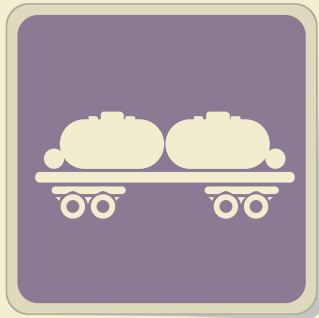
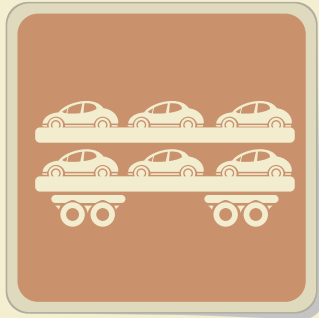




# Gobernanza Regulatoria del Sector Ferroviario en México



# Gobernanza Regulatoria del Sector Ferroviario en México

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

**Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:**

OECD (2020), *Gobernanza Regulatoria del Sector Ferroviario en México*, OECD Publishing, Paris,  
<https://doi.org/10.1787/853948a7-es>.

ISBN 978-92-64-61203-7 (impresa)

ISBN 978-92-64-96365-8 (pdf)

**Imágenes:** Portada © ajax/Shutterstock.com.

Las erratas de las publicaciones se encuentran en línea en: [www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm](http://www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm).

© OCDE 2020

---

El uso del contenido del presente trabajo, tanto en formato digital como impreso, se rige por los términos y condiciones que se encuentran disponibles en: <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

---

# Prefacio

Las regulaciones juegan un papel fundamental en el desempeño de una industria. Pueden facilitar, o restringir, el ingreso de nuevas compañías a un mercado determinado y pueden reprimir o promover la innovación. A pesar de que en teoría las regulaciones persiguen un interés legítimo, como lo es proteger a los consumidores, los trabajadores y el medio ambiente, es posible que fallen en lograr estos objetivos y en lugar de ello generen cargas innecesarias sobre los negocios y los ciudadanos. Por lo tanto, es necesario revisar las regulaciones continuamente para asegurarse de que sean “adecuadas para su objetivo”.

Al igual que en cualquier otro país, en México el sistema ferroviario puede ser un catalizador de la actividad económica al transportar insumos para la producción, distribuir bienes intermedios y de consumo y permitir a las personas viajar a sus lugares de trabajo o realizar actividades de placer. Para asegurarse de que el sistema pueda alcanzar su potencial, el gobierno mexicano solicitó a la OCDE revisar los elementos que definen la gobernanza regulatoria de su sector ferroviario, incluyendo el marco regulatorio, el diseño y las atribuciones de la agencia de supervisión regulatoria y la forma en la que interactúan los actores interesados del sistema ferroviario.

Este informe describe la serie de reformas estructurales que ha experimentado el sector ferroviario mexicano en los últimos 25 años. Un cambio significativo fue la transición de un servicio ferroviario administrado públicamente a un sistema ferroviario bajo concesiones privadas. Más recientemente, la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario se estableció como el organismo de vigilancia del sector. Estas reformas se vieron acompañadas de un crecimiento agregado de 141% en la cantidad de carga transportada por el sistema ferroviario mexicano: de 1995 a 2017, pasó de 52 millones a 127 millones de toneladas.

Con base en la Recomendación de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria, el informe también proporciona una evaluación de la gobernanza regulatoria del sector ferroviario en México y ofrece recomendaciones para continuar con los esfuerzos en materia de reformas. Sugiere maneras para fortalecer las capacidades de la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario para emitir regulaciones costo-efectivas y hacer cumplir las regulaciones de manera más efectiva. También identifica los vacíos en la implementación y la cobertura del marco regulatorio actual, como en el marco relacionado a los derechos relacionados al uso de vías (la capacidad de utilizar la red ferroviaria de otras compañías) y las metodologías para definir las tarifas.

El informe también recomienda que el gobierno mexicano inicie a trabajar en su visión a mediano plazo del sistema ferroviario, considerando que los derechos de exclusividad de la mayoría de las concesiones actuales expirarán en los siguientes cinco a siete años. Este informe proporciona orientación sobre los elementos que se deben considerar al definir esta nueva visión.

# Reconocimientos

El reporte fue dirigido por Manuel Flores Romero, Coordinador del Programa en Política Regulatoria de la OCDE en Latinoamérica de la División de Política Regulatoria de la OCDE y Stephen Perkins, Jefe de Investigación y Política del Foro Internacional de Transporte (ITF). El reporte fue coordinado bajo el liderazgo de Nick Malyshev, Jefe de la División de Política Regulatoria y Marcos Bonturi, Director de Gobernanza Pública. El equipo recibió valiosos comentarios del *par revisor*, el Sr. Russell Pittman del Departamento de Justicia de los Estados Unidos. Los principales autores son Stephen Perkins del ITF, Andrés Blancas, Gloriana Madrigal, Erik Pérez y Manuel Flores Romero de la División de Política Regulatoria de la OCDE. Andrea Uhrhammer, Klas Klaas y Marcos Bonturi realizaron contribuciones significativas. Claudia Paupe y Anna Kanjovski proporcionaron apoyo administrativo y organizacional. Jennifer Stein coordinó el proceso editorial.

La revisión se basa en la información recopilada a través de un cuestionario en junio de 2018. El equipo revisor también sostuvo reuniones en la Ciudad de México en julio y octubre del 2018 con un amplio rango de actores interesados, incluyendo funcionarios gubernamentales de diversas secretarías y agencias gubernamentales, representantes académicos y de la comunidad empresarial y expertos en temas regulatorios y ferroviarios.

Un borrador de los hallazgos clave de la revisión se analizó en un almuerzo de trabajo con reguladores de transporte durante la reunión de la Red de Reguladores Económicos de la OCDE en abril de 2019. Extendemos nuestro agradecimiento a todos los miembros por su retroalimentación y comentarios.

La OCDE agradece a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y a la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario (ARTF), en particular Sr. Alejandro Álvarez, Director de la ARFT