema Ferroviario Mexicano opera por medio de empresas privadas nacionales y extranjeras bajo la figura jurídica de la concesión. Es así que través de la privatización del capital ferroviario se pretendió maximizar su eficiencia y operatividad, donde el Estado Mexicano se convirtió en un simple regulador de la explotación de este bien público, anulando con ello, uno de los factores fundamentales que sirven de soporte en la competencia interior y exterior del país.

Históricamente, el ferrocarril en México ha jugado un papel fundamental en el desarrollo del mercado interior y la industrialización del país, es por ello que resulta prioritario efectuar Inversión pública en infraestructura, dicho objetivo supone que el Estado debe vigilar y controlar estas actividades a fin de garantizar los intereses colectivos.

Es importante la creación o adecuación de infraestructura que dinamice al país tanto en el interior como frente a la competencia exterior, disminuyendo los costos de transporte y la ubicación geográfica de los mercados.

En el caso de México, esta condición no se ha cumplido del todo, o bien, sólo es aplicable para los inversionistas privados, nacionales y extranjeros ya que la privatización y desmembramiento del sistema ferroviario nacional mediante el recurso legal de la concesión, abrió un área de inversión rentable, conformando así un mercado oligopólico que se achica aún más para acrecentar las ganancias privadas.

El Sistema Ferroviario Mexicano muestra poco crecimiento en las vías de interconexión, la inversión en la ampliación de este sistema ha sido muy conservadora desde hace 103 años, de igual manera, podemos decir que los demás modos de transporte son deficientes en lo que se refiere a la transferencia intermodal, debido a la falta de infraestructura apropiada para facilitar su interacción con el ferrocarril.

La acción estatal es necesaria para garantizar la buena marcha del crecimiento de las economías nacionales, así como en la regulación del ciclo económico y de la creación del entramado socio-institucional que garantiza la estabilidad del sistema económico y político de un país, por ello, resulta importante identificar la forma en que el Estado mexicano instrumenta los proyectos de inversiones para crear un sistema multimodal de transporte ferroviario con la intención de facilitar el transporte de personas y de las mercancías que son objeto de comercio interior y exterior.

Con relación a ello, el presente estudio se basa en la hipótesis de que en México el desarrollo potencial del ferrocarril está limitado por la falta de proyectos que se adecuen a las necesidades actuales de la economía y del sistema ferroviario en general, pues no existe una apropiada transferencia de tecnología y conocimiento, esto se deriva de la falta de planeación en la priorización de proyectos de infraestructura ferroviaria, y la ausencia de un marco regulatorio¹ acorde a las necesidades de la economía nacional, el diagnóstico que permite la creación de infraestructura (ciclo de inversiones) que propicia el desarrollo de las vías de comunicación nacionales y por lo tanto, del fortalecimiento de la economía nacional, ha dejado de lado el crecimiento para dar paso al mantenimiento.

Para esto, partir del supuesto de que la etapa de la economía del conocimiento en la que México está insertado desde principios de los años noventa del siglo pasado, requiere no sólo del desarrollo de los transportes y las comunicaciones para elevar la competencia interior y exterior de nuestro aparato productivo, sino que además, se requiere, conforme a las circunstancias actuales, del desarrollo de las telecomunicaciones, como la base infraestructural de la nueva etapa de desarrollo de la economía mexicana y del transporte intermodal en materia ferroviaria.

¹ Este aspecto se refiere a la ausencia de una Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario que no solo procure las condiciones de competencia en el servicio público de transporte ferroviario y los servicios auxiliares, sino que garantice las mejoras y expansión de la infraestructura ferroviaria existente.

Para la comprensión de este tema de investigación se utiliza el método histórico y estructural² que permite comprender la trayectoria histórica que ha seguido el desarrollo del transporte ferroviario en México, sus contradicciones, así como sus transformaciones y su situación actual. Se trata de una investigación básicamente documental con apoyo de datos estadísticos, que permite articular una explicación teórico-histórica del papel del Estado en la creación de infraestructura ferroviaria en nuestro país y el paso de esa propiedad pública a manos privadas en los años noventa del siglo pasado.

En el primer capítulo, se sientan las bases teóricas que permiten caracterizar al Estado, así como su importancia en la creación de las condiciones materiales generales de producción en la nueva etapa de desarrollo de la economía mexicana, basada en la economía del

² El método histórico- estructural es el método que plantea Marx en toda su obra y en particular en la Ideología Alemana y en la Contribución General a la Crítica de la Economía Política, donde postula que el ser humano construye su realidad social mediante la forma en que se organiza para producir socialmente, a lo que llamó relaciones de producción, que son el resultado del desarrollo de las fuerzas productivas materiales en una época histórica determinada. Por lo tanto, su método de análisis es histórico porque estudia el origen de los procesos económicos, políticos, sociales y las contradicciones que conllevan estos procesos, que son la base de las grandes transformaciones sociales. Es estructural, porque parte del estudio de la producción (relaciones de producción), la trayectoria de éstas, sus contradicciones, las transformaciones que se operan en el seno de la producción y su situación actual. Por ejemplo, Sánchez (1991:11-27) plantea que este método es una aproximación dialéctica al estudio de la sociedad, por lo que considera que un fenómeno o proceso social completo, puede ser descrito y explicado de manera más satisfactoria en su completa articulación e interacción con sus determinantes contextuales, identifica la causalidad y la causalidad, mediada por la intervención individual, social y colectiva.

conocimiento, así como los cambios que ha sufrido la relación Estado- Sociedad para llegar a dicha etapa.

En el segundo capítulo se da una explicación del cambio de orientación del Estado mexicano, del paso del Estado del Bienestar al Estado neoliberal, que implica una nueva forma de relación entre el Estado y la producción, con la sociedad y el gran capital privado nacional y extranjero, puesto que se produce una reconfiguración del bloque en el poder y en consecuencia de su incidencia en el rumbo del país. Esta reconfiguración es crucial para entender del por qué el proceso de privatización de los bienes públicos no fue un recurso para sentar las bases de un crecimiento sostenido de la economía nacional, sino sólo la estrategia del gran capital para asegurar un amplio espacio de negocios y de apropiación de los recursos públicos y de la propiedad social.

En este tenor deben situarse las condiciones históricas que dieron lugar a la concesión del Sistema Ferroviario Mexicano al capital privado nacional y extranjero y el papel de las reformas estructurales que se han realizado en contraposición a las nuevas exigencias de la etapa actual de desarrollo de la economía nacional.

El tercer capítulo explica de manera histórica la importancia del ferrocarril en las diversas etapas del capitalismo en México, analizando estadísticamente la participación de la Inversión Pública en la creación de infraestructura, que sirvió para consolidar la concesión del Sistema Ferroviario Mexicano, así como para beneficiar al capital privado con el uso de esta Inversión Pública. También se da una breve explicación de las metas planteadas en el proceso de privatización del sistema ferroviario de nuestro país y hacer un balance general de si se han cumplido las metas planteadas con dicho proceso, así como con los proyectos

estatales vigentes que buscan impulsar la competitividad del Sistema Ferroviario Mexicano, empatando las tendencias de políticas públicas en materia ferroviaria con las tendencias internacionales.

El cuarto capítulo describe la planificación de recursos públicos y su asignación mediante el ciclo de inversiones, las relaciones interinstitucionales que intervienen en él, sus deficiencias y se plantean algunas propuestas para subsanar las mismas. También se aborda la explicación de los proyectos que se han puesto en marcha para detonar al sector ferroviario, contrastándolos con las metas de desarrollo nacional, y los requerimientos de la etapa de desarrollo actual, de igual manera se analiza el tema de la concesión del Sistema Ferroviario Mexicano con la evaluación de dicho proceso mediante la liquidación de la empresa pública Ferronales, S.A. de C.V. , con un recuento de las metas perseguidas por la privatización y los efectos reales de la misma .

La importancia de este trabajo reside en dar a conocer los procesos que permiten la creación de Infraestructura Ferroviaria en México, dando una visión crítica, histórica y propositiva que fomente el conocimiento de este sector estratégico y sirva de precedente para la formulación de proyectos de inversión pública que cumplan con el propósito planteado desde su concepción hasta la puesta en marcha de los mismos.

Capítulo 1. Origen y caracterización del Estado y su papel en la creación de infraestructura de comunicaciones y transportes.

1.1 Breve esbozo teórico para estudiar al Estado y su papel en la creación de infraestructura productiva.

En esta parte del trabajo, se busca explicar cómo surge el Estado, por qué interviene en la economía, así como la forma en que crea las condiciones materiales para preservar y promover el desarrollo del régimen de producción del cual emana.

Se parte del postulado de que el Estado es producto del desarrollo de la división social del trabajo y ésta a su vez es producto del desarrollo de las fuerzas productivas materiales. Por lo tanto, esta división social del trabajo también permite explicar el surgimiento del excedente económico, la diferenciación social y el antagonismo de clases (Engels, 1884/2005; Marx, 1844). Se dice que el primer Estado que conoció la humanidad fue el Estado egipcio, que surgió aproximadamente 3600 años antes de Cristo (Valencia, 1992; Pokrovski, 1966: 27). Aunque es de aclararse que Engels y Marx ya habían estudiado el prototipo de Estado esclavista surgido en Atenas y Roma.

Históricamente el Estado surge cuando comienza a perder vigencia el régimen de las gens, regulado por la familia como ente rector y es reemplazado por un organismo creciente que no solo permite, sino que fomenta el antagonismo de clase nacido de la necesidad de asegurar el predominio material de los estratos dominantes, la fuerza de la costumbre es

reemplazada por la fuerza de la explotación, las relaciones de producción cambian a relaciones de esclavismo donde se requiere una línea marcada entre explotadores ricos y explotados pobres, entre esclavos y hombres libres (Engels, 1884/2005:90-97)

Desde el punto de vista de la forma en que apareció el Estado en la historia de la humanidad, Engels y Lenin vieron al Estado como un instrumento de la clase dominante, porque originariamente adoptó la forma defensiva de grupos de hombres armados que protegían los intereses de las familias más acomodadas, donde el pueblo ya no era el que estaba armado para defender los intereses de la comunidad frente a los ataques de otras comunidades.

Asimismo, la clase dominante fue creando aditamentos especiales como las cárceles, leyes coercitivas, etc., para reforzar el papel represor y coercitivo del Estado. Por esa razón, estos autores argumentan que el Estado surgió cuando la sociedad llegó a un grado de desarrollo determinado; fue la confesión de que esa sociedad se había enredado en una irremediable contradicción consigo misma y estaba dividida por antagonismos irreconciliables, que es impotente para conjurarlos. Pero a fin de que estos antagonismos, estas clases con intereses económicos en pugna no se devoren a sí mismas y no consuman a la sociedad en una lucha estéril, se hace necesario un poder situado aparentemente por encima de la sociedad y llamado a amortiguar el choque, a mantenerlo en los límites del "orden". Y ese poder, nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella y se divorcia de ella más y más, es el Estado (Engels, 1884/2005; Lenin, 1917/1960:298). Al mismo tiempo, dejaron claro que el Estado no puede ser un órgano de conciliación de clases, como lo pretenden

algunos intelectuales pequeño-burgueses. Lo que hace el Estado es privar a las clases oprimidas de ciertos medios y procedimientos de lucha para evitar el derrocamiento de los opresores (Lenin, 1917/1960:298).

Por su parte, Gramsci (1932) es el autor más completo en términos de integrar una explicación amplia sobre la relación entre la economía y la política, caracteriza al Estado no como un simple órgano de represión y control, sino que además, lo ve como un conjunto de relaciones sociales y políticas complejas en cuyo seno concurren las distintas fracciones de la clase dominante que forman lo que llamó la hegemonía de poder. Estas fracciones de las clases poderosas, están conformadas en el caso del capitalismo por la burguesía industrial, financiera, comercial, agraria en alianza con la oligarquía eclesiástica y militar, aunque también tiene claro que la dominancia de una de estas fracciones sobre las demás, depende de la trayectoria histórica, de las condiciones específicas y de la correlación de fuerzas entre ellas en cada nación, en donde alguna de ellas se vuelve dominante al interior del bloque de poder. Para él, el Estado es el lugar donde la clase dominante se unifica y constituye para materializar su dominación no solamente mediante la fuerza, sino por medio de una complejidad de mecanismos que garantizan el consentimiento de las clases subalternas. Por lo tanto, la hegemonía de poder puede ser entendida como la capacidad que tiene la fracción hegemónica de la burguesía de darle dirección política, moral e intelectual al proyecto de nación que pretende establecer en una etapa determinada del desarrollo del régimen vigente. Esto ocurre así, porque la clase burguesa se divide en una infinidad de capas con intereses eventualmente contradictorios, signadas por la competencia que impone

el capitalismo, para lo cual necesita de un Estado unificador que recomponga jurídica y políticamente su propia unidad.

El Estado, lejos de poder ser manipulado a voluntad por la clase dominante como una maquinaria exterior a ella, juega un papel central en su unificación-constitución, donde su estructura está conformada por la sociedad política, que se refiere al ejercicio del aspecto coercitivo de la hegemonía (represión, control, etc.), así como por la sociedad civil, que representa al conjunto de las organizaciones privadas que actúan como una muralla que defiende al Estado contra cualquier ataque de las clases subalternas que pretendan destruirlo. Esta sociedad civil está formada por la familia, la iglesia, la escuela, los sindicatos, los partidos políticos, los medios de comunicación masivos, son algunos de estos organismos definidos como espacio en el que se estructura la hegemonía de una clase, pero también donde se expresa el conflicto social, porque es el escenario de la lucha política de las clases sociales (Pontantiero, 2002:319). En este contexto, Gramsci llama Estado ampliado a la unidad de la sociedad política, como ámbito social en donde se condensan las relaciones políticas de la sociedad y se concentra la coerción, y la sociedad civil, como ámbito del conjunto de las instituciones llamadas privadas, donde se concentra el consenso del conjunto de las actividades teórico-prácticas mediante las cuales las clases y los grupos dominantes justifican y mantienen su dominación, y logran, además, el consenso activo de las clases y grupos subalternos (Ordoñez, 2012:13-14).

El Estado ampliado se diferencia del Estado en un sentido restringido, en tanto que mientras éste se circunscribe a la sociedad política y se refiere al ejercicio del aspecto coercitivo de la

hegemonía, el Estado ampliado comprende el ejercicio del conjunto del proceso hegemónico en torno al cual se articula la sociedad civil y sus instituciones.

La política aparece como determinante sobre la economía, en la medida en que la acción estatal en la reproducción y el desarrollo económico tienen los siguientes determinantes conforme la interpretación que hace Ordóñez (Ordóñez, 2012:14)

- 1) Está limitada por su contribución general a la solución del conflicto social, y, en particular, al antagonismo que enfrenta a las clases y grupos hegemónicos con la clase subalterna fundamental en el marco del bloque histórico;
- 2) Cada época histórica tiene su propia forma de Estado y de su accionar en la reproducción y el desarrollo económicos, dependiendo de la solución histórica al conflicto social, y, particularmente, al antagonismo esencial de clase.

Gramsci también plantea que en cada crisis histórica del capitalismo se establece una nueva base tecno productiva del sistema que requiere de una nueva hegemonía de poder y un nuevo bloque histórico que sea capaz de darle viabilidad a las nuevas condiciones tecnológicas, materiales, intelectuales y solución al conflicto social que se abre como resultado de ese proceso de crisis y de transición. En consecuencia, ese bloque histórico debe ser entendido como la unidad orgánica entre la estructura productiva, política e ideológica y cultural. Por lo tanto, la superestructura no se limita sólo a reflejar a largo plazo las transformaciones de la base tecno-productiva y los requerimientos institucionales y

estructurales de ésta, sino que también tiene un papel activo en esa transformación (Gramsci, 1932)³.

También significa que en cada nueva etapa histórica del sistema se crea una nueva modalidad de relación del Estado y la sociedad, así como nuevas instituciones económicas, políticas y sociales que hacen posible el funcionamiento del sistema en la nueva fase de desarrollo. En consecuencia, debe quedar claro, que entre la actividad estatal y su relación con la economía y la sociedad no existe ninguna separación temporal de ambas esferas. Que el accionar del Estado con la sociedad implica promover y regular el funcionamiento de la economía, pero al mismo tiempo, implica hacer política a favor de las clases dominantes y en contra de las clases dominadas.

Sin embargo, para los fines de entender por qué interviene el Estado en la economía y por qué tiene que regular el ciclo económico, es preciso entender sus funciones económicas generales.

Esta intervención estatal surge porque el capital no puede producir por medio de las solas unidades de capital las condiciones sociales necesarias para su existencia, es entonces que las funciones económicas del Estado no son elementos “ajenos” al capitalismo, sino, en condiciones históricas determinadas, formas necesarias de la realización de las relaciones capitalistas, que, por lo tanto, forman parte de ellas (Wirth, 1979:7). Asimismo, el Estado en

³Ver Gramsci [1932: Cuaderno 15, párrafos 17,59 y 60]; [1932-1935: Cuaderno10, párrafos 6 y 61; [1931-1932: Cuaderno 8, párrafo 2361 y 11934: Cuaderno.22, párrafos 1 y 111. (Citado por Ordóñez, 1996: 208-21).

parte integrante de las relaciones de producción capitalistas, debe preservar esas relaciones interviniendo en la economía (Wirth, 1979:7).

Simplificando las funciones que cumple el Estado en la sociedad capitalista, para efectos de esta investigación tomaremos en cuenta cuatro campos de intervención estatal conforme a (Altvater S/F: 8).

1. la creación de las condiciones materiales generales de producción (“infraestructura”). La producción por el Estado de las condiciones generales de producción depende del estadio histórico alcanzado por el desarrollo del capital. El Estado, al no estar sometido a la necesidad de crear valor, puede cubrir los vacíos que dejan los capitalistas particulares cuando alguna actividad deja de ser rentable (esto por la tendencia histórica a la baja de la tasa de beneficio). Por ello, al dejar de ser capital, se financia con un fondo social de capital, y ese es el límite efectivo de la intervención del Estado: no puede extenderse hasta el punto en que la acumulación privada del capital no pueda ya cumplirse (Altvater, S/F 8-11).

2. la determinación y la defensa del sistema de leyes en el cual se expresan las relaciones de los sujetos legales en la sociedad capitalista. El Estado debe crear “las condiciones generales necesarias para el juego de la libre competencia, incluyendo la supresión de las oposiciones por la creación de las relaciones jurídicas generales y la consolidación de su respeto” (Tanto el comercio entre propietarios de mercancías, como las condiciones de producción (trabajo) deben estar reglamentadas por el Estado. (Altvater, S/F: 11-13).

3. la regulación del conflicto entre trabajo asalariado y capital y, en caso necesario, la opresión política de la clase obrera, no únicamente a través de medios políticos y militares.

Dado que hay una lucha de clases permanente, el Estado tiene que establecer las condiciones generales de explotación, la regulación de tasas de salarios, etc. Al ser las luchas de clases algo que ponga en peligro a la clase burguesa, ha sido imposible que cada capital privado intervenga. Esto lo convierte en “un campo de acción para “el grupo que administra los intereses generales de la clase dominante”. Y “Las inversiones militares pueden ser consideradas como series de inversiones complementarias, es decir como inversiones que sirven ante todo para volver posible la expansión de la economía interna (privada) manteniéndola protegida de toda amenaza externa” (Altvater, S/F: 14).

4. la garantía y la expansión del capital nacional total en el mercado capitalista mundial. El Estado, al contener en sí todas las unidades de capital, los opone a otros Estados-naciones, siempre defendiendo la moneda nacional “y en las relaciones políticas con los países extranjeros hasta el apoyo militar de la acumulación privada del capital y de la expansión de la esfera del imperialismo” (Altvater, S/F:15) La evolución de los campos de actividad que el Estado debe tomar a su cargo determinada por la competencia y la lucha entre los Estados-naciones (Altvater, S/F:15).

Los Estados deben proteger a sus empresas cuando se entra en la competencia mundial, por ello se dan subsidios o se incrementa la productividad. Cuando un país abre sus fronteras y acepta tener librecambio con otras naciones el país está aceptando, por tanto, una competencia entre capitalistas, lo cual significa que se enfrenta a costos de producción de diversos capitales, si el país no está lo suficientemente desarrollado entonces tendrá una pérdida de ganancias, pues le costará más producir y se tendrá que ajustar al precio de venta que marque la competencia. Entonces el Estado debe intervenir para evitar que sus

empresas vayan a la quiebra, y suele hacerlo con subsidios o, bien, con una mayor productividad. Estas medidas conllevan a un incremento en los gastos públicos, que deben ser financiados por impuestos crecientes o bien por un aumento en la deuda pública, por ello estas medidas representan un problema social, pues mayores impuestos o menores subsidios a la población, producen descontento social y perjudican el salario real (Yafee y Bullock, 1978:99)

El Estado también utiliza las políticas fiscales para regular las diferentes fases del ciclo económico que atraviesa toda economía capitalista, y precisamente la intervención estatal en la economía (políticas fiscales, financieras y monetarias) posibilita la alteración formal del ciclo económico (Dabat, 1984:9), porque en una etapa de descenso del ciclo (crisis), es cuanto más necesaria se hace la intervención estatal a efecto de darle dirección a la economía y a la sociedad, así como la superación de la crisis para evitar que el conflicto social trascienda los ámbitos de control impuestos por el Estado (Altvater,S/F:17).

Como en cada nueva fase de desarrollo del capitalismo se modifica la relación entre el Estado y la sociedad y entre el Estado y la producción (Poulantzas, 1982:210), entonces es necesario entender cuál es la forma en que se relaciona el Estado con la sociedad y la producción en el marco de la actual etapa del capitalismo en el mundo conocida como economía del conocimiento o capitalismo informático global, como se verá a continuación.

1.2. Cambio mundial y papel del Estado en la nueva etapa de desarrollo o economía del conocimiento.

Gramsci plantea que el capitalismo está conformado en el tiempo por una sucesión de fases históricas de desarrollo, o sea, como unidades (históricas) cambiantes entre economía, política, ideología, cultura e instituciones, que constituyen fases históricas de desarrollo en el seno del modo de producción (citado por Ordóñez, 2012:3). Por lo tanto, cada época histórica tiene su propia forma de Estado y de su accionar en la reproducción y el desarrollo económicos, dependiendo de la solución histórica al conflicto social, y, particularmente, al antagonismo esencial de clase, que se convierten en paradigmáticos de la época (Ordóñez, 2012:5).

En esta perspectiva de transición de una fase u otra del capitalismo mundial, actualmente estamos asistiendo al desarrollo y consolidación de la fase o etapa de la economía conocida como la economía del conocimiento o capitalismo informático global (Ordóñez y Bouchain, 2011; Dabat, 2001, Rivera, 2005) a la que México se haya insertado, donde el motor fundamental del crecimiento económico lo constituye el trabajo altamente calificado, que se ha convertido en el factor fundamental en la producción de bienes y servicios intensivos en conocimiento y del crecimiento de los países. Este trabajo altamente calificado está articulado a las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones y se encuentra diseminado en el mundo a través de redes mundiales de producción al productor

y al comprador⁴, haciendo que el trabajo esté organizado de una manera muy particular en cuanto a los costos del capital, donde se invierte más en fuerza de trabajo altamente calificada y menos en capital constante, para contrarrestar el descenso de la cuota de ganancia (Ordóñez, 2004:408-409). Entonces, los países que exportan en función de las nuevas tecnologías, sus exportaciones contienen esas características y logran una mayor integración al mercado mundial, como ha ocurrido con nuestra nación en las últimas dos décadas en cuanto al papel de las exportaciones electrónicas, que son la base del nuevo complejo tecnológico de esta etapa y la industria automotriz en cuanto a la producción de autopartes basada en redes empresariales de producción.

Desde el punto de vista nacional e internacional, el predominio de las nuevas industrias de exportación postfordistas de alta tecnología requiere trabajo altamente calificado, como se deriva directamente de la industria electrónica que no sólo ha ido desplazando

⁴ Según Rivera (2004:324-325)... “el número de industrias que se organizan en redes es muy amplio, pero la condición determinante es que pertenezcan a la categoría de ingeniería de partes. En este sentido, las redes dirigidas por el productor están encabezadas por las empresas líderes, que son corporaciones multinacionales que funcionan como oligopolios en el mercado mundial y coordinan las redes de producción en industrias como la automotriz, aviación, computadoras, semiconductores y maquinaria pesada: el liderazgo industrial se explica a partir de la función productiva central de las compañías multinacionales, que a su vez, se fundamenta en el control que tienen de las tecnologías de frontera. Mientras que, en las redes al comprador, el liderazgo recae en grandes minoristas, distribuidores y fabricantes de marcas registradas que coordinan la producción de bienes de consumo que requieren mano de obra masiva como la confección, calzado, juguetes, artículos del hogar, electrónicos, entretenimiento, etc. En esta segunda categoría, los fabricantes de países en desarrollo siguen las especificaciones extranjeras, cuya posición dominante se explica por el monopolio que ejercen sobre el diseño en productos novedosos y su distribución en los mercados más lucrativos”.

progresivamente al complejo automotriz-petrolero predominante en de la etapa fordista-keynesiana, sino que además, ha ido configurando una nueva estructura productiva (o patrón industrial) y otro tipo de dinamismo económico (nuevo ciclo industrial) dentro de la que constituye el nuevo núcleo articulador de la producción social y la acumulación de capital. Factor este, que entre otras repercusiones modificará la importancia económica y la jerarquía relativa de los sectores productivos y de los espacios territoriales, donde la intensificación del uso productivo del conocimiento y su valorización se vuelven fundamentales en la producción y reproducción sociales, que obliga a una nueva articulación directa e inmediata entre el sector científico-educativo, en tanto ámbito social en el que se concentra la creación de conocimiento, y el conjunto de las actividades industriales y de servicios sociales (Dabat y Ordóñez, 2009:25-26).

Esto también implica el desarrollo y hegemonía de nuevas formas de trabajo productivo y de propiedad y un nuevo patrón de competencia que permite la obtención de ganancias extraordinarias de monopolio a partir de la producción de patentes, marcas, diseños, franquicias, el valor agregado que producen las cadenas de valor nacional y mundial, software, equipos de cómputo, telefonía móvil, la incorporación de las redes sociales en las actividades empresariales, el creciente peso de la transmisión de imágenes, vídeo y juegos online, el desarrollo y expansión de las conexiones máquina a máquina, la gestión y análisis de grandes volúmenes de datos (big data) y la creciente apertura de datos gubernamentales (open government data), la migración de software, plataformas de gobierno electrónico, servicios públicos digitalizados o conexiones gratuitas a Internet e infraestructura a la nube, Etc. (CEPAL, 2012; Vargas, 2013).

En este contexto de la nueva fase o etapa, el Estado tiene que continuar garantizando la existencia de las condiciones generales de la acumulación de capital, que tienen que ver con el desarrollo de la infraestructura necesaria y común a todos los capitales individuales y con el proceso de reproducción social de la fuerza de trabajo, ambos elementos cambiantes en cada fase, de acuerdo con sus características específicas y distintivas. Para el caso de los países en vías de desarrollo debe considerarse además de los anterior, los siguientes elementos: 1) la acción de contrarrestar el proceso de transferencia internacional de valor; 2) la promoción de la incorporación de las condiciones y formas más avanzadas de la fase y abandono de las condiciones más atrasadas; 3) el aprovechamiento de las condiciones y formas híbridas y específicas; 4) el potenciamiento de los procesos parciales de racionalización social; y 5) el potenciamiento del desarrollo en saltos y discontinuidades e incremento del ritmo de desarrollo (Ordóñez, 2012:6-9).

Por ejemplo, el Estado del bienestar desarrolló esas condiciones en la etapa fordista-keynesiana del capitalismo a través de imponer a escala global lo que se conoció como el New Deal propuesto por el entonces presidente Roosevelt de los Estados Unidos y que cada país adaptó a sus condiciones específicas, que consistió en la creación de las instituciones económicas y jurídicas, políticas y sociales para darle viabilidad al proyecto de desarrollo capitalista de los años treinta a los años ochenta, para poner en consonancia las exigencias de la producción en masa del fordismo, que garantizaran el consumo masivo, como fue el establecimiento de los contratos colectivos del trabajo para garantizar el empleo y los ingresos a la población, el elevamiento de los salarios reales en función de la productividad laboral, la constitución de sistemas nacionales de créditos operados por el Estado, sistemas

educativos que garantizaran la calificación laboral y la absorción del costo de la educación por el Estado, la construcción de infraestructura en comunicaciones y transportes que respondieran al tránsito del automóvil y el transporte de carga, Etc. (Ordóñez, 1996:213).

En las condiciones actuales, el Estado no sólo debe continuar promoviendo las exigencias fundamentales propias de la etapa fordista-keynesiana, sino que además, debe desarrollar la base infraestructural de la nueva etapa como son las telecomunicaciones (Ordóñez y Bouchain, 2011) o nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones (Rivera, 2005), así como promover el desarrollo científico-técnico y de la movilización de la población orientada hacia la innovación y el aprendizaje, tal como se está haciendo en otros países (Ordóñez, 2012; Leal, 2011). Para ello, se necesita dismantelar la orientación económica, política y social de Estado, como es el neoliberalismo, que privilegia el papel de las grandes empresas privadas y se contrapone con las nuevas exigencias del aparato productivo, porque en lugar de cumplir con las funciones propias de la nueva etapa, lo que hace es desarrollar instituciones que se abocan a la especulación, como es el caso del sistema financiero o a poner a disposición de los grandes empresarios a las instituciones estatales, que hace que el poder informal del dinero sea el que dicte la política interior y exterior de las naciones, al tiempo que alienta la corrupción y la pobreza en gran escala.

La diferencia central entre los países inmersos en el neoliberalismo y aquéllos que han transitado a la economía del conocimiento radica en la naturaleza de las estrategias de crecimiento de los países en desarrollo, que suelen adoptar por lo menos cinco orientaciones básicas distintas (Dabat, 2010:77):

- 1) Fortalecimiento de sus Estados nacionales frente al mercado y la riqueza privada, desde perspectivas de más largo plazo, mediante la utilización de la ciencia, la tecnología y la innovación, con mayor sentido social y de desarrollo nacional;
- 2) Priorización de la industrialización, la creación de empleos y el aprendizaje tecnológico por encima de la especulación financiera privada;
- 3) Políticas de inclusión social y movilización productiva de las grandes masas de la población;
- 4) Equilibrio entre integración al mercado mundial y ampliación de mercados internos nacionales y regionales y
- 5) Conformación de bloques sociopolíticos de poder favorables a este tipo de desarrollo, así como la expresión de esto mismo en el ámbito regional y de pugna por la reforma del orden mundial.

El caso más reciente de China es ilustrativo debido a que la decisión de emprender el proceso de reestructuración no fue precipitada por una crisis de deuda externa o fiscal, ni tampoco del bloque histórico, sino que tiene lugar en el marco del agotamiento del estatismo promovido por Mao, la capacidad hegemónica interna de la burocracia dirigente se combina con la potencia exterior del Estado chino para extender más allá de las constricciones internacionales el proceso de sustitución de exportaciones, y así aprovechar las últimas potencialidades de desarrollo ofrecidas por la fase anterior aun en la fase actual, además de crearse condiciones internacionales favorables para el despegue económico y perfilarse como nueva potencia internacional. Finalmente, en la India la capacidad hegemónica de las clases y grupos dirigentes, y en particular sobre clases y grupos “retardatarios” como la

economía aldeana, les permite imponer los términos de una estrategia de desarrollo nacional al costo de fortalecer los residuos sociales de modos de producción pre-capitalistas, lo cual sin duda constituirá un nudo histórico para el futuro.

En la India el proceso de reestructuración inicia como resultado de la crisis de deuda externa y fiscal de 1991, que obliga a las clases y grupos dirigentes a negociar con el FMI un paquete de rescate (en el contexto del incremento en los precios del petróleo derivado de la primera guerra de Irak). Se trata de un país que lleva a cabo una industrialización sustitutiva de importaciones con posterioridad a la independencia en el marco de un fuerte accionar del Estado en la reproducción económica, que implica una planificación centralizada del desarrollo, lo que expresa la hegemonía de la burguesía industrial en alianza con las clases dirigentes de la llamada economía aldeana (village economy) de base estatal-regional, es decir, nuevos grandes, medianos y pequeños agricultores surgidos de la reforma agraria de los años cincuenta -que elimina a los terratenientes (zamindars)-, propietarios inmobiliarios, prestamistas rurales y agricultores sin tierra, bajo la dirección de la burguesía industrial (Maddison, 1971 citado por Ordóñez, 2012:22)

En el caso de países como Corea y Taiwán ello se llevó a cabo habiendo aprovechado todas las potencialidades de desarrollo ofrecidas por la fase de desarrollo anterior, lo cual además proporcionó a las clases y grupos hegemónicos una base industrial competitiva internacionalmente que los hizo menos vulnerables en relación con los nuevos aliados internacionales neoliberales, y, por tanto, los dotó de una mayor capacidad para hacer prevalecer sus intereses nacionales.

El proceso de reestructuración implica, entonces, el ascenso de esa fracción moderna a una posición hegemónica, y, en contrapartida, la subordinación de los grupos industriales tradicionales que obtienen rentas a partir del mercado cautivo, en el marco más amplio de la alianza con los grupos dirigentes de la economía aldeana, a partir de lo cual se establece el compromiso hegemónico con las clases subalternas.

