

MODIFICACIONES A LA LEY DEL SERVICIO FERROVIARIO

Comentarios de Miguel Ángel Toro, investigador de CIDAC



MODIFICACIONES A LA LEY DEL SERVICIO FERROVIARIO

El Senado de la República aprobó con cambios el dictamen de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario revirtiendo los errores que se habían cometido en la Cámara de Diputados a principios de año. Atendiendo las recomendaciones que el Centro de Investigación para el Desarrollo, AC (CIDAC) y otros organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) habían hecho en los foros organizados por la comisión de comunicaciones y transportes del Senado en marzo pasado, los legisladores buscaron preservar la certidumbre jurídica de los concesionarios así como la mayor eficiencia del mercado. Entendiendo que el sector ferroviario es un “mercado de red” y que su regulación es distinta a la de un mercado normal, se eliminó la figura del permisionario que ni iba a traer una expansión de la red como se indicaba en la minuta proveniente de la Cámara baja, pero si iba a congestionarla además de generar incentivos perversos para el uso de la infraestructura. Adicionalmente, la nueva Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario facilitará una mejor supervisión del sector. Se busca evitar que los bienes cautivos enfrenten tarifas monopólicas leoninas en detrimento de la eficiencia y la competitividad del transporte en México. Será muy importante que tanto los concesionarios como los usuarios vigilen el accionar de esta agencia para evitar que las tarifas máximas aplicadas a la interconexión de ciertas rutas sean muy bajas (y no cubran los costos de la inversión) o los concesionarios ejerzan un poder de mercado desmedido que afecte la competitividad de la economía. En síntesis, estos cambios a la reforma son en la dirección correcta ya que se enfocan en resolver los problemas reales del sector sin caer en los mitos y confusiones que muchos argumentan.

A continuación se exponen los puntos más importantes de la reforma como un cuadro de mitos y realidades sobre el sector ferroviario.

- La reforma define con mucha mayor precisión términos y formaliza situaciones como los delitos que sufren los usuarios y concesionarios. De esta forma se elevaron a rango de ley términos como “derecho de arrastre” y “derecho de paso” así como tipificar como delito federal los delitos cometidos al sector ferroviario.
- Se crea la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario (ARTF) como

un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). Este nuevo órgano regulador será el que determine las condiciones de interconexión entre los concesionarios cuando estos no se pongan de acuerdo además de fijar las bases de regulación tarifaria para las rutas donde no haya competencia efectiva.

- Otra de las funciones de la ARTF será mantener el registro de las tarifas cobradas para cada flete, servicio o cualquier cargo que realicen los concesionarios del sector. Los concesionarios pueden establecer sus tarifas máximas pero deben desagregarlas por flete. Esto será monitoreado por la ARTF y la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece). Tras la resolución del caso, la ARTF podrá determinar las tarifas máximas.
- En la misma tónica de dar mayor certidumbre jurídica a los inversionistas se precisaron los alcances de la revocación de las concesiones que se habían integrado anteriormente a la minuta. Algunas de estas causas son limitar los servicios de interconexión, los derechos de paso y de arrastre, negar la conexión de espuelas o cobrar tarifas de flete superiores a las registradas ante la agencia. Tras la revisión del caso por la ARTF (y se puede solicitar la opinión de la Cofece), estas sanciones se aplicarán por la SCT cuando se hubiera sancionado al concesionario en tres ocasiones en un periodo de cinco años.
- Atendiendo a las recomendaciones que diversas organizaciones le hicimos al Senado, se eliminó la figura del permisionario que se había creado en la Cámara de Diputados buscando preservar la naturaleza verticalmente integrada del sector.
- La reforma busca atender la preocupación por mejor conectividad haciendo obligatoria la interconexión por parte de los concesionarios. Para ello, los concesionarios tendrán 60 días naturales para ponerse de acuerdo sobre las tarifas de interconexión, derechos de arrastre y de terminal a pagar, y en caso de que no hubiera acuerdo la ARTF escuchará a cada uno, y en una deliberación que los incluye, decidirá las tarifas a cobrarse en un máximo de 30 días naturales. Para este proceso puede pedir la opinión de la Cofece.

