



TLATEMOANI
Revista Académica de Investigación
Editada por Eumed.net
Año 13, no. 41 – Diciembre 2022.
España
ISSN: 1989-9300
revista.tlatemoani@uaslp.mx

**LA PRIVATIZACIÓN DE LOS FERROCARRILES EN MÉXICO, ASPECTOS
LEGALES DE UNA REFORMA ECONÓMICA**

**THE PRIVATIZATION OF THE RAILWAYS IN MEXICO, LEGAL ASPECTS OF
AN ECONOMIC REFORM**

AUTOR:
Dr. Carlos Ernesto Arcudia Hernández
carlos.arcudia@uaslp.mx
FEPZH-UASLP-México

RESUMEN

En el presente trabajo analizamos la privatización de los ferrocarriles en México desde una perspectiva legal, explicando dentro del amplio proceso de desincorporación de empresas estatales en México. Analizamos brevemente las tres premisas sobre las que descansó la implementación del modelo neoliberal, a saber: la desregulación económica, la apertura al exterior y la privatización de las empresas del Estado. Sobre este último aspecto profundizamos con un análisis de las tres fases en las que se desarrolló este proceso. Y haciendo una breve referencia a los cambios producidos en el sistema ferroviario durante cada una de ellas. Posteriormente, repasaremos las reformas constitucionales que hicieron

posible la privatización de los ferrocarriles. Estudiamos brevemente la historia de los Ferrocarriles Nacionales de México. Por último, analizamos el proceso de división y concesión del sistema ferroviario a empresas privadas.

PALABRAS CLAVE: privatización, servicio ferroviario, concesión, neoliberalismo, derecho económico.

ABSTRACT

In the present work we analyze the privatization of the railways in Mexico from a legal perspective, explaining within the broad process of disincorporation of state companies in Mexico. We briefly analyze the three premises on which the implementation of the neoliberal model rested, namely: economic deregulation, opening to the outside world and the privatization of state companies. We delve into this last aspect with an analysis of the three phases in which this process was developed. And making a brief reference to the changes produced in the railway system during each one of them. Later, we will review the constitutional reforms that made the privatization of the railways possible. We briefly study the history of the National Railways of Mexico. Finally, we analyze the process of division and concession of the railway system to private companies.

KEY WORDS: privatization, railway, concession, neoliberalism, economic law.

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo abordaremos los aspectos legales de la privatización de los ferrocarriles en México. Esta enajenación se inscribe dentro del amplio proceso de venta de las compañías públicas que se inició en nuestro país a partir de 1983.

La dilatada etapa histórica en la que los ferrocarriles estuvieron controlados por el Estado se midió por el desempeño de Ferrocarriles Nacionales de México (Ferroales). La empresa fue creada en 1907 -durante la dictadura del General Porfirio Díaz Mori (1876-1911) porque se unieron las principales líneas ferroviarias, que quedaron bajo el control estatal. A partir de 1910, esta compañía y las demás líneas privadas encararon adversidades por la Revolución Social Mexicana y por el

impacto económico de la Gran Guerra. El corolario fue que se acumularon diversos factores que contribuyeron a que Ferronales se alejara de los requerimientos de la economía. Aunado a lo anterior, la menguante inversión pública, las exageradas demandas sindicales y la corrupción en el manejo del transporte de carga ocasionaron la pérdida de importancia relativa del ferrocarril como medio de transporte. Los resultados están a la vista: se extinguió el servicio de pasajeros y el servicio de carga se desplomó (Guajardo, Salas y Velazquez, 2010).

El Estado intervencionista, de la mano del keynesianismo, jugó un papel fundamental para superar la Gran Depresión y, en el caso de los países periféricos para iniciar o acelerar su despegue. En ambos casos, el Estado intervenía directamente en la economía para promover la infraestructura o cubrir diversas actividades que no resultaban suficientemente atractivas a los inversionistas privados, pues entrañaban inversiones cuantiosas y riesgos muy altos (Salas, 2017).

Los resultados de la propiedad estatal sobre el sistema ferroviario fueron cuestionables. Tanto así, que a finales del siglo XX el proceso sería revertido de forma radical. El proceso de consolidación, reestructura financiera y laboral de Ferronales fue largo, en parte porque el plan original no proponía la privatización. La empresa fue saneada durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), absorbiendo una deuda por mil millones de dólares, integró en una sola empresa todo el sistema ferroviario y promovió el cambio en el artículo 28 constitucional para darle un estatus legal de actividad estratégico, esto es, de actividad reservada para el Estado (Salas, 2017).

Previo a la privatización, en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se hicieron reformas al sistema de en el sistema ferroviario. Se implementaron una serie de acciones que comprendían tarifas al comercio exterior no superiores a los que cobraban los ferrocarriles estadounidenses con los que se unirían, implementación de esquemas tarifarios especiales a nivel de costo marginal para los trenes que regresaban vacíos de los Estados Unidos, se estableció un precio alzado para la tarifa de arrastre y el servicio a terceros en trenes unitarios.

Todos estos cambios fueron el escenario previo para la reforma constitucional que propondría el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000). Mismas que hicieron posible la privatización de los ferrocarriles a partir del año de 1996 (Guajardo, et al, 2010, p 691).