Lo que tienen en común las experiencias de los países asiáticos que aquí se han mencionado es que las clases y grupos dirigentes ejercen plenamente una función hegemónica en sus respectivos bloques históricos nacionales, que les permiten hacer frente a la nueva alianza con el nuevo capital financiero internacional, el capital productivo transnacionalizado y las instituciones internacionales promotores de neoliberalismo, subordinándola a una estrategia de desarrollo nacional.

Lo anterior configura una vía de desarrollo en que, a diferencia de la vía neoliberal de los países latinoamericanos, el Estado pasó a intermediar la integración en el mercado mundial y la globalización en relación con la reproducción y acumulación interna, a partir de un fuerte accionar en la reproducción y el desarrollo económicos, lo que explica los lineamientos generales del “éxito” de estos países en la nueva fase de desarrollo (Ordoñez, 2004: 22-26).

Es decir, sin Estado no se puede entender la historia económica de una nación, porque su función fundamental consiste en crear las condiciones generales de la acumulación y la reproducción, como lo asientan Wirth y Altvater, como ya se vio, cuestión que tiene un papel

fundamental en la dinámica económica de los países, dado que la creación de infraestructura es crucial para sostener el crecimiento económico, que es una cuestión decisiva en la prolongación de la fase de prosperidad de una economía, al tiempo que sirve también, como una palanca fundamental para superar la crisis económica y reiniciar la fase de recuperación, en un contexto de una crisis de coyuntura o histórica, como lo prueba la historia de los países capitalistas en las diferentes crisis que ha vivido este sistema a lo largo su existencia.

Asimismo, el papel del Estado es fundamental para entender el desarrollo de la industrialización en las diferentes naciones con economías de mercado, toda vez que la industria en su origen capitalista, necesita de la protección de la competencia exterior y de creación de infraestructura, mediante la acción articulada del Estado en esa materia, como se describe en el siguiente capítulo.

Capítulo 2. El papel del Estado y del Sector Público en la economía mexicana 1982-2013.

2.1. La crisis del modelo sustitutivo de importaciones y el tránsito del Estado de Bienestar al Estado neoliberal.

Los objetivos de este capítulo son por lado, explicar qué hizo el Estado mexicano para apoyar la industrialización de nuestro país a lo largo de los años treinta, hasta los años ochenta del siglo XX. Asimismo, se plantea cómo se conformó la hegemonía de poder desde ese entonces y por qué entró en crisis la etapa de desarrollo en la que se configuró esta industrialización y el bloque histórico de poder que le correspondió. Por otro, se intenta explicar cuál fue el accionar del Estado en materia de privatizaciones, entre ellas, la de la industria del ferrocarril y las de la industria petrolera y energética.

En la década de los treinta del siglo XX, la economía mexicana adoptó como modelo de desarrollo económico llamado “sustitución de importaciones”. A grandes rasgos la política comercial que proponía se orientó a promover la sustitución de bienes intermedios para la industria manufacturera, con el fin de integrar verticalmente el sector industrial interno. Al mismo tiempo, se realizó un importante esfuerzo para incentivar la exportación de productos semi-procesados mediante impuestos a la exportación de productos agrícolas y minerales no procesados. Al inicio de los ochenta ya era visible la crisis de este modelo, porque la estructura de precios se encontraba claramente distorsionada ante el proteccionismo comercial, en particular, el uso generalizado de barreras no arancelarias (permisos de importación y precios oficiales) acentuó las distorsiones de las señales del mercado (Clavijo, 2000:15).

Este modelo fue exitoso desde su instrumentación en los años treinta hasta principios de los años sesenta del siglo pasado. Su éxito dependió del papel del proteccionismo para alentar la industrialización del país a partir del desarrollo de la industria liviana, en particular, de actividades como la industria textil, los alimentos, bebidas y tabaco, etc.

Sin embargo, al desarrollarse la industria pesada y los monopolios en la economía mexicana desde el comienzo de los años cincuenta y sesenta del siglo XX, esta política dejó de tener vigencia, porque lo que el país necesitaba era impulsar la competencia interna y externa, dado que estos monopolios ya podían caminar por pies propios y no requerían ya la protección del mercado para alentar las ganancias cautivas que había provocado el proteccionismo a ultranza (Rivera, 1992).

Ahora se requería alentar las ganancias derivadas del incremento de la productividad laboral y la política de protección se había vuelto una traba para impulsar el desarrollo de la economía mexicana mediante mecanismo derivados de una política industrial que impulsara la competitividad a partir de factores que arrancaran en la base misma de la producción, pues la sustitución de importaciones había desalentado la productividad, la innovación y el aprendizaje tecnológico. Países que resolvieron aspectos relacionados con la hegemonía del bloque de poder y del bloque histórico derivado del Estado del Bienestar como los tigres asiáticos, transitaron hacia la industrialización intensiva basada en la incorporación al crecimiento económico de las nuevas tecnologías que emergían del desarrollo de la industria electrónica, del aprendizaje y la innovación tecnológicas y crearon un Estado bajo la hegemonía de la burguesía industrial que promueve el desarrollo económico y el aprendizaje, mientras naciones como México y en general de América Latina y el Caribe,

permanecieron atrapadas en las redes de las hegemonías agro-minero exportadoras de poder que se constituyeron en el marco de la industrialización sustitutiva de importaciones (Ordóñez, 1996 y 2012).

Esta política de industrialización llegó a su agotamiento en el periodo que va de 1970-1982 proyectándose en una crisis histórica del sistema. La trayectoria de esta crisis comenzó en primera instancia con la ola de pánico financiero que generó la crisis económica de 1976, dicha crisis forzó la aplicación de un estricto programa de “reordenación económica”, auspiciado por el FMI y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos que intentaba combatir la “crisis fiscal” heredada del periodo de expansionismo inflacionario de 1972-1976. Mediante el ajuste de precios y tarifas de los servicios públicos y la aplicación de nuevos impuestos se logró elevar apreciablemente el ahorro del sector público (del 2,5% del PIB en 1976 al 3.1% en 1977). Se adoptaron medidas monetarias diversas para estimular el ahorro privado y la actividad bancaria, se aminoraron las restricciones cuantitativas a las importaciones, sustituyendo las licencias de importación, de manera paralela se atacó la escalada inflacionaria a través de un programa de control salarial y de los precios de algunos productos básicos (Rivera, 1986:83).

Con esta crisis el FMI se vio obligado a ampliar la gama de servicios financieros que ofrecía, creando el servicio de financiamiento del petróleo para atenuar las consecuencias del desequilibrio de la balanza de pagos originado por el shock de los precios del petróleo de 1973-1974, además de reforzar su acción en el campo de los ajustes estructurales, poniendo en práctica el servicio de financiamiento suplementario, de igual manera creó el subsidio al servicio petrolero, pues no hay que perder de vista que la asistencia financiera del FMI está

sujeta a la ejecución de ciertas políticas económicas (Chavez,1996:18) lo cual será útil para explicar algunas acciones gubernamentales a lo largo de esta investigación.

La crisis de 1982 puede ser entendida como una crisis histórica- estructural que refleja por una parte el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, dado que este modelo constituyó un importante factor dinámico de crecimiento desde finales de los años 30 y hasta la segunda mitad de los 70 del siglo pasado, a partir de una expansión económica que se había sustentado con relativo éxito en una sólida articulación social, que permitió una rápida acumulación de capital y la cohesión socioeconómica básica y estable del sistema, donde el Estado y el sector privado confluyeron en un proyecto industrializador proteccionista, apoyado principalmente en la propia dinámica y fuerza del poder estatal que tuvo capacidad para imponerse sobre los intereses inmediatos y corporativos de la sociedad.

A diferencia del modelo de sustitución de importaciones prevaleciente antes de 1982, la política macroeconómica a partir de esta crisis se abocó a la corrección de los principales desbalances macroeconómicos y a la realineación de precios relativos para bajar la inflación o, bien, a buscar ante todo la estabilización, por lo que el crecimiento dejó de ser objetivo de las políticas públicas implementadas en dicho periodo (Ayala, 2003; Boltvinik, 1996; Clavijo, 2000).

Dicha crisis marcó un punto de inflexión en la economía mexicana por dos razones: primero, porque se interrumpieron cuatro décadas de crecimiento y la inflación alcanzó niveles que no se habían registrado antes, y segundo, porque se dio un giro drástico en el enfoque del desarrollo económico por parte del gobierno. Este giro se caracterizó por la redefinición del papel del Estado en la actividad económica y por la transformación de una economía

sumamente regulada y protegida en una economía abierta y orientada hacia el mercado externo (Chávez, 1996:33)

Los orígenes de esa crisis se pueden encontrar tanto en causas internas como externas. Entre las primeras tenemos el modelo de la economía petrolizada que fue privilegiado por la política económica seguida en el periodo 1976-1982, pues al predominar el sector productor de petróleo se alentó que la economía se volviera dependiente en grado extremo de esta actividad, a la vez que fue generando desequilibrios inter e intrasectoriales que llevaron a incrementar la deuda externa de forma considerable. Asimismo, debe considerarse el papel de la política de expansión del gasto público que ya no pudo ser sostenida dado la creciente succión de recursos públicos que requería sostener el sistema de empresas paraestatales que se habían creado décadas atrás, en el marco de un contexto mundial que era totalmente desfavorable al país, porque el mercado de capitales se había cerrado desde el primer semestre de 1982 (Gurría, 1993). En ese mismo tenor debe considerarse la política de contratación de deuda externa, que llegó a sus límites en 1982.

Entre las causas externas están la caída de los precios internacionales del petróleo desde junio de 1981, con la consiguiente baja de los ingresos por exportación de dicho producto, el aumento de las tasas de interés internacionales desde octubre de 1979 y sus efectos sobre los pagos por el servicio de deuda externa, y la recesión de la economía internacional y su impacto negativo sobre el volumen y precio de las exportaciones no petroleras (Chávez, 1996:33). Como resultado del deterioro de los términos de intercambio, en 1981-1982 las autoridades respondieron con un alza en las tasas nominales de protección al mercado interno, elevando el promedio hasta cerca de 100%. La política de sustitución de

importaciones redujo las presiones competitivas en la economía y el alcance de los incrementos en la productividad mediante importaciones de bienes y servicios intensivos en tecnología.

En este contexto, la sustitución de importaciones redujo la competitividad de los exportadores y condujo a una disminución de la participación de las exportaciones en el PIB a largo plazo. La estructura de las exportaciones mexicanas al principio de esa década se caracterizaba por un importante componente de productos primarios, sobre todo petróleo, mientras que las exportaciones manufactureras y de maquiladoras representaban un porcentaje relativamente pequeño en el total de éstas (Clavijo, 2000:15). El petróleo se convirtió en el eje de la actividad económica, la forma en que se usaron estos ingresos y la gran vulnerabilidad de la estructura económica en la que desembocó el auge petrolero no permitieron sentar las bases para un desarrollo sostenido, pues la falta de un programa industrial integral y el papel dominante del petróleo en las exportaciones totales hizo que la economía se volviera muy sensible a las variaciones tanto del precio del petróleo como de las tasas de interés internacionales, dado el pesado servicio de la deuda externa (Chávez, 1996:34).

En estas circunstancias, el proceso de crecimiento se apoyaba cada vez más en la expansión de la actividad petrolera, que al estar desarticulada del resto de la economía se traducía en modificaciones de la estructura económica, en el sentido de una creciente “vulnerabilidad”, ya que la expansión petrolera presentaba límites a la exportación por restricciones de la demanda externa, por lo que la crisis se precipitó. Esta vulnerabilidad es característica de la estrategia petrolera, que condujo a un tipo de especialización en el

comercio internacional en el que los excedentes exportables involucraban en un alto porcentaje al petróleo (75%) y los ingresos recibidos por esta exportación sirvieron para adquirir alimentos y bienes de capital en el exterior, así como para realizar políticas fiscales de promoción a favor de los grandes grupos monopólicos y oligopólicos asentados en el país.

Este tipo de especialización agravó la restricción de la balanza de pagos, que originalmente pretendía aliviar. Dicho en términos simples: se había creado una fuerte dependencia al petróleo.

Esto ocurrió en un contexto en el cual, después de tres años de crecimiento económico alto (8.5% en promedio) entre 1979-1981, la totalidad del incremento en las exportaciones de petróleo fue absorbida por un aumento incluso superior en las importaciones de manufacturas, que durante el primer trimestre de 1981 crecieron a una tasa de 55% a precios corrientes, lo cual contrastaba con el estancamiento de las exportaciones totales (Chávez, 1996:34).

Además, la política de expansión de la producción petrolera y el ritmo al que se llevó a cabo la expansión de la capacidad productiva de este sector significaron un rápido aumento en las importaciones de bienes de capital e intermedios. (Chávez, 1996:34).

Para México la década de los ochenta se presenta como un periodo crucial, que da lugar a una época de cambios económicos y sociales inevitables ante el avance de la crisis, constituye el fin del auge y el optimismo que prometía prosperidad, entrelazando los efectos de la crisis con acciones reformistas, que subsecuentemente fallaron dejando en evidencia la ineficiencia del Estado mexicano.

De acuerdo a Rivera (1992), con la crisis estructural de 1982 se hizo obvio el envejecimiento de las estructuras del Estado mexicano, con la intensificación de las contradicciones que acarreó la crisis, la burguesía sufrió un proceso de diferenciación, comenzando a ser comandada por magnates financieros que concentraban gran parte de los activos productivos del país, es decir, dejó de lado a los pequeños productores, que son una fracción de capitalistas que basan su acumulación en pequeñas empresas y que fueron producto del intervencionismo estatal en sus mejores años (Rivera,1996:169). Este autor postula que en el marco de esta situación de crisis generalizada en la economía se produjo la emergencia de la visión neoliberal que se había venido desarrollando en el país a partir de la existencia de un grupo promotor de las ideas de libre mercado y de la reducción de la participación del Estado en la economía. Su base de desarrollo estaba en las oficinas del Banco de México desde los años sesenta, donde el que fuera Secretario de Hacienda y Crédito Pública durante los gobiernos de López Mateos y Díaz Ordaz, Antonio Ortiz Mena había conformado ese grupo de economistas egresados de universidades privadas del país y del extranjero.

Cuando estalló la crisis de la economía mexicana a principios de los años setenta del siglo pasado, este grupo se erigió como el salvador de los problemas del país. Sus propuestas neoliberales fueron proyectadas en los medios de comunicación masivos, tanto nacionales como extranjeros, así como en las universidades públicas y privadas, quienes recibieron el apoyo de los grandes empresarios nacionales y del exterior, así como de los organismos financieros internacionales. Sin embargo, su arribo al ejercicio del poder político no fue una transición tersa, porque primero tuvo que desbancar al grupo que había dirigido al Estado del bienestar desde el gobierno de Lázaro Cárdenas hasta 1982.

Con la llegada de Miguel de la Madrid al gobierno en diciembre de 1982, se crearon las condiciones para que este nuevo grupo de tecnócratas comenzaran a desplegar sus ideas políticas, económicas y filosóficas de gestión neoliberal. Sin embargo, no será hasta 1988 cuando se dará la ruptura definitiva entre este nuevo grupo y la vieja guardia de funcionarios públicos que promovían las ideas del Estado del bienestar.

En estas circunstancias, la hegemonía neoliberal sustituyó a la vieja dirección política de la burguesía burocrática y estatista, representada por la tecno-burocracia y la intelectualidad alta del sistema (Rivera, 1992). Aquí es importante subrayar que la dirección hegemónica de poder que se conformó en México en los años treinta comandada por los nuevos intelectuales político-militares, los sectores que conformaran los gérmenes de la naciente burguesía industrial nacional y la burguesía agro-minera exportadora, aunque con un papel menos activo, como el que jugó durante el porfiriato, no perdió el poder con el arribo del sector de intelectuales que iniciaron la reconfiguración del Estado en esos años, donde el bloque histórico de poder siguió siendo el mismo, sólo que ahora incorporaba en su hegemonía a nuevos actores de la burguesía como son los propietarios de los grandes monopolios y oligopolios industriales que emergieron en los años sesenta en nuestra economía, a los dueños de los capitales extranjeros asentados en nuestro país, así como a los sectores del capital financiero internacional y a los organismos financieros internacionales que promueven la visión neoliberal, con quienes se vieron obligados a aliarse para superar la crisis de la deuda de los años ochenta del siglo pasado (Ordóñez, 1996 y 2010) . Esta nueva reconfiguración del bloque de poder supuso romper la alianza con los sectores desposeídos agrupados en las organizaciones corporativas que se habían creado en el marco del Estado del bienestar, dado que para elevar la tasa de rentabilidad de

la economía, se tenía que retirar los subsidios universales de la etapa fordista-keynesiana, reducción de los salarios reales, represión a cualquier movimiento de resistencia, venta de empresas públicas y despedidos masivos para reducir el tamaño de la burocracia estatal, etc.

El cambio de dirección política-hegemónica no fue ajeno a la lucha por el poder y a la ruptura entre ambas facciones y orientaciones descritas. De tal forma que la visión neoliberal se fue imponiendo hasta tomar la dirección del nuevo proyecto de nación. Los cambios estaban dirigidos a configurar una nueva modalidad de acumulación de capital, para ello era necesario eliminar las instituciones creadas durante el periodo del Estado de Bienestar, así como desregular la economía eliminando los mecanismos de regulación en los sectores financiero y externo.

En el campo monetario-financiero, la orientación neoliberal se abocó a impulsar desde 1983 la reprivatización de la banca comercial, la privatización de las empresas públicas y la desregulación de las actividades financieras en 1986. En agosto de 1993, se elevó a rango constitucional la autonomía del Banco de México, con el propósito de desligar a éste del compromiso de financiar, a través de la emisión de deuda pública, el gasto público deficitario del gobierno federal. En 1992 se reformó el artículo 27 constitucional para privatizar las tierras ejidales y comunales. En síntesis, la visión neoliberal se abocó a crear la institucionalidad de libre mercado y del reforzamiento de la propiedad privada a costa de la propiedad estatal y social, así como a posibilitar una mayor concentración de la riqueza en manos de los grandes monopolios y oligopolios asentados en nuestro territorio y a poner a todas las instituciones del Estado a favor de estos grupos económico-financieros (Vargas,

2013). En resumen, la visión neoliberal se convirtió en una forma racionalizada del modelo de intervención anterior, al haber puesto al mercado y a la empresa privada como los ejes de la acumulación capitalista y de la industrialización del país, reduciendo el papel del Estado en la economía, así como la desaparición de los subsidios universales al consumo, sustituyéndolos por subsidios focalizados, al tiempo que desarrolló un profundo proceso de privatizaciones de las empresas públicas, presentando esta estrategia, como reformas estructurales, que en el fondo son estrategias para permitir el traspaso de la propiedad pública a favor de la propiedad privada, donde la privatización de la industria ferrocarrilera sufrió la misma suerte que el conjunto de las privatizaciones que se ha llevado a cabo en nuestra nación, porque en lugar de cumplir con los objetivos que se decían como argumento para privatizarlas, terminaron siendo un gran espacio de negocios para el capital privado, sin haber cumplido con los propósitos económicos que les dieron origen, al tiempo que en lugar de convertir a estas empresas en la base de la acumulación de capital para dar respuesta a los nuevos requerimientos estructurales de esta etapa, como el desarrollo de la infraestructura en telecomunicaciones, la creación de un sistema educativo que resuelva las necesidades de aprendizaje tecnológico e innovación de esta nueva etapa, sólo sirvieron y sirven para enriquecer a los propietarios de los grandes monopolios nacionales y extranjeros, como se verá a continuación.

2.2 Las reformas estructurales instrumentadas en la economía en el marco de la política neoliberal.

Con la crisis de 1982 y hasta la actualidad, se abre la puerta al nuevo modelo de gestión estatal en México, basada en el “Estado neoliberal”, que dejó de lado el papel que había jugado el Estado hasta ese momento, papel de interventor, con lo que también se redujo su responsabilidad social. Esta modalidad fue posible en la medida en que el movimiento obrero fue desarticulado por el Estado ante la crisis histórica del modelo sustitutivo de importaciones, porque la prioridad estatal era reorganizar a la economía y a las instituciones estatales para que cumplieran el papel de elevar la rentabilidad del capital que había caído producto de la crisis descrita en el primer apartado de este trabajo.

En el marco de esta gestión neoliberal la economía mexicana dejó de lado el modelo de sustitución de importaciones para dar paso a la desregulación económica y la liberalización de la banca, el comercio y la industria, cambiando así la preponderancia del capital productivo por la importancia del capital financiero, aceptando las directrices del FMI y el Banco Mundial, achicando el aparato estatal, disminuyendo el gasto público y agudizando las contradicciones que genera la dinámica capitalista en la población.

El periodo 1982-1999 es uno de los más ricos en cambios de tendencia y aun de ruptura de los patrones tradicionales de intervención del Estado en la economía. Al calor de las políticas de ajuste y cambio estructural comprendidas y mantenidas a lo largo de tres administraciones, el Estado mexicano conoció una de sus transformaciones más importantes, particularmente la referida al proceso de transferir al capital privado nacional y

extranjero la mayoría de las empresas paraestatales que se habían creado desde los años treinta del siglo XX.

En este periodo se produce el despojo de los bienes de la nación y comienza también la reforma de Estado, en la cual las principales políticas de desarrollo que se habían seguido cambian el rumbo estratégico y se dirigen hacia una disminución de la importancia y tamaño del sector público. La lucha contra la inflación y la disminución del déficit público se vuelven las guías decisivas de la nueva política (ver cuadro 1) a costa de sacrificar el crecimiento económico, pues de 1982 a 1991, el déficit fiscal representado en los requerimientos financieros del sector público pasó de 16.9 por ciento del PIB en 1982 a 1.5 por ciento en 1991. También la inflación se redujo notablemente de 98.8 por ciento a 18.8 por ciento en el mismo período (ver nuevamente cuadro 1). En contrapartida, el crecimiento del PIB se estancó de 1982 a 1989, pues su ritmo anual fue sólo de 0.4 por ciento.

Cuadro 1. Crecimiento real del PIB, promedio inflacionario y requerimientos financieros del sector público (%).			
Años	Crecimiento real del PIB.	Inflación diciembre a diciembre	Requerimientos financieros del sector público (%) del PIB.
1982	-0.5	98.8	16.9
1983	-4.2	80.8	8.6
1984	3.6	59.2	8.5
1985	2.6	63.7	9.6
1986	-3.8	105.7	15.9
1987	1.4	159.2	16
1988	1.3	51.7	12.4
1989	3.3	19.7	5.5
1990	5.1	29.9	4
1991	3.6	18.8	1.5
1992	2.6	11.9	
1993	1.9	8.0	
1994	4.4	7.1	

Fuente: Banco de México, Informe Anual, varios años.

Específicamente en el periodo que va de 1983-1988 se produce la primera etapa de reforma del Estado, pasando de una economía regulada y protegida a una abierta y orientada al mercado, para lo cual se lleva a cabo una reforma fiscal, una reforma administrativa, un proceso de desconcentración, la privatización de algunas empresas públicas y la eliminación o relajamiento al control de precios, así como la liberalización de precios y el surgimiento de los pactos económicos (Ayala, 2003:486).

Dicha reforma da inicio en el periodo presidencial de Miguel de la Madrid, en este tiempo, se propone el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), como respuesta a la crisis de 1982, los objetivos de dicho programa eran combatir a fondo la inflación, proteger el empleo y recuperar las bases de un desarrollo dinámico, sostenido y eficiente. Dicho programa realizó intensos ajustes al gasto público y no estuvo a la altura del diagnóstico que

hizo el gobierno de la crisis, por lo que los resultados estuvieron muy lejanos de las metas planteadas.

Al fracasar el PIRE, vino el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), anunciado en junio de 1986 y a instrumentarse durante el resto de ese año y 1987, con el PAC se buscaba hacer explícito el rechazo del gobierno al estancamiento económico como medio para enfrentar la crisis y se planteaba en cambio la posibilidad de lograr un moderado crecimiento económico con control de la inflación.

Ambos programas tenían en común el objetivo de restablecer los pagos por servicio de la deuda externa, a fin de lograr respaldo y apoyo de la comunidad financiera internacional, a los programas que el gobierno estaba llevando a la práctica y, como objetivos secundarios buscaba combatir la inflación que de acuerdo al gobierno era resultante del excesivo gasto público y el incremento de los salarios, corregir el déficit fiscal, reduciendo la inversión pública, reducir la deuda interna, disminuir y acotar la participación del Estado en la economía y abrir la economía a la competencia con el exterior a fin de hacerla más competitiva y, presionar los precios internos a la baja (ver cuadro 2).

El cuadro 2 muestra el comportamiento de la inversión pública, donde durante el período 1982-1990 no tuvo un comportamiento destacado, pues se redujo en 1982 de 497.1 millones de pesos constantes de 1980 para representar en 1990 sólo 190.9 millones de pesos de 1980. Esta reducción fue producto del descenso del gasto público que pasó de 40.2 por ciento del PIB en 1982 a 28.1 por ciento en 1989 y para 2006 había alcanzado sólo el 21.8 por ciento. Por su parte, la deuda interna bruta del Sector Público Federal valorada en dólares se incrementó de 37 mil 934.7 millones en 1980 a 57 mil 539.6 millones en 1989,

mientras la deuda externa bruta del Sector Público Federal fue de 33 mil 812.8 millones de dólares en 1980 y terminó por arriba de 76 mil millones de dólares en 1989 (ver nuevamente cuadro 2). El comportamiento de estas variables refleja en gran medida la situación por la que atravesaba la economía nacional durante la década de los ochenta del siglo pasado, al mismo tiempo que sirven como referentes del por qué el país se encontraba en un largo período de estancamiento económico, que será la plataforma del comienzo del empobrecimiento de la población mexicana y del creciente desempleo estructural que hasta la fecha continúa vigentes.

En cuanto a la apertura comercial, la desgravación arancelaria que siguió el Gobierno Federal se radicalizó entre 1987 y 1988 cuando el arancel promedio de las importaciones totales fue de 5.6 y 6.1 por ciento respectivamente (ver nuevamente cuadro 2).

Cuadro 2. Inversión Pública, deuda interna, deuda externa y desgravación arancelaria en México 1980-2014				
Años	Inversión Pública (millones de pesos de 1980)	Deuda interna bruta del Sector Público (millones de dólares)	Deuda externa bruta del Sector Público (millones de dólares)	Arancel promedio ponderado %
1980	552.9	37,934.4	33,812.8	
1981	600.6	53,889.7	52,960.6	
1982	497.1	65,626.1	58,874.2	16.4
1983	428.8	45,028.3	62,556.2	8.2
1984	428.8	43,700.8	69,377.9	8.6
1985	246.7	50,279.6	72,080.1	13.3
1986	n.d.	40,447.6	75,350.9	13.1
1987	n.d.	45,634.5	81,406.8	5.6
1988	n.d.	49,310.6	81,003.2	6.1
1989	n.d.	57,539.6	76,059.0	10.1
1990	190.9	60,013.3	77,770.3	10.5
1991	205.7	54,933.5	79,987.8	11.3
1992	200.9	46,272.7	75,755.2	11.4
1993	208.3	46,046.9	78,747.4	14.5
1994	228.9	57,899.2	85,435.8	13
1995	186.0	28,075.1	100,933.7	10.3
1996	208.8	27,786.6	98,284.5	9.5
1997	235.1	37,280.9	88,321.2	9.6
1998	212.9	43,918.3	92,294.5	9.7
1999	201.4	55,149.6	92,289.5	12.9
2000	218.1	73,154.6	84,600.2	14.2
2001	209.6	83,247.5	80,339.2	15.1
2002	209.7	98,409.60	78,818.1	15.8
2003	242.7	100,671.1.	79,023.5	15.6
2004	263.2	104,670.50	79,225.8	14.2
2005	263.3	122,906.20	71,674.5	
2006	279.5	159,773.80	54,766.3	
2007	305.3	179,168.70	55,354.9	
2008	365.4	224,506.40	56,939.2	
2009	514.4	213,703.30	96,354.0	
2010	559.1	243,818.00	110,428.0	
2011	551.8	277,447.10	116,420.2	
2012	560.7	293,184.40	125,726.0	
2013	594.8	345,198.70	134,435.9	
2014	634.5	379,878.30	147,665.80	

Fuente: Para inversión pública, Presidencia de la República, Anexo Estadístico del tercer Informe de Gobierno 2014-2015. Para deuda, SHCP, Dirección General Adjunta de Deuda. Se utiliza tipo de cambio promedio para convertir deuda interna en pesos a dólares. Para aranceles, OMC, Evaluación de Políticas Comerciales de México, varios años.

Por otra parte, como parte de la estrategia para superar la aguda crisis económica que enfrentaba el país, se llevaron a cabo drásticos recortes en el gasto público, incrementos sustanciales a los precios y en las tarifas de los bienes y de los servicios públicos (a fin de alinearlos con los costos de producción y los precios internacionales) y aumento de algunos impuestos indirectos. El salario mínimo se fijó en función de la meta inflacionaria que el gobierno establece año con año y se reinició la reducción de aranceles y otros controles cuantitativos a la importación de mercancías. A partir de 1982, el gobierno solicitó a la banca comercial extranjera la reestructuración del servicio de la deuda externa contratada por el sector público y apoyó y subsidió la reestructuración de la deuda externa privada (Tello, 2012:632-637).

A finales de 1987 se instituyeron las reformas de carácter heterodoxo, debido a la incapacidad de los programas ortodoxos (PIRE y PAC) para lograr controlar el proceso inflacionario y el alto costo que estos programas significaron en materia de crecimiento económico, empleo y bienestar de la población. Cabe mencionar que en este periodo aun la economía no terminaba de salir de la crisis que para el gobierno dejó de ser una situación concreta, y se convirtió en un aspecto difuso, sobre el que descargaron, a manera de víctima expiatoria las consecuencias desastrosas de las políticas neoliberales (Tello, 2012: 642).

La caída de los precios internacionales del petróleo y sus efectos en las finanzas públicas y en el tipo de cambio, así como el desplome del índice de la Bolsa Mexicana de Valores en 1987, la corta pero intensa fuga de capitales, la devaluación del peso en noviembre de ese año y una inercia inflacionaria de 6% mensual, que colocaba al país por la ruta de la hiperinflación, es decir, la caída de la economía mexicana acompañada de crecientes tasas

de inflación. Dicho escenario es contexto del Pacto de Solidaridad Económica PSE, instituido en diciembre de 1987, cuyo objetivo era reducir rápidamente la inflación a través del congelamiento temporal de precios, salarios y tipo de cambio. Además, bajo este acuerdo se enfatizó la intención de las autoridades de abatir el crecimiento en precios apoyándose en la apertura comercial (Clavijo, 2000; Tello, 2012).

La reforma institucional fue amplia y diversa, obedeció a cambios internos y de la relación de México con el resto del Mundo. Los mayores cambios ocurrieron en los ámbitos de derechos de propiedad y normas regulatorias. La tendencia consistió en conferir mayor autonomía a ciertos órganos y actualizar el marco jurídico de acuerdo a las necesidades de privatización, desregulación y suscripción de los acuerdos del GATT y TLC (Ayala, 2003:495).

El proceso de apertura avanzó aún más al establecerse un arancel máximo de 20% y al eliminarse el permiso previo de importación de gran parte de las manufacturas de consumo - lo que llevó la cobertura de permisos a sólo 20% del valor de las importaciones en 1988. Además, la dispersión de aranceles se redujo a un rango de 0 a 20%, con sólo cinco tasas (0, 5, 10, 15 y 20%), mientras que la tarifa promedio cayó a 10.4% (promedio no ponderado) y a 6.1% (promedio ponderado por importación). De esta forma, la competencia de las importaciones se utilizó como instrumento clave para controlar las alzas de precios de los productos comerciables (Clavijo, 2000:17).

En el periodo que va de 1989-1994 se buscó restablecer el balance macroeconómico y reducir aún más el tamaño del sector público, se plantearon estrategias de mejoramiento de la infraestructura, provisión de salud y educación así como combate a la pobreza, a la par se profundizó la liberalización comercial y la economía tuvo una mayor orientación de mercado

y es así que junto con las políticas monetarias y fiscal restrictivas (típicas de los programas ortodoxos de estabilización) , en el PSE y, después, en el Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE) que se instrumentó de 1989 a 1992, se añadieron políticas heterodoxas (como el control negociado y acordado de los precios líderes de la economía) y se aceleró la apertura comercial “para fijar un límite superior a los precios de los bienes comerciables y contribuir a abatir el costo de los bienes intermedios”. El PSE logró que el índice Nacional de Precios al consumidor bajara de 159% en 1987 a 52% en 1988. Durante los años siguientes, 1989 y 1992, los años del PECE, y después en 1993 y 1994, se mantuvo la política monetaria y fiscal restrictiva, ortodoxa, la apertura comercial cobró un nuevo impulso y se aceleraron las privatizaciones (Ayala, 2003; Clavijo, 2000).

La reforma de comercio exterior fue instrumentada después del ajuste fiscal inicial en la primera mitad de los años ochenta, esta reforma obedecía a dos demandas: aumentar la eficiencia de los exportadores mediante el acceso a insumos a precios competitivos; y arbitrar la política de precios para reducir los márgenes de los productores locales. Esto significaba que sus objetivos fueron sobre todo de corto plazo. De hecho, la política macroeconómica de mediados de los años ochenta buscaba acelerar la exportación para poder servir la deuda externa y, al mismo tiempo, controlar la inflación, lo que por la vía fiscal no había tenido mucho éxito.