- Los concesionarios deben permitir la interconexion y el derecho de paso por tres motivos: el que esté contemplado en las concesiones, por mutuo acuerdo, o si la ARTF indica que en una ruta específica no hay condiciones de competencia efectiva.
- En la ruta donde opere más de un concesionario, los usuarios podrán negociar con cada uno la tarifa independiente o una integral sobre el total de la ruta con el concesionario de origen o el de destino.
- Se creó el Fondo Nacional de Seguridad para Cruces Ferroviarios que es un fideicomiso entre los gobiernos de todos los niveles y los concesionarios para tener suficientes recursos para tener mejores cruces ferroviarios. Las aportaciones de los concesionarios serán obligatorias y su funcionamiento se definirá en los subsecuentes reglamentos.
- Esto entra en vigor inmediatamente, la ARTF tendrá que ser creada en máximo 180 días naturales y 180 para los nuevos reglamentos.

MITOS Y REALIDADES DE LA DISCUSIÓN PÚBLICA DE REFORMA AL SERVICIO FERROVIARIO EN MÉXICO

MITOS

Las empresas que atienden el sistema ferroviario en México se comportan como monopolios.

El número bajo de concesionarios en el sistema ferroviario mexicano es un indicador de la falta de competencia en el mismo.

REALIDAD

Las empresas que atienden el sistema ferroviario en México son empresas multiproducto. Por lo tanto, de ser necesaria su regulación, no debe ser la misma que exigen los monopolios.

Los sectores con empresas multiproducto pueden ser eficientes económicamente y servir al interés público aún con un número bajo de empresas.

IMPACTO EN EFICIENCIA DEL SECTOR

Regular a las empresas del sistema ferroviario en México como se haría con monopolios disminuye la eficiencia económica del sector al no generar incentivos para la expansión de la red y sí para su congestión.

Forzar la entrada de empresas al sector con tarifas artificialmente competitivas eventualmente restringirá la cantidad de servicios ofertados en el sector.

MITOS

La baja expansión de la red de infraestructura ferroviaria en México está asociada a prácticas monopólicas por parte de los concesionarios.

Las tarifas del sistema ferroviario mexicano son anticompetitivas.

La regulación del sector debe garantizar tarifas competitivas, sobre todo cuando no exista acuerdo entre los concesionarios.

REALIDAD

La baja expansión de la red de infraestructura ferroviaria del país no necesariamente está asociada a una baja competitividad en el sector. También puede estar asociada a que los concesionarios no cubren sus costos del capital –necesario en su inversión inicial– en el largo plazo. En particular, en el caso mexicano la expansión de la red no se ha dado por la falta de licitaciones por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Las tarifas no pueden ni deben ser artificialmente competitivas para todos y cada uno de los servicios en el sector. La eficiencia económica exige tarifas competitivas sólo para aquellos servicios en los que exista competencia intermodal y tarifas reguladas (pero mayores a las competitivas) para los bienes cautivos.

Se requiere regulación fuerte pero focalizada. Especialmente, se requiere regulación en los servicios en los que no exista competencia intermodal (v.gr. bienes cautivos). Pero incluso en estos casos, la tarifa no puede ser tan baja como en el caso de un mercado altamente competitivo.

IMPACTO EN EFICIENCIA DEL SECTOR

Si aumenta el tráfico en la red ferroviaria y no se generan incentivos para el desarrollo de infraestructura de la red, aumentará el congestionamiento y, por tanto, los costos para las empresas transportistas por una caída en la velocidad promedio, un aumento en los costos laborales, un aumento en el consumo de energéticos, etc.

Juzgar la competitividad de todos los servicios del sector ferroviario con el mismo rasero no es eficiente. Imponer tarifas artificialmente competitivas es ineficiente y conduce a la desaparición de los concesionarios de la red en el largo plazo debido a su incapacidad de obtener ingresos que les permita recuperar el costo del capital.

Una sobrerregulación de las tarifas en el servicio ferroviario mexicano puede ocasionar los siguientes escenarios: a) imponer costos excesivos sobre los concesionarios que, en el corto plazo, los orillen a restringir la provisión de servicios que demandan (y valoran) los consumidores del sector y, en el largo plazo, condenar a los concesionarios a su desaparición; o b) utilizar recursos públicos (subsídios) para subsanar las pérdidas de corto y largo plazo que las tarifas artificialmente competitivas imponen a los concesionarios, mismos que podrían ser utilizados en otro tipo de actividades productivas.