EL MODELO NEOLIBERAL

A partir de diciembre de 1982, con el arribo la Presidencia de México de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) comienza el modelo neoliberal. Cabe señalar que ese año, un *annus horribilis* para la economía nacional se desató una severa crisis económica que tuvo dimensiones estructurales. De la Madrid tuvo que sortear problemas de coyuntura como la nacionalización bancaria -decretada por José López Portillo el 1º de septiembre-; y una crisis que puso en dificultades a la agricultura, provocó desarticulación industrial, un déficit fiscal, déficit en la balanza de pagos, una recesión peor que la de 1976, inflación a la alza, incrementos de precios de los servicios y productos que ofrecía el sector público, petrolización de la economía y un problema importante de deuda pública (Salazar, 2004).

El modelo neoliberal bascula en tres premisas básicas: la desregulación económica, la apertura de la economía al exterior y el replanteamiento del papel del Estado en la economía primando su función como regulador y no como productos. De ahí que se haya decidido acometer la privatización de las empresas paraestatales.

Pero este replanteamiento de la intervención estatal en la economía no es muy distinto al intervencionismo estatal durante la industrialización sustitutiva de importaciones. En muchos casos, la intervención del Estado se ha mantenido, cuando no fortalecido. Las tres premisas en las que se basa el modelo neoliberal, requieren de una fuerte intervención del Estado. Nosotros abordaremos los cambios constitucionales y legales, que desde el propio Estado fueron promovidos, para privatizar el sistema ferroviario nacional.

La desregulación económica es un proceso de dos fases. En una primera, se eliminan normas que dificultan o entorpecen el acceso al mercado. En una segunda

fase se procura mejorar la normativa existente con criterios de racionalidad y eficiencia económicas (Witker, 2016).

La teleología de la desregulación es la eliminación de las barreras a la competencia económica a efecto de que los actores privados puedan competir exitosamente en actividades económicas en las que pueden concurrir al mercado junto con las empresas estatales, sobre todo en el caso de los servicios públicos. En este sentido, la desregulación puede consistir en que el propio Estado deje de prestar el servicio de forma directa y se concesione. (Witker, 2016). Con la desregulación se pretende incentivar la libre competencia con objeto de maximizar la eficiencia económica. Así las cosas, según este postulado, la competencia en el mercado de bienes y servicios puede llevar a poner de manifiesto que los una empresa o conjunto de empresas produzca a niveles de ineficiencia reales y quiebre; pero la competencia en el mercado puede incentivar la restauración los niveles de eficiencia en la producción de bienes y la prestación de servicios.

En lo tocante a la apertura de la economía al exterior, el gobierno de De la Madrid desmanteló de manera expedita el esquema de protección a la economía: en 1983 comenzó la eliminación paulatina dl requisito de permiso previo -de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial- para poder importar determinados artículos; también hubo una baja en los tipos arancelarios a partir de 1985. En tan solo tres años, el gobierno desmanteló buena parte del sistema proteccionista que mantenía cerrada la economía con el objeto de promover la industrialización sustitutiva de importaciones. El último paso hacia el afianzamiento de la apertura económica fue el ingreso de nuestro país al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), con lo que el anclaje institucional de la liberalización económica hacia el exterior fue irreversible. (Cárdenas, 2010).

El siguiente paso, hacia la apertura económica, se dio en la administración de Salinas de Gortari con la celebración del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) con Canadá y los Estados Unidos. Este instrumento buscaba crear una zona de libre comercio en la parte norte de nuestro continente. Después de cinco años de negociaciones, el TLCAN entró en vigor el 1 de enero de

1994. En este tratado se incorporaron la liberalización del comercio de servicios, se dio plena libertad a la entrada de capitales extranjeros en México y se establecieron estándares altos de propiedad intelectual (López y Zabludovsky, 2010).

Las áreas medulares del TLCAN fueron tres: libre competencia a los mercados de las tres naciones, porque se pactó una reducción progresiva de las tarifas a la importación hasta llegar a cero en un lapso de quince años; establecimiento de regulaciones comerciales con objeto de fomentar el incremento del volumen del comercio en la región y dar un trato especial a productos que en alguno de los países se considerara sensible. Existen capítulos específicos en el TLCAN dedicados a servicios como telecomunicaciones, banca y finanzas, transporte terrestre de mercancías y prestación de servicios profesionales. También hay capítulos que regulan la inversión extranjera bajo el principio de trato nacional o nación más favorecida. El TLCAN es el primer tratado comercial en incluir aspectos de propiedad intelectual. Por último, hemos de resaltar la resolución de controversias mediante el establecimiento de paneles binacionales (Cárdenas, 2010).

La última de las premisas sobre las que bascula el modelo neoliberal es el objetivo de estudio del presente trabajo, a saber: la privatización de las empresas del Estado. Éste fue un proceso de alcance mundial, la crisis de los años setenta - provocadas por el agotamiento del modelo keynesiano de posguerra- puso en evidencia la limitación de la intervención directa del Estado. El carácter anticíclico del gasto público alcanzó su límite, y ocasionó que los déficits públicos se desbordaran. En medio de un proceso llamado estanflación (estancamiento con inflación) [Guillén, 1996].