En este sentido, desde 1987-1988 la reducción de aranceles fue muy efectiva en el combate a la inflación, mientras que sus efectos en la competitividad de las exportaciones manufactureras tardaron mucho en llegar, cuando la apreciación del peso empezaba a ser más importante. En cambio, las importaciones para el mercado local debían pagar los

impuestos indirectos (aranceles e IVA), de tal suerte que enfrentaban dos tipos de cambio real efectivo: uno para exportadores mayores y otro para los importadores que distribuían al mercado interno. El arbitraje jugó mucho en estos últimos después de la primera reducción de aranceles y luego conforme se apreciaba el tipo de cambio (Clavijo, 2000:63).

En 1989 se llevó a cabo una nueva y exitosa renegociación de la deuda externa. Se negoció con el FMI, con el Banco Mundial, con el Club de Paris y con la banca comercial. Con todo entre 1982 y 2000 el país pagó alrededor de 200 mil millones de dólares tan solo por concepto de intereses (Tello, 2012: 642-643).

La reforma tributaria y las privatizaciones se abocaron sin ambigüedades al saneamiento fiscal; en cambio, la liberalización del comercio exterior, la desregulación y la liberalización financiera interna y externa se contraponían desde el inicio con el objetivo de alcanzar rápidamente la estabilización macroeconómica (Clavijo, 2000:16). En resumen, estas privatizaciones, que se llamaron de primera generación (ver diagrama 1), se convirtieron en la base de la mayor concentración de la riqueza en manos de los grandes grupos económico-financieros que fueron los beneficiarios de la compra de las empresas paraestatales en los años ochenta del siglo XX.

Diagrama 1. Reformas estructurales de primera generación	
Año	Reforma
1977-1999	<p>Liberalización financiera doméstica: Flexibilización de la fijación de las tasas de interés Establecimiento del Sistema de Encaje Legal.-En 1988 se estableció que el pasivo derivado de las aceptaciones y los avales bancarios no quedara sujeto a las reglas de canalización de crédito obligatorias, sino que fuera cubierto en un 30% con valores gubernamentales (CETES o BONDES) o depósitos con interés en el Banco de México. Liberalización de las tasas de interés.</p> <p>Liberalización del Comercio: Desmantelamiento de las restricciones al comercio internacional Reducción en las barreras comerciales Programas de crédito dirigido.-La selección de proyectos quedó en manos de la banca comercial y debía basarse en criterios del mercado.Finalmente, se eliminaron los subsidios a las tasas de interés ya que éstas se fijaron por encima del costo porcentual promedio de captación de fondos de la banca comercial</p> <p>Privatización de la banca comercial.- En mayo de 1990 el Congreso de la Unión aprobó la iniciativa presidencial de reformas a los artículos 28 y 123 de la Constitución con objeto de permitir el restablecimiento del régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito</p> <p>La independencia del Banco Central.-En 1993 se reformaron los artículos 28, 13 y 123 de la Constitución para otorgar plena autonomía al Banco de México.</p>
1984-1990	<p>Apertura de la cuenta de capitales: Desregulación de la inversión extranjera directa La apertura de los mercados financieros a la inversión de cartera</p>
1982-1995	<p>Privatizaciones: Durante este periodo de reformas se concretaron poco más de mil desincorporaciones, de las cuales una tercera parte se realizó mediante ventas al sector privado o social</p>
1989-1994	<p>Desregulación: La menor participación del Estado mexicano en el ámbito económico durante los años de las reformas se acompañó de una importante transformación del marco regulatorio interno que permitiera mantener el papel del gobierno como supervisor de las relaciones entre los agentes económicos a pesar de su retracción de las actividades productivas.</p>
1990-1995	<p>Reforma tributaria: Establecimiento de política fiscal, altamente restrictiva tanto del gasto como de los ingresos La Federación retomó la recaudación del IVA; para fortalecer el federalismo fiscal y fomentar el desarrollo regional equilibrado se reformó la Ley de Coordinación Fiscal; y en 1991 se integraron el Fondo General de Participaciones, mismo que determina la distribución de las participaciones a los estados y municipios en función de su grado de desarrollo y número de habitantes, y el Fondo de Fomento Municipal, que las determina en función del esfuerzo de recaudación de los impuestos locales. En diciembre de 1995 se creó el Servicio de Administración Tributaria (SAT).</p>
Fuente: Elaboración propia con base en Clavijo Fernando, Valdivieso Susana (2000), Reformas Estructurales y Política Macroeconómica: El caso de México 1982-1999; Serie Reformas Económicas, CEPAL, Santiago de Chile.	

2.3. La privatización de los ferrocarriles en el sexenio de Ernesto Zedillo.

Hacia finales de los años ochenta la situación de las finanzas públicas no sólo requirió de la racionalización del número de empresas públicas; además, su privatización podía generar recursos para el Estado y el sector público debía incrementar su participación en los procesos de asignación y explotación de recursos, iniciándose un programa de desincorporación de entidades públicas que ocupó un lugar preponderante en el proceso de ajuste y cambio estructural de la economía mexicana. La reestructuración del papel del Estado mexicano en la economía comenzó a partir de 1982, aunque lo sustantivo se realizó entre 1989 y 1993. Durante este periodo de reformas se concretaron poco más de mil desincorporaciones, de las cuales una tercera parte se realizó mediante ventas al sector privado o social. En este periodo se realizó la mayor parte de las operaciones de desincorporación en general y de privatización en particular, tanto en términos de volumen como de valor.

El proceso de privatización de empresas paraestatales puede dividirse en cuatro etapas, la primera de 1983-1984, la segunda de 1985-1988, la tercera de 1989-1993; al término de la agresiva etapa de privatizaciones de 1989-1993, las principales tareas de la agenda de privatizaciones se habían realizado. El número de empresas administradas por el Estado era ya muy reducido y los sectores en los que aún participaba eran pocos, aunque importantes.

En este contexto, a partir de 1994 puede distinguirse la cuarta etapa, en la que se observó una limitada venta de empresas, y los esfuerzos por involucrar al sector privado en las áreas

anteriormente ocupadas por el Estado se concentraron principalmente en la concesión para la administración de activos públicos. En este periodo se concesionó la prestación de algunos servicios de transporte y carga como los ferrocarriles (proceso ya concluido en tres rutas), administraciones portuarias y carreteras, la operación de canales de transmisión de ondas de radio vía satélite y el complejo aeroportuario del Sureste (Clavijo, 2000:28-31).

En 1995, en el apogeo de las políticas económicas neoliberales en nuestro país, se inició el proceso de privatización de los ferrocarriles mexicanos mediante la figura jurídica de la concesión, con esta privatización se esperaban supuestos beneficios que en apariencia no generarían costos, principalmente se hablaba de aquéllos que se derivarían de la mayor competencia producida por las diversas empresas privadas que comenzaron su participación en dicho sector entre 1996 y 1999 (López,2007:482).

Dicho proceso por demás lento y costoso inició el 12 de mayo de 1995, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF) de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario la cual establece que los particulares podrán, mediante concesión, operar y explotar vías generales de comunicación ferroviaria y prestar el servicio público de transporte ferroviario, mientras que FERRONALES continuaría administrando y operando los ferrocarriles mexicanos, hasta en tanto la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) otorgara concesiones y permisos a terceras personas respecto de las vías férreas, el servicio público de transporte ferroviario y los servicios auxiliares (ASF,2011:1).

El proceso de concesión puede dividirse en tres etapas claramente delimitadas:

1. Primera aproximación, a través de una mayor participación de equipo de arrastre privado, durante la creciente demanda de transporte de carga por el comercio exterior (1988-1991).
2. Reestructuración del Sistema Ferroviario Mexicano y privatización de algunos servicios auxiliares, acompañado de políticas enfocadas a la apertura comercial y al saneamiento de finanzas (1992-1994).
3. Concesión del servicio de transporte, se adapta la legislación a la participación de capital privado en el servicio ferroviario de transporte (1995-1999).

En la primera aproximación, a partir de junio de 1991 como parte del programa de la desregulación de transporte de carga, se modificaron las tarifas del servicio ferroviario y se introdujeron esquemas para estimular la inversión en equipo e instalaciones, proceso que culminó con la concesión de las principales rutas al sector privado en 1995. Las reformas introdujeron nuevos mecanismos de negociación tarifaria, descuentos a usuarios que utilizaran su propio equipo, posibilidades de coordinar operaciones con equipo extranjero y tarifas promocionales para aprovechar el equipo que regresa sin carga. Asimismo, se promovió el desarrollo de terminales privadas de enlace, apoyando la participación de agentes de carga y facultando la participación de particulares en el financiamiento de grandes proyectos de infraestructura y equipo (Hernández, 2009; Clavijo, 2000).

La concesión de las vías se realizó de la siguiente manera (Diagrama 2):

Diagrama 2. Distribución del Sistema Ferroviario Mexicano en Concesiones	
Empresa Ferroviaria	Concesionario/Asignatario
Kansas City Southern de México, S.A. de C.V. (KCSM)	Vía General de Comunicación Ferroviaria del Noreste
Ferrocarril Mexicano, S.A. de C.V. (FERROMEX)	Vía General de Comunicación ferroviaria del Pacífico Norte, Vía Corta Ojinaga Topolobampo, Vía Corta Nacoziari
Ferrosur, S.A. de C.V. (FERROSUR)	Vía General de Comunicación Ferroviaria del Sureste, Vías Cortas Oaxaca y Sur
Ferrocarril y Terminal del Valle de México, S.A. de C.V. (FTVM)	Vía General de Comunicación Ferroviaria del Valle de México
Línea Coahuila Durango, S.A. de C.V. (COAHUILA-DURANGO)	Vía Corta Coahuila- Durango
Compañía de Ferrocarriles Chiapas-Mayab, S.A. de C.V. (Chiapas-Mayab)	Vías Cortas Chiapas y Mayab
Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V. (FIT)	Vía General de Comunicación Ferroviaria del Istmo de Tehuantepec
Administradora de la Vía Corta Tijuana-Tecate (ADMICARGA)	Vía Corta Tijuana-Tecate
Ferrocarriles Suburbanos, S.A.P.I. de C.V. (Suburbano)	Prestación del servicio Público de transporte ferroviario de pasajeros en la modalidad de regular suburbano en la ruta Cuautitlan- Buenavista.
Fuente: Elaboración propia con base en el Anuario Estadístico de la Dirección General de Transporte Ferroviario y Multimodal, SCT. 2013.	

Mapa 1 Distribución de las vías férreas en México



Fuente: <https://www.ferromex.com.mx/>

Las llamadas concesiones que son verdaderas privatizaciones, fueron sustentadas con la iniciativa de reforma constitucional en materia de ferrocarriles que el presidente Ernesto Zedillo presentó al Congreso de la Unión en enero de 1995; en ella argumentó “cuatro razones fundamentales” para justificar la privatización:

1. La importante transformación de las relaciones entre sociedad y gobierno, de las estructuras económicas del país y de las comunicaciones y el transporte, modifica los principios que explicaron la definición de los ferrocarriles como una actividad cuyo desempeño corresponde exclusivamente al Estado.
2. La escasez de recursos públicos imposibilita al Estado a realizar las inversiones inaplazables que requiere la modernización de los ferrocarriles mexicanos, a fin de hacer de esta actividad un instrumento de promoción del desarrollo.
3. La necesidad de ampliar el acceso a la creatividad y energía de los particulares en el desarrollo económico nacional para que, mediante la aportación de trabajo, tecnología e inversión, permitan al Estado concentrar mayores acciones y recursos.
4. La convicción de que no necesariamente un Estado propietario ejerce una más eficaz rectoría sobre la actividad ferroviaria (López, 2007: 482).

Este discurso sin embargo, no contiene argumentación financiera alguna, ni consideración de los costos en que se incurriría, uno de los costos⁵ fue la carga financiera que implicaba el

⁵ Estos costos fueron asumidos por el gobierno, con lo cual la operación y evaluación financiera para los concesionarios resultó sumamente redituable.

pasivo laboral de Ferrocarriles Nacionales de México, el gobierno federal asumió dichos costos que no se plantearon con la privatización ferroviaria, y que como resultado de ello el 19 de diciembre de 1997, Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN) constituye el fideicomiso número 5012-6 denominado FERRONALESJUB en, con una aportación inicial de 13,529,750.0 miles de pesos, con el objeto de constituir un mecanismo mediante el cual se realizara la administración de los recursos del fideicomiso, los cuales quedarían destinados hasta agotarse para el pago de los fideicomisarios, de las pensiones jubilatorias y demás conceptos previstos en el contrato, de acuerdo con las instrucciones del Comité Técnico, evidenciando con ello que la justificación de la privatización como un proceso financiero que sólo atrae beneficios sin ningún costo es ilógica para cualquier proyecto o proceso financiero (López, 2007;ASF,2011)

El 17 de febrero y 21 de abril de 1999, es decir cuatro años después de que iniciara formalmente el proceso de privatización se aprobó el esquema para la reestructuración del sistema ferroviario, y fue en agosto del mismo año que Ferrocarriles Nacionales de México (FERRONALES) dejó de administrar y operar las vías generales de comunicación ferroviaria y de prestar el servicio público de transporte ferroviario.

En junio de 2001 se emitieron las “Bases para llevar a cabo la Liquidación de Ferrocarriles Nacionales de México” (Bases de Liquidación), en las que se otorgaron al liquidador funciones específicas, tales como representar al organismo en liquidación, en sus relaciones internas y externas; y garantizar los derechos laborales de los trabajadores de

FERRONALES, incluido el pago de las pensiones. Sin embargo, de manera formal, el Sistema de Administración y Enajenación de Bienes (SAE) como liquidador sustituto comienza formalmente el proceso de liquidación de FERRONALES en el año 2011 (ASF, 2011:1-5). Poner nombre completo a SAE

Como puede observarse, el proceso de privatización y creación de diversas empresas ferroviarias particulares duró más que el tiempo requerido. Entonces ¿cuál era la necesidad de desintegrar el sistema ferroviario nacional?, tal como se planteó la privatización de empresas públicas y entre ellas por supuesto el Ferrocarril formaron parte de los acuerdos firmados dentro de las cartas de intención entre México y el FMI, con el objeto de ser sujetos a crédito y esta manera solventar la crisis estructural que se arrastraba desde 1982 y que se manifestó como una crisis de deuda, sin embargo, dicha privatización tal como se muestra en el discurso del Presidente Zedillo, se vendió a la población como una mejora absoluta de las condiciones del Sistema Ferroviario Nacional, y ante esto surge otra pregunta ¿Cambiaron las condiciones económicas tan radicalmente?

La justificación de la inversión Pública en Infraestructura se dirige a que con la operación Ferroviaria se satisfacen necesidades generales y por tal motivo el Estado debe vigilar y controlar dichas actividades a fin de garantizar los intereses colectivos, ya que los intereses de los usuarios del Servicio Ferroviario no tienen más protección que la del Estado, sin embargo, dicha afirmación adquirió certeza sólo para los inversionistas privados, nacionales y extranjeros ya que la privatización y desmembramiento del sistema ferroviario nacional mediante el recurso legal de la concesión, abrió un área de inversión nueva sumamente

rentable, conformando así un mercado oligopólico que se achica aún más para acrecentar las ganancias privadas.

Asimismo, con la privatización se encuentra muy presente el tema de la importancia geoestratégica del ferrocarril para México, debido a su vecindad geográfica con la economía más grande del mundo y a que ambos sistemas ferroviarios se encuentran interconectados, llama la atención que el Sistema Ferroviario Nacional ahora sea dependiente de capital total o parcialmente estadounidense (López, 2007:490), tal es el caso de las dos empresas concesionarias: Ferromex, a la cual se le autorizó la fusión con la empresa Ferrosur en 2011 tras 6 años de disputa legal y una multa por prácticas monopólicas en 2009, dependientes del grupo empresarial Grupo México, y la empresa KCSM, a la cuál en 2005 se le autorizó la fusión con la empresa FTVM, que son las más importantes y grandes en cuanto a presencia en el territorio nacional (SCT-DGTFM:2013).

La principal objeción a la política de privatización mexicana es sin duda el no haber estado acompañada de un marco regulatorio que garantizara o maximizara las esperadas ganancias de eficiencia. El programa de privatizaciones dependía de la Secretaría de Hacienda, cuya principal preocupación fue obtener la mayor cantidad de recursos posibles. Este objetivo se logró parcialmente, pero en detrimento de la eficiencia económica; los servicios y bienes producidos por las empresas privatizadas resultaron a mayores precios reales que cuando estaban en manos del gobierno, lo que incidió en el resto del aparato productivo y, por supuesto, en el bienestar del consumidor y en los niveles de competitividad de la industria en general. Cuando no va acompañada de una regulación adecuada, la

privatización resulta finalmente en la transferencia de monopolios estatales al sector privado, sin ningún estímulo a la competencia. (Clavijo, 2000:66).

2.4. La verdadera dimensión de las reformas estructurales y las nuevas exigencias de la etapa actual de desarrollo de la economía mexicana.

Las reformas estructurales realizadas en el marco del neoliberalismo, tal como se ha visto se encuentran enfocadas hacia una disciplina fiscal rígida, privatización del sector público para minimizar y lograr presupuestos balanceados, desregulación y baja de las barreras comerciales. Hasta ahora, el modelo de Estado neoliberal se ha convertido en ser el único camino que ha tenido la dirección del país, con las agudas contradicciones sociales que ocasiona y los pocos beneficios sociales que atrae. Pero, ¿qué tan sustentable es este esquema de reformas?, ¿cuál es su verdadero objetivo? y ¿qué dimensionamiento alcanzan?, ¿son suficientes para dar pleno desarrollo o cumplimiento a las exigencias de la economía mexicana?

Respecto a las nuevas exigencias de la etapa actual de desarrollo de la economía mexicana debemos establecer (tal como se planteó en el primer capítulo de la presente investigación) que México está asistiendo al desarrollo y consolidación de una nueva fase o etapa de la economía conocida como la economía del conocimiento o capitalismo informático global, donde el motor fundamental del crecimiento económico lo constituye el trabajo altamente

calificado, que se ha convertido en el factor fundamental en la producción de bienes y servicios intensivos en conocimiento y del crecimiento de los países.

En este nuevo contexto mundial y nacional, la economía mexicana requiere de un Estado promotor de las nuevas tecnologías de la información y de las telecomunicaciones, que son la base infraestructural de esta etapa a través de un proceso coordinado de promoción de la educación en todos los niveles y el desarrollo científico y tecnológico, sin dejar de realizar las funciones keynesianas del desarrollo económico, construyendo carreteras, puentes, escuelas, hospitales, Etc., sino que la prioridad del sistema lo representan la educación, la innovación y el aprendizaje, donde la infraestructura en telecomunicaciones constituye la base del desarrollo de esta nueva etapa de la acumulación de capital (Ordóñez y Bouchain, 2011:338- 339).

Contrario a lo que la economía mexicana requiere para reforzar el desarrollo de esta nueva etapa, el primero de diciembre de 2012, después de dos periodos de alternancia panista, arribó a la presidencia de la República Enrique Peña Nieto, impulsado por su partido, el PRI, en medio de una crisis estructural e histórica de la economía mundial y de la economía mexicana, misma que se presentó en la zona del euro en 2011 y aún no concluye. Bajo dichas condiciones, el Gobierno Federal anunció la instrumentación de varias reformas que con el argumento de que darán viabilidad a la economía y se traducirán en mejoras en las condiciones de vida de la población y en oportunidades de inversión para los capitalistas nacionales y extranjeros (Vargas, 2014:1).

La primera reforma en instrumentarse fue la **Reforma Laboral**, bajo el argumento de que con esta reforma se elevará la creación anual de empleos en un monto que rebasaría el

millón y medio de puestos de trabajo, dicha reforma se hizo oficial el 30 de noviembre de 2012 e incluye la regulación de la subcontratación, los contratos de prueba o de capacitación inicial, ahora el patrón puede despedir sin pago de indemnización alguna al trabajador en caso de no considerarlo apto, incluye los pagos por hora o por obra terminada y la facultad de que todo trabajador despedido podrá solicitar ante la Junta de Conciliación y Arbitraje su reinstalación o el pago de tres meses de salario a razón del que corresponda a la fecha en que se realice el pago y en caso de que el patrón no compruebe la causa de la rescisión, el trabajador tendrá derecho a recibir salarios caídos de 12 meses en caso que el laudo laboral lo favorezca en litigios (que en promedio pueden tardar arriba de 5 años), así como el pago de intereses sobre ese monto y el pago de prima de antigüedad. Esta reforma no modifica el control de los trabajadores por los sindicatos al no tocar el tema de la democracia sindical, tampoco modifica la capacidad de los patrones de formar sindicatos, con lo que se preservan los contratos de protección patronal que impiden que los trabajadores puedan optar por un sindicato que no sea el que patrón decida (Vargas, 2014:3).

Al hablar de la Reforma Laboral vale la pena mencionar que el mercado laboral actual, a partir de los años 80, con el triunfo de las posturas neoliberales en lo económico se puso en marcha una serie de planes de ajuste y recortes presupuestarios en áreas como salud y seguridad social con consecuencias como el aumento de la desocupación, desempleo promovido por el Estado y por las empresas privadas, disminución de demanda debido a la pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores, privatizaciones en todas las áreas, suspensión o cierre definitivo de servicios que cumplían funciones sociales (transportes, educación, salud, etc.) (Rivera, 1986).

Estas Reformas que implica la “flexibilización” del ámbito laboral ya castigado en el ajuste estructural de las políticas laborales y sociales en México de los años 80, y que trajo consigo un fuerte aumento del desempleo, cierre de empresas y el deterioro de las condiciones de trabajo (presionando a los trabajadores a aceptar la “flexibilidad” laboral solo se ha traducido en “facilidades” brindadas a los particulares para bajar costos laborales directamente con la disminución de salarios y de esta manera recuperar o mantener los niveles de ganancia. Asimismo, bajo la automatización programable actual y la flexibilidad en la organización y división del trabajo se generan nuevas relaciones contractuales del trabajador polivalente, que gradualmente conforme se desarrolla esta fase del capitalismo, el Estado neoliberal promueve la pérdida de muchas de las prestaciones sociales y se incrementa la subcontratación, a la par que se da un proceso de tercerización que da paso a la transformación del trabajo digital al trabajo cognitivo, o dicho de otra forma, es el paso de las tecnologías mecánicas lingüístico-comunicativas del capitalismo cognitivo, donde el trabajo vivo es más intelectualizado, donde el control de la producción a distancia se hace cada vez más diferenciada y flexible debido a los procesos de localización e internacionalización (Lemus y Coello, 2015:9).

Mención aparte merecen los sindicatos ya que debido al ajuste estructural de las políticas laborales y sociales en México los sindicatos perdieron poder de negociación, respecto a las garantías sociales para los trabajadores, sin embargo, la función de los sindicatos en México históricamente ha sido otra, ya que forman parte del respaldo numérico de los partidos políticos en los tiempos cruciales para su empoderamiento, por lo que no resulta extraño que en la reforma laboral no se haya dado gran cambio en el sindicalismo, o como lo describe

Vargas, los sindicatos y organizaciones aliados del PRI podrán seguir controlando a los trabajadores bajo principios de corrupción y opacidad (Vargas, 2014:3).

Lo que hace ver claramente que la Reforma laboral no cumple ni cumplirá con lo que plantea ya que la lógica de la creación de empleos en el sistema social predominante, no depende exclusivamente de la existencia de leyes flexibles o rígidas, sino de factores estructurales como el nivel de rentabilidad capitalista, el ritmo de crecimiento, la fase del ciclo económico por la que atraviesa la economía (en una etapa de expansión habrá más empleos, en una fase de estancamiento o crisis habrá desempleo masivo), la competencia entre los capitales en los diferentes sectores de la producción, etc.(Vargas, 2014:3).

Aunado a esto, vale la pena recordar que en la tendencia histórica de este sistema, el empleo y el desempleo dependen de la composición técnica del capital que refleja los cambios operados en la relación existente entre la inversión en capital fijo y la cantidad de trabajo ocupado y en la elección que se presenta ante la ocupación de capital fijo y trabajadores la decisión del capitalista siempre se inclinará hacia el capital fijo, que históricamente no han sido favorecidos por las políticas públicas, a pesar de que este es el único medio que permitiría frenar un poco las consecuencias de la dinámica del sistema. En términos generales, se puede concluir que esta reforma laboral sólo producirá más desempleo y pobreza y que los niveles de bienestar prometidos, serán una fantasía inalcanzable (Vargas, 2014:3).

La **Reforma Educativa** se enfocó a modificar los artículos 3 y 73 de la Constitución en materia de educación, mediante la iniciativa de decreto que entregó el presidente Peña Nieto

a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el 10 de diciembre de 2012. Con la aprobación de esa iniciativa por el Congreso de la Unión se creó el Instituto Nacional de Evaluación que será el encargado de realizar los exámenes de ingreso de los docentes a la planta magisterial a nivel de la educación básica (preescolar, primera, secundaria y medio superior).

El contenido de esta reforma no toca el problema fundamental de la crisis de la educación en México que está en la base de los contenidos académicos (qué se imparte) y cómo se enseña a aprender a los alumnos, porque en estos dos aspectos está la base de una verdadera revolución educativa en las aulas, así como en las escuelas que forman a los maestros afectados por esta reforma.

Por esa razón, la opinión de los especialistas en temas educativos es que esta reforma tiene un carácter netamente laboral, que permite al Estado mexicano asumir el control de manera exclusiva de las relaciones laborales de los maestros, se hace a un lado a su organización, se rompe con las condiciones generales de trabajo al tiempo que se cancela el reglamento de escalafón, se anula el principio de bilateralidad y se cancela el derecho de inamovilidad de los trabajadores de la educación (Hernández, 2013 citado por Vargas). En estas circunstancias, esta reforma no lleva a una mejora en la enseñanza del aprendizaje, se contrapone abiertamente con lo que hace el Estado mexicano en ese ámbito, porque en lugar de generar las condiciones para que pueda cumplir su papel de formar cuadros altamente calificados en todas las disciplinas científicas, para generar una cultura de innovación y de aprendizaje como lo exige la base tecno-productiva del sistema, lo que hace

es extender el control del Estado sobre los docentes y a reducir la inversión en la educación y la investigación, además de que refuerza el control del Estado sobre los maestros y pone en consonancia al sistema educativo bajo la institucionalidad neoliberal creada en los últimos 30 años en nuestro país y el mundo (Vargas, 2014:5,20).

Reforma financiera. La tercera reforma impulsada por el Ejecutivo Federal fue la reforma financiera, aprobada el 24 de noviembre del 2013, implicó la modificación de 34 ordenamientos contenidos en 13 iniciativas de ley en la materia como el fortalecimiento de la CONDUSEF, corresponsales de ahorro y crédito popular, las uniones de crédito, la banca de desarrollo, otorgamiento y ejecución de garantías, concursos mercantiles, almacenes y SOFOMES, liquidación bancaria, fondos de inversión, mercado de valores, sanciones a inversión extranjera, agrupaciones financieras y crédito garantizado.

En cuanto a la Reforma financiera hay que recordar tal como se ha planteado en el capítulo anterior que para tener una correcta integración en la economía del conocimiento es necesario darle priorización a la industrialización, la creación de empleos y el aprendizaje tecnológico por encima de la especulación financiera privada (Dabat, 2010:77); en contraste dicha reforma pretende flexibilizar el marco legal que rige a la banca de desarrollo para promover la profundización del sistema financiero en la economía y fortalecer a las propias instituciones de banca múltiple.

No modifica la relación entre la banca de desarrollo, el sistema productivo, el sistema de crédito nacional y la orientación de las políticas diseñadas en materia financiera, porque no

establece ninguna disposición que permita a esta banca competir con la banca comercial privada en las operaciones de recepción de depósitos y el otorgamiento de créditos.

Refuerza la cartelización de las operaciones bancarias sin promover ninguna acción que permita al sistema bancario y en particular a la banca de desarrollo, apoyar realmente a las actividades productivas ya que no alienta la competencia ni el cambio estructural profundizando la ineficacia del sector bancario para atender a los grandes problemas crediticios del país, afectando a la competitividad de las empresas nacionales y al bolsillo de la población, no propone nada para romper con la práctica de atribuir a los bancos privados fijar las condiciones y solicitar las garantías a las pequeñas y medianas empresas para determinar si califican o no para acceder a los recursos que presta la banca de desarrollo (Vargas, 2014:7-10)

Reforma de las telecomunicaciones y de competencia económica. publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, a grandes rasgos, dicha reforma prohíbe la censura de ideas por el Estado a los medios de comunicación, garantiza la libertad de difusión de opiniones, información e ideas, redefine el espacio radioeléctrico como un bien de interés general e incluye la licitación pública de al menos dos cadenas de televisión en cobertura nacional y la revisión de todos los títulos de concesión, plantea reducir el grado de concentración que han logrado los monopolios y oligopolios en materia de radio, televisión y telefonía. Asimismo, plantea la creación de dos órganos reguladores autónomos del Estado que intentarán evitar la dominancia de mercado y se encargarán de otorgar nuevas concesiones.

En cuanto a la reforma en telecomunicaciones cabe mencionar que en la economía del conocimiento se requiere trabajo altamente calificado que se encuentre articulado a las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones y se encuentra diseminado en el mundo a través de redes mundiales de producción al productor y al comprador , haciendo que el trabajo esté organizado de una manera muy particular en cuanto a los costos del capital, donde se invierte más en fuerza de trabajo altamente calificada y menos en capital constante, para contrarrestar el descenso de la cuota de ganancia (Ordóñez, 2004:408-409), en cambio los ejes de esta reforma pretenden en principio que el Estado mexicano retome el control de las telecomunicaciones al redefinirlas como servicios públicos junto con la radiodifusión, así como el control sobre los monopolios y oligopolios para frenar su dominancia sobre los mercados, tal pretensión se ve reducida en los hechos, porque no atacan la profunda estructura monopolista y oligopólica de la economía mexicana (cuya conformación data desde la etapa sustitutiva de importaciones) al amparo del Estado para favorecer precios altos, altas ganancias para los grandes conglomerados industriales que surgieron en nuestro país (Basave, 1996:11-13).

En este sentido, ya que dicha reforma no toca los monopolios tiende a fomentarlos y extenderlos, poniendo a su disposición el Presupuesto de Egresos, que puede ser destinado para infraestructura y educación por mencionar algunos rubros (Vargas, 2014:6)

Vale la pena hacer notar el peso específico en del Estado en el fortalecimiento de la alianza monopolios privados y tecnoburocracia pro-capital, aunado a esto el desarrollo y

consolidación de los monopolios en nuestro país ha significado en el campo de lo social el deterioro de las condiciones de vida, no sólo de la clase obrera, sino también de la amplia capa de los trabajadores asalariados, no cabe la menor duda de que el proceso inflacionario ha constituido un mecanismo que ha trasladado una parte del fondo de salarios al fondo de acumulación de capital (López, 1981: 20-22).

Reforma hacendaria y de seguridad social. Se dio con la presentación por parte del Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2014, así como diversas disposiciones en materia de impuestos, aprovechamientos, derechos e ingresos por endeudamiento, así como los ingresos de las empresas de control presupuestario directo, Etc. Se le incorporó el término de seguridad social, porque entre otras cosas relativas a este tema, se aprobó a nivel constitucional la pensión universal para adultos mayores y la creación del seguro de desempleo que se registrará por la Ley del Seguro Social como beneficio para quienes pierdan su trabajo.

Respecto a la Reforma fiscal hay que decir que dicha reforma no modifica en prácticamente nada la capacidad financiera del Gobierno Federal, toda vez que para poder obtener ingresos que compensen su crisis fiscal, tendrá que continuar endeudando al país y castigando como siempre a los contribuyentes cautivos, para que se pueda hablar de una verdadera reforma hacendaria, ésta tendría que ser simplificadora de los trámites para enterar los impuestos al fisco; progresiva para que los que más tienen, paguen más y redistributiva, para que los ingresos se canalicen prioritariamente al desarrollo de infraestructura y a favor de la población más necesitada del país(Vargas, 2014: 10-12)

Reforma energética. La sexta reforma fue en el campo energético, que puede ser considerada como la más trascendente, por las consecuencias económicas que tendrá su impacto en las finanzas públicas y en las condiciones de vida de la población, así como en la estabilidad del empleo para los trabajadores de PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

Esta reforma implicó modificar los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución, para que los empresarios privados nacionales y extranjeros puedan invertir en la exploración y producción de petróleo, gas y electricidad, que permitirá a los particulares compartir con el Estado la renta petrolera y la renta energética (Diario Oficial de la Federación, 2013e).

Al respecto hay que decir que dado sus términos ambiguos, lo que parece más claro de la reforma en materia de energía, es que permitiría (vía reglamentación) que una parte del petróleo y la energía del país sea cedida en propiedad a los particulares (como activos, o como parte fundamental de la renta petrolera y las ganancias extraordinarias) dentro del fantástico plan de Peña Nieto de identificar la modernización de PEMEX y la CFE con el desarrollo de una vía privatista y transnacionalizadora de los recursos básicos y del desarrollo económico del país (Vargas, 2014:12-16).

Capítulo 3. El papel del Estado mexicano en la creación de infraestructura de transportes y comunicaciones.

3.1. El origen del ferrocarril y su papel en el desarrollo de las etapas del capitalismo.

Los objetivos de este capítulo son explicar brevemente cómo surgió la industria del ferrocarril en el mundo y en México. También se describe cómo se dio el proceso de la concesión de la industria ferrocarrilera al capital privado extranjero y nacional durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León. Finalmente, se explica qué está haciendo México en materia ferroviaria en el marco de las transformaciones del capitalismo contemporáneo y qué están haciendo otras naciones del mundo en esa materia.