La eficiencia es el argumento técnico que esgrimió el gobierno para privatizar. A la vista de los resultados del proceso en nuestro país, es un argumento que se puede discutir. Aunque el neoliberalismo postula que únicamente el mercado puede procesar la información distribuida de forma desigual en la sociedad. El neoliberalismo achaca la ineficiencia de las empresas estatales a que no se guían por un sistema de precios. Aunque también, los estudios os del neoliberalismo

esgrimen un argumento moral. Porque el Estado y las empresas de su propiedad, asignan los recursos de un modo autoritario y vertical; del otro lado el mercado permite que los individuos decidan en libertad. Aunque estos argumentos son bastante débiles, parten de creencias generales que son imposibles de demostrar. (Escalante, 2015).

Además, si bien el modelo neoliberal prima la eficiencia del sector privado, sobre la ineficiencia del sector público, no hay que perder de vista que los servicios públicos esenciales como salud, educación, policía, transporte; existen para la satisfacción de necesidades sociales. Ordinariamente, se sufragan con recursos provenientes de las contribuciones, aunque no tienen que ser obligatoriamente gratuitos. Hay diferentes razones para determinar que una actividad se mantenga en el dominio público. Ahora bien, la doctrina neoliberal sostiene la privatización a toda costa (Escalante, 2015).

LAS FASES DEL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO

Al iniciar el sexenio de Miguel de la Madrid, el Estado Mexicano era propietario 1150 empresas. Estas compañías comprendían varias ramas de la actividad económica: petróleo y sus derivados; petroquímica básica y secundaria; generación, distribución y transmisión de electricidad; minería de metales y no metales; aeropuertos y transportación aérea; industria automotriz de camiones y automóviles; bienes de consumo duradero; hoteles y restaurantes; banca múltiple; entre otras actividades (Guillén, 1996).

La privatización de las empresas estatales en México se dio en tres fases - que coinciden con los sexenios de Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León-. La primera fase, que abarca de 1982 a 1988, se privatizan empresas que tenían una rentabilidad dudosa y que comprendían sectores ni prioritarios, ni estratégicos de la economía (según la clasificación constitucional que más adelante expondremos). La segunda fase, abarca de los años 1988 a 1994, en esta etapa se desincorporan sectores importantes de la economía: la telefónica, las minas, la siderúrgicas, los medios de

comunicación de propiedad estatal, las líneas aéreas, la banca múltiple. En la última fase, de 1994 al 2000, se realizan reformas a la constitución para poder privatizar las comunicaciones: ferrocarriles, puertos, aeropuertos y los satélites (Sacristán, 2006).

Durante la primera fase, en el año de 1986. se promulgó la -aún vigente- Ley Federal de Entidades Paraestatales, en ella se clasifican a las empresas propiedad del Estado y a las empresas de participación estatal mayoritaria en estratégicos, prioritarios y no prioritarios. En consecuencia, se sectorizó y clasificó a la administración pública paraestatal conforme a esos criterios. El primer efecto, fue que las empresas en las que el Estado tenía una participación minoritaria fuesen desincorporadas. El segundo efecto, fue que las empresas de no prioritarias fuesen puestas en venta (Sacristán, 2006).

Durante esta primera fase, si bien -como veremos- los ferrocarriles se consideraron área estratégica, y por ende no sujeta a desincorporación como las otras ramas de la economía, el gobierno de Miguel de la Madrid consolidó y reestructuró financieramente los ferrocarriles. Integró en la empresa Ferronales las diversas empresas ferrocarrileras propiedad del Estado. En 1987 el Gobierno Federal absorbió mil millones de dólares en deuda de los ferrocarriles (Salas, 2017).

La segunda fase, en la administración de Carlos Salinas de Gortari, se continúa con el proceso de privatización desincorporando empresas de modo más generalizado, el único límite sería los sectores que la Constitución consideraba estratégicos. A diferencia de la primera fase, en esta se vendieron empresas que tenían una fuerte presencia en el mercado y que eran viables económicamente. Durante el salinismo, los objetivos del programa de desincorporación de empresas estatales no solamente buscaban la eficiencia económica; sino que buscaron que el Estado se hiciera de ingresos por la venta de sus empresas (en el 4o informe de gobierno Salinas presumió que el ingreso por la venta de los bancos fue de 2.5 veces su valor contable) y también disminuir la participación directa del Estado en la actividad económica (en 1983 la participación del sector público en el PIB era del 25%, mientras que en 1989 había descendido a 16%). Con objeto de hacer más

atractivas las empresas algunas se fusionaron y otras tantas se libraron de pasivos. Por último, entre las desincorporaciones hubo empresas de alto valor estratégico y con gran impacto en la conducción de la política económica como el caso de la venta de Teléfonos de México y las 18 instituciones de banca múltiple propiedad del Estado (Clavijo y Valdivieso, 2000).