El origen del ferrocarril como medio de transporte de carga masivo tuvo lugar en Inglaterra, en la industria minera en 1808, donde se creó el primer carro mecánico para transportar a los obreros y cargar con el carbón al interior de las minas. Luego se le agregaron más carros y esto dio origen al primer ferrocarril que fue utilizado para transportar toda clase de mercancías y personas.

Su origen en Inglaterra tiene que ver con el hecho de que desde antes de su industrialización, esta nación contaba con facilidades naturales para el establecimiento de un sistema de transporte eficiente, dicho sistema de transporte se basaba en la navegación de cabotaje y fluvial que posibilitó el crecimiento de la economía inglesa hasta mediados del siglo XVIII. La industrialización de la segunda mitad del siglo hizo que este sistema resultara

insuficiente, y fue necesario complementar los dones geográficos del país con la construcción de una red de canales, al terminar el siglo XVIII ese país contaba con una red de canales que literalmente lo dotaba de una nueva geografía. La industrialización contaba, así, con un elemento más en su estructura. Sin embargo, dicho elemento pronto resultó insuficiente. El desarrollo económico imponía demandas cada vez, mayores y los canales tenían un límite natural infranqueable: la disponibilidad de agua (Cazadero, 1995:32).

Para romper esta barrera, que amenazaba con frenar la industrialización una vez más se demandó a la tecnología una respuesta, a lo que se suscitó el desarrollo de los ferrocarriles.

El primer ferrocarril de pasajeros, fue el que vinculó Manchester con Liverpool, inició sus operaciones en 1825, pero este hecho histórico fue la culminación de un proceso que se inició siglos atrás. Los ferrocarriles implican varias innovaciones tecnológicas, una de las cuales, las vías, era muy antigua: poco después del año 1600 se instalaron las primeras en las minas carboníferas inglesas. Con el crecimiento industrial, la necesidad de vías aumentó tanto dentro de las instalaciones como para conectarlas a ríos y canales, por lo que, hacia 1820, había distritos que tenían centenares de millas de vías. En estas condiciones el siguiente paso era obvio: sustituir la tracción animal por la máquina de vapor.

A partir de 1825 se contaba con la base tecnológica adecuada, y es así que en 1825 se iniciaba el servicio ferroviario entre Manchester y Liverpool. La Primera Revolución Industrial había encontrado por fin el medio de transporte terrestre que le era propio, respondía a sus necesidades y se basaba en la tecnología desarrollada durante esta etapa. (Cazadero, 1995:33)

La red ferroviaria inglesa pasó de 834 millas en 1840 a 15,540 en 1870, las innovaciones tecnológicas de la Primera Revolución Tecnológica son de carácter estructural y a esto vino a añadirse el ferrocarril. Sin el desarrollo previo de la metalurgia, las máquinas herramienta, la máquina de vapor no hubiese sido posible el desarrollo del ferrocarril, el cuál aseguraba un transporte eficiente y barato sin el cual el proceso industrializador se habría frenado. (Cazadero, 1995:34)

Es así que paulatinamente, las diversas innovaciones tecnológicas orientadas hacia la producción de bienes de consumo que impulsaron la Primera Revolución Industrial en Inglaterra perdieron su capacidad dinamizadora, y el empuje fundamental fue suministrado en forma creciente por innovaciones vinculadas con la producción de bienes de capital. La primera fase de la industrialización, la textil, dio paso a la segunda, la ferroviaria. (Cazadero, 1995:63).

En el caso de los Estados Unidos el ferrocarril para pasajeros se introdujo por primera vez en la ciudad de Charleston, Carolina del Sur en 1830, posteriormente, en el año 1863 la compañía ferroviaria del Atlántico y el Oeste extendió su línea hasta Cleveland, poniendo esta ciudad en contacto directo con Nueva York a través de la región del petróleo, con lo que comenzaba a gestarse gracias al Ferrocarril uno de los más grandes monopolios de la historia, la Standard Oil de John D. Rockefeller, quien a partir de 1866 montó una empresa en Nueva York para la distribución y exportación de queroseno, construyó talleres para fabricar vagones cisterna para el transporte por ferrocarril y para 1872, creó la South Improvement Company una asociación que aglutinaba a los grandes refinadores de

Cleveland con lo que negociaba grandes descuentos con las empresas ferroviarias, obligando a sus competidores a vender o asociarse con él.(Torres, 2011:16)

Año	Reino Unido	Francia	Alemania	Estados Unidos
1840	1,349	579	549	4,538
1850	10,654	3,042	5,858	14,516
1860	16,785	9,463	11,233	49,294
1870	25,009	15,723	18,878	85,939
1880	28,864	23,336	33,297	135,818
1890	32,304	36,532	43,050	259,744
1900	35,172	40,234	52,030	312,635

Fuente: Elaboración propia con base en el libro de (Cazadero,1995:64) quien toma los datos de G.D.H. Cole, Introducción a la historia económica, 1750-1950, FCE, México, 1963.

En México, la construcción de ferrocarriles se inició desde 1860, inaugurándose la vía México-Veracruz en 1873, con capital mexicano-norteamericano.

En 1880, Díaz otorgó concesiones a la Mexican Central Railway Company of Massachusetts, para operar el Ferrocarril Central Mexicano, México-Ciudad Juárez, y a la Palmer Sullivan de Denver, el Nacional Mexicano. En 1881, la compañía del Ferrocarril Mexicano del Sur de la empresa Acheson, obtuvo la concesión para tender las vías férreas del Ferrocarril Interoceánico, el Sud-Pacífico y el Nor-Occidental.

La penetración de capital inglés para redes ferroviarias la inició en 1896, cuando la firma Pearson and Son Limited, construyó las obras-de los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz, el ferrocarril de Veracruz al Pacífico, y concluyó el Nacional de Tehuantepec y el Panamericano. (INEGI 1986:15)

Antes de la construcción de ferrocarriles en México, los únicos sistemas de transporte terrestre que existían en el país eran los viejos caminos carreteros, construidos durante la colonia.

La consolidación del capitalismo en nuestro país se da cuando la expansión en los flujos internacionales de materias primas, manufacturas, capitales y fuerza de trabajo, alcanzan dimensiones sin precedentes, bajo el impulso productivo de la segunda revolución industrial. (Rozenzweig, 1965:65).

El capital se transformó a fines del siglo XIX gracias a un conjunto de factores que favorecieron el proceso de industrialización: la creación y ampliación del mercado interno a través de la expropiación de las tierras de los campesinos por las diversas leyes y decretos, entre ellos, la Ley de Desamortización de Bienes de la Iglesia que hizo el gobierno de Benito Juárez en 1959, continuada en 1883 de la Ley de Lotes Baldíos y de las compañías deslindadoras del presidente Manuel González que permitió que los particulares despojaran a las comunidades indígenas de sus tierras, e incluso, algunos particulares sufrieron la usurpación de sus tierras por otros particulares (Díaz Soto y Gama, 2002:489-492), sin dejar de lado la Ley de Lotes baldíos de Porfirio Díaz de 1894, las cuales sirvieron para ampliar el mercado de fuerza de trabajo y mantener bajos los costos de producción; la abolición de las alcabalas; la unificación del mercado nacional a través de los ferrocarriles; un Estado fuerte que logró controlar el contrabando e impulsó una política de fomento y desarrollo industrial; la energía eléctrica aplicada a la industria, que revolucionó el proceso productivo; así como la presencia de una red bancaria que facilitó créditos a los industriales; y las sociedades

anónimas por acciones que permitieron superar las limitaciones del capital individual y conseguir una organización empresarial más eficiente (Camarena,2003:200).

En los inicios de la era del ferrocarril, hacia el primer tercio del siglo pasado, nuestro país quiso participar de las ventajas del transporte ferroviario, que ya para entonces comenzaba a desarrollarse en Europa, especialmente en Inglaterra. Fue así como el 22 de agosto de 1837 el Presidente Anastasio Bustamante otorgó al Sr. Francisco Arrillaga, lo que propiamente puede tenerse como la primera concesión del ferrocarril que tuvo vigencia en México. En virtud de dicha concesión, el Sr. Arrillaga se obligó a construir un ferrocarril entre México y Veracruz, pero desafortunadamente Arrillaga no cumplió y el ferrocarril nunca se construyó.

Otro de los intentos se llevó a cabo con el Decreto del Presidente Santa Anna de 31 de mayo de 1842, por virtud del cual se autorizó a los acreedores del camino carretero de Perote a Veracruz, para construir una línea férrea entre el Puerto de Veracruz y el río San Juan. El primer tramo de esta línea entre Veracruz y los Llanos del Molino se inauguró el 15 de septiembre de 1850 y su longitud era de un poco más de dos leguas castellanas.

En 1855 el Gobierno Federal otorgó a los señores Mosso Hnos., una concesión para construir una línea férrea entre Veracruz y Acapulco, pasando por México.

El 4 de julio de 1857 el Presidente de la República don Ignacio Comonfort, inauguró el tramo de una línea férrea entre México y la Villa de Guadalupe, que posteriormente debía de formar parte de la vía del Ferrocarril Mexicano. Entretanto, los señores Mosso cedieron los derechos de su concesión (Fuentes, 1960:118)

Para hablar de la construcción en materia de Infraestructura Ferroviaria, hace falta realizar ciertas precisiones que nos guiarán a entender la lentitud con la que se ha expandido la infraestructura ferroviaria en nuestro país.

Para ello se debe plantear que la infraestructura ferroviaria reviste dos aspectos importantes, como, por ejemplo, el capital está representado por un conjunto de bienes empleados para prestar el servicio ferroviario: vías, puentes, locomotoras, equipo de carga y pasajeros, estaciones, almacenes, talleres, líneas telegráficas y telefónicas, etc. En otros términos, se refiere a la totalidad de los bienes empleados a efecto de dar servicio ferroviario, esto es, bienes de capital; otro aspecto a considerar del capital ferroviario se liga al valor monetario de los bienes afectos al servicio ferroviario.

Vale la pena mencionar que la construcción del ferrocarril supone la inversión de un fuerte capital inicial. Los trabajos preliminares como son el reconocimiento, la localización y la construcción misma de la vía, implican fuertes gastos e inversiones. Especialmente la construcción de la vía supone la adquisición previa de los terrenos de Derecho de Vía, o sea, es la zona donde habrá que instalarse dicha vía.

Supone igualmente la construcción de terraplenes, puentes, alcantarillas, túneles, estaciones, talleres, equipo tractivo, equipo de carga, vías auxiliares, señalización, y las obras adicionales requeridas.

La infraestructura ferroviaria no es flexible o móvil. Esto quiere decir que una vez invertido el capital en una línea férrea, queda en parte inmovilizado. Si el ferrocarril no tiene éxito, una

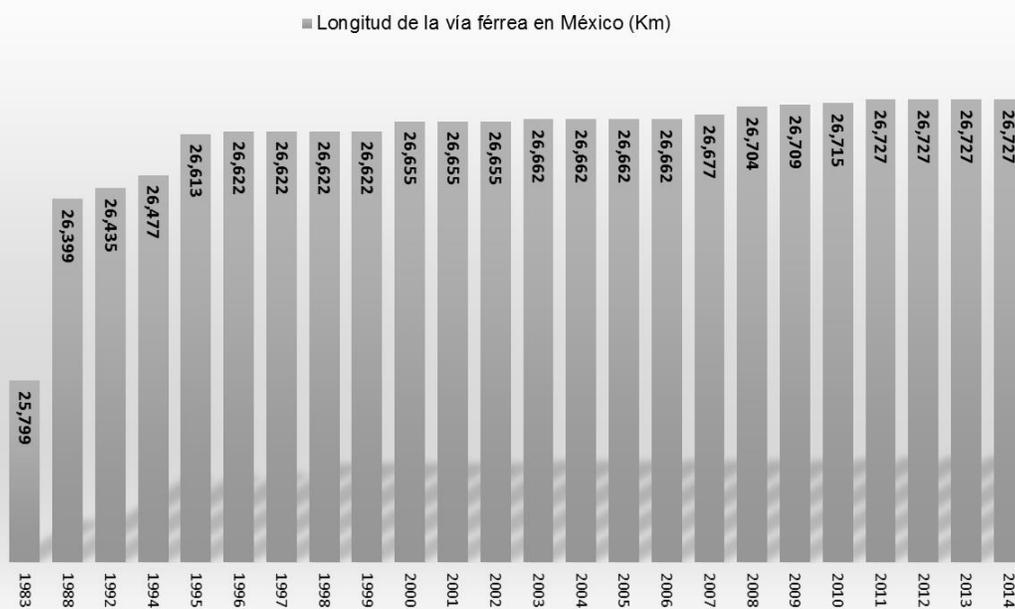
gran parte de ese capital se queda sin valor, pues no puede ser transferido a otro sitio. Se infiere que estas inversiones se perderán prácticamente⁶.

Dicha infraestructura debe emplearse a plena capacidad, pues de lo contrario será una inversión poco próspera. Esto deriva del hecho de que aproximadamente las dos terceras partes del gasto ferroviario son constantes, es decir, se causan independientemente de los volúmenes de carga transportados. Por lo tanto, una operación racional del ferrocarril que asegure un tráfico importante e intenso, el éxito estará asegurado. El capital ocioso es el gran enemigo de la explotación ferroviaria, pues el ideal de dicha explotación es usar el capital (vías, locomotoras, carros de carga y pasajeros, etc.) con la mayor intensidad posible. (Fuentes, 1960:22-27)

Una vez dicho esto, podemos ver que históricamente la construcción de Infraestructura Ferroviaria en México se encuentra estancada, hacia 1910 la red ferroviaria total del país era de 24,559 kilómetros (Fuentes, 1960:122), en contraste la longitud de vía en 2014 es apenas de 26,727 kilómetros (ver gráfica 1), por lo que el incremento en infraestructura ferroviaria desde hace 103 años ha sido únicamente de 2,168 kilómetros (Mendoza, 2000:46).

⁶ A menos que exista algún aprovechamiento con el trazo de una carretera, pero este aprovechamiento sería muy eventual, pues generalmente cuando una línea férrea se levanta es porque existe algún camino que presta servicio principal en la zona de comunicación

Gráfica 1. Longitud de la vía férrea en México 1983-2014 (km)



Fuente: Presidencia de la República, Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno 2014-2015.

Para el año 1946 se iniciaba la rehabilitación ferroviaria más importante desde el final de la Revolución Mexicana, 30 años antes; se inauguraron vías anchas y se prolongaron rutas de tal manera que la suma nacional de red ferroviaria llegaba a más de 23 mil kilómetros, cifra que representa casi el 90% de la longitud de la red en 1998.

Al término del sexenio presidencial de Miguel Alemán, el panorama de los ferrocarriles en México era muy optimista, pues éste era el país latinoamericano que utilizaba sus vías férreas más intensamente; además, contaba con la infraestructura necesaria para industrializarse con la seguridad de lograr el progreso material que antes no pudo alcanzar; sin embargo, aún faltaba unir las penínsulas de Yucatán y Baja California, así como concluir

los grandes sistemas pendientes; el ferrocarril Chihuahua- Pacífico y la vía a Acapulco que uniría ambos océanos.

Hacia 1950 se concluían los ferrocarriles Sonora- Baja California y del Sureste, y con la adquisición de pequeños sistemas privados fueron constituidas instituciones descentralizadas que conservaron su autonomía en la administración.

A finales de los años 70, la estabilidad económica del país, su paulatina industrialización y la persistente decisión gubernamental de impedir que el ferrocarril se volviera obsoleto y antieconómico, obligaron a invertir tanto en la modernización de equipo como en la capacitación de personal; asimismo, fue necesario promover la eficiencia en la estructura y administración de las empresas, ya todas públicas desde 1970.

Cuando ya se tenían más de 24 mil kilómetros de vías, con el fin de simplificar y unificar los sistemas estructurales y administrativos, se fusionan las otras cuatro empresas: Ferrocarril del Pacífico, ferrocarriles Unidos del Sureste, Ferrocarril Chihuahua- Pacífico y Ferrocarril Sonora- Baja California, en una sola denominada Ferrocarriles Nacionales de México.

A principios de los 80, nuevamente se anticipaba un futuro progresista para este modo de transporte, sobre todo en el sistema de carga, con el cual las carreteras no podían competir tan favorablemente.

Como resultado de esta política se generaron importantes esquemas gubernamentales de promoción a este modo de transporte, que condujeron que en 1983 atendiese la cifra de 71.9 millones de toneladas, la cual fue una cifra muy importante y record hasta el año 2000.

En esos años, el ferrocarril perdió el lugar central que ocupaba en el sector transporte. A pesar de sus considerables avances tecnológicos, globalmente perdió territorio e incluso en algunos países, desapareció casi silenciosamente (Mendoza, 2000:46)

A finales de los 80 y principios de los 90 la red ferroviaria se encontraba descentralizada, hablando fundamentalmente de una red longitudinal en el sentido geográfico manifestaba su importancia en la explotación de los recursos mineros y otros recursos naturales en la frontera norte de nuestro país, con una importancia secundaria en los enlaces entre el Altiplano y los puertos de Veracruz, Tampico, Coatzacoalcos, Salina Cruz, Manzanillo y Lázaro Cárdenas.

Dicha red mantenía la centralización administrativa; la ciudad de México era la zona central, la red comunica al Altiplano con ambas costas a través de diferentes líneas y otro tanto sucede en la frontera Norte, en general el pronóstico no resultaba negativo o deplorable con una infraestructura que requería acciones correctivas a nivel de vía y actualizaciones para cumplir con los requerimientos normativos mundiales en ciertos campos, y en otros aspectos había que corregir de raíz la vía.

En materia de operación, se hablaba de la necesidad de mejorar la circulación de los trenes, establecer más trenes unitarios, correr trenes de carga con itinerario fijo, aprovechar cumplidamente las obras de señalización que se emprendiesen y mejorar la operación de los patios, dotando a algunos de ellos de instalaciones para manejo de carga contenerizada⁷, por lo que se requería mantenimiento y reparación de locomotoras y carros (De buen, 1992:29).

⁷ Carga manejada en contenedores que se intercambian entre los modos de transporte (SCT,2012)

Parecía hablarse de que el ferrocarril mexicano tenía una decidida vocación hacia el transporte de carga. Justificando el transporte de pasajeros solo en trayectos suburbanos o en corredores de alta densidad de tráfico. La verdadera importancia del ferrocarril se hallaba solo en el transporte de mercancías.

Para lograr los objetivos de modernización, el ferrocarril requiere cuantiosas inversiones en obra civil, sin embargo, se pueden lograr efectos significativos con gastos menores actuando sobre rubros como señalización, racionalización del tráfico y mantenimiento de vías y equipos (De buen, 1992:29-32)

En 1991, el gobierno mexicano se planteó la necesidad de que las empresas del sector público prestasen servicios de calidad, suficientes y eficientes que demandaba tanto la recuperación y el crecimiento de la economía como la competitividad internacional, de acuerdo a esto, la SCT propone y conduce programas de expansión y mejoramiento del servicio ferroviario en apoyo de las actividades industriales, comerciales, agropecuarias y del sector servicios.

Como primer paso, en mayo de 1991 se celebró el Convenio de Concertación para la Modernización del Sistema Ferroviario Mexicano; el cual tiene como base a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica de los Ferrocarriles Nacionales de México y la Ley de Vías Generales de Comunicación.

En este Convenio se establece que la SCT coordinará la ejecución del Programa de Modernización del Sistema Ferroviario Nacional, el cual tenía como objetivo impulsar el mejoramiento en lo referente a operación, comercialización, competitividad y situación

financiera de los ferrocarriles; algunas de las políticas planteadas para el cumplimiento de este objetivo son las siguientes:

- Autorizar una política tarifaria que contribuya a acrecentar la competitividad de la economía Nacional; ello implica flexibilizar las tarifas atendiendo a factores como tipo de servicio, volumen y clase de carga, etc.
- Construir escapes de carga y descarga de los usuarios para reducir el ciclo de cargadura y de esta manera eficientar el servicio.
- Establecer sistemas modernos de comunicaciones y cómputo que apoyen la programación y operación de los servicios.
- Promover la celebración de convenios con ferrocarriles norteamericanos y canadienses para ampliar el manejo de trenes unitarios entre estos países y México.
- Promover la participación de la iniciativa privada en el financiamiento de los grandes proyectos de infraestructura y equipo.
- Buscar nuevas estrategias comerciales para recuperar tráficos desviados a otros modos de transporte⁸; tener mayor penetración en el mercado.

Para dar continuidad al objetivo planteado inicialmente se establece el Programa de Cambio Estructural 1992-1994, cuya estrategia central fue el principio de que la actividad ferroviaria permaneciera en manos del Estado, de modo que FNM conservara como patrimonio la

⁸ Modo de transporte se denomina a las combinaciones de redes, vehículos y operaciones, tales como el automotor, el ferroviario, el transporte fluvial, marítimo y el transporte aéreo. Se habla de reparto modal para describir, en un ámbito dado, cómo se distribuyen los viajes entre los distintos modos.

infraestructura de vías y por tanto, la responsabilidad de su uso y operación, dando oportunidad de participación privada en lo referente a comercialización y prestación de servicios ferroviarios.

El sistema ferroviario mexicano fue concesionado de una manera que intenta maximizar la oportunidad tanto para los flujos que cruzan la frontera como para los flujos domésticos; para ello, fue dividido en tres grandes zonas (la del Noreste, la del Pacífico Norte y la del Sureste), más una compañía terminal que sirve al área metropolitana del Distrito Federal (Terminal Valle de México).

De manera unilateral, el Gobierno Mexicano procedió de una forma un tanto distinta a lo que aparenta ser útil para los gobiernos que desean actuar rápidamente; es decir, las zonas antes mencionadas fueron transformadas en empresas diferentes con administraciones separadas, listas para la venta, pero aún en manos del gobierno y transferidas paulatinamente por medio de licitaciones restringidas, en lugar de otorgar una sola concesión de todo el sistema; procedimiento que facilitó y agilizó la licitación y adjudicación.

La primera concesión otorgada fue la del Noreste, que conecta a México con los Estados Unidos en Nuevo Laredo en el estado de Tamaulipas, adjudicada a un consorcio México-Estadounidense encabezado por la compañía de transporte TFM (Transportación Ferroviaria Mexicana) y la compañía norteamericana Kansas City Southern, en alrededor de 1,400 millones de dólares. Posteriormente, fue otorgada la concesión del Pacífico Norte a un consorcio formado por industriales mexicanos y la Union Pacific Railroad, por alrededor de 520 millones de dólares. A principios del 2000 fue vendida la concesión del ferrocarril del

Sureste, al grupo Tribasa (Grupo Industrial Mexicano), en alrededor de 290 millones de dólares. (Mendoza,2000:47-50).

Esta privatización del ferrocarril, rompió con uno de los baluartes que tenía el Estado mexicano en cuanto a influir en el desarrollo nacional. Al mismo tiempo, puso al descubierto el contubernio entre los grandes empresarios nacionales y extranjeros y su relación con los políticos mexicanos, toda vez que el ex presidente Ernesto Zedillo Ponce de León fue nombrado miembro del consejo de administración de la empresa ferroviaria Union Pacific y posteriormente terminó como socio de la empresa ferroviaria estadounidense Kansas City Southern a quienes favoreció en el proceso de privatización de los Ferrocarriles Nacionales de México⁹.

3.2. La economía mexicana frente a la concesión y explotación del Sistema Ferroviario Nacional por particulares y los requerimientos infraestructurales de la nueva etapa de desarrollo en materia de comunicaciones y transportes.

Las tendencias de política pública para impulsar el desarrollo ferroviario se han enfocado en el desarrollo del intermodalismo y la integración en cadenas de suministro, así como la transferencia o cambio de modo de transporte carretero al ferroviario.

El enfoque tendencial de las compañías de transporte de carga debe centrarse estratégicamente en algunos mercados específicos que se adecuen mejor a sus capacidades modales y después adaptarse a las necesidades de sus clientes. Para los ferrocarriles mexicanos, este desafío se agudizada por el hecho de que existen pocas

⁹ Periódico La Jornada, 3 de abril de 2015, P. 9.

“fuentes” de lo que usualmente genera el tráfico más favorable al ferrocarril: el carbón y los minerales, los cuales representan una gran proporción del tráfico de los ferrocarriles de transporte de carga más concurridos del mundo (China, Estados Unidos, Rusia, India, Australia y Brasil) (OCDE, 2014: 9).

Actualmente la inversión pública comienza a cobrar una importancia mayor en el sector ferroviario de acuerdo a las tendencias mundiales.

Tal es el caso de la Unión Europea, donde, para desplazar el equilibrio del transporte carretero hacia el ferroviario se ha introducido el programa llamado “Marco Polo¹⁰”. En éste, las compañías con proyectos viables para la transferencia de la carga del modo carretero al ferroviario pueden solicitar ayudas financieras, que van en relación al volumen de tráfico que cambiará de modo de transporte, para poder cubrir los costos (laderos, puntos de carga, etc.).

Los subsidios aprobados fueron de hasta 7.5 millones de euros por proyecto, los países de la Unión Europea tienen, individualmente, una serie de ayudas financieras y otros programas con el mismo objetivo (OCDE, 2014:33).

En Australia, se estableció un organismo reglamentario, “Infrastructure Australia”, en 2008 para aconsejar a los gobiernos federal y estatales, inversionistas y dueños de la infraestructura en un amplio rango de temas, que incluyen: las necesidades de

¹⁰ Dicho programa intenta mejorar el comportamiento medio-ambiental del sistema de transporte intermodal y, por otro, reducir la congestión en carretera. El objetivo es fomentar la creación de un sistema de transporte eficaz y sostenible. “Al cabo de los diez años del lanzamiento de este programa, se espera que se eviten unos 4 millones de desplazamientos de camiones, con una distancia media de 1.000 kilómetros cada uno, lo que equivale a 4.000.000.000 de kilómetros menos realizados en transporte por carretera”.

infraestructura presentes y futuras en Australia; mecanismos para financiar inversiones en infraestructura; y políticas públicas, implementación de tarifas, y regulación, y sus impactos en la inversión y la eficiencia de las entregas, la operación y el uso de la red de infraestructura nacional. “Infrastructure Australia” patrocinó la introducción de incentivos fiscales para determinados proyectos de infraestructura que entró en vigencia en 2013, y cuyo objetivo es proveer entidades elegibles, que estén invirtiendo en infraestructura, los beneficios de los créditos fiscales.

Estas medidas se designan para remover los impedimentos que existen en los sistemas fiscales que desincentivan la inversión. El acceso a incentivos fiscales está destinado a ayudar con el apoyo de hasta 25 mil millones de dólares australianos en nueva inversión de infraestructura del sector privado. “Infrastructure Australia” está desarrollando una estrategia nacional para la red de carga terrestre cuyo objetivo es el conformar una red nacional integrada de carga que pueda enfocar recursos en capital hacia proyectos de gran interés estratégico. Algunos de los proyectos clave incluirán desarrollo ferroviario (OCDE, 2014:33).

De igual manera, hablando del Estado como promotor del desarrollo, es importante destacar que este papel se ha enfatizado en las tendencias de desarrollo ferroviario actuales, tal es el caso de China, donde puede observarse que a pesar de la Inversión privada, el Estado no pierde el papel de regulador y promotor.

En la ciudad china de Lanzhou se planea construir un centro logístico ferroviario con un valor de 339 millones de dólares que alcanzará una capacidad de tráfico anual de 17 millones de toneladas, para manejar contenedores, transporte de granel, y cargamentos no estándares.

La ciudad está invirtiendo, porque considera que el centro de logística ferroviario ayudará a mejorar el estatus de Lanzhou en la red nacional ferroviaria y promoverá el desarrollo económico del oeste de China. Una compañía privada de carbón china, Winsway Coking Coal, ha invertido en su propio centro ferroviario de logística en la frontera de Ceke, entre Mongolia y China. Tiene la capacidad de manejar anualmente hasta 10 millones de toneladas.

El centro de logística ha reducido el número de camiones de carbón dañinos existentes en las carreteras chinas y también ha reducido el costo de transportar carbón de Mongolia a los mercados de chinos (OCDE, 2014:31-32)

En Estados Unidos, pese a la alta integración de las cadenas de suministro, actualmente se promueve la creación de un Centro Logístico “diseñado para atender las crecientes necesidades de la cadenas de suministro de un importante corredor de energía a lo largo de Texas, con bienes relacionados con la energía como la fracturación de arena, áridos, tubería, arcilla, barita y otros materiales de perforación”, dicho proyecto, utiliza un obsoleto patio de ferrocarril de 75-acres, de la BNSF. Este proyecto, denominado Sweetwater también mejorará la capacidad del área para el transporte de productos agrícolas por medio de una colaboración con Cape & Son, que está expandiendo sus operaciones para asimilar trenes unidad de grano como parte de su nuevo desarrollo (OCDE, 2014:31-32), con lo cual el desarrollo del sector agrícola se encuentra contemplado en la integración económica promovida por dicho modo de transporte.

Dichas tendencias internacionales son un ejemplo para que el Estado promueva la eficiencia del sector ferroviario mexicano, haciendo uso de un amplio rango de medidas, para

desarrollar el sistema ferroviario, como lo están haciendo otras naciones, que buscan integrar mejor los ferrocarriles a la logística de las cadenas de suministro e incentivar la transferencia de tráfico de las carreteras a los ferrocarriles, que son parte de la recomendación realizada por la OCDE para el sector ferroviario mexicano .

Sin embargo, situados en el contexto de la Infraestructura de comunicaciones y modos de transporte actual en México, podemos ver que el intermodalismo como solución al desarrollo ferroviario se encuentra un tanto lejos de las condiciones actuales, es destacable señalar que la infraestructura ferroviaria mexicana es deficiente y no tiene infraestructura complementaria óptima para situarse al nivel de los requerimientos mundiales actuales y las tendencias del sector, ejemplo de ello son los puertos, que constituyen en el presente uno de los grandes detonantes de la intermodalidad, tal como se explicará en el siguiente apartado.

Los puertos del país carecen de infraestructura apropiada para facilitar la transferencia de mercancía por ferrocarril, a lo largo de sus 11,500 km de costas, México cuenta con 117 puertos y terminales habilitadas, no obstante, el 67% del movimiento de carga está concentrado en 16 puertos comerciales, de los cuales los más importantes, Manzanillo, Lázaro Cárdenas, Altamira y Veracruz, operan el 96% de la carga contenerizada.

Si bien el tráfico desde Asia ha fomentado que los puertos de Manzanillo y Lázaro Cárdenas adecuen su infraestructura para movilizar un mayor número de contenedores, Manzanillo presenta limitaciones en el despacho de mercancía vía ferrocarril. El movimiento de contenedores en los puertos de Altamira y Veracruz se ve limitado por inadecuadas conexiones intermodales.

A pesar de que el sistema ferroviario conecta con 11 de las 15 API¹¹ de carga, su limitada capacidad de operación dentro de los puertos impide su uso eficiente. Como consecuencia de la falta de conectividad marítimo-ferroviaria, en los puertos domina el autotransporte en el manejo intermodal de la carga, lo que resulta potencialmente en costos elevados.

El robo de infraestructura deteriora el estado de la red ferroviaria nacional, ha sido causa de graves accidentes y ha dificultado el tránsito en tramos logísticamente relevantes.

En el modo ferroviario, el transporte de carga opera con una velocidad promedio baja en términos relativos menor a 30 km/hr, el estado físico de las vías y puentes, laderos inseguros, falta de vías dobles, material rodante obsoleto, falta de equipo ferroviario, conflictos en los derecho de paso, una orografía accidentada, el crecimiento de la mancha urbana a lo largo de las vías de ferrocarril, falta de libramientos en zonas urbanas, así como cruces irregulares a nivel.

En lo que se refiere al servicio de pasajeros, sólo se cuenta con el Tren Suburbano de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y algunos trenes turísticos. En contraste, la movilidad urbana en las ciudades mexicanas debe mejorar ya que existe una alta tasa de motorización, expansión urbana con baja densidad y en algunos casos no se cuenta con la suficiente infraestructura de transporte urbano masivo.

Este modo no se ha desarrollado como un transporte cotidiano, a pesar de su gran potencial, rentabilidad socioeconómica y beneficios ambientales.

¹¹ Administraciones Portuarias Integrales

De acuerdo con el Foro Económico Mundial 2012, por la calidad de su infraestructura actualmente México se encontraba en el lugar 65 de una muestra de 144 países, debajo de naciones con desarrollo similar, como Uruguay y Chile, pero también de Barbados, Panamá y Trinidad y Tobago.

Actualmente la red ferroviaria mexicana sólo se conecta con la estadounidense en 8 de los 25 cruces fronterizos (Presidencia-SCT, 2013:21).

La concesión del sistema ferroviario mexicano ha representado un fallo para el desarrollo del mismo, porque no ha mejorado las condiciones de Infraestructura, ni la inversión o intervención del Estado mexicano se ha reducido, junto con la tendencia mundial de promover el desarrollo tecnológico e integración nacional por parte del Estado. Es visible que los resultados prometidos por el Estado mexicano con la privatización no han sido los esperados, si tomamos en cuenta que con este recurso se pretendía generar un efecto positivo e irreversible en la economía nacional, derivado de una mayor competencia por parte de las empresas concesionarias, modernización e incremento en la Infraestructura Ferroviaria y una obtención de Ingresos que en el contexto de crisis que el país atravesaba aparecían como optimización en la obtención de recursos públicos.