Durante esta segunda fase del proceso de privatizaciones, si bien Ferronales continuaron siendo una empresa paraestatal, se privatizaron algunos de sus servicios. En concreto la construcción de un ferropuerto en la región de la Laguna (Coahuila-Durango) y la operación de la terminal de contenedores de Pantaco en el Valle de México (Salinas, 1992). En materia tarifaria, el gobierno salinista puso límite a las tarifas que cobraba Ferronales para el comercio de mercancías al exterior, de suerte que no excedieran las que cobraban las compañías ferroviarias norteamericanas con las que habrían de conectarse. También Ferronales aplicó tarifas de promoción -casi al costo marginal para los convoyes ferroviarios que regresaran vacíos de los Estados Unidos, se definió un precio alzado para los trenes unitarios privados y tarifas de arrastre (Guajardo, et al, 2010). Otro de los servicios que se privatizó fue la construcción de los carros de ferrocarril. El gobierno desincorporó la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril (Concarril). La venta fue realizada a la empresa canadiense Bombardier. Concarril se dedicaba a la fabricación de vagones para Ferronales y para el Sistema de Transporte Colectivo Metro (Escamilla, 2015).

Por último, tercera fase, durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León -en la cual nos enfocaremos porque fue en la que se privatizaron los ferrocarriles-, el programa de privatizaciones había avanzado fuertemente quedaban un número reducido de empresas y sectores económicos en los que el Estado intervenía de manera directa. Aunque la energía y las comunicaciones seguían en poder del Estado. La dinámica de las privatizaciones cambió. La idea era que los particulares se incorporaran a prestar servicios públicos por la vía de la concesión de activos públicos. En concreto se impulsaron reformas constitucionales y legales para permitir la participación privada en ferrocarriles, puertos, aeropuertos,

espectro radioeléctrico y comunicación satelital. También se avanzó en la apertura del gas y de la generación de energía eléctrica. Pero sin quitar el carácter público a tales actividades, aunque los particulares intervendrían de manera directa (Clavijo y Valdivieso, 2000).

REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN PARA PRIVATIZAR LAS EMPRESAS DEL ESTADO

Líneas arriba establecimos que el neoliberalismo, si bien propugna por un replanteamiento del papel del Estado, requiere del mismo para impulsar su agenda. Un claro ejemplo de ello fueron las reformas constitucionales que posibilitaron la privatización de las empresas del Estado. Pero -en un principio- parecían destinadas a fortalecer el papel del Estado. El resultado, como hemos visto fue un achicamiento del Estado empresario a los mínimos.

Las reformas constitucionales se dieron en la primera fase y en la tercera. Las reformas de la primera fase fueron suficientes para que Salinas privatizara el grueso de las empresas del Estado sin necesidad de mayores cambios constitucionales. Para el caso de la privatización ferroviaria, fue necesaria una reforma constitucional durante la tercera fase.

En su discurso de toma de posesión, Miguel de la Madrid anunció la puesta en marcha del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE). Era un decálogo de actuaciones para tratar de paliar la situación de emergencia económica que se vivía en esos momentos. El punto décimo postulaba que se actuaría bajo la rectoría del Estado y dentro del régimen de economía mixta (con intervención pública y privada) consagrado en la Constitución.

La reforma constitucional publicada en febrero de 1983 trató, vía a la modificación de los artículos 25 y 28 constitucionales determinar los alcances y prerrogativas de la intervención estatal en la economía. Pretendía determinar el ámbito de la acción estatal para fijar claramente las reglas de su intervención en la economía (Cárdenas, 2010).

El primer párrafo del artículo 26 constitucional, producto de la reforma económica de 1985 contenía el concepto de rectoría del Estado. “Corresponden al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que ésta sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático” [Diario Oficial de la Federación (DOF), 1983, p 4].

A la luz de la lectura la intervención estatal reafirmaría los postulados de la Revolución Mexicana y de la intervención económica con fines redistributivos que se le había asignado al Estado desde la época de la presidencia del General Cárdenas. Si lo interpretamos a la luz del resultado que arrojó la implementación del modelo neoliberal, la rectoría estatal significaba volver al estado gendarme de Adam Smith. Donde su única función es garantizar la seguridad de los ciudadanos y dejar actuar a las fuerzas productivas ***“laissez faire, laissez passer”***.

Junto con la rectoría del Estado, el segundo párrafo del artículo 25 constitucional clasificó las áreas de la economía en estratégicas y prioritarias. La propia regulación constitucional estableció que “el sector público tendría a su cargo, de manera exclusiva las áreas estratégicas que le asignaba el artículo 28 constitucional manteniendo la propiedad y control sobre los organismos que intervinieran en esas actividades” (DOF, 1983, p. 4).

Ahora bien, para el proceso de privatización -en general- y de los ferrocarriles -en particular- el 4º párrafo del artículo 28 constitucional abre la puerta al proceso de desincorporación cuyas fases reseñamos en el apartado anterior. Así las cosas, este párrafo postula lo siguiente:

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: Acuñación de moneda; correos, telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión (DOF, 1983, p. 5).

Por ende, los ferrocarriles, al menos durante la primera y segunda fases del proceso de privatización, eran considerados una actividad estratégica. Y por lo tanto, el Estado estaba obligado, por disposición constitucional, a conservar la propiedad de la empresa Ferronales. Hemos visto que durante la primera fase del proceso de privatización fortaleció a Ferronales. Aunque en la segunda fase, se privatizaron ciertos servicios conexos.

El efecto innovador de estas reformas no tardó en presentarse: se comenzaron a jerarquizar las necesidades y el grado de intervención del Estado al interior del mercado, mediante la planeación de sus políticas públicas; se puntualizó la garantía económica de la libre competencia y de libertad de competencia dirigida a la sociedad y a los consumidores (Romero, 2015).

En la tercera fase, durante el gobierno de Ernesto Zedillo, el estallido económico de diciembre de 1994 ocasionó una profunda crisis económica y financiera. En medio de la emergencia y de un problema de pagos de la deuda externa, el Estado necesitaba de recursos. En el primer programa de emergencia económica se propuso la privatización de puertos y aeropuertos; así como los ferrocarriles. Con esta acción, se justificaba, el Estado se haría de recursos para hacer frente a sus compromisos. Aunque, como todos sabemos, esto no fue suficiente y fue necesario un paquete de rescate del Fondo Monetario Internacional y la Reserva Federal de los Estados Unidos.

El 16 de enero de 1995, Zedillo envió una iniciativa de reformas al párrafo cuarto del artículo 28 constitucional. Los motivos que explicaban la consideración de los ferrocarriles como una actividad que debía ser prestada de manera monopólica por el Estado, no correspondían -en términos de la propia iniciativa- a la realidad del país por las transformaciones producidas en la relación sociedad - gobierno, las nuevas estructuras económicas del país, las comunicaciones y el transporte.

La iniciativa presidencial sostiene el mantra neoliberal de que la mejor forma de ejercer la rectoría estatal sobre los ferrocarriles es mediante la regulación y supervisión del sistema, y no mediante la prestación directa del servicio. El objetivo,

era el desarrollo y la modernización del sistema ferroviario con un cambio en la intervención estatal. (Farah, 1996).

La nueva redacción del párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución producto de aquella reforma quedó del modo siguiente:

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas (...). La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia (DOF, 1995, p. 3).

Al reclasificar la comunicación satelital y los ferrocarriles de actividades estratégicas, como habían quedado en la reforma de 1983, a ser actividades prioritarias, se pudo privatizar la prestación de estos servicios mediante concesión. La pieza que faltaba, y que analizaremos en un apartado posterior fue la promulgación de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario (LRSF) y los Lineamientos Generales para la Apertura a la Inversión en el Sistema Ferroviario Mexicano (LASFM), con la cual se pudo proceder a la privatización de Ferronales.

LA EMPRESA FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO

Antes de proceder al estudio de la privatización de la paraestatal Ferronales, procederemos a hacer un breve recorrido por la historia de esta emblemática empresa pública.

Desde el inicio de las obras del ferrocarril México-Veracruz, éstas fueron producto de concesiones del Gobierno Federal hacia los particulares. Esa línea, inaugurada por el Presidente Lerdo de Tejada en 1873 fue concesionada a la familia Escandón. Al iniciar el largo gobierno de Porfirio Díaz, la construcción por concesión fue el modo que se eligió para seguir con la extensión de los ferrocarriles. Había concesiones por parte del Gobierno Federal y por los gobiernos estatales.

En 1908 el Gobierno Federal decide intervenir en la industria ferroviaria, puesto que se iban a fusionar las dos compañías de ferrocarril más grandes: el Ferrocarril Central Mexicano y el Ferrocarril Nacional Mexicano. Así las cosas, se constituye la empresa Ferrocarriles Nacionales de México con el Estado Mexicano como principal accionista. Esta medida se tomó para evitar que las empresas fusionadas quedaran en manos de extranjeros.

En 1937, durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas, se nacionalizaron los ferrocarriles. Liquidó la participación extranjera en Ferronales y expropió las restantes compañías ferrocarrileras en manos privadas. El gobierno decidió establecer una administración obrera en Ferronales. La cual quedó establecida el 1 de mayo de 1938. Entre las razones por las cuales se tomó esta decisión, según Adler (1988) están los fuertes conflictos que caracterizaron al Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana (STFRM) con las empresas concesionarias. También estaba en boga el cooperativismo. Por otra parte, el sindicato quería evitar que los ferrocarrileros fuesen considerados empleados federales. En aquella época los trabajadores al servicio del Estado no tenían derecho a huelga. Esta administración terminó en diciembre de 1940 al inicio de la gestión del General Ávila Camacho por diversos problemas que se dieron durante la gestión obrera.

En 1951 concluye la estatización del sistema ferroviario. El Estado adquiere de la empresa norteamericana Southern Pacific Railways, su filial en México: Ferrocarril Sud Pacífico. No obstante, los ferrocarriles eran del Estado no existía una única administración ferroviaria. El territorio nacional se dividía entre Ferronales; que ocupaba el 72% de las vías, Ferrocarriles del Pacífico, con un 12 % de las vías; Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, un 7% de la superficie de vías; Unidos del Sureste, con un 6% de las vías; y, Sonora-Baja California, con un 3% (Guajardo, et. al, 2010).