Respecto a la idea de optimización en la obtención y uso de recursos públicos, vale la pena recordar que en el capítulo segundo de este trabajo, se planteó que el proceso de concesión duró más tiempo del que se había contemplado y es entonces que Ferrocarriles Nacionales de México (FNM), se extinguió en el año 2001, recordemos que este proceso inició en 1994, por lo que los gastos derivados de la liquidación de dicho organismo se extendieron por 7 años consecutivos.

Hablando de la mayor competencia promovida por la apertura del sector, al concesionar el sistema ferroviario mexicano, se eliminó el monopolio estatal, solo para llegar a un oligopolio privado permitido por el Estado.

En cuanto a las condiciones económicas en el tema de la inversión, podemos decir que al realizar las concesiones de las vías de comunicación tanto ferroviarias como carreteras, la inversión efectuada por el sector público disminuiría, sin embargo esto no ha sido cierto, ya que desde el año de la concesión y hasta el 2013, la inversión realizada por el sector público en el ámbito de transportes no ha disminuido, muy contrariamente a lo que pudiera pensarse se ha incrementado y ha sido muy superior a la inversión privada en dicho sector tal como se muestra en el cuadro 3.

La razón por la que partir del año 2010 se nota un importante incremento en la inversión pública en infraestructura y operación ferroviaria, es por el inicio de la construcción del proyecto Libramiento Ferroviario de Manzanillo, Colima, motivado por los altos costos de generación de energía eléctrica en la zona occidente del país, debido a la utilización de gas natural, cuyos costos son elevados, esta situación representaba un problema para la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Adicionalmente, las nuevas circunstancias del puerto de Manzanillo, al haberse convertido en punto de origen y destino de flujo de mercancías de procedencia tanto nacional como extranjera, requerían de un desarrollo portuario y ferroviario con mayor y mejor capacidad. Por otra parte, era necesario poner fin a la conflictiva interacción entre los habitantes de ese puerto y el ferrocarril. Este proyecto es una obra inducida por la construcción de la Terminal de Gas Natural Licuado (TGNL) de CFE y buscaba dar mayor capacidad operativa al manejo de la carga por ferrocarril, desde y

hacia uno de los principales puertos del país en el Pacífico. De esta manera, del 2009 al 2011, la inversión pública en dicho proyecto ascendió a 2,836.8 millones de pesos, en los diversos componentes del Proyecto que incluyen el desvío de la trayectoria del ferrocarril con la construcción del libramiento ferroviario, un nuevo patio de maniobras con mayor capacidad e incluso mejor infraestructura y el túnel para ferrocarril, cuya construcción, aún se encuentra en proceso, todo ello permitirá mejorar la convivencia de los habitantes de la localidad con el tren. Es a partir de ese libramiento que se toma en cuenta este tipo de infraestructura para solventar la problemática que genera el paso del ferrocarril en la ciudad, dando lugar a inversiones de este tipo, que implican un fuerte desembolso de capital público y privado (SCT, 2012:2)

Cuadro 3. Inversión en infraestructura y operación ferroviaria 1994-2013 (millones de pesos corrientes).										
Sector	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Pública.	423.6	279.0	466.5	857.6	336.0	300.1	475.2	113.2	90.1	203.6
Privada.	5,707.3	9,550.2	12,128.2	15,608.1	28,921.4	38,506.1	49,442.1	53,713.1	30,235.3	27,884.4
Sector Comunicaciones.	6,130.9	9,829.2	12,594.7	16,465.7	29,257.4	38,806.2	49,917.3	53,826.3	30,325.4	28,088.0
Pública.	5,794.5	5,507.5	8,656.6	13,762.5	10,420.8	13,910.9	12,392.7	10,834.0	14,897.0	22,584.0
Privada.	9,327.1	2,742.1	2,017.2	1,751.3	3,488.0	5,264.6	7,106.3	9,660.9	7,137.8	4,515.9
Sector Transportes.	15,121.6	8,249.6	10,673.8	15,513.8	13,908.8	19,175.5	19,499.0	20,494.9	22,034.8	27,099.9
Pública.	6,218.1	5,786.5	9,123.1	14,620.1	10,756.8	14,211.0	12,867.9	10,947.2	14,987.1	22,787.6
Privada.	15,034.4	12,292.3	14,145.4	17,359.4	32,409.4	43,770.7	56,548.4	63,374.0	37,373.1	32,400.3
Total Sectores.	21,252.5	18,078.8	23,268.5	31,979.5	43,166.2	57,981.7	69,416.3	74,321.2	52,360.2	55,187.9

Fuente: Presidencia de la República, Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno 2013-2014.

Continuación Cuadro 3. Inversión en infraestructura y operación ferroviaria 1994-2013 (millones de pesos corrientes).										
Sector	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pública.	149.4	238.0	222.5	209.3	319.6	217.4	2,772.9	4,299.3	4,704.6	4,582.5
Privada.	40,812.1	38,287.4	40,318.6	35,767.5	40,603.6	39,063.6	75,056.3	63,439.7	89,543.7	n.d.
Sector Comunicaciones.	40,961.5	38,525.4	40,541.1	35,976.8	40,923.2	39,281.0	77,829.2	67,739.0	94,248.3	4,582.5
Pública.	17,658.5	38,929.6	35,652.5	33,373.2	46,403.7	59,986.6	70,679.2	73,876.4	72,614.9	74,730.7
Privada.	23,051.4	18,587.4	16,034.4	16,837.6	17,969.9	15,492.0	15,170.6	18,296.4	20,047.8	25,666.8
Sector Transportes.	40,709.9	57,517.0	51,686.9	50,210.8	64,373.6	75,478.6	85,849.8	92,172.8	92,662.7	100,397.5
Pública.	17,807.9	39,167.6	35,875.0	33,582.5	46,723.3	60,204.0	73,452.1	78,175.7	77,319.5	79,313.2
Privada.	63,863.5	56,874.8	56,353.0	52,605.1	58,573.5	54,555.6	90,226.9	81,736.1	109,591.5	25,666.8
Total Sectores.	81,671.4	96,042.4	92,228.0	86,187.6	105,296.8	114,759.6	163,679.0	159,911.8	186,911.0	104,980.0

Fuente: Presidencia de la República, Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno 2013-2014.

En referencia a la modernización y crecimiento de la Infraestructura, es notorio que las vías férreas han crecido solamente 2,168 kilómetros desde hace 103 años. Junto a lo anterior, el Sistema Ferroviario Nacional (SFN) está compuesto de 26,727 km de vías férreas, de los cuales el 18% está fuera de operación.

Hablando de las cifras del movimiento de carga relacionada con el tráfico internacional, se establece que el movimiento de carga de comercio internacional fue el principal promotor del crecimiento operativo del ferrocarril, ya que su participación en el total de carga movida por ferrocarril pasó de 31 a 51% en el periodo comprendido de 1991 a 2002. Esto se explica por la alta dependencia del ferrocarril con respecto al tráfico internacional, dado que al desacelerarse la economía mexicana en el año 1997, el ferrocarril no sufrió un retroceso en la carga transportada, mientras que el autotransporte presentó una caída de 10% en las toneladas-kilómetro, caso contrario a lo ocurrido en el año 2001, cuando el ferrocarril sufre una caída más acentuada que el autotransporte (3,6 contra 1,1%, respectivamente), esta vez, debido a la desaceleración de la economía estadounidense (López, 2004:V)

La imagen que reflejan los indicadores operativos es la de un sistema ferroviario nacional en plena recuperación y un autotransporte público federal atravesando por un periodo de crecimiento errático y lento.

Para conocer con detalle la evolución de la competencia se analizó el índice de inflación de precios, para el caso del ferrocarril se encontró que desde 1997 presentó una inflación menor (2.7%) a la de la rama transporte y almacenaje (8.2%) debido, en parte, a las presiones competitivas en las que se encontraba por su proceso de apertura y desregulación.

El autotransporte presentó en el periodo 1990-1994 (periodo inmediato posterior a su apertura y desregulación) una tasa promedio de inflación menor a la de la rama transporte y almacenaje (12.0 contra 18.8%) mejorando su posición en el mercado de transporte terrestre, sin embargo, tras la liberalización del ferrocarril perdió nuevamente participación en el mercado al no ajustar sus incrementos tarifarios a los mismos niveles que el ferrocarril (López, 2004: VIII).

Por otra parte, se encontró que en el periodo 1980 - 1993 el promedio del ingreso real del ferrocarril por unidad de servicio t-km fue prácticamente idéntico al del periodo 1999 - 2003 (de 0,261 y de 0,258 pesos constantes del año 2000 respectivamente), es decir, que un usuario promedio del ferrocarril no apreció un incremento real de su costo por transportar sus mercancías.

Sin embargo, de acuerdo con el Índice Nacional de Precios al Productor para el periodo diciembre de 2003 a junio de 2004 se halló que el nivel de precios del ferrocarril para el mercado nacional se incrementó cerca de 6% mientras que para el mercado de exportación

se mantuvo sin cambios, esto significa que existe en el ferrocarril una política tarifaria diferenciada por tipo de mercado, por su parte, el autotransporte no presenta éste tipo de diferenciación dado que reportó un incremento generalizado de 3% tanto para el mercado nacional como el de exportación. (López, 2004:VII)

Respecto al movimiento de contenedores por ferrocarril, se muestran incrementos apreciables en su participación en las cifras totales del Sistema Ferroviario Mexicano (SFM). Las toneladas movidas en contenedor pasaron de una participación de 1,9% en 1992 a 3,9% en el año 2002, mientras, las toneladas – kilómetro pasaron de 3,0 a 5,2% en el mismo periodo, haciendo evidente una mayor atención hacia el transporte multimodal, en gran medida de origen internacional. (López, 2004:IX).

A diferencia del autotransporte, el ferrocarril no despertó grandes expectativas durante las negociaciones del TLCAN. No obstante, Ferrocarriles Nacionales de México (Ferroviales), la empresa pública encargada del servicio ferroviario, inició a principios de los noventa un proceso de apertura, permitiendo la participación de la iniciativa privada en la prestación de servicios conexos, y realizando alianzas comerciales con varios ferrocarriles estadounidenses (Cortez, 1995). También se aplicaron reformas administrativas en Ferroviales, encaminadas a incrementar la productividad y la rentabilidad de la compañía (Campos, 2001). Sin embargo, el Gobierno mexicano consideró estas medidas insuficientes para eliminar los rezagos que el sistema ferroviario venía arrastrando desde hace décadas (López, 2004:3-5)

El Sistema Ferroviario Mexicano (SFM), en el año 2013, transportó 111.9 millones de toneladas y 77.7 miles de millones de toneladas-kilómetro, obteniendo un ligero aumento en

la carga con respecto al 2012 de 0.3%, derivado de la desaceleración económica del país y de los Estados Unidos de América en este año.

Por otra parte, en comercio exterior logró un incremento del 29.2% en la carga de exportación al pasar de 9.7 millones de toneladas en 2012 a 12.5 millones de toneladas en 2013. Sin embargo, las importaciones tuvieron un decremento del 7.8% al pasar de 41.1 millones de toneladas en 2012 a 37.9 millones de toneladas en 2013. Es importante resaltar que en el año 2013, el comercio exterior representó el 45.0% del total de la carga movilizada en el SFM.

Con lo anterior, el sector ferroviario mantuvo su participación en el movimiento de carga terrestre en 2013, obteniendo el 18.3% en el total de toneladas terrestres transportadas y un 25.6% en toneladas-kilómetro, mientras que en el año 1995, antes de la reestructuración del Sistema Ferroviario Mexicano, representaba el 12.5% en toneladas y 18.8% en toneladas-kilómetro (SCT, 2013:2).

3.3. Tendencia actual de las políticas públicas en materia ferroviaria.

Para abordar este tema, entraremos en dos planos, el primero hace referencia a los proyectos que el Gobierno mexicano impulsa actualmente, para entrar directamente a las tendencias mundiales en transporte y así confrontar las acciones presidenciales, con las propuestas que ha desarrollado el resto del mundo en materia ferroviaria, pues bien, hablemos de los objetivos gubernamentales.

En materia de políticas públicas de acuerdo al Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes, el enfoque del actual sexenio es fortalecer la red ferroviaria mediante acciones

que potencien el traslado multimodal y mejoren su eficiencia, conectividad, seguridad y utilidad logística mediante:

- La construcción de nuevos tramos ferroviarios, libramientos, acortamientos y relocalización de vías férreas que permitan conectar nodos del Sistema Nacional de Plataformas Logísticas, es decir desarrollar una infraestructura de transporte y logística multimodal que genere costos competitivos, mejore la seguridad e impulse el desarrollo económico y social.
- Vigilancia de los programas de conservación y modernización para mantener en condiciones adecuadas la infraestructura de vías y puentes férreos.
- Desarrollo de proyectos de convivencia urbana que incrementen la velocidad del traslado de carga y fortalezcan la seguridad vial, asimismo se requiere elevar los índices de seguridad en el sistema ferroviario nacional, a través de la señalización de cruces a nivel por medio del Programa de Seguridad Ferroviaria.
- Retomar el ferrocarril de pasajeros como transporte masivo
- Promover el uso eficiente del ferrocarril en el traslado de carga, para tener costos de transporte más competitivos y disminuir la emisión de contaminantes.
- Impulsar el desarrollo del transporte de carga multimodal.
- Fortalecer la interconexión de los modos de transporte para lograr una cadena de suministro eficiente. (Presidencia-SCT, 2014; Presidencia-SCT, 2013)

En concreto actualmente la Presidencia de la República impulsa los siguientes proyectos como prioritarios (ver diagrama 4):

Diagrama 4. Proyectos de Inversión Pública 2014-2018			
Proyecto	Tiempo de realizacion	Monto Total de Inversión (mdp)	Descripción
Mantenimiento de líneas ferroviarias Chiapas – Mayab	2014-2018	6,058	Incluye la rehabilitación de vías, mantenimiento a puentes y alcantarillas; así como la adquisición de rieles y cambio de durmientes, herrajes y juegos de cambio para un total de 1,046 km de líneas ferroviarias. Dicha obra beneficiará el transporte de carga ya que permitirá transportarla a mayores velocidades y con costos más competitivos entre la frontera de Guatemala y la Península de Yucatán con el interior del país.
Construcción del libramiento ferroviario de Celaya	2012-2015	5,582	Favorecerá el tránsito de la carga en la zona urbana de Celaya pues contará con 46 km de líneas de ferrocarril y un patio de 19.4 km para el intercambio de carga. Permitirá el traslado a una velocidad mayor y contará con espacio suficiente para las maniobras de carga y descarga de mercancías en el principal eje de vía ferroviaria de México.
tramo corto del ferrocarril Aguascalientes - Guadalajara	2015-2017	11,593	Forma parte de los corredores ferroviarios Manzanillo - Tampico y Manzanillo - Nuevo Laredo, tendrá una longitud de 188.1 km, haciéndolo parte fundamental en la movilización de carga entre el Golfo y el Pacífico y hacia Estados Unidos, generando costos y tiempos de traslado más competitivos. Tendrá una inversión de y complementará las inversiones del Puerto de Manzanillo para agilizar el flujo de la carga.
Tren rápido Querétaro – Cd. De México	2014-2017	43,580	Con 209.2 km. de doble vía de los cuales 124.7 km de nuevas vías, este proyecto detonará la movilidad de pasajeros por tren, desahogando así la carretera México - Querétaro y fomentando el uso de otros medios de transporte. Este proyecto contará con 12 trenes que viajaran a una velocidad promedio de 200 km/h lo cual reducirá el tiempo de traslado de los pasajeros entre las dos ciudades poco más de una hora.
Tren Interurbano México – Toluca Primera Etapa	2014-2017	38,608	Se construirá un tren de pasajeros que ayude a descongestionar la carretera México – Toluca, contará con 6 estaciones ubicadas estratégicamente y sus terminales serán Zinacatepec y Observatorio. Junto con el tren a Querétaro este proyecto ayudará a descongestionar las principales carreteras, además de dar un servicio que proporcione mejor calidad de vida ya que reducirá el tiempo de traslado de ciudad a ciudad beneficiando a miles de usuarios que transitan la ruta diariamente y mejorará el acceso a la zona Poniente de la Ciudad de México.
Construcción del Tren Transpeninsular (primera etapa).	2014-2017	17,954	La construcción de este tren de pasajeros será un proyecto que detone la movilización de pasajeros en la península de Yucatán, así mismo será fundamental para el desarrollo y expansión del turismo en la región.
Ampliación del Sistema del Tren Eléctrico Urbano en la zona Metropolitana de Guadalajara.		17,693	Beneficiará a la población de la zona metropolitana de Guadalajara ayudando a descongestionar algunas de las principales vialidades de la ciudad dando mayor calidad de vida a los ciudadanos.
Establecer un sistema de Transporte Masivo en el Oriente del Estado de México.		11,000	consiste en ampliar la línea A del Sistema de Transporte colectivo, lo cual aliviará las principales vialidades al oriente del Estado de México, como la salida a Puebla, y beneficiará a la población reduciendo los tiempos de traslado. La inversión prevista se llevará a cabo de 2015 a 2017.
Construcción junto con el Gobierno Estatal de la Línea 3 y elaboración del proyecto de la Línea 4 así como apoyo a los proyectos de Ecovía en Monterrey.		5,693	El proyecto proporcionará un beneficio a los habitantes de Monterrey ya que conectará con la línea 2 y la región de Apodaca al norte de la ciudad, además de que creará una movilidad urbana sustentable. Se construirá una ecovía de 25 km.
Modernizar el transporte público urbano de la región Lagunera.	2015-2016	2,248	Este proyecto detonará la movilidad de pasajeros en la región Lagunera ya que consiste en la construcción de un corredor de 32 km con 32 estaciones intermedias y dos terminales, más un centro de transferencia modal. Dotando a esta región de infraestructura urbana moderna para el traslado de pasajeros.
Establecer junto con el gobierno Estatal un sistema de transporte articulado BRT en la ciudad de Tijuana.	2015-2016	1,975	Este BRT contará con 25 km en el corredor troncal, dividido en 2 rutas y 34 estaciones, las cuales estarán interconectadas con 23 rutas alimentadoras y 9 rutas pretroncales permitiendo una mayor movilidad en la región.
	TOTAL	162,254	

Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018.

La apuesta actual se enfoca principalmente en la construcción de trenes de pasajeros, tal como puede observarse en el diagrama anterior, donde se presentan 3 proyectos de carga, como son el Mantenimiento de líneas ferroviarias Chiapas – Mayab, Construcción del libramiento ferroviario de Celaya y la construcción del tramo corto del ferrocarril Aguascalientes – Guadalajara, en el caso de los 2 últimos mencionados se trata de una nueva concesión de 19.4 y 188.1 km respectivamente, que en los próximos años se espera que el aumento en km de vía sea de 207.5, mismas que serán concesionadas en 2015 y 2017 respectivamente por lo que no significarán un potenciador del desarrollo económico o un elemento integrador importante por lo menos en este sexenio.

En el panorama presente el desarrollo del potencial del ferrocarril se encuentra limitado debido a un panorama de atraso en la implementación de infraestructura necesaria para la construcción de proyectos que se adecuen a las necesidades actuales, que no ha logrado una apropiada transferencia de tecnología y conocimiento derivada de la pobre validez que se ha dado a los títulos de concesión, así como la multicitada “Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario”, ya que el mantenimiento y conservación de la infraestructura ferroviaria no sólo ha sido pobre, sino que representa un ancla para dar el siguiente paso en el desarrollo de proyectos que permitan una real inserción y crecimiento de la infraestructura ferroviaria, veamos un poco de dichas condiciones planteadas en el diagnóstico realizado por el gobierno federal :

1. A pesar de disponer de capacidad para una velocidad de al menos 50 km/h, la velocidad ponderada del sistema ferroviario de carga se reduce a 28 km/h debido, en parte, a la falta de libramientos en algunas zonas urbanas.
2. La red no permite operar trenes de doble estiba en corredores clave como San Luis Potosí-Altamira-Tamaulipas.
3. Existe oportunidad de mejorar las conexiones existentes de la red ferroviaria de las Administraciones Portuarias Integrales (API) de carga para facilitar e incrementar el tráfico de contenedores.
4. La infraestructura ferroviaria no ha sido complementada con una buena señalización, lo que ha contribuido a que los accidentes hayan crecido en un 83% desde el 2007. Además, los diversos fenómenos naturales afectan las vías, particularmente en la zona Sur-Sureste, por lo que resulta imperativo invertir en su reparación y mantenimiento, tanto para mejorar su conectividad como para mitigar diversos problemas sociales asociados con el lento paso de los trenes por esta región. Según proyecciones de demanda, ésta derivaría en la saturación en al menos un tramo en nueve corredores ferroviarios hacia el año 2018 (Presidencia, 2013:81).

Si se pretende desarrollar el potencial ferroviario de la red nacional, el ferrocarril debe enfocarse por una parte a atraer parte de la carga que circula por algunos de los principales corredores carreteros del país, dados la saturación creciente de las

carreteras y el desbalance que aún existe entre autotransporte y ferrocarril en el transporte terrestre ya que el autotransporte de carga constituye el principal modo en la distribución de mercancías a las diversas regiones del país, con un 80% de las toneladas-kilómetro¹² de carga, dejando al ferrocarril apenas el 20%. En este sentido, el ferrocarril no está cumpliendo con su papel de convertirse en el eje del transporte moderno, como lo están haciendo otras naciones, como ya se explicó líneas atrás, por lo tanto, el desarrollo potencial del ferrocarril en nuestro país, está limitado por la falta de proyectos productivos en ese ámbito, que sirvan para responder a las exigencias que requiere la nueva etapa. Esta situación convalida la hipótesis del trabajo de esta investigación.

Es claro que el ferrocarril debe crecer en el mercado de exportación, incursionar en nuevos mercados de productos e incrementar su cobertura regional, así como fomentar la competencia intramodal a la vez que se favorezca al tránsito interlineal eficiente.

Que el sistema ferroviario nacional incursione en nuevos mercados de productos en los que el autotransporte federal de carga es líder, puede significar un detonante para abrir mayores inversiones.

Dado que el autotransporte de carga constituye el principal modo en la distribución de mercancías a las diversas regiones del país, es importante llevar a cabo proyectos ferroviarios en función del patrón geográfico que actualmente posee

¹² Toneladas-kilómetro: Unidad de medida que representa el transporte de una tonelada de carga en una distancia de un kilómetro (Presidencia-SCT, 2013:123).

dicho modo de transporte, con el propósito de identificar los corredores y mercancías que mueve en ellos y que pudieran ser atraídas por el sistema ferroviario (Villegas, 2013:1).

Cabe recordar que la eficiencia económica de los ferrocarriles descansa esencialmente en las economías de escala, es decir que los ferrocarriles están obligados a mover grandes volúmenes de carga para repartir los costos fijos entre las unidades transportadas.

Es por eso que el ferrocarril se ha ido especializando en el movimiento de materias primas a granel y de productos intermedios, pesados como el acero, y que se abandonó poco a poco el manejo de la carga fraccionada, sobre todo porque el autotransporte resultaba más eficiente y práctico en ese sentido.

En este contexto, entramos al siguiente plano de este subtema, las tendencias mundiales en el transporte, y su contraste con las acciones que se han llevado a cabo en México.

El transporte intermodal se ha vuelto una solución importante para solventar los costos ferroviarios, el transporte intermodal supone la conducción de un vehículo de transporte por otro, por ejemplo, un semirremolque sobre un vagón plataforma o un vagón de ferrocarril en un transbordador, sin embargo la difusión del transporte combinado ha sido muy lenta y su competitividad se ha mantenido baja en comparación con la eficiencia del autotransporte.

El uso generalizado del contenedor y la difusión de los sistemas informáticos han permitido la aparición de los servicios puerta a puerta sin ruptura, ni interrupción.

Esto ha llevado al desarrollo de tareas precisas altamente especializadas y cada vez más complejas de coordinación entre medios de transporte. Las aportaciones tecnológicas, jurídicas, reglamentarias, comerciales y empresariales que se derivaron de estas relaciones entre medios de transporte han sido tan significativas que llevaron a la aparición de la modalidad de transporte “intermodal”.

La intermodalidad se presenta en dos categorías de servicios:

- Cadenas internacionales, marítimo terrestres por un lado
- Cadenas continentales, exclusivamente terrestres por otro, en las que se asocian estrechamente el ferrocarril con el autotransporte;

No debe confundirse el intermodalismo con el multimodalismo ya que el multimodalismo se refiere a la solución jurídica que deslinda la responsabilidad de los porteadores y agentes involucrados en la cadena de transporte intermodal hasta la entrega de la carga en el lugar de destino, es decir, para facilitar el manejo de la carga entre los distintos actores el dueño delega la ejecución de un servicio a un agente multimodal. En este sentido “el transporte multimodal es un concepto institucional que consiste en el transporte de mercancías mediante dos o más modos, que se incluyen en un solo conocimiento de embarque, expedido por un operador multimodal, que asume la responsabilidad principal y no en calidad de

agente de toda la operación, desde el punto de origen hasta el de destino (Cortez, 1995:5-15).

Durante la década de 1990, investigadores y estudiosos, principalmente en los países centrales, empezaron a desarrollar e introducir el llamado enfoque de hub and spoke, como elemento esencial de análisis para explicar las tendencias recientes en la organización del transporte marítimo internacional, basado en la proliferación del uso del contenedor (container), en el desarrollo de terminales portuarias especializadas para el manejo de los mismos y en la integración multimodal con los transportes terrestres (Martner,2010:322).

La estructuración del transporte basada en hubs sustituye a la conformación previa, llamada point to point, basada en conexiones directas y secuenciales entre los puertos de una ruta marítima, el modelo de hubs permite mayor flexibilidad dentro del sistema de transporte, dado que abre la posibilidad de aumentar y diversificar la frecuencia de servicios marítimos, dependiendo la densidad de carga de los distintos mercados.

Los puertos hubs obtienen su carga mediante dos vertientes:

- a) por el transbordo de buque a buque de los contenedores que tienen como origen o destino un país o región distinta al del hub en cuestión;
- b) por los flujos cuyo origen o destino se encuentra dentro del país o región donde se localiza el hub, y, por lo tanto, se articulan con el hinterland¹³

¹³ Hinterland: Zona de influencia de un puerto o de una gran ciudad.

portuario mediante la red multimodal de tierra adentro (puerto, ferrocarril y camión) (Martner, 2010:334).

Los puertos de Manzanillo y Lázaro Cárdenas podrían alcanzar un nivel intermedio dentro de la red global de puertos y transporte intermodal, como hubs¹⁴ regionales de concentración y distribución de carga en contenedores, ya que ambos están desarrollando dos vertientes para obtener volúmenes crecientes de este tipo de carga.

La primera vertiente consiste en la expansión de sus redes multimodales de trenes de doble estiba, para alcanzar más territorios del interior del país y atender nichos de mercado en zonas de los Estados Unidos.

La segunda vertiente implica su consolidación como nodos de transbordo de contenedores, para algunas navieras que los eligen como puntos de intersección entre sus embarcaciones de mayor capacidad provenientes del Lejano Oriente y sus embarcaciones de menor capacidad que costean por el litoral del Pacífico latinoamericano (Martner, 2010 citado por Gradilla,2012).

A partir de distancias de 500 km el ferrocarril es más competitivo en costo tonelada km que el resto de los modos de transporte terrestres.

Dado que en México las distancias entre las entidades que generan los principales flujos de carga y los puertos y cruces fronterizos estratégicos son en muchos

¹⁴ Llamados puertos pivotes, se definen como puertos marítimos que concentran carga de diferentes procedencias y destinos, nacionales y extranjeros, para su posterior redistribución (Martner, 2010:323).

casos mayores a 500 km, tanto el ferrocarril como el barco serían alternativas más eficientes que el autotransporte para el traslado de carga entre dichos puntos, ya que podrían llegar a ser hasta 42% más económicas.

No obstante, no existen estímulos al uso de estos medios por las insuficientes conexiones intermodales y en el caso de los ferrocarriles, por los cobros excesivos de derechos de paso. Además la inversión se ha enfocado principalmente al mantenimiento de la red (SCT, 2013b:38).

Los puertos del país carecen de infraestructura apropiada para permitir facilitar la transferencia de mercancía por ferrocarril.

Si bien el tráfico desde Asia ha fomentado que los puertos de Manzanillo y Lázaro Cárdenas adecuen su infraestructura para movilizar un mayor número de contenedores, Manzanillo aún presenta limitaciones en el despacho de mercancía vía ferrocarril. Asimismo, el movimiento de contenedores en los puertos de Altamira y Veracruz se ve limitado por inadecuadas conexiones intermodales.

Como consecuencia de la falta de conectividad marítimo-ferroviaria, en los puertos domina el autotransporte en el manejo intermodal de la carga, lo que resulta potencialmente en costos elevados (SCT,2013b :40).

México logrará consolidarse como una plataforma logística entre Asia y EE. UU., a través del tránsito de mercancías en la ruta ferroviaria Lázaro Cárdenas-Houston, que representa un puente terrestre sólo si hace proyectos a mediano y largo plazos que permitan transitar hacia servicios más sustentables, con la finalidad de

mejorar la infraestructura en otras zonas del país para fortalecer el comercio regional así como hacia el exterior y no sólo para el tránsito de mercancías por el país.

Después de un siglo de la época de mayor esplendor del cruce interoceánico del Istmo de Tehuantepec, por donde llegaron a circular grandes volúmenes de mercancías entre el océano Pacífico y el Atlántico; el Gobierno busca implementar el proyecto Sistema Logístico del Istmo de Tehuantepec, para volver a posicionar a esta región del sureste mexicano como un eje relevante de movilidad articulado a las modernas redes de transporte de la globalización.

Por lo pronto, el análisis de datos de distancia, tiempo y costo muestra una posición poco ventajosa para el corredor multimodal del Istmo, frente a las opciones de cruce existentes; como los puentes terrestres articulados a los puertos estadounidenses y el canal de Panamá, así como la alternativa analizada del puerto de Lázaro Cárdenas.

La mejor forma de reducir esas brechas en tiempo y costo de transporte consistiría en generar carga en la propia región y densificar la ruta de manera endógena. Entonces, la apuesta principal debería enfocarse, primero en el desarrollo regional del Istmo de Tehuantepec, por la creación de actividades productivas que generen volúmenes crecientes de mercancías para el mercado nacional e internacional (Gradilla, 2012:30-32).

Dado que la infraestructura ferroviaria no ha crecido desde su privatización, mientras que la carga transportada sí lo ha hecho, es posible que en los próximos

años se genere saturación del servicio en diversos puntos, lo que podría desacelerar o detener el crecimiento de la carga que se transporta, en favor de otros modos de transporte, como el carretero, que año con año renueva su infraestructura o añade elementos a la existente.

Es decir, el transporte ferroviario puede seguir creciendo en el mercado interno, pero ver detenida esa tendencia al encontrarse con infraestructura saturada o dedicada al mercado internacional.

Asimismo, el comercio exterior vía ferrocarriles está muy desequilibrado hacia las importaciones, lo cual implica que hay ferrocarriles que llegan cargados a México, pero regresan vacíos a plancha de fierro y acero. Es importante señalar que la industria automotriz de México exporta alrededor de 80% de su producción; Estados Unidos es su principal mercado. Este fenómeno se puede disminuir, mediante una buena organización logística, significan costos de oportunidad que deben reducirse para hacer eficiente el sistema ferroviario del país.

Ante esto hay que observar el registro de una amplia descoordinación entre los diferentes operadores, lo que dificulta la prestación del servicio, situación que se suma a la falta de una adecuada infraestructura para la carga y la descarga de mercancías de los ferrocarriles, por lo que las empresas que deseen usar el ferrocarril pueden llegar a incurrir en mayores costos en comparación con los del autotransporte (Medina, 2013:12-13).

Al aumentar la movilidad de las personas y multiplicarse la demanda de transporte de carga, el congestionamiento de las instalaciones de transporte se ha convertido

en un problema de primera magnitud, con implicaciones potencialmente severas para la calidad del aire, el consumo de energéticos y la competitividad económica y comercial de la zona afectada. El problema se manifiesta, sobre todo, en la circulación urbana (IMT, 1993:12).

La tecnología de trenes electrificados, de ruedas metálicas que ruedan sobre rieles y capaces de desarrollar velocidades entre 200 y 300 km/hr, se destinan al transporte de pasajeros en corredores de distancias medias y largas (250-800 km), en los que son muy competitivos con el avión y el automóvil. Los principales problemas técnicos relacionados con estos trenes –perfil geométrico de las vías, cargas por eje autorizadas, suministro de energía, sistemas de señalización, sistemas de propulsión y sistemas de telecomunicaciones ya han sido resueltos e implementados en países como Alemania, Japón y Francia. Por lo que estas tecnologías ya están establecidas en corredores ferroviarios de alta densidad en algunos países del mundo.

La operación de trenes de alta velocidad es económicamente factible en corredores con volúmenes de demanda de 5 millones de pasajeros por año. Sus principales ventajas, además de la reducción de tiempos de viaje y el incremento en la comodidad del viajero, son su contribución a la disminución del congestionamiento vial y de ciertas rutas aéreas; menores efectos nocivos al medio ambiente y, su efecto favorable para el mejor aprovechamiento de las redes existentes (IMT, 1993:34).

Por lo que corresponde al servicio ferroviario de transporte de pasajeros, el Gobierno Federal se ha concentrado en garantizar la prestación del servicio público de transporte ferroviario, en las comunidades aisladas que no cuentan con otro modo de transporte público, así como, en la promoción del desarrollo de servicios de pasajeros en regiones o nichos de alto potencial de mercado, turístico, suburbano o de largo recorrido, con posibilidad de prestar un servicio rentable.

En este sentido, continúa la prestación del servicio de transporte ferroviario de pasajeros a comunidades aisladas en la ruta Chihuahua-Los Mochis a través del concesionario ferroviario. Asimismo, el transporte ferroviario de pasajeros turístico en diferentes estados del país.

Por su parte, la operación del Ferrocarril Suburbano de la Zona Metropolitana del Valle de México, en el tramo Buenavista-Cuautitlán, registró en 2013 un movimiento de 45.1 millones de personas, incrementándose en un 3.3% dicho movimiento, respecto a los 43.6 millones de personas transportadas en 2012. Con la operación de este servicio se fomenta el desarrollo de diversos proyectos suburbanos en el país (SCT, 2013:2).

Hay que considerar la intención del gobierno federal de impulsar el transporte de trenes de pasajeros en las rutas México-Querétaro y México-Toluca y en el sistema transpeninsular Yucatán-Quintana Roo. Estos proyectos junto con los demás pensados para transporte de pasajeros en México, pueden tener complicaciones de implementación, pues los ferrocarriles de carga y de pasajeros

tienen velocidades diferentes que los hacen incompatibles para compartir vías. Sin embargo, por las presiones que ejerce el gobierno de los Estados Unidos sobre el gobierno mexicano, éste suspendió el fallo de la licitación para la construcción de la vía México-Querétaro el 6 de noviembre de 2014, dado que la había ganado la empresa China Railway Construction Corporation¹⁵. También la vía México-Quintana Roo fue suspendida por esas fechas por cuestiones de presupuesto ante el descenso estrepitoso de los precios de exportación de la mezcla mexicana de petróleo.

Es muy probable que se requiera construir nueva infraestructura para el transporte de pasajeros, si se desea impulsar la evolución del sistema ferroviario, se necesitará una mayor inversión en infraestructura ferroviaria y eliminar todas las barreras que dificulten utilizar este medio de transporte (Medina, 2013:13).

Es necesario impulsar un cambio estructural integral que modernice la infraestructura y operación ferroviaria, que incrementaría sustancialmente su participación en el transporte terrestre, volviéndolo eje esencial para la operación multimodal y potenciador de la movilidad urbana de pasajeros, promoviendo una integración generadora de un crecimiento exponencial del mercado interno y como consecuencia un fortalecimiento del mercado exterior.

¹⁵ Ver la Jornada, 7 de noviembre de 2014. P. 27.

Capítulo 4. El ciclo de inversiones en la industria ferroviaria.

4.1. Etapas del Ciclo de Inversiones en Proyectos de participación pública.

El objetivo de este capítulo es mostrar de qué manera opera el ciclo de inversiones en la industria ferroviaria, partiendo por explicar cómo se realiza el proceso de diseño de los proyectos productivos de esta industria, cuáles son las etapas del proceso presupuestal y quién los financia.

La Inversión Pública en proyectos de Infraestructura (para el caso de este estudio, específicamente se hace referencia a los proyectos ferroviarios) se encuentra condicionada a un proceso denominado Ciclo de Inversiones o ciclo presupuestario, dicho ciclo dentro del Sector Público Presupuestario se rige por una serie de relaciones interinstitucionales, de las cuales se hablará más adelante.

Las etapas que componen el ciclo de inversiones en la Administración Pública Federal pueden sintetizarse de la siguiente manera:

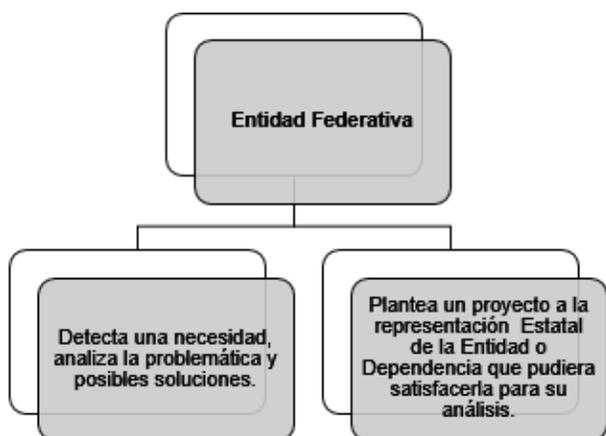
- **Planeación Estratégica de la Inversión:** Busca fomentar la alineación entre las metas y objetivos planteados en el marco estratégico del Gobierno Federal y los Programas y Proyectos de Inversión conceptualizados por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

- **Análisis y Evaluación:** Busca analizar los beneficios netos estimados para cada Programa o Proyectos de Inversión con el fin de garantizar que éstos sean viables desde un punto de vista socioeconómico (rentabilidad social y rentabilidad económica).
- **Priorización:** Se basa en el establecimiento de un esquema para determinar criterios de prelación de las opciones de inversión y optimizar la asignación de recursos públicos con el fin de maximizar el bienestar social.
- **Presupuestación:** Consiste en asignar recursos a los Programas y Proyectos de Inversión registrados en la Cartera de los Programas y Proyectos de Inversión de la entidad correspondiente de la administración pública federal.
- **Seguimiento de la Ejecución:** Establece un método de monitoreo de la ejecución de los Programas y Proyectos de Inversión para fomentar que dicha ejecución se apege a lo establecido en las etapas de Planeación Estratégica y Análisis y Evaluación.
- **Evaluación Ex-Post:** Busca comparar los resultados planeados con los alcanzados por un Programa o Proyecto de Inversión con el fin de analizar las causas de las desviaciones, para generar aprendizaje y mejora continua para la realización de Programas y Proyectos de Inversión similares (SHCP, 2012:7).

A fin de que sea más clara la secuencia de etapas en el ciclo de inversiones es preciso identificar las relaciones inter-institucionales antes mencionadas:

El propósito principal de la *Planeación Estratégica de la Inversión* es proveer un marco conceptual estructurado, permitiendo definir acciones precisas para satisfacer las necesidades existentes en la sociedad a través de los Programas y Proyectos de Inversión que deben estar alineados a las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en los programas especiales, sectoriales, regionales e institucionales. Se busca fomentar la alineación entre las metas y objetivos planteados en el marco estratégico del Gobierno Federal y los Programas y Proyectos de Inversión, conceptualizados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (SHCP, 2012: 7).

El primer actor de este ciclo es la Entidad Federativa en la que se identificó el problema:



Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2012), "Metodología global de las etapas que componen el ciclo de inversiones" [disponible en línea:] <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PPI/Paginas/Metodologias.aspx>.

La etapa de Planeación Estratégica está conformada por tres componentes:

1) Análisis del marco estratégico, es decir, el análisis de los objetivos y las metas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en sus programas relacionados, así como con la revisión de los avances que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal han tenido con respecto a dichos objetivos y metas. El componente busca identificar las brechas existentes entre las metas establecidas y los logros alcanzados.

2) Conceptualización de los Programas y Proyectos de Inversión, lo que significa que, basado en el análisis de las brechas, se identifican aquellas necesidades de la sociedad que requieren de Programas y Proyectos de Inversión específicos enfocados en resolver la problemática existente con base en la información obtenida de la revisión de objetivos, la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal deberá llevar a cabo un Diagnóstico del Avance en la Consecución de las Metas plasmadas en el PND y los programas que de él se desprenden. El objetivo es detectar las brechas existentes entre estas metas y los logros alcanzados.

3) Definición del Portafolio de Inversiones, que consiste en integrar los Programas y Proyectos de Inversión, mismos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que se planean realizar en el corto y mediano plazo, el cual debe ser revisado de manera anual y centralizado por la cabeza del sector (SHCP, 2012:7).

La fase *Análisis y Evaluación*, es la más importante del ciclo de inversiones y en ella se busca analizar los beneficios netos estimados para cada Programa y Proyecto de Inversión con el fin de garantizar que éstos sean viables desde el punto de vista socioeconómico.

Los componentes de esta fase son tres:

1) Identificación de Programas y Proyectos de Inversión a evaluar y estudios a realizar, para la identificación de los Programas y Proyectos de Inversión a realizar se debe considerar los Programas y Proyectos de Inversión incluidos en el Mecanismo de Planeación y que estén alineados al Plan Nacional de Desarrollo e identificar el tipo de evaluación por tipo de Programas y Proyectos de Inversión y monto.

2) Evaluación socioeconómica del Programa o Proyecto de Inversión, este componente se refiere al análisis de la viabilidad social y económica a través de un estudio socioeconómico, definido por el monto del proyecto que solventará la necesidad u oportunidad de desarrollo identificada, y puede tratarse de una Ficha Técnica, Análisis Costo-Beneficio Simplificado, Análisis Costo-Beneficio a nivel prefactibilidad, Análisis Costo-Eficiencia Simplificado o Análisis Costo-Eficiencia a nivel prefactibilidad, el tipo de análisis a efectuar se encuentra directamente relacionado con el tipo de riesgo económico que el Estado asume al llevar a cabo dicha inversión, ya que la elección del estudio obedece al monto que planea financiarse con recursos fiscales, con intervención de alguna entidad financiera externa, o con la participación de las Entidades Estatales o Municipales, de

acuerdo a lo establecido en los lineamientos emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para dicho fin (SHCP, 2013:4-8).

La Ficha Técnica es un planteamiento a nivel conceptualización, es decir consistirá en una descripción detallada de la problemática o necesidades a resolver con el programa o proyecto de inversión, así como las razones para elegir la solución presentada.

El análisis costo-beneficio simplificado consiste en una evaluación socioeconómica a nivel de perfil, es decir, se utiliza la información disponible con que cuenta la dependencia o entidad, tomando en cuenta la experiencia derivada de proyectos realizados y el criterio profesional de los evaluadores.

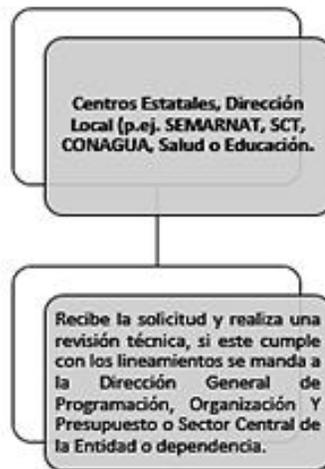
El análisis costo-beneficio a nivel prefactibilidad se refiere a utilizar, además de los elementos considerados en la evaluación a nivel de perfil, información de estudios técnicos, cotizaciones y encuestas, elaborados especialmente para llevar a cabo la evaluación de dicho programa o proyecto. La información utilizada para este tipo de evaluación debe ser más detallada y precisa, especialmente por lo que se refiere a la cuantificación y valoración de los costos y beneficios, la información utilizada para el análisis a nivel de prefactibilidad, deberá ser verificable.

El Análisis costo-Eficiencia se refiere a la evaluación de los proyectos que cuentan con beneficios que no pueden cuantificarse o cuya cuantificación es difícil. Y de igual manera que el Análisis Costo Beneficio se realiza a nivel perfil (Análisis Costo Eficiencia Simplificado) o a nivel prefactibilidad. (SHCP, 2013: 4-7)

Puede considerarse dicha evaluación socioeconómica como la fase de diseño del proyecto, que idealmente consiste en definir detalladamente las características del proyecto y poner las piezas juntas. Deben considerarse las dimensiones técnica, institucional, financiera, económica del proyecto, entre otras. El diseño debe ser completo pero flexible; es decir, capaz de absorber alteraciones y precisiones durante la ejecución, sin afectar la viabilidad global del proyecto; lo cual garantiza el éxito del proyecto. También se debe realizar un diagnóstico de lo que sucede en la actualidad del proyecto, para un mejor análisis y comprensión de éste (Ortegón, 2005:29)

3) El último componente denominado Solicitud de registro en Cartera de acuerdo a los lineamientos para el Registro en la Cartera de los Programas y Proyectos de Inversión, en este punto la Dependencia de la Administración Pública Federal enviará la solicitud de proyecto junto con el estudio socioeconómico a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por el medio correspondiente, con la finalidad de que sea evaluado por la Unidad de Inversiones de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

Las relaciones interinstitucionales de dicha fase se encuentran dadas por, las Direcciones Generales o bien las representaciones estatales de la Dependencia o Entidad, correspondientes de acuerdo al tipo de proyecto que se requiera:

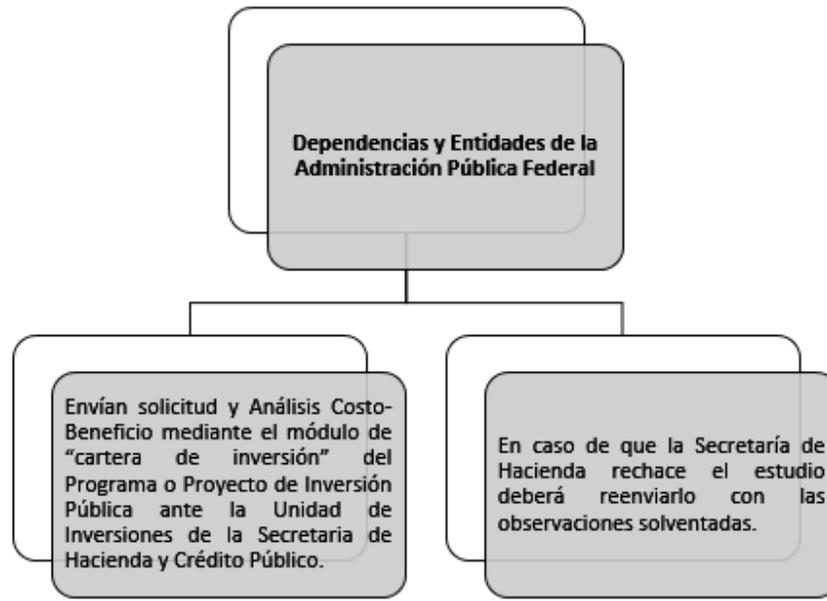


Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2012), "Metodología global de las etapas que componen el ciclo de inversiones" [disponible en línea:] <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PPI/Paginas/Metodologias.aspx>.

Es en esta relación, que empieza la nueva fase del ciclo, denominada *Priorización*, la cual se basa en el establecimiento de un esquema para ordenar las opciones de inversión y optimizar la asignación de recursos públicos con el fin de maximizar su impacto en el bienestar social.

Para la Priorización de los Programas y Proyectos de inversión se tomarán en cuenta como criterios de evaluación la rentabilidad socioeconómica, reducción de la pobreza extrema, el desarrollo regional y la concurrencia con otros programas y proyectos de inversión.

Esta priorización será llevada a cabo por la Unidad Responsable del proyecto



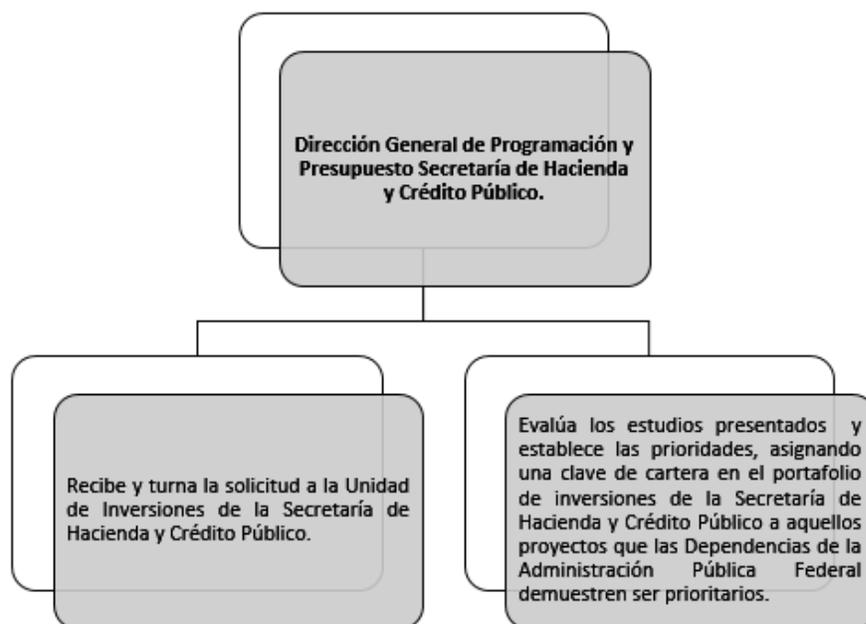
Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2012), "Metodología global de las etapas que componen el ciclo de inversiones" [disponible en línea:] <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PPI/Paginas/Metodologias.aspx>.

La siguiente fase, denominada *Presupuestación*, será llevada a cabo por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que asignará recursos a los Programas y Proyectos de Inversión registrados en la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión.

Esta asignación de recursos se llevará a cabo tomando en cuenta la priorización llevada a cabo por la Dependencia responsable del proyecto tomando en cuenta la provisión de recursos del año fiscal, es decir, el primer filtro se llevará a cabo tomando en cuenta las prioridades manifestadas por la dependencia en el Mecanismo de Planeación del año que corresponda, y posteriormente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinará los proyectos a que se asignará presupuesto, basándose en la disponibilidad de recursos.

El *Seguimiento a la Ejecución* permite que la ejecución de los Programas y Proyectos de Inversión se realice conforme a un plan detallado y sus resultados, en términos de costos y beneficios asociados, se apeguen a las estimaciones realizadas durante la Evaluación Socioeconómica del propio programa o proyecto de inversión y se lleva a cabo mediante la Programación de la Ejecución, Seguimiento de la Ejecución y los Reportes de seguimiento.

El seguimiento se lleva a cabo mediante la programación de avances físicos y financieros del proyecto y se reporta de manera mensual y trimestral a la Unidad Responsable y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el módulo correspondiente.



Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2012), "Metodología global de las etapas que componen el ciclo de inversiones" [disponible en línea:] <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PPI/Paginas/Metodologias.aspx>.

Para la fase de *Evaluación Ex -post* , se llevará a cabo también el seguimiento de la rentabilidad al término de la ejecución, el cual consiste en la emisión de un reporte por parte de la Unidad de Inversiones, basado en la información presentada por las dependencias y entidades, sobre los Programas y Proyectos de Inversión cuya etapa de ejecución haya concluido en el año fiscal inmediato anterior, el cual contiene información sobre la comparación de los montos de inversión, plazos de ejecución e indicadores de rentabilidad planeados y observados. Para la *Evaluación Ex-post* la Secretaría de Hacienda llevará a cabo un análisis comparativo entre los resultados planeados y los resultados observados en términos de costos y beneficios, una vez que el Programa o Proyecto de Inversión se encuentre en su etapa de operación. (SHCP, 2012: 5-6)

4.2. Estudio descriptivo del Ciclo de Inversiones en Proyectos Ferroviarios (1994-2014).

En la década de 1990 y parte de la década de 2000, en el marco del esquema de desarrollo dominante (más mercado, menos Estado), el Estado redujo significativamente su participación en el proceso de inversión en México. La desincorporación y privatización de activos públicos (empresas) y servicios fue por supuesto un factor fundamental de la disminución de la actividad productiva, tanto de bienes de consumo y de capital como de servicios. Se preveía que el sector privado nacional e internacional vendría a ocupar el espacio dejado, pero esto sucedió apenas parcialmente. Una de las asignaturas pendientes que permaneció, y que de hecho se agudizó, fue la falta de expansión de la infraestructura física.

Así, la formación bruta de capital fijo del sector público se redujo del 8,6% del PIB en 1990 al 3,0% del PIB en el año 2000. En términos absolutos en 1994 el valor de esta inversión fue de 156 mil 798 millones de pesos de 1994, mientras en 2000 fue de 358 mil 745 millones de pesos de 1994 (ver cuadro 4).

Cuadro 4. Formación bruta de capital fijo en México 1994-2015 (millones de pesos de 1994).			
Años	Inversión Pública	Inversión Privada	Total
1994	156,798	237,563	394,361.0
1995	227,888	170,574	302,828.6
1996	295,763	300,502	350,620.3
1997	344,249	443,347	393,149.3
1998	391,361	642,180	448,177.1
1999	404,496	833,542	456,301.7
2000	358,745	1,081,862	479,132.3
2001	344,709	1,036,700	436,023.3
2002	329,730	1,120,446	433,354.1
2003	373,278	1,306,444	473,694.9
2004	440,971	1,534,354	514,313.8
2005	488,285	1,671,636	533,511.5
2006	530,417	1,950,250	576,430.2
2007	609,709	2,181,343	618,214.3
2008	791,546	2,224,276	630,173.6
2009	726,595	2,188,655	588,356.9
2010	847,823	2,210,661	590,760.3
2011	838,624	2,772,382	662,460.6
2012	786,643	2,930,346	660,422.4
2013	829,671	2,794,332	633,002.6
2014	810,129	3,202,634	672,312.3
2015	710,561	3,456,279	677,799.5

Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, www.inegi.org.mx

En la última década se ha observado en varios países un proceso de recuperación de la inversión pública, principalmente gracias a proyectos de infraestructura, lo

que ha llevado el coeficiente regional de inversión pública a un 4,2% del PIB en 2011 (Clemente, 2013; citado por Matar, 2014:47-48).

En este sentido, los proyectos de inversión en infraestructura ferroviaria no estuvieron presentes en el sexenio que va de 1994-2000, priorizando los proyectos carreteros; ya que como parte de la apertura al nuevo modelo de desarrollo económico en México, (proceso que como ya se ha descrito inició en el año 1982), a partir del año 1994, fecha de la concesión de las vías férreas nacionales, hasta el año 2000, en el Plan Nacional de Desarrollo promovido por el entonces presidente Ernesto Zedillo Ponce de León se hacía alusión a que una infraestructura adecuada, moderna y suficiente es un requisito fundamental para el crecimiento económico, argumentando que la infraestructura condiciona la productividad y la competitividad de la economía tomándola en cuenta como factor determinante de la integración de mercados y del desarrollo regional. (ASF, 2011:1-5).

Dentro de este planteamiento, se hacía evidente la necesidad de ampliar, modernizar y conservar las carreteras federales, haciendo notar la falta de libramientos y accesos terrestres de interconexión con el modo marítimo de transporte, así como la falta de enlaces transversales para mejorar la comunicación interregional, con la clara falta de una red alimentadora suficiente, al igual que una red de caminos rurales, cuya extensión y condiciones de servicio eran limitadas, lo anterior descartando a los ferrocarriles como modo eficiente de transporte, a pesar de las conexiones a lo largo del territorio nacional que ya

entonces con la infraestructura existente casi desde el momento de su creación hasta ese momento presentaba, argumentando que:

“Durante años, los ferrocarriles han presentado rezagos que obligan para su operación a dotarlos de importantes subsidios públicos. Este medio de transporte ha perdido, respecto a otros, volúmenes tanto de carga como de pasajeros y su red ha permanecido con la misma longitud durante décadas”.

...” se promoverá el desarrollo de un nuevo sistema ferroviario seguro, competitivo y eficiente. La clave para lograrlo será la atracción a este sector de capital privado, nacional y extranjero, mediante reglas transparentes y estables, y un proceso de privatización eficaz.”(Diario Oficial de la Federación, 1995: 89)

Es así que dentro del reporte del Presupuesto de Egresos de la federación 1995-2000, dado a conocer en Septiembre del año 2000, se hablaba de que la inversión pública se había concentrado en ese sexenio principalmente en los sectores energético, de infraestructura carretera e hidroagrícola, y para fortalecer la provisión de servicios de salud y educación. Justificando que en el tema de ferrocarriles se había llevado a cabo el proceso de desincorporación de entidades paraestatales en sectores no estratégicos, justificando así la atención de las necesidades ferroviarias con recursos privados.

Destinando así, 49,801.9 millones de pesos corrientes del gasto programable en 1994 en la desincorporación de empresas paraestatales, tales como PIPSA, Ferronales, ASA, CONASUPO, entre otras, bajo el argumento de que esta desincorporación liberaría recursos que beneficiaría el gasto social mediante la reorientación de recursos y prioridades, lo que daría como resultado en la

desincorporación de Ferrocarriles nacionales un gasto programable total al año 2000 de 53,617.6 millones de pesos corrientes, bajo el supuesto, además, de que el gobierno mexicano sólo se haría cargo del Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec (SHCP, 2000:22,56) lo cual se contrapone con los supuestos beneficios de la privatización, que en apariencia no generarían costos.

Llevándose a cabo un largo proceso de privatización de Ferronales que comenzó el primero de septiembre de 2010 y que deberá concluir en 2015, teniendo hasta 2014 un costo total de 21 mil 639.5 millones de pesos, (ver cuadro 5, donde se desglosan los gastos de esta liquidación) siendo de manera legal, el Sistema de Administración y Enajenación de Bienes (SAE) como liquidador sustituto de Ferronales (ASF, 2011:1-5).

Cuadro 5. Avance de la liquidación de Ferronales de México en 2015				Variaciones				
Concepto		Al 4/06/2001 (1)	Al 30/06/2015 (2)	Al 31/12/2015 (3)	\$ (3)-(-1)	% (3)-(-1)	\$ (3)-(-2)	% (3)-(-2)
Activo	Disponibilidades	4	2	2	-2	-50	0	10
	Inversiones en valores	92	728	568	476	517	-160	-22
	Clientes, Deudores	136	79	56	-80	-59	-23	-29
	Inventarios	404	23	17	-387	-96	-6	-26
	Activo Fijo	1,690	0	0	-1,690	-100	0	0
	Inversión del Fondo para obligaciones de Ferronalesjub	15,749	0	0	-15,479	-100	0	0
	Otros	1,687	0	0	-1,687	-100	0	0
Total Activo	19,762	832	643	-19,119		-189		
Pasivo	Acreeedores	48	286	92	44	92	-194	-68
	Pasivo exigible por juicios laborales y contenciosos	0	242	269	269	100	27	11
	Provisión para juicios laborales	3,803	4,053	3,537	-266	-7	-516	-13
	Provisión para juicios contenciosos	259	2,675	2,704	2,445	944	29	1
	Provisión para capitales constitutivos	0	1	0	0	100	-1	-100
	Provisión para remediación del suelo	323	2,028	2,028	1,705	528	0	0
	Provisión para obligaciones vitalicias	0	0	1	1	100	1	0
	Obligaciones laborales de retiro de Ferronalesjub	16,247	0	0	-16,247	-100	0	0
Otras cuentas por pagar	84	127	125	41	49	-2	-2	
Total Pasivo	20,764	9,412	8,756	-12,008		-656		
Capital	Subvenciones capitalizadas	-1,547	-339	-339	1,208	-78	0	
	Aportaciones del Gobierno Federal	0	3,054	3,055	3,055	100	1	0
	Resultado del ejercicio	32	-12,116	-11,817	-11,849	-37,028	300	0
	Resultado por posición monetaria/ Superávit por revaluación	513	821	988	475	93	166	2
	Total Capital Contable	-1,002	-8,580	-8,113	-7,111		467	20
Suma Pasivo y Capital	19,762	832	643	-19,119		-189		
Cuentas de Orden	Deudoras	11,662	73,963	74,575	62,913	539	612	-1
	Acreeedoras	-11,662	-73,963	-74,575	-62,913	539	612	-1
Resultados	Ingresos de Operación	73	2,015	2,015	1,942	2,660	1	0
	Gastos de Operación	201	4,559	4,691	4,489	2,234	131	3
	Otros Ingresos	815	306	317	-489	-61	11	3
	Otros Gastos	655	9,878	9,458	8,803	1,344	-419	-4
	Utilidad (pérdida) del ejercicio	32	-12,116	-11,817	-11,849		300	

Fuente: Servicio de Administración y Enajenación de Bienes 2015,
<https://www.sae.gob.mx/es/Empresas/Liquidacion/Relacion/FERRONALES/Documents/2015%20Semes%202%20FNML%20Informe.pdf>

En el sexenio 2000-2006, encabezado por el entonces presidente Vicente Fox Quesada el ferrocarril comenzó a recuperar importancia, dentro del sistema de integración intermodal, pretendiendo la construcción de infraestructura que mejorara la interconexión, bajo el argumento de que la decisión de su uso debería depender del costo relativo del servicio y no de las dificultades de interconexión de la infraestructura. (Diario Oficial de la Federación, 2001:89)

Es aquí cuando el Gobierno Federal comienza a solicitar una participación conjunta de los niveles de gobierno y los inversionistas privados, considerando que los concesionarios deben continuar la actualización del mantenimiento de las vías, modernizar las líneas, mejorar las condiciones físicas de los patios,

incrementar la capacidad de carga de los puentes, modernizar las telecomunicaciones y construir y equipar instalaciones para el transporte intermodal, lo anterior con la cooperación de los gobiernos federal, estatales y municipales. En cuanto a las obras de infraestructura nueva, se consideraba llevar a cabo estudios de planeación para demostrar la rentabilidad de proyectos como Guadalajara-Encarnación, Ensenada-Tecate y Veracruz-Matamoros (SCT, 2001:95)

Como se ha mencionado en el primer capítulo del presente trabajo, la inversión pública puede ser un factor determinante de la disminución de las disparidades de desarrollo existentes entre las regiones de un mismo país, en las que suelen observarse notorias diferencias de ingreso, empleo, educación, salud y vivienda. Tales diferencias tienden a permanecer o aumentar en ausencia de una intervención del Estado —por ejemplo, a través de la inversión pública— ya que el mercado normalmente no cumple ese papel. Las desigualdades en el desarrollo de los territorios son, pues, una manifestación en el espacio subnacional —a veces exacerbada— de las desigualdades a nivel nacional.

Para el caso mexicano, en la primera década del siglo XXI se registró una recuperación del quehacer del Estado y del espacio de lo público en la mayor parte de los países de la región, atizada por la necesidad de gobernar el auge de las exportaciones de productos primarios del sector agropecuario y de minerales y petróleo.

Estos ingresos dotaron a los gobiernos de importantes excedentes que sirvieron para reducir el peso de la deuda pública, acumular reservas sostenidamente y

liberar recursos para la inversión, particularmente en obras de infraestructura física lideradas por el sector público (ver cuadro 6)

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Longitud total de terracerías y brechas mejoradas (kilómetros)	60,283.0	60,384.0	60,206.0	63,014.0	64,224.0	64,692.0	69,298.0	71,621.0	75,457.0	80,581.0	78,648.0
Longitud de carreteras concesionadas (kilómetros)	4,788.5	4,832.0	4,663.0	4,832.0	4,663.0	4,700.7	1,576.2	1,516.0	1,883.0	1,978.0	2,096.0
Longitud de carreteras libres (kilómetros)	40,349.0	40,651.0	41,014.0	41,411.0	41,653.0	41,765.0	41,866.0	41,645.0	41,537.0	41,454.0	41,156.0
Porcentaje de la red federal de carreteras en condiciones buenas y aceptables, conforme a estándares internacionales.	43.0	45.0	49.0	49.0	53.0	57.0	61.0	66.0	70.0	72.1	75.0
Caminos pavimentados. (%) de la red total).	32.2	32.7	33.2	33.8	33.7	33.9	33.6	33.6	33.6	33.5	33.2
Autopistas (% de la red de caminos pavimentados).	6.7	6.6	6.4	6.3	6.1	5.9	6.1	6.1	6.2	6.0	6.3

Fuente: Presidencia de la República, Anexo Estadístico del Tercer Informe de Gobierno 2014-2015. Los datos referentes a número de kilómetros modernizados en corredores interestatales y tramos de modernización estratégica se presentaron como nuevos en el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes de 2007-2013, por ello no se cuenta con información anterior a 2006. Los datos referentes a la longitud de carreteras concesionadas y libres al igual que la longitud total de terracerías y brechas mejoradas se obtuvieron de los anuarios estadísticos de varios años de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Subsecretaría de Infraestructura.

Concepto	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Longitud total de terracerías y brechas mejoradas (kilómetros)	80,053.0	79,095.0	76,718.0	82,079.0	82,936.0	83,128.0	84,119.0	85,863.0	85,795.0	n.d.	n.d.
Longitud de carreteras concesionadas (kilómetros)	1,841.0	2,460.0	2,518.0	2646	3514	3,798.0	4,207.0	4,269.0	4,390.0	n.d.	n.d.
Longitud de carreteras libres (kilómetros)	40,953.0	40,761.0	40,631.0	40,563.0	40,509.0	40,575.0	40,643.0	40,752.0	40,812.0	n.d.	n.d.
Número de kilómetros modernizados en corredores interestatales (Kilómetros).	n.d.	254.0	262.0	449.7	696.3	1,109.6	1,300.4	1406.8	1,453.9	1,504.8	n.d.
Tramos de modernización estratégica de la red (kilómetros).	n.d.	n.d.	1,501.0	2,455.0	3,032.7	3,680.1	4,455.5	4,942.3	5,272.0	5,626.2	n.d.
Porcentaje de la red federal de carreteras en condiciones buenas y aceptables, conforme a estándares internacionales.	78.0	76.0	78.0	80.0	78.0	80.0	79.0	80.0	82.0	n.d.	n.d.
Caminos pavimentados.(%) de la red total).	34.5	34.6	35.3	36.3	37.1	37.2	37.8	38.7	39.1	39.9	n.d.
Autopistas (% de la red de caminos pavimentados).	6.0	6.1	6.2	6.1	6.1	6.1	6.0	6.1	6.2	6.1	n.d.