Ahora bien, la inversión en el sistema ferroviario fue decayendo paulatinamente de 1950 a 1980. Las inversiones se fueron centrando en las

carreteras. El ferrocarril fue perdiendo peso específico en el transporte de carga y de mercancías.

Paradójicamente, con el inicio de la primera etapa del proceso de privatización de las empresas estatales, en 1983 el gobierno de Miguel de la Madrid ordenó la ejecución de un Programa de Modernización del Sistema Ferroviario Nacional, que dio paso a la consolidación de todos los ferrocarriles en la empresa Ferronales. Para 1987, junto con la asunción de pasivos, la empresa contaba con 26 mil kilómetros de vías férreas y se convirtió en la columna vertebral del sistema de transporte mexicano (Bonilla, 2021).

Como hemos visto en el apartado anterior, el gobierno de Carlos Salinas privatizó algunos servicios y la Concarril. Pero concluyó algunos proyectos importantes, como la doble vía electrificada de México a Querétaro.

LA LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO FERROVIARIO

Como ya adelantamos en un apartado anterior, la reforma al artículo 28 constitucional para permitir la participación privada en ferrocarriles, fue complementada con la expedición de la LRSF misma que estaba destinada a regular el nuevo sistema ferroviario a partir de la privatización.

La LRSF tenía como objetivo definir los mecanismos y las reglas para otorgar concesiones ferroviarias. El propósito explícito de esta ley es regular las actividades de construcción, operación, explotación y mantenimiento de los ferrocarriles. Asimismo, norma la prestación del servicio público de transporte ferroviario de carga y de pasajeros. La LRSF establece la obligatoriedad de una concesión gubernamental para participar como inversionista en el sistema ferroviario. Requisitos que establece también la propia normativa. Para llevar a cabo el proceso de transformación del sistema ferroviario el 19 de junio de 1995, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) estableció el Comité Reestructurador del Sistema de Ferrocarriles Nacionales, formado por funcionarios de la propia SCT y representantes de los trabajadores de Ferronales. En este Comité recayó

directamente la responsabilidad de llevar a cabo la privatización ferroviaria (Andalón y López, 2003).

El artículo 7º de la LRSF establece que es necesario contar con una concesión del gobierno federal con el fin de construir, operar y explotar vías férreas si éstas adquirirán el carácter de vías generales de comunicación (pues porque si son privadas, evidentemente no es necesario). Además de requerirse concesión para la prestación del servicio público de transporte ferroviario.

La concesión es uno de los mecanismos que emplea el Estado para prestar servicios públicos. El Estado autoriza, mediante su potestad de imperio, a que un particular (sea una persona física o moral) para la explotación y manejo de un servicio público; o bien para la explotación de bienes que son del dominio público. De tal suerte, que el Estado delega su potestad de prestador directo de los servicios públicos o titular de la explotación de los bienes públicos, para ser un supervisor. La ley establece ciertos límites a las concesiones, en, primer lugar hay ciertos servicios o bienes públicos que son susceptibles de concesión. (Anaya, Martínez y Olmos, 2010). Por otra parte, el proceso de concesión ha de sujetarse a ciertas normas y procedimientos para evitar opacidad.

En esta tesitura, las concesiones ferroviarias se otorgan por licitación pública, misma que para efectos de su publicidad debe aparecer en el DOF y en los diarios oficiales de los estados de la República en las que se localicen o se vaya a construir la infraestructura ferroviaria (Artículo 9 LRSF). Estas concesiones tendrán una vigencia de 50 años. Misma que puede prorrogarse en una o varias ocasiones. Sin que el plazo total pueda exceder de 50 años adicionales a los primeros 50 (Artículo 11 LRSF).

Sobre las empresas que puedan ser concesionarias, el artículo 17 de la LRSF establece en su primer párrafo que las concesiones solamente se pueden otorgar a personas morales de nacionalidad mexicana. También establece un límite a la participación extranjera en las personas morales concesionarias. La norma en comento establece el umbral máximo de participación en el 49% del capital social de las sociedades titulares de la concesión.

No obstante, el tercer párrafo del artículo 17 de la LRSF abre la puerta a la extranjerización de las concesiones. Se puede permitir una participación extranjera mayor al 49% del capital social si media una resolución favorable en ese sentido de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE). La CNIE, debe tener en cuenta que se pueda propiciar el desarrollo tecnológico y regional, así como defender la soberanía nacional.

El artículo 37 de la LRSF divide al servicio público de transporte ferroviario en de pasajeros y de carga. Según el artículo 42 de la LRSF, la concesión para la prestación del servicio público de transporte de carga faculta a los concesionarios para transportar cualquier tipo de bienes. Aunque, establece ciertas regulaciones por parte de la SCT para el caso de transporte de desechos, residuos remanentes y materiales peligrosos.

EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN DE LOS FERROCARRILES

A fin de no cometer el mismo error que en la segunda fase del proceso de privatización con Teléfonos de México, que pasó de ser un monopolio público, a ser un monopolio privado; el gobierno decidió dividir el sistema ferroviario. Las dos opciones eran, o bien dividir el sistema en varios ferrocarriles integrados de manera vertical; o bien, dividir horizontalmente en infraestructura, las operadoras, comercialización, entre otras. Así las cosas, se crearon subsistemas regionales y se otorgaron concesiones a diferentes empresas privadas mediante licitaciones de carácter público. De tal suerte que se eligió una modalidad que es la que prima en nuestros socios comerciales del TLCAN (Sacristán,2006).

Los tres sistemas troncales en los que se dividió Ferronales fueron: el Ferrocarril del Sureste; el Ferrocarril del Pacífico Norte; y, el Ferrocarril del Noreste. Como una terminal ferroviaria de intercambio se constituyó la empresa Terminal Ferroviaria y Ferrocarril del Valle de México. También se constituyeron varios ferrocarriles con vías cortas con vocación local y para tráfico de menor alcance. (Zepeda, 2012).

La desincorporación de las empresas ferroviarias en las que se dividió Ferronales estuvo normada por los LASFM que fueron publicados en el DOF el 13 de noviembre de 1995. Según este documento, la venta de la participación accionarial del gobierno federal en los ferrocarriles se efectuaría en tres etapas: registro de los interesados; valuación; y, licitación de los títulos representativos del capital social. Estas etapas podrían llevarse a cabo de manera simultánea o sucesiva. A continuación, en la tabla 1 describimos brevemente el procedimiento de cada etapa.

ETAPA	Propósito
REGISTRO DE LOS INTERESADOS.	El registro tuvo como objeto que la SCT identificara las personas o grupos que tuvieran interés en formar parte del proceso de desincorporación de las empresas ferroviarias.
VALUACIÓN TÉCNICO FINANCIERA.	Para garantizar la transparencia del proceso de desincorporación, las empresas ferroviarias serían objeto de avalúo. La valuación técnico-financiera se llevó a cabo con el fin de que la SCT tuviera elementos de convicción que aseguran al gobierno federal las mejores condiciones para efectuar la venta. La valuación sería efectuada por la Comisión de Avalúo de Bienes Nacionales.
LICITACIONES.	La SCT expediría las convocatorias para la licitación de las empresas ferroviarias en el DOF. Así como en dos diarios de alcance nacional.

Tabla 1.- Etapas de la privatización de los ferrocarriles

Ferrocarriles del Noreste fue adquirido por el grupo Transportación Marítima Mexicana (TMM) y Kansas City Southern (KCS). De la unión de ambas empresas nació Transportación Ferroviaria Mexicana, S.A. de C.V. (TFM) Ahora bien, en abril de 2005 KCS concluyó la compra que le permitió tener el control accionarial de TFM al Grupo TMM, con lo que ejerce pleno control de TFM con plenos derechos de voto. Producto de esa adquisición es que surge la empresa Kansas City Southern de México. Esta sociedad opera la “*golden line*” de la Ciudad de México a Saltillo-Monterrey y la frontera con los Estados Unidos en Nuevo Laredo, además de los ramales a los puertos de Tampico y Veracruz (en el golfo de México); y en el puerto de Lázaro Cárdenas en el Pacífico (OCDE, 2020).

El Ferrocarril del Pacífico Norte fue adquirido por Grupo México de Jorge Larrea, asociado con Ingenieros Civiles y Asociados, y Union Pacific. Juntos crearon la empresa Ferrocarril Mexicano (Ferromex). Es el operador ferroviario más grande de México. El área geográfica de la concesión de esta compañía comprende cinco pasos en la frontera con los Estados Unidos, conecta el puerto de Altamira, pasando por Monterrey, con Torreón. También conecta el puerto de Manzanillo con Guadalajara. Abarca también las rutas centrales del Valle de México y la costa del Pacífico.

El Ferrocarril del Sureste fue adquirido por el Grupo Acerero del Norte, en asociación con Grupo Peñoles y la Illinois Central. Esta línea une la Ciudad de México con Veracruz y Coatzacoalcos. La COFECE vetó la unión de Ferrosur con Ferromex en el año 2009.

Desde la división de Ferronales, se estableció que el acceso ferroviario al área metropolitana de la Ciudad de México y todo el Valle de México fuese neutral. Porque, como habíamos comentado líneas arriba, en esta zona se da el intercambio de sistemas. Por tanto se creó una empresa el Ferrocarril y Terminal del Valle de México. Para garantizar la neutralidad, esta sociedad es propiedad conjunta de Ferrosur, Ferromex, KCSM y el gobierno federal. También aloja un ferrocarril suburbano de pasajeros: el Ferrocarril Suburbano de la Zona Metropolitana del Valle de México (en la ruta Buenavista-Lechería). [OCDE, 2020].

Los resultados del proceso de privatización de Ferronales fueron, por lo menos, cuestionables. Si bien ha permitido incrementar el volumen de carga y la mejora sustancial de los servicios; ciertamente las bondades no se han presentado de forma plena. En parte porque la privatización se focalizó en la recaudación fiscal por concepto de derechos por el uso de infraestructura y que el Estado se ahorrara recursos en subsidiar el servicio ferroviario. Aunado a lo anterior, el diseño del nuevo esquema ferroviario, mediante empresas integradas verticalmente no facilitó la competencia; además de que -salvo en casos muy puntuales- no se reguló la interconexión entre sistemas ferroviarios (Guajardo, et al, 2010).