Fuente: Presidencia de la República, Anexo Estadístico del Tercer Informe de Gobierno 2014-2015. Los datos referentes a número de kilómetros modernizados en corredores interestatales y tramos de modernización estratégica se presentaron como nuevos en el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes de 2007-2013, por ello no se cuenta con información anterior a 2006. Los datos referentes a la longitud de carreteras concesionadas y libres al igual que la longitud total de terracerías y brechas mejoradas se obtuvieron de los anuarios estadísticos de varios años de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Subsecretaría de Infraestructura.

El espacio fiscal resultante abrió la posibilidad de implementar políticas contracíclicas y proyectos de inversión, lo que condujo a pensar a largo plazo.

En los pasados diez años, se han elaborado numerosos documentos sobre visiones de país, en que nuevamente se persigue el objetivo del desarrollo sostenible bajo la dirección y el amparo de un Estado fuerte, pero complementado

por los actores privados, tal como se plantea en el Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018 por 7.7 billones de pesos, donde el Estado debe aportar 4.8 billones y la iniciativa privada 2.8 que deben distribuirse de la siguiente manera¹⁶.

Cuadro. 7 Distribución de la inversión en proyectos públicos, 2014-2018		
Sector	Monto (millones de pesos)	Número de proyectos
Comunicaciones y Transportes	1,320,109.1	223
Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	1,860,740.5	4
Energía (CFE)	530,937.7	133
Energía (PEMEX)	3,366,964.5	129
Hidráulico	417,756.0	84
Salud	72,799.9	87
Turismo	181,242.0	83
Total	7,750,549.7	743
Fuente: Plan Nacional de Infraestructura 2014-2018, versión electrónica		

La crisis de 2008-2009 supuso una importante prueba para esta nueva realidad. En este escenario surgieron nuevas inquietudes sobre el largo plazo (por ejemplo, la incertidumbre acerca de si los países desarrollados podrán recuperarse en un plazo razonable, o sobre la trayectoria de los precios de los productos básicos), que reforzaron la importancia de contar con instrumentos para anticipar los

¹⁶ Respecto a los proyectos de Desarrollo Urbano, Territorial y Urbano es de comentar que estos se encuentran enunciados, no definidos y obedecen a 4 estrategias:

Mejorar la condiciones y servicios de la vivienda de la población en un entorno de desarrollo urbano sustentable e inteligente, reducir de manera responsable el rezago de vivienda a través del mejoramiento y ampliación de la vivienda existente y el fomento de la adquisición de vivienda nueva, orientar el financiamiento para la vivienda digna y sustentable con criterios territoriales que promuevan la densificación y realizar una gestión del suelo con criterios de desarrollo territorial planificado

acontecimientos futuros por medio del desarrollo de planes y programas de largo alcance encaminados a forjar sus propios derroteros.

El renacimiento de la planificación se fundamenta en la importancia que están asumiendo en los países la gestión del futuro y el fortalecimiento de las instituciones ligadas a la planificación (como los sistemas nacionales de inversión pública), la reivindicación de las funciones del Estado, en especial de aquélla que lo coloca como la única entidad capaz de coordinar, articular y liderar un proceso de desarrollo sostenible, ha contribuido también a la recuperación de la planificación, necesaria para la construcción de esas imágenes deseadas de país (Matar, 2014:10).

Es de esta manera que el Estado Mexicano propone dar mayor certidumbre a la inversión pública en proyectos de infraestructura, reduciendo riesgos y costos, buscando mejorar la asignación de recursos para los proyectos de inversión. Para ello, se formulan presupuestos plurianuales de inversión para proyectos de infraestructura, así como la obligación de establecer un plan de inversiones que ordene los proyectos en función de su rentabilidad socioeconómica (SHCP, 2007b:62)

Se planea el fortalecimiento del procedimiento para definir las prioridades de inversión en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) mediante acciones que darán pie a la aplicación del Ciclo de Inversiones tal como se emplea en la actualidad:

- Se obligará a la autoridad a desarrollar un plan de inversiones de corto, mediano y largo plazos, ordenando los proyectos en función de su

rentabilidad socioeconómica, incluyendo consideraciones en términos del efecto que los proyectos puedan tener para reducir la pobreza y promover el desarrollo regional, así como la concurrencia con otros programas y proyectos de inversión.

- La Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento será la encargada de analizar y determinar la prelación de los proyectos en la Administración Pública Federal, para efectos de su inclusión en el proyecto de PEF correspondiente.
- Establecer presupuestos plurianuales para los proyectos de inversión en infraestructura, para dar mayor certidumbre a las inversiones públicas y reducir los costos financieros de los proyectos.
- Se instituyen acciones complementarias relacionadas con la evaluación.

Se propone ajustar las fechas de presentación de la Cuenta Pública y del Informe de Resultados de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), con objeto informar a la sociedad de manera más oportuna.

- La Cuenta Pública se adelantará del 10 de junio al 30 de abril del año siguiente al ejercicio que se reporta, y el Informe de Resultados de la ASF, del 31 de marzo del año siguiente a la presentación de la Cuenta Pública, al 30 de diciembre del mismo año.
- Fortalecer a la ASF, mediante adecuaciones al marco jurídico vigente, entre las que destacan las siguientes:

- Permitirle realizar auditorías directamente en las entidades federativas, sobre el uso de recursos públicos federales.
- Revisar información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en cuestión, cuando el programa o proyecto con el presupuesto en revisión, abarque diversos ejercicios fiscales o se trate sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales.
- Emitir recomendaciones sobre el uso de recursos y el cumplimiento de resultados (SHCP,2007b:83)

Hasta 2006 los concesionarios ferroviarios habían realizado inversiones de bajo costo, (en su mayoría de operación, no de infraestructura) en comparación a las que el Plan Sectorial 2001-2006 marcaba como prioritarias, tales como el alargamiento de laderos, la adopción de medidas operativas que permitieron correr trenes más largos y estableciendo nuevos sistemas de despacho que en teoría aumentaron la seguridad, haciendo posible la circulación de un mayor número de trenes (SCT, 2001:95).

Diagrama 5. Proyectos de Infraestructura Ferroviaria planeados para el periodo 2007-2012				
Nombre/ descripción	Entidad Federativa	Monto total de inversión (miles de millones de pesos)	Fuente/esquema de financiamiento	Fecha de realización
Punta Colonet-Mexicali (u otro punto fronterizo por definir) Construcción de 700 km de vía ferroviaria para un proyecto multimodal	Baja California	20.9	Privada	2009-2012
Sistema 1 del Ferrocarril Suburbano de la ZMVM , Rutas Huehuetoca, Jaltocan y Tacuba (52km)	Distrito Federal	12.9	PEF y FINFRA	2008-2011
Sistema 1 del Ferrocarril Suburbano de la ZMVM , Ruta Cuautitlán - Buenavista(27km)	Distrito Federal	7.8	FINFRA y Privada	2005-2008
Desarrollo del área Metropolitana de Monterrey Reubicación de la terminal, conclusión del libramiento y obras de confinamiento	Nuevo León	4.6	PEF, Estatal y Municipal	2007-2012
Sistema 2 del Ferrocarril Suburbano de la ZMVM Ruta Martín Carrera-Jardines de Morelos	Distrito Federal	4.1	FINFRA y Privada	2009-2010
Sistema 3 del Ferrocarril Suburbano de la ZMVM Ruta Chalco-La Paz (13 km)	Distrito Federal	3.2	FINFRA y Privada	2009-2010
Ferrocarril Guadalajara-Aguascalientes Tramo El Castillo-Encarnación de Díaz (195 km)	Aguascalientes y Jalisco	2.4	Privada	2008-2011
Programa de Convivencia Urbano-Ferroviaria Construcción de 24 pasos a nivel	ND	2.4	PEF, Estatal , Municipal y Privada	2007-2012

Fuente: Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012, SCT, documento electrónico; <http://www.sct.gob.mx/fileadmin/ProgramaNacional/pni.pdf>

Con una red férrea de 26 mil 655 kilómetros de longitud, se hablaba de la construcción del ferrocarril suburbano, así como infraestructura que permitiera la convivencia Ferrocarril-Ciudad, auspiciada por los particulares.

Se promovía la función normativa y reguladora del Estado, a efecto de salvaguardar el interés público y exigir a las empresas ferroviarias el cumplimiento cabal de los compromisos asumidos en los títulos de concesión (SCT, 2001:102).

Continuación de Diagrama 5. Proyectos de Infraestructura Ferroviaria planeados para el periodo 2007-2012				
Nombre/ descripción	Entidad Federativa	Monto total de inversión (miles de millones de pesos)	Fuente/esquema de financiamiento	Fecha de realización
Programa de Seguridad Ferroviaria Construcción de 40 pasos a desnivel y señalización de 240 pasos a nivel y 256 cruces	ND	1.8	PEF	2007-2012
Medias Aguas-Coatzacoalcos Construcción de un tramo para el ferrocarril del Istmo de Tehuantepec (98km)	Veracruz	1.6	PEF	2009-2012
Libramiento de Manzanillo Construcción de un Libramiento (11.5 km) (incluye túnel)	Colima	1.5	PEF	2007-2009
Ferrocarril Suburbano de Aguascalientes Corredor Nissan-Pabellón (48 km)	Aguascalientes	1.2	Estatal, Municipal y Privada	2009-2012
Libramiento de Cd. Juárez Tramo San Jerónimo-Sta. Teresa (63 km) incluye cruce fronterizo	Chihuahua	1.2	PEF, Estatal y Privada	2008-2012
Camarón Colombia Construcción de Ramal Ferroviario y Cruce Fronterizo (61 km)	Nuevo León	1.1	PEF y Privada	2009-2012
Brownsville-Matamoros Incluye Pátio de Maniobras y cruce fronterizo	Tamaulipas	0.7	PEF, Estatal, Municipal y Privada	2007-2012
Puente Internacional ferroviario en Nuevo Laredo Construcción del Puente Ferroviario	Tamaulipas	0.5	PEF, Estatal, Municipal y Privada	2008-2012

Fuente: Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012, SCT, documento electrónico; <http://www.sct.gob.mx/fileadmin/ProgramaNacional/pni.pdf>

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, establecía dentro de sus estrategias, incrementar el ritmo de inversión, que pretendía reflejar posibilidades de crecimiento económico. En este sentido, el Sistema de Inversión Pública fortalece el desarrollo de la infraestructura, orientándose a lograr una mejor planeación del gasto de inversión, un uso eficiente de los recursos públicos, sinergias entre diferentes programas y proyectos de inversión y asegurar que éstos generarán beneficios a la población (SHCP,2012).

Sin embargo, la Planeación Estratégica de los proyectos de Infraestructura Ferroviaria distaba de ser eficiente, como muestra de ello, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informó en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007 que la construcción del Libramiento Ferroviario de Córdoba, con una longitud

de 18 kilómetros de vía principal entre las localidades de Fortín y Peñuelas obedecía a la necesidad de eliminar el paso del tren de la zona urbana, ya que el riesgo de transportar materiales peligrosos atravesando la ciudad era muy alto, dicho proyecto tomaba en cuenta la construcción de 7.0 kilómetros de vía en configuración de patio, mismo que no se llevó a cabo debido a que el Gobierno del Estado de Veracruz no obtuvo la liberación del derecho de vía, sin embargo los recursos programados para dicho libramiento se erogaron, por un monto de 75.8 millones de pesos de los 405 programados, mismos que fueron transferidos para la operación del Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec. (SHCP, 2007:72).

Continuación de Diagrama 5. Proyectos de Infraestructura Ferroviaria planeados para el periodo 2007-2012				
Nombre/ descripción	Entidad Federativa	Monto total de inversión (miles de millones de pesos)	Fuente/esquema de financiamiento	Fecha de realización
Libramiento de Culiacán Tramo Estación Rosales-Estación San Rafael (28.8 km)	Sinaloa	0.5	PEF	2007-2009
Libramiento de Córdoba Tramo Fortín- Peñuelas (18 km)	Veracruz	0.5	PEF	2007-2012
Reconstrucción de Infraestructura Ferroviaria en Chiapas Reconstrucción del tramo Tonalá-Ciudad Hidalgo (17.7 km)	Chiapas	0.4	PEF y Privada	2007-2008
Terminal Intermodal de Lázaro Cárdenas Construcción de una nueva terminal Intermodal	Michoacán	0.4	Privada	2009-2010
Confinamiento del corredor Orizaba-Río Blanco- Cd. Mendoza Realización de diversas obras de confinamiento	Veracruz	0.3	PEF, Estatal, Municipal y Privada	2007-2012
Libramiento de Veracruz Tramo del recinto portuario a Santa Fe	Veracruz	0.2	PEF	2009-2012
Libramiento de Tehuantepec Construcción de Libramiento (15 km)	Oaxaca	0.1	PEF	2006-2007
Fuente: Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012, SCT, documento electrónico; http://www.sct.gob.mx/fileadmin/ProgramaNacional/pni.pdf				

4.3. Identificación de deficiencias en el ciclo de inversiones en proyectos de participación pública.

Los proyectos de inversión pública son cursos de acción para resolver problemas de comunidades en particular o de la sociedad en general, por este motivo deben ser identificados adecuadamente para una asignación racional de los recursos (Ortegón, 2005:11).

El propósito de todo proyecto de inversión es resolver un problema o necesidad, o aprovechar una oportunidad cuyos efectos beneficiarán a un grupo de personas o a la comunidad en general.

Para el caso de México, casi siempre, los proyectos de inversión en materia ferroviaria han sido abordados como un problema, es decir, han sido tratados como programas o proyectos que buscan solventar una emergencia o bien se ponen en plan de acción después de algún suceso emergente. Con la finalidad de que el proyecto cumpla integralmente con el fin para el que ha sido planteado, éste debe abordarse a partir de una deficiencia en la provisión de bienes o servicios o bien a partir de una oportunidad no aprovechada de desarrollo.

La falta de inversión en proyectos de infraestructura de transporte, es resultante no sólo de la carencia de recursos públicos por no cobrar los impuestos que debieran pagar los grandes empresarios del país, sino también por la falta de planificación y de políticas públicas que no trascienden los períodos de gobierno, asimismo, prevalece la no existencia de estudios técnicos completos, situación que complica la materialización de proyectos.

Un ejemplo que se observa en la región, se asocia con la no existencia de un buen plan del proyecto respecto a la organización de plazos de construcción y de provisión de equipos, este aspecto ha llevado a que algunas obras puedan ser finalizadas a destiempo y a que se encuentren desfasadas respecto a la provisión de los equipos. (Clemente, 2013: 11-13).

Uno de los principales problemas en la implementación de proyectos de Infraestructura Ferroviaria de largo plazo es aquél que se asocia a la articulación de la política fiscal y la inversión pública, especialmente en cuanto a la movilización de recursos públicos para afrontar las crisis. Esto ha llevado a que la asignación de recursos sea poco eficiente o bien, se desfase la construcción o puesta en marcha del proyecto planteado generando costos mayores en la implementación de dicha solución.

No siempre los ejercicios de planeación estratégica institucional tienen como consecuencia la vinculación de los recursos presupuestarios necesarios para el cumplimiento de los objetivos estratégicos.

El presupuesto no se elabora partiendo de cero cada año, sino que se utiliza el presupuesto aprobado para el ejercicio inmediato anterior como punto de partida¹⁷. Cada agencia gubernamental hace sus estimaciones presupuestales y, al tomar

¹⁷ La única situación en la que se hace la elaboración del presupuesto con base en cero en México es para el ejercicio fiscal 2016, debido a falta de ingresos públicos por la gran crisis mundial que azota al mundo desde 2008 y que aún no tiene visos de solución, donde nuestro país es el que tiene grandes repercusiones por el descenso del precio de exportación del petróleo crudo.

como base el presupuesto del año anterior, propone un incremento porcentual anual considerando la inflación y las expectativas de ingresos públicos.

Esta técnica presupuestaria provoca que las asignaciones resulten inerciales en cada período, lo cual reduce la posibilidad de incorporar nuevos programas, ya que actualmente todo el presupuesto está clasificado a nivel programático, en consecuencia el ejercicio del presupuesto en México se enfoca más a un control fuerte del gasto, que a la producción de resultados que permitan la evaluación de los objetivos alcanzados mediante el ejercicio de estos recursos. (Sour, 2007:24).

De acuerdo a Chan (citado por Sour, 2007:28), las variables del sistema político también juegan un papel muy importante dentro del proceso de elaboración y asignación del presupuesto público. En cada una de las etapas del ciclo presupuestario existe una fuerte negociación política, donde en la mayoría de las situaciones el criterio que menos se utiliza para asignar los recursos es el de la eficiencia. El ciclo presupuestario está íntimamente ligado con la ideología política de cada gobierno, su sistema económico y cultural. Así, en el ámbito político confluyen sistemas de valores distintos que dependen, por un lado, de la ideología que sigue cada grupo y, por el otro, de los valores éticos y morales que posee y comparte el grupo de personas al que se representa. (Sour, 2007:28).

Aunado a la ineficiencia en la asignación de recursos, en la etapa de ejecución aparece otro aspecto que dificulta la concreción de metas asociadas a los objetivos estratégicos, la lentitud de procesos de licitación de inversiones o la dificultad para emprender los rediseños organizacionales necesarios que permitan

lograr las mejoras en la calidad, tiempos de respuesta y/o niveles de producción que aseguren la cobertura esperada.

Sin embargo se observa con frecuencia una desvinculación entre la programación de los recursos presupuestarios y el proceso de Planeación Estratégica que produce frustraciones respecto de los esfuerzos realizados por identificar los resultados esperados y los recursos necesarios para lograrlos. Esta situación se produce por múltiples factores que van desde las propias dificultades de coordinación entre la planificación y el presupuesto, así como procesos de presupuestación centralizados a nivel de SHCP, que no consideran la programación realizada a nivel de Unidad Ejecutora y/o programa. (Armijo, 2011:28).

La evaluación de impactos no es una práctica muy usada en la gestión de los programas públicos, debido a su costo y complejidades metodológicas, por lo que generalmente se focalizan este tipo de evaluaciones en programas de importancia estratégica para los gobiernos centrales.

Los programas públicos tienen objetivos de distintos niveles, y en general, el cumplimiento de estos objetivos contribuye a un objetivo de impacto a nivel país. En términos empíricos no siempre se encuentra que los programas públicos logran su resultado o impacto esperado. No obstante, de acuerdo con Mattar (2014:47) en general es esperable que los programas públicos, tengan impacto positivo socioeconómicamente, cuando son correctamente diseñados y ejecutados Es así que el sistema presupuestario en México se basa en principios que orientan la

vigilancia de los procedimientos para la presupuestación y el ejercicio, pero carece de elementos que permitan mejorar la planeación y evaluación del gasto (Sour, 2007:28).

Un problema característico en la fase de Evaluación de los Programas y Proyectos de Inversión es no considerar todos los costos asociados a la implementación del proyecto, sobre todo, aquéllos que se encuentran asociados a la operación, dentro de dichos costos se encuentran los costos de mantenimiento de vía que representan una parte importante de la determinación de los costos de operación de un tren.

Este tipo de costos son influenciados por las características del camino, el tipo de equipo usado y el plan operativo del servicio de transporte ofrecido. Lamentablemente, los modelos de costos con enfoque contable de asignación de costos no han resultado muy exitosos en la determinación de los efectos en el costo de factores como la geometría de la vía, los estándares de construcción, las cargas por eje de los equipos o las velocidades de operación (IMT, 1999:28). La no consideración o la inadecuada integración de los costos en el proyecto, da lugar a reinversiones en rehabilitación o reconstrucción del mismo, lo que conlleva a que el planteamiento de un proyecto que impulse el desarrollo o interconexión en la región se sustituya por un proyecto de índole reconstructiva, priorizando la solución de problemas ante el desarrollo.

En el plano ideal, un Estado orientado al desarrollo debe adquirir la capacidad de formular e implementar estrategias para alcanzar metas económicas y sociales, apoyándose sobre instituciones públicas eficientes y eficaces que minimicen la

burocracia y operen con probidad de transparencia y un alto grado de rendición de cuentas, dentro del marco del estado de derecho.

La capacidad de formular e implementar estrategias involucra actores dentro y fuera del Estado; depende de factores institucionales y estructurales, y las relaciones entre actores. La capacidad institucional de los gobiernos —la administración pública— se cimienta sobre procesos de fortalecimiento de los sistemas de gestión pública y de los trabajadores del servicio público (Mattar, 2014:40).

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, menciona en su artículo 32 que el presupuesto deberá prever los compromisos plurianuales de gasto que se deriven de contratos de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios.

De esta forma, la citada Ley permite proyecciones presupuestarias plurianuales, lo cual contribuiría a aliviar el problema de previsibilidad del gasto en México. Sin embargo, esta Ley no garantiza que el presupuesto contenga la totalidad de los compromisos adquiridos, ya que en México la Ley de Obras Públicas sólo requiere que se presente un 25 por ciento del total de un proyecto para que la unidad ejecutora apruebe este desembolso.

En este sentido, aun con el nuevo marco legal, se puede estar subestimando el total de los compromisos adquiridos a largo plazo al no contarse con proyecciones detalladas y completas, para cada proyecto de obra pública y sus componentes en el momento de su aprobación.

Este no es un aspecto menor si se piensa que durante el 2005, por ejemplo, el gasto ejercido en obra pública fue de casi 300 mil millones de pesos corrientes. Otra cuestión que puede estar subestimando la magnitud de las operaciones incluidas en el presupuesto, es que la Ley de Obras Públicas permite que el titular de la oficina responsable del proyecto en cuestión, autorice aumentos al presupuesto original hasta en tres ocasiones adicionales. Los espacios que abre esta ley en la ejecución del gasto impiden que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, promueva una mayor certeza sobre la totalidad de los compromisos adquiridos por el gobierno, es decir, evita que éstos se reflejen completamente en las cuentas gubernamentales que se aprueban anualmente.

Si el monto total de recursos que se comprometen en estos proyectos no está definido desde el principio, tampoco se puede garantizar que en el futuro existan recursos que permitan la ejecución de estos gastos. Lo anterior, se debe no sólo a la posibilidad de que los ingresos públicos sean insuficientes, sino también porque la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria especifica que todos aquellos compromisos excedentes, no previstos originalmente, aun cuando tendrán preferencia respecto de otras previsiones de gasto, quedarán sujetos a la disponibilidad presupuestaria de cada año. Esta misma situación también puede surgir para todas las erogaciones cuya vigencia supere la anualidad del presupuesto aprobado. Tal es el caso de la deuda pública y el sistema de pensiones, por ejemplo (Sour, 2007:17).

Una deficiencia que permanece sin atenderse es la falta de información para poder seguir el Plan Nacional de Desarrollo del Ejecutivo con base en las cifras de la Cuenta Pública. Dada la importancia del gobierno federal como cuerpo organizado con recursos, resulta necesario entender el proyecto político del Ejecutivo al ejercer el gasto público. Desde esta perspectiva, la Cuenta Pública es la fotografía que indica los recursos presupuestarios ejercidos, es decir, el proyecto de desarrollo nacional que se ha llevado a cabo.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo no presenta objetivos específicos, planes sectoriales, indicadores de desempeño o metas cuantitativas específicas. Por eso, es difícil evaluar el avance en las políticas establecidas por el Ejecutivo desde el inicio de su mandato utilizando la Cuenta Pública.

En pocas palabras, la planeación del PND está desligada de la programación presupuestaria en México (Mattar, 2014:17).

4.4. Líneas de acción propuestas para la mejora en la implementación de proyectos de infraestructura ferroviaria.

Las áreas que se presentan como desafíos relevantes para el ciclo presupuestario vienen dadas, principalmente, por la formulación, seguimiento y evaluación de las estrategias nacionales de desarrollo, en que se yergue con un rol protagónico la ciencia de la prospectiva y la consecuente creación de escenarios de largo plazo.

La mejora en la implementación de proyectos de Infraestructura Ferroviaria debe dirigirse a implementar un proceso eficiente de planeación, que evite el replanteamiento de las metas asignadas y los objetivos establecidos.

Los proyectos de inversión deben siempre ser multidisciplinarios, dirigidos al cumplimiento de un objetivo establecido e involucrar complejas relaciones interinstitucionales que enriquezcan el objetivo planteado en función de una meta de desarrollo en un periodo constante.

Cada uno de estos procesos debe ser planificado en tiempo y forma, debido a que los diferentes momentos de construcción de las distintas fases que componen los proyectos y a que alguna de las tareas se encuentra mayormente en camino crítico (Clemente, 2013: 11-13)

En el caso de México el proceso de planificación estratégica debe ser la base para la articulación de los objetivos institucionales con las metas sectoriales y nacionales, y además, facilitar la definición de los planes operativos y la programación presupuestaria, las metas y líneas de acción de corto plazo deben estar alineadas con las definiciones estratégicas. Esta alineación debe permitir la identificación de los requerimientos financieros y operativos para materializar el presupuesto. El proceso debe ajustarse con el calendario presupuestario (meses antes de la presentación del proyecto presupuestario).

Si bien la Planeación Estratégica permite la revisión de la misión, objetivos estratégicos, dicho proceso debe orientarse a servir de apoyo al proceso de asignación presupuestaria; por lo que la metodología que se utilice debiera considerar el ciclo anual o plurianual del marco del proceso presupuestario (Armijo, 2011:23).

Derivado de que las economías latinoamericanas se caracterizan por una baja formación bruta de capital fijo y un crecimiento altamente volátil, ciclos económicos afectados por flujos de capitales y un comportamiento fiscal pro cíclico (ver cuadro 6), lo que agudiza la segmentación productiva y laboral, la desigualdad se profundiza en la coexistencia de dos brechas productivas significativas: la brecha externa, que se manifiesta en serias asimetrías de las capacidades tecnológicas con relación a la frontera internacional, y la brecha interna, que implica diferencias de productividad entre sectores.

Cuadro 7. Formación Bruta de Capital Fijo y Crecimiento Económico en América Latina y el Caribe 1995-2013.					
Años	Formación Bruta de Capital Fijo a precios constantes	Tasa Media Anual de Variación del Producto Interno Bruto	Inversión Extranjera Directa Neta (millones de dólares)	Deuda Externa Total (millones de dólares)	Ingresos tributarios (millones de pesos)
1995	333,766.1	0.5	26,559.1	622,178.3	
2000	384,986.2	4.0	72,148.2	723,429.4	
2004	392,423.6	6.1	48,926.0	763,281.6	
2005	488,012.4	4.9	54,253.3	673,132.3	
2006	598,176.0	5.8	30,291.0	662,331.5	19.8
2007	717,847.9	5.7	85,029.7	728,559.5	20
2008	997,804.9	4.6	99,149.9	753,480.8	20.1
2009	826,692.3	-1.6	70,325.1	815,399.5	19.5
2010	1,041,522.8	5.8	76,641.9	978,013.3	19.7
2011	1,219,847.1	4.3	125,889.2	1,087,776.8	20.5
2012	1,190,693.1	3.1	129,170.6	1,179,518.1	21.2
2013	1,216,167.0	2.7	n.d.	n.d.	19.6

Fuente: Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, varios años. Para ingresos tributarios, OCDE, Revenue Statistics in Latin America, diciembre 2015.

De ahí la necesidad de contar con más y mejor Estado, a fin de redistribuir, regular y fiscalizar de manera eficiente y eficaz, administrando y ejecutando políticas públicas con visión propia y de largo plazo.

Se hace necesaria y estratégica la consideración del largo plazo en el quehacer de la planificación y el armado de las políticas públicas (Matar, 2014:56).

Se propone tomar en cuenta las siguientes líneas de acción en la implementación de proyectos de Infraestructura Ferroviaria:

- Realizar un análisis del entorno, especialmente de los aspectos presupuestarios, financieros, u otros establecidos por la institucionalidad gubernamental. Asimismo, dentro de este análisis de entorno pueden identificarse aspectos relacionados con Instituciones similares, situación del mercado en los casos que lo amerite y que afecte los costos, o las tarifas de la entidad, o hechos extraordinarios que impliquen la definición de objetivos y estrategias.
- La base fiscal debe ofrecer la posibilidad de dotar al Estado de una mayor capacidad para redistribuir recursos y desempeñar un papel más activo en la promoción de la igualdad y la convergencia productiva, tanto por el lado del gasto social como por el lado de la recaudación de recursos para ese gasto (a través de la estructura tributaria).
- El uso de la evaluación como retroalimentación para la toma de decisiones y el establecimiento de cursos de acción (estrategias), la evaluación se relaciona estrechamente con el proceso de planificación y programación

institucional. La posibilidad de pronunciarse sobre los resultados asume la existencia previa de objetivos, que es parte de los aspectos reforzados en un adecuado proceso de planeación estratégica

- Revisión del desempeño de los resultados finales (estratégicos) del año anterior con base en el monitoreo de los indicadores de desempeño.
- Revisión del desempeño actual y el comprometido para el año siguiente.
- Debe darse continuidad en el monitoreo de los programas y proyectos de inversión, para asegurar la calidad del gasto, y establecer que los programas de inversión pública en general sean de una alta rentabilidad social y económica, independiente del ciclo económico en el cual están insertos
- Es necesario atender problemas de fondo como el de la transparencia, control y evaluación del gasto público en los términos que hoy en día están establecidos en los tres niveles de gobierno.

En referencia a la Etapa de Planeación es necesario distinguir entre la planificación estratégica y la planificación operativa. Aun cuando ambas tratan de determinar los mejores cursos de acción, la primera se refiere al largo y mediano plazo y la segunda se relaciona con el corto plazo.

La planificación operativa tiene que ver con la generación de metas y compromisos internos que son parte de la programación para lograr los productos en la cantidad y el plazo requerido. Desde esta perspectiva, la información

proporcionada a través de indicadores de gestión, tiene menor interés desde el punto de vista de la rendición de cuentas a la ciudadanía y el congreso.

La planificación estratégica es un proceso que permite hacer el seguimiento de los objetivos establecidos para el cumplimiento de la misión. Cubre aspectos de carácter macro que involucran el mediano y largo plazo y apoya la identificación de cursos de acción para materializar las prioridades institucionales (Armijo, 2011:17-18).

Respecto a los procesos administrativos que conlleva la implementación de un proyecto de infraestructura es importante transparentar y hacer más eficientes los procesos de asignación y, en especial, los esquemas de control y rendición de cuentas del presupuesto. Mientras no exista acceso a la información presupuestaria en un nivel ampliamente desagregado, cualquier esfuerzo por profesionalizar el proceso político del presupuesto será en vano, ya que no habrá forma de que la sociedad conozca los resultados de la asignación y utilización de los recursos del país (Sour, 2007:29).

Resulta fundamental para que la fase de evaluación en el ciclo represente un aprendizaje enfocado al cumplimiento de las metas planteadas por el programa o proyecto de inversión, el establecimiento de Indicadores de desempeño, evitando que la implementación de dichos indicadores se convierta en una tarea automática y que deje de lado la revisión del cumplimiento y el alcance de los objetivos.

Se debe contemplar el fortalecimiento de aspectos administrativos, sin perder de vista que este aspecto organizacional debe tomarse en cuenta a la luz de la

naturaleza de cada país. Las deficiencias en los factores administrativos u organizacionales son un reflejo de problemas culturales en países en desarrollo cuyo sistema político ha presenciado problemas de corrupción y falta de transparencia y control durante largo tiempo.

La planificación de los recursos públicos y su asignación eficiente es un requerimiento que impone la nueva etapa de desarrollo del capitalismo en México, como se planteó en el capítulo tres, porque los requerimientos estructurales de esta nueva fase, así como los requerimientos de la fase keynesiana en cuanto a continuar construyendo caminos, puentes carreteras, puertos, aeropuertos, escuelas, universidades y la reposición y mantenimiento de toda esa infraestructura que hoy está agotada, requiere de inversiones millonarias, que sólo puede hacer un Estado financieramente fuerte. Esto último pasa también por una profunda reforma tributaria que no sólo cobre los impuestos que deben pagar los grandes empresarios, que hoy gozan de regímenes especiales de tributación, como la integración de resultados, sino también que se redistribuyan esos recursos a fines sociales y a la creación de infraestructura con base en los nuevos requerimientos de la etapa actual de industrialización en México.

Conclusiones

1. La base fundamental del análisis de este trabajo se apoyó en los conceptos que se desarrollaron en el marco teórico del primer capítulo, porque sirvió para relacionarlos con los hechos históricos y procesos económicos que se dieron en la economía de México durante el período que se hace referencia. También sirvieron para explicar las tendencias que está viviendo la industria ferrocarrilera en México y el Mundo, así como para fundamentar la hipótesis del trabajo en el sentido de que el desarrollo potencial del ferrocarril en nuestro país, está limitado por la falta de proyectos productivos en la materia, que sirvan para responder a las exigencias que requiere la nueva etapa de desarrollo que se abrió en la economía mexicana desde finales de los años ochenta del siglo XX, consistente en la urgencia de crear una industria del ferrocarril que sea capaz de resolver los cuellos de transporte de mercancías que ha creado la apertura económica de nuestra economía al mercado mundial, que le permita al país ser competitivo en costos de transportación en este ámbito. Por lo tanto, el aporte de esta tesis, está dado por la explicación que se da entre la relación de la industria del ferrocarril como sistema de

transporte de mercancías y personas y las nuevas exigencias de la economía nacional en esa materia. Esta hipótesis es contrastada con la realidad de nuestro país y su explicación y demostración se hace en el capítulo 3.

2. En el primer capítulo de esta tesis se explicó el papel que el Estado Mexicano juega en el movimiento de los engranes de la economía nacional, con base en la creación de condiciones necesarias para la acumulación de capital, dichas condiciones se relacionan directamente con el desarrollo de la infraestructura en comunicaciones y transportes, como lo exigió la etapa fordista-keynesiana que tuvo como complejo tecnológico a la industria del automóvil, al acero y el petróleo. Asimismo, la industria del ferrocarril fue otra rama complementaria de este complejo industrial, que exigió por lo tanto, el desarrollo de la Infraestructura ferroviaria. En este contexto, se planteó en el primer capítulo de esta tesis, que la función que cumple el Estado en cada una de las fases de la economía, está determinada por la base tecno-productiva dominante a la que le corresponden similares condiciones socio-institucionales e infraestructurales.

3. En estas circunstancias, cabe señalar que durante la época fordista-keynesiana la base infraestructural del capitalismo estuvo dominada por el desarrollo de los transportes y las comunicaciones, que era la expresión del complejo tecnológico dominante basado en el automóvil y el método de producción fordista que posibilitó la masificación de la producción al tiempo que requirió de una nueva hegemonía de poder y de instituciones económicas,

políticas y sociales que le fueran funcionales a esa etapa de desarrollo. Fue así como el New Deal instaurado en 1933 en los Estados Unidos para superar la crisis histórica de los años treinta y luego adaptado a cada nación, según sus especificidades y a la correlación de fuerzas entre los sectores dominantes y los dominados, así como entre estos propios sectores dominantes, el Estado se convirtió en la principal institución económica de esa etapa, en cuanto intervino directamente en la producción creando un sistema nacional de empresas públicas, entre ellas, el control de los ferrocarriles, como fue el caso de México y de numerosas naciones capitalistas. Esta intervención la complementó con la creación de un brazo financiero del Estado, con la creación de la banca de desarrollo. Asimismo, se crearon instituciones sociales para asegurar el consumo de masas del fordismo, como la seguridad social, el seguro de desempleo, la extensión de la educación pública, la construcción de vivienda social, los contratos colectivos de trabajo para asegurar el empleo y el consumo, los incrementos de los salarios reales en función de la productividad laboral para cumplir la misma función que los contratos colectivos de trabajo, las pensiones solidarias y subsidiarias, etc.

4. En la etapa actual, que algunos autores citados en el cuerpo del trabajo denominan economía del conocimiento o capitalismo informático global, la base tecno-productiva del sistema está dominada por las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, es decir, la industria electrónica se vuelve la base productiva dominante de la economía nacional. Por lo tanto, las

instituciones económicas, políticas y sociales que le corresponden son diferentes a las de la etapa precedente. Aquí se requiere un Estado interventor abocado a la promoción de la educación en todas sus modalidades y niveles, así como promotor de la inversión en investigación y desarrollo, porque todo el complejo tecnológico de la nueva etapa requiere del aprendizaje tecnológico y la innovación de forma permanente, dado que el sistema económico ha entrado en una etapa en la que estos elementos son indispensables para su propia subsistencia y necesita del permanente elevamiento de la productividad laboral en todas las ramas económicas y en todos los bienes y servicios que forman parte del consumo productivo y de la población. Asimismo, requiere no sólo continuar desarrollando la infraestructura en comunicaciones y transportes del fordismo, así como la reposición y el mantenimiento de la misma, sino también, del desarrollo de la infraestructura en telecomunicaciones que le corresponde a la fase actual, como es la introducción de la banda ancha de internet, la movilización de los servicios públicos y privados mediante internet, para lo cual, también se requiere de la introducción de internet a todo el territorio nacional y la instalación de más de 80 mil radio-bases para hacer funcionales a todos los dispositivos móviles de la etapa actual.

5. Esta misma exigencia se crea para la empresa privada, que requiere de la modernización de los equipos productivos y la adopción de las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones, así como del método

de producción basado en el toyotismo, propio de la fase actual. Estos requerimientos estructurales de la nueva etapa, sólo pueden ser satisfechos con un Estado financieramente fuerte, para cual se necesita que los grandes empresarios contribuyan a los ingresos públicos, para poder cumplir con estas exigencias estructurales.

6. En este capítulo primero, también se explicó que la hegemonía de poder del Estado keynesiano en México y en otras naciones de América Latina se conformó a partir de la alianza inter-capitalista de los sectores de la burguesía agro-minera exportadora y el pacto político que establecieron con los sectores dominados a quienes incorporaron en sus proyectos de desarrollo de industrialización sustitutiva de importaciones mediante la educación pública, la seguridad social, etc. Esta hegemonía se reorientó en los años ochenta con la crisis estructural del fordismo-keynesiano que fue sustituido por el Estado neoliberal con la incorporación de la burguesía monopólica industrial que emergió en los años sesenta, así como de la burguesía transnacional, las instituciones financieras internacionales que promueven el neoliberalismo y el capital financiero internacional. Es preciso señalar que esta forma de Estado no es histórica, porque no corresponde a la forma de Estado que requiere la etapa actual, sino que se trata de una forma racionalizada del Estado fordista-keynesiano dada la correlación de fuerzas políticas que prevaleció en la economía mundial y en México en los años setenta y ochenta, que posibilitaron la reorientación neoliberal del Estado, que abandonó su función de intervención y promueve la hegemonía de la empresa monopólica y

oligopólica y la transformación de la propiedad pública y social en propiedad privada capitalista, al tiempo que pone a disposición de estos sectores empresariales a todas las instituciones del Estado.

7. La etapa se caracteriza por el predominio del trabajo altamente calificado, que se ha convertido en el factor fundamental en la producción de bienes y servicios intensivos en conocimiento y del crecimiento de los países, en cambio, la fase fordista keynesiana se caracterizó por la expansión de la producción hegemónica por la gran industria pesada, que permitió el surgimiento de cientos de miles de nuevas empresas subsidiarias y complementarias a las grandes empresas monopólicas que se convirtieron en el eje de la acumulación industrial, donde el Estado desarrolló la infraestructura en comunicaciones y transportes, como la creación de carreteras, puentes, puertos, aeropuertos, caminos vecinales y de terracería, etc, que permitieron la movilidad y el desplazamiento de mercancías y personas, que fue una condición fundamental para el desarrollo del mercado interior y de la industrialización.

8. En el capítulo segundo se explicó el surgimiento de la orientación neoliberal en México a partir del grupo promotor que se formó en las oficinas del Banco de México desde los años sesenta del siglo pasado y su papel en la promoción de esa orientación en el marco de la crisis de la economía mexicana de los años setenta y ochenta del siglo XX, así como de las condiciones económicas

internacionales que les fueron favorables para imponer su proyecto en alianza con las instituciones financieras internacionales promotoras del neoliberalismo a nivel internacional.

9. La crisis coyuntural que alumbro la fase neoliberal, configuró la nueva modalidad de acumulación de capital, la importancia que adquirió la esfera financiera dio lugar a un proceso de concentración de capital, promoviendo los monopolios, así como la redistribución de los capitales ya acumulados, principalmente aquellos que pertenecían o cumplían una función social o estatal, mediante la eliminación de las instituciones creadas en el Estado del Bienestar, se promovió la institucionalización del libre mercado, con la redefinición del papel del Estado, el tránsito de una economía regulada, con un mercado interno fortalecido y protegido a una economía abierta que favorecía el mercado externo, se redujo la competitividad de las exportaciones trascendiendo a una economía altamente dependiente del ingreso petrolero y sujeta a su “vulnerabilidad”.

10. Con el objeto de crear las condiciones necesarias para la reproducción del esquema neoliberal, el Estado desarrolla reformas de carácter estructural, este ánimo reformista se ha mantenido hasta la actualidad, desde el periodo 1977-1999 con las denominadas reformas de primer orden, se observó la reducción de la importancia del Estado, modificando el accionar público en las principales variables de crecimiento económico, privilegiando el saneamiento de las finanzas públicas mediante la liberalización financiera doméstica con la

flexibilización de la fijación de las tasas de interés y del comercio con la eliminación de aranceles, así como la apertura de la cuenta de capitales, que implicó la apertura de los mercados financieros a la inversión en cartera, la privatización de empresas públicas con la venta de éstas al sector privado o bien su extinción, la desregulación y con ello el cambio en las relaciones interiores y exteriores, tanto en el ámbito económico como en el ámbito político del país y los inicios de una reforma tributaria que buscaba el incremento de los ingresos públicos y confinaba el gasto a una política restrictiva.

11. En el contexto de dichas reformas se da el proceso de concesión del Sistema Ferroviario Mexicano, esta privatización fue un proceso por demás lento y costoso que inició en el año 1995, llegando a su conclusión con la liquidación de la empresa pública FERRONALES (Ferrocarriles Nacionales) en 2011, esta privatización no fue acompañada de un marco regulatorio que garantizara los resultados que se buscaban al llevarla a cabo, transfiriendo así el monopolio público de este bien estratégico a un oligopolio privado, con la fundamentación en la escasez de recursos públicos para realizar la modernización de los ferrocarriles mexicanos, otorgando (de acuerdo a la concepción del Estado) una oportunidad para que los particulares participaran en el desarrollo del país.

12. El siguiente grupo de Reformas Estructurales, se encuadra en el panorama económico y político de alternancia en el grupo de poder a cargo de la Presidencia de la República, y el regreso del partido históricamente dominante en el país, enmarcado por una crisis estructural e histórica de la economía mundial, registrada en la zona del euro en 2011 y vigente, estas reformas se enfocaron (desde la percepción gubernamental) en dar viabilidad a la economía y se traducirían en mejoras en las condiciones de vida de la población y oportunidades de inversión para los capitalistas nacionales y extranjeros.

13. La Reforma en materia Laboral se enfocó en la subcontratación y eliminación de garantías que implicaron la flexibilización de las condiciones de trabajo, disminuyendo de esta manera los costos laborales, propiciando la recuperación o bien estabilización de los niveles de ganancia para los particulares; en cuanto a la Reforma Educativa, se dirige a la evaluación docente, con la creación del Instituto Nacional de Evaluación pasando por un lado de los contenidos académicos impartidos, lo que contrasta con una reducción en la inversión que se lleva a cabo en investigación y educación, dándole el carácter de laboral a dicha reforma, ya que se enfoca en las relaciones laborales del magisterio, asumiendo el control de las garantías que se otorgan a dicho gremio; en cuanto a la Reforma Financiera ésta se enfocó en flexibilizar el marco legal que rige a la banca de desarrollo para promover la profundización del sistema financiero en la economía y fortalecer las

instituciones de banca múltiple, con lo que no promueve ninguna acción que permita al sistema bancario y en particular a la banca de desarrollo, apoyar realmente a las actividades productivas; la Reforma de las telecomunicaciones y de competencia económica prohíbe la censura de ideas por el Estado a los medios de comunicación, redefine el espacio radioeléctrico como un bien de interés general e incluye la licitación pública de al menos dos cadenas de televisión en cobertura nacional y la revisión de todos los títulos de concesión, plantea reducir el grado de concentración que han logrado los monopolios y oligopolios en materia de radio, televisión y telefonía, sin embargo, esta reforma pretende en principio que el Estado mexicano retome el control de las telecomunicaciones al redefinirlas como servicios públicos junto con la radiodifusión ya que dicha reforma no toca a los monopolios, pues tiende a fomentarlos y extenderlos, poniendo a su disposición el Presupuesto de Egresos de la Federación; la Reforma Energética fomentó la inversión privada nacional y extranjera en la exploración y producción de petróleo, gas y electricidad, que permitirá a los particulares compartir con el Estado la renta petrolera y la renta energética, con lo que se busca efficientizar y modernizar el sector energético nacional, lo cual aparece ante la sociedad como un ejemplo de cesión de activos nacionales.

14. En el capítulo tercero se desarrolla el papel del Estado mexicano en la creación de infraestructura de transportes y comunicaciones, enfatizando la aportación del ferrocarril en la consolidación del capitalismo nacional,

mediante su participación en el proceso de industrialización, con la expansión en los flujos de materias primas y manufacturas, así como la unificación del mercado nacional, mediante una breve revisión histórica, que da pie a la caracterización del sistema ferroviario nacional, destacando que pese al importante cometido de la infraestructura ferroviaria mexicana, su expansión se encuentra estancada, ya que la mayor inversión en este rubro se efectuó en 1910. Actualmente la carga ferroviaria es atraída al autotransporte, incumpliendo el propósito operativo buscado en la privatización, maximizar la oportunidad para los flujos fronterizos y domésticos; dividiendo el Sistema Ferroviario Nacional en tres grandes zonas (la del Noreste, la del Pacífico Norte y la del Sureste), más una compañía terminal que sirve al área metropolitana del Distrito Federal (Terminal Valle de México).

15. Los requerimientos y tendencias de orden internacional para el ferrocarril, no compaginan con el enfoque de infraestructura y políticas públicas determinadas para garantizar que el ferrocarril forme parte de un polo dinamizador de la economía, ya que se encuentra por debajo de la línea trazada internacionalmente en materia de intermodalismo e integración en cadenas de suministro, así como la política de fomento e inversión en desarrollo de centros logísticos y de carga, así como en el tránsito de carga de la carreteras, a la vía férrea, lo que representa un riesgo operativo, porque el capital ferroviario debe emplearse a plena capacidad, la interconexión con los distintos modos de transporte es deficiente, no sólo por la infraestructura

ferroviaria limitada, sino también por la falta de infraestructura de interconexión entre los demás modos de transporte. Aunado a las condiciones pobres de infraestructura y equipo, la concesión del Sistema Ferroviario Mexicano se ha caracterizado por una reglamentación deficiente que confina al Estado al papel de supervisor y una alta inversión pública destinada a garantizar el mantenimiento y expansión de la infraestructura, proceso que trasciende la reglamentación impuesta por el Estado y que además se caracteriza por proyectos aplazados indefinidamente o inconclusos.

16. Para insertarse en estas tendencias de desarrollo y mejorar la operatividad del Sistema Ferroviario en México, el Estado ha promovido una serie de políticas orientadas a potenciar el multimodalismo, es decir, el transporte de mercancías mediante dos o más modos de transporte, que se incluyen en un solo conocimiento de embarque, expedido por un operador multimodal, que asume la responsabilidad principal y no en calidad de agente de toda la operación, lo cual implica un aseguramiento jurídico de la carga y no así una solución operativa, dado que el intermodalismo promueve la generación de cadenas de suministro internacionales, y continentales; otra de las tendencias es la creación de hubs que emplean no solo el multimodalismo sino el intermodalismo para el traslado de la mercancía, eliminando el esquema point to point basado en conexiones directas y secuenciales entre los puertos de una ruta marítima. Sin embargo, la integración de México a dichos esquemas resulta pobre, debido a la operación en los puertos, que carecen de

infraestructura apropiada para facilitar la transferencia de mercancía por ferrocarril y carreteras. El transporte de pasajeros presenta un desarrollo mínimo, desaprovechando así, el amplio potencial para el traslado de flujos de personas, esto contrasta con el crecimiento acelerado, desordenado y mal planificado de las ciudades en gran parte de la República Mexicana, donde incluso existen ciudades con riesgo de colapso en lo que a movilidad de personas y bienes se refiere.

17. Dado que la infraestructura ferroviaria no ha crecido desde su privatización, mientras que la carga transportada sí lo ha hecho, es posible que en los próximos años se genere saturación del servicio en diversos puntos (tal es el caso de la infraestructura con la que actualmente se cuenta para el comercio fronterizo entre Estados Unidos y México), lo que podría desacelerar o detener el crecimiento de la carga transportada, es necesario impulsar un cambio estructural integral que modernice la infraestructura y operación ferroviaria, con lo cual se incrementaría sustancialmente su participación en el transporte terrestre, volviéndolo eje esencial para la operación multimodal y potenciador de la movilidad urbana de pasajeros, promoviendo una integración generadora de un crecimiento exponencial del mercado interno y como consecuencia, un fortalecimiento del mercado exterior.

18. En el capítulo cuarto se aborda el ciclo de inversiones en infraestructura ferroviaria, que se refiere al proceso de programación-presupuestación de los

Proyectos de Infraestructura Ferroviaria en la administración pública, el cual se encuentra supeditado a una serie de relaciones interinstitucionales, dicho proceso enmarca las decisiones que deben tomarse en cuenta para la puesta en marcha de un Programa o Proyecto de Inversión Pública. Este proceso supone una correcta planeación, sin embargo, en el caso de México, la mayoría de los proyectos de inversión en materia ferroviaria han sido abordados como un problema, es decir, buscan solventar una emergencia o bien se ponen en plan de acción después de algún suceso emergente; existe una falta de continuidad en la aplicación de políticas públicas, los grandes proyectos, los que implican la creación de infraestructura nueva se encuentran supeditados a los periodos de gobierno y se ven directamente afectados por la falta de articulación de la política fiscal y la inversión pública, especialmente en cuanto a la movilización de recursos públicos para afrontar las crisis, esto ha llevado a que la asignación de recursos sea poco eficiente o bien, se desfase la construcción o puesta en marcha del proyecto planteado, generando costos mayores en la implementación de dicha solución.

19. Una variable que no puede ser medida, pero que juega un papel muy importante a lo largo de las etapas del ciclo de inversiones es la negociación política, este aspecto juega un papel fundamental en la toma de decisiones y pese a que puede permear cada paso en la implementación del proyecto, desde la planeación hasta la evaluación ex post, la mayor parte del tiempo no se encuentra fundamentada en criterios técnicos o económicos y se encuentra

íntimamente ligado con la ideología política de cada gobierno, su sistema económico y cultural; los principales problemas en la implementación de proyectos de Infraestructura Ferroviaria se asocian a la formulación, seguimiento y evaluación de las estrategias nacionales de desarrollo, y a la falta de vinculación de los proyectos con las tendencias de desarrollo de los mercados mundiales.

20. Se requiere un replanteamiento en el proceso de planificación estratégica, pues la nueva planeación debe articular los objetivos institucionales con las metas sectoriales y nacionales, además de facilitar los planes operativos y la programación presupuestaria, así como las metas y líneas de acción de corto plazo, las cuales deben alinearse a las definiciones estratégicas. Dicha alineación debe permitir la identificación de los requerimientos financieros y operativos que permitan materializar el presupuesto, logrando así que el proceso de elección y puesta en marcha de un proyecto de Infraestructura Ferroviaria se encuentre alineado con el calendario presupuestario.

21. La implementación de dichos proyectos debe respaldarse en un análisis de los aspectos presupuestarios, financieros, u otros establecidos por la institucionalidad gubernamental, la base fiscal debe ofrecer la posibilidad de dotar al Estado de una mayor capacidad para redistribuir recursos y desempeñar un papel más activo en la promoción de la igualdad y la convergencia productiva, el uso de la evaluación como retroalimentación para la toma de decisiones y el establecimiento de cursos de acción (estrategias),

revisión del desempeño de los resultados finales y revisión del desempeño actual y el comprometido para el año siguiente, así como la continuidad en el monitoreo de los programas y proyectos de inversión, para asegurar la calidad del gasto y establecer un control y evaluación del gasto público en los términos que hoy en día están establecidos en los tres niveles de gobierno.

Bibliografía

1. Altvater, Elmar (S/F), Observaciones sobre algunos problemas planteados por el intervencionismo estatal, en *Marxismo y Estado*, Facultad de Economía, UNAM, México (artículo basado en un trabajo surgido de seminarios en el Otto Suhr Institut).
2. Armijo, Marianela, (2011); *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. CEPAL Chile.
3. Ayala Espino, (2003) *Estado y Desarrollo, la formación de la economía mixta mexicana en el S.XX*, Edit. Facultad de Economía UNAM, México.
4. Basave, Agustín, (1996) *Los grupos de capital financiero en México, 1974-1995*, Edit. El caballito-IIEc, México.
5. Boltvinik, (1995) Julio y Hernández Laos Enrique en “*Desarrollo y crisis de la economía mexicana*”, Edit. FCE. México 1995.
6. Cazadero, Manuel (1995), “*Las revoluciones industriales*”, FCE, México.
7. Chávez Ramírez, Paulina Irma (1996), *Las cartas de intención y las políticas de estabilización y ajuste estructural de México: 1982-1994*, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas y Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México.
8. Clavijo Fernando, Valdivieso Susana (2000), *Reformas Estructurales y Política Macroeconómica: El caso de México 1982-1999*; Serie Reformas Económicas, CEPAL.
9. Clemente, Jorge (2013); *Situación actual de los metros y ferrocarriles en América Latina*, FAL-CEPAL Boletín 326, Unidad de Servicios de Infraestructura, CEPAL, Chile.
10. Cortez, Claude (1995), “*La revolución de los ferrocarriles y el transporte intermodal en América del Norte*”, en Documento Técnico, núm. 16, Sanfandilla, Querétaro: Instituto Mexicano del Transporte, SCT.
11. Dabat, Alejandro (1984), *El capitalismo de Estado, la inflación y la crisis mundial*, Cuadernos de la CIES, Serie Investigación, Facultad de Economía, UNAM, México.

- 12.---- (2001), "Globalización, Capitalismo Informático Global y Nueva Configuración Espacial del Mundo" en <http://es.scribd.com/doc/13432646/1-DABATGlobalizacion-Capitalismo-Informatico-Global-y-Nueva-Config>.
- 13.---- (2010), Estado, desarrollo y crisis del neoliberalismo, en Dabat, Alejandro (Coordinador), Estado y Desarrollo, IIEC-UNAM, México.
- 14.De buen, O; Rico, A. (1992) El transporte terrestre y la centralización; Publicación técnica No. 1, Instituto Mexicano del Transporte, Sanfandila, México.
- 15.Díaz Soto y Gama, Antonio (2002), Historia del agrarismo en México, Editorial Era, México.
- 16.Engels, Federico (1884/2005), El origen de la familia, la propiedad privada y el estado, Ediciones Quinto Sol, México.
- 17.Fuentes Delgado, (1960); Economía del transporte ferroviario, México, D.F., Edit. Logos
- 18.Gradilla, L. Angélica. (2012) Transporte de carga en México: transición hacia un sistema sustentable. Publicación técnica No. 383, Instituto Mexicano del Transporte, Sanfandila, México.
- 19.Gramsci, Antonio (1932/1999), Cuadernos de la Cárcel, edición crítica del Instituto Gramsci a cargo de Valentino Garratana, coedición de Ediciones Era y de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, tomo 1.
- 20.Hernández, Salvador; Arroyo, José; Torres, Guillermo;(2009) Evolución reciente de algunos indicadores operativos y de eficiencia del ferrocarril mexicano. Publicación técnica No. 331, IMT México.
- 21.IMT, (1993) Nuevas tecnologías de transporte: Algunas perspectivas e implicaciones para México. Publicación técnica No. 47, Instituto Mexicano del Transporte, Sanfandila, México.
- 22.Leal, Paulo (2011) "El camino hacia la conformación del nuevo Estado del siglo XXI en el contexto del desorden financiero", en Revista electrónica Red Latinoamericana de Investigación, Educación y Extensión en Políticas Públicas (Redpol) No. 4, <http://redpol.org/>
- 23.Lemus Maciel, Beatriz y Manuel Coello Castillo (2015), La acumulación cognitiva en el capitalismo contemporáneo, en revista electrónica

Heterodoxus número 2, Facultad de Economía, UNAM, dirección electrónica: http://issuu.com/revistaheterodoxus/docs/heterodoxus_a1n2

24. Lenin, Vladimir (1917/1960), El Estado y la Revolución, Editorial Progreso, Obras Escogidas, tomo 2, Moscú.
25. López, Heriberto, (2007) Ferrocarriles Mexicanos: del monopolio de Estado al Oligopolio Privado y extranjero en, La reforma del Estado en blanco y negro, Centro de producción editorial, México.
26. López, Pedro, (1981) Contribución a la crítica de las relaciones políticas en México, Cuadernos Políticos, número 29, México, D. F., editorial Era, julio-septiembre.
27. López Castro, M. A.; Hernández, S. y Torres G. (2004) Publicación Técnica No.261: Evaluación económica de las actuales condiciones de competencia y complementariedad entre el ferrocarril y el autotransporte; IMT-SCT, Querétaro, Qro.
28. Marx, Carlos (1844), Feuerbach. Oposición entre las concepciones materialista e idealista, en Obras Escogidas de Marx y Engels, tomo 1, Editorial Progreso, Moscú.
29. Martner Peyrelongue, (2010). C. D. Puertos, espacio y globalización: el desarrollo de hubs en México. Convergencia, Vol. 17, Núm. 52, enero-abril, pp. 319-360. Universidad Autónoma del Estado de México. México
30. Matar, Jorge; Daniel, Perroti (2014), Planeación, Prospectiva y gestión pública: Reflexiones para la agenda de desarrollo; CEPAL, Chile.
31. Medina, Ramírez. (2013); Revista Comercio Exterior, Vol. 63, Núm. 4, Julio y Agosto de 2013
32. Mendoza, Alberto; Gil, Claudia y Trejo, Manuel. (2000) Un análisis multiproducto a través de redes del transporte terrestre de carga entre México y Estados Unidos; Publicación técnica No. 137, Instituto Mexicano del Transporte, Sanfandila, México.
33. Ordóñez, Sergio (1996), Cambio histórico mundial contemporáneo y pensamiento social. Transformación del capitalismo: la revancha de

Gramsci, en revista Iztapalapa, Vol.3, No. 40, julio-diciembre, UAM - Iztapalapa, México.

- 34.--- (2004), La nueva división interindustrial del trabajo y las empresas electrónicas en México, en Dabat, Rivera Rios y Wilkie (Coordinadores), Globalización y cambio tecnológico. México en el nuevo ciclo industrial mundial, UNAM/UCLA, México.
- 35.---- y Rafael Bouchain (2011), Capitalismo del conocimiento e industria de servicios de telecomunicaciones en México, UNAM-IIEC, México.
- 35.---- y Paty Montiel (2010), La Revolución mexicana. Una lectura desde Gramsci, en Cuadrivio. Hic Et Vbiqve, N° 2, Noviembre 2010 .<http://cuadrivio.net/?p=1941>
- 36.---- (2012), Determinantes de la acción del Estado en la reproducción y el desarrollo económico en la actualidad: una visión desde los países en desarrollo (versión preliminar), Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México.
- 37.Ortegón, Edgar, Juan Francisco Pacheco y Horacio Roura; CEPAL, (2005); Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública; Chile.
38. Pokrovski, V.S (1966); Historia de las ideas políticas, Edit. Grijalbo, México D.F. 1966.
- 39.Pontantiero, Juan Carlos (2002), "Gramsci y el análisis de coyuntura", en revista Paradigmas y Utopías, ediciones del Partido del Trabajo, México.
40. Poulantzas, Nicos (1982), Estado, Poder y Socialismo, Siglo XXI Editores, México.
- 41.Rivera Ríos, Miguel Ángel (1986), Crisis y Reorganización del Capitalismo. 1960/1985, Ediciones Era, México.
- 42.---- (1992), El nuevo capitalismo mexicano, editorial Era, México.
- 43.---- (2004), "Reinserción internacional. Aprendizaje y coordinación en México", en Dabat, Alejandro, et.al (Coordinadores), Globalización y cambio tecnológico. México en el nuevo ciclo industrial mundial, Universidad de Guadalajara/ UNAM /UCLA Program on Mexico/ PORFMEX/ Juan Pablos Editor, México.

- 44.---- (2005), Capitalismo informático, cambio tecnológico y desarrollo nacional, editorial Universidad de Guadalajara, UNAM, UCLA Program on México, Profmex/, Casa Juan Pablos Editor, México.
- 45.Sánchez Ruiz, Enrique (1991), Apuntes sobre una metodología histórico-estructural, en revista comunicación y sociedad, núm. 10-11, septiembre-abril.
- 46.Sour, Laura (2007); Presupuestar en América Latina y el Caribe: el caso de México. CEPAL, Chile.
- 47.Tello, Carlos, (2007) Estado y desarrollo económico: México 1920-2006, Edit. Facultad de Economía UNAM, México.
- 48.Trejo Reyes, Saúl (1973), Industrialización y empleo en México, FCE, México.
- 49.Valencia Zea, Arturo (1982), Origen, Desarrollo y Crítica de la Propiedad Privada, editorial Temis, Bogotá, Colombia.
50. Vargas Mendoza, José (2013), El endeudamiento de PEMEX y su rol en las transformaciones mundiales, en revista El Cotidiano No. 177, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, México.
- 51.---- (2013), Crisis actual y Ciclo financiero especulativo en la economía mundial y mexicana, en revista internacional Mundo Siglo XXI, número 31, volumen IX, revista del CIECAS, Instituto Politécnico Nacional, septiembre-diciembre, México. Dirección electrónica: <http://www.mundosigloxxi.ciecas.ipn.mx/pdf/v09/31/06.pdf>
- 52.---- (2014), Las reformas del gobierno de Peña Nieto y la dimensión de las exigencias de la economía mexicana, en revista electrónica Antípodas número 1, Área de Investigación y Análisis Económico, Facultad de Economía, UNAM, México. Dirección electrónica: <http://www.economia.unam.mx/academia/inae/antipoda/index.html>
- 53.Villegas, Noelia; Emilio, Abarca; Saucedo, M. Guadalupe y Mendoza, Alberto. (2013) Estimación de la carga en corredores carreteros que pudiera ser atraída por el ferrocarril; Publicación técnica No. 391, Instituto Mexicano del Transporte, Sanfandila, México.

54. Wirth, Margaret (1979), Contribución a la crítica de la teoría del capitalismo monopolista de Estado, Facultad de Economía, UNAM, México. Versión electrónica. También en Revista Críticas de la Economía Política número 12-13, julio-diciembre de 1979, Ediciones el Caballito, México, pp. 193-233.
55. Yafee, David y Paul Bullock (1978), "La inflación y la crisis de la posguerra, en revista Críticas de la Economía Política número 7, edición latinoamericana, abril/junio, México.

Documentos electrónicos:

1. Auditoría Especial: 11-1-06HKA-06-0155, GB-092; Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, Proceso de Liquidación de Ferrocarriles Nacionales de México; Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011 (Documento Público).
2. Anuario Estadístico de la DGTFM, SCT 2013. Página web http://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGTFM/Anuarios_DGTFM/Anuarios_pdf/Anuario_2011.pdf (Documento Público).
3. CEPAL (2012), Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe. Informe del Observatorio Regional de Banda Ancha (ORBA), Santiago de Chile. Dirección electrónica: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/48449/P48449.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/socinfo/tpl/top-bottom.xslt>
4. Gobierno de la Republica-Secretaría de Comunicaciones y Transportes, (2014) Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Programa de Trabajo de Comunicaciones y Transportes 2014, México, D.F. http://www.sct.gob.mx/fileadmin/Imagenes_Portada/programa-trabajo-2014.pdf (Documento Público).
5. Gobierno de la Republica-Secretaría de Comunicaciones y Transportes, (2013b) Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2013-2018, México, D.F. http://www.sct.gob.mx/fileadmin/banners/Programa_Sectorial_de_Comunicaciones_y_Transportes.pdf (Documento Público).
6. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (2013) <http://pnd.gob.mx/> (Documento Público).

7. Principales Estadísticas del Sector Comunicaciones y Transportes (2012), http://www.sct.gob.mx/fileadmin/_migrated/content_uploads/PrincipalesEstadisticas-2012_01.pdf (Documento Público).
8. Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018 (2014), Diario Oficial de la Federación Segunda Sección 29 de abril de 2014.
9. Centro de Estudios para la Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos (CEPEP), (2013); Guía general para la presentación de estudios de evaluación socioeconómica de programas y proyectos de inversión: análisis costo–beneficio Actualización 2013; México.
10. Centro de Estudios para la Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos (CEPEP), 2008a, “Metodología general para la evaluación de proyectos” [disponible en línea:] <http://www.cepep.gob.mx/materiales.html>
11. Centro de Estudios para la Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos (CEPEP), 2008b, “Guía general para la presentación de estudios de evaluación socioeconómica de programas y proyectos de inversión” [disponible en línea:] <http://www.cepep.gob.mx/materiales.html>
12. Diario Oficial de la Federación 31 de mayo (1995); Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, D.F. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm> (Documento Público).
13. Diario Oficial de la Federación 30 de mayo (2001); Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México, D.F. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm> (Documento Público).
14. IMT (1999), Instituto Mexicano del Transporte; Publicación Técnica No.120: Comparación de tres métodos de costeo de servicios de transporte de carga Ferroviario; Querétaro, Qro.
15. Secretaría de Comunicaciones y Transportes (2001), Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006, <http://www.sct.gob.mx/informacion-general/planeacion/documentos-del-sector-2001-2006/programas/programa-sectorial-2001-2006/>
16. Secretaría de Comunicaciones y Transportes (2012), Libro Blanco del Libramiento Ferroviario Manzanillo, Colima.

http://www.sct.gob.mx/fileadmin/_migrated/content_uploads/LB_Libramiento_Ferroviario_de_Manzanillo_Colima_01.pdf

17. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2007), Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007 [disponible en línea:] http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2007/documentos/g09/g0900t30.pdf
18. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos (2000), El presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000, [disponible en línea:] http://shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/1995_2000/pef19952000.pdf
19. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), 2013, “Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión”, DOF, 30 de diciembre de 2013.
20. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), 2007b, Informe de labores [disponible en línea:] http://www.shcp.gob.mx/rdc/informe_labores/informe_labores_2007.pdf
21. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), 2012b, “Metodología global de las etapas que componen el ciclo de inversiones” [disponible en línea:] <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PPI/Paginas/Metodologias.aspx>