CONCLUSIONES

De la exposición a lo largo del presente trabajo podemos concluir que el proceso de privatización de Ferronales fue contradictorio. Pasamos de un sistema ferroviario de propiedad estatal, cuyos orígenes se remontan al porfiriato, a un sistema privado dividido en tres grandes empresas.

La contradicción también se expresa en que, si una de las premisas del neoliberalismo es la liberalización, el resultado de la privatización fue lo contrario, se crearon tres monopolios privados. Contrario a lo que establece la Constitución y la propia LRSF la rectoría del Estado se ve comprometida por la extranjerización de la propiedad de los ferrocarriles.

La expedición de la LRSF desarrolló el nuevo sistema ferroviario mediante concesiones. Cabe señalar que, aunque la LRSF establece que las empresas concesionarias tendrían limitada la participación extranjera al 49% del capital social, establece una excepción cuando lo autorice la CNIES. Lo cual, a la postre, permitió la extranjerización de los ferrocarriles. Con la puesta en marcha del nuevo diseño del sistema ferroviario se vio que no permitía la competencia entre operadores. Se pasó de un monopolio público a varios monopolios regionales privados.

REFERENCIAS

- Adler, R (1988) La administración obrera en los Ferrocarriles Nacionales de México, *Revista Mexicana de Sociología*, 50(3) pp 97-124.
- Anaya, L.M., Martínez, M. C. y Olmos, M. T. (2010) La concesión administrativa, algunos aspectos teóricos y análisis de un caso práctico, *Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa*, Año 2 (4), pp. 1-50.
- Andalón, M y López, L (2003) Aspectos laborales en las privatizaciones: Los trabajadores y la privatización de los ferrocarriles mexicanos. *Gestión y Política Pública*, 12 (2) pp. 253-289.
- Bonilla, M.I. (2021) Los ferrocarriles en México: un recuento de su desarrollo, *Glifos* (26), pp 10-15.

Cárdenas, E (2010) La reestructuración económica de 1982 a 1994. En E. Servín (Coord) *Del nacionalismo al neoliberalismo, 1940-1994* (pp 182-241), Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.

Clavijo, F y Valdivieso, S (2010) Reformas Estructurales y Política Económica, el caso de México 1982-1999. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1751/S338972C617R_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario Oficial de la Federación [DOF] (Febrero 3, 1983) pp 3-6. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_102_03feb83_ima.pdf

DOF (Marzo 2, 1994) p 3. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_134_02mar95_ima.pdf

Escalante, F (2015) *Historia mínima del neoliberalismo*, México: El Colegio de México.

Escamilla, A (2015) Privatización y reestructuración de la industria de equipos ferroviarios en México (1993-2012): el caso de Concarril-Bombardier, *Economía Informa* (395) pp. 70-106.

Farah, M (1996) Reformas al artículo 28 Constitucional, *Anuario Jurídico*, 1995, pp 61-64.

Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, DOF, 12 de mayo de 1995.

Lineamientos Generales para la Apertura a la Inversión en el Sistema Ferroviario Mexicano, DOF, 13 de noviembre de 1995.

López, E. y Zabudovsky, K. (2010) Del proteccionismo a la liberalización incompleta. En S Kuntz (Coord) *Historia económica general de México* (pp 667-704), Ciudad de México, México: Secretaría de Economía y Colegio de

- México. En S Kuntz (Coord) *Historia económica general de México* (pp 705-728), Ciudad de México, México: Secretaría de Economía y Colegio de México.
- Guajardo, G, Salas, F y Velázquez, D. (2010) Energía, infraestructura y crecimiento, 1930-2008. En S Kuntz (Coord) *Historia económica general de México* (pp 667-704), Ciudad de México, México: Secretaría de Economía y Colegio de México.
- Guillén, A. (1996) Balance de la privatización en México, *Revista Iztapalapa* (Extraordinario) pp. 13-26.
- OCDE (2020) *Gobernanza Regulatoria en el Sector Ferroviario*, París, Francia: Servicio de Publicaciones de la OCDE. Recuperado de: <https://www.oecd.org/publications/gobernanza-regulatoria-del-sector-ferroviario-en-mexico-853948a7-es.htm>
- Romero, J (2015) *Derecho Económico*. México: Oxford.
- Sacristán, E (2006) Las privatizaciones en México, *Economía UNAM*, 3 (9), pp. 54-64.
- Salas, A (2017) *La economía política neoliberal en México*, México: Foca.
- Salazar, F (2004) Globalización y política neoliberal en México. *El Cotidiano*, 20 (126).
- Salinas, C (1992) Cuarto Informe de Gobierno, *Comercio Exterior*, 42 (11) pp. 1068-1088.
- Witker, J (2016) *Introducción al derecho económico*. México: Publilex.
- Zepeda, C (2012) Privatizaciones realizadas durante el gobierno de Ernesto Zedillo, *El Cotidiano* (172) pp 32-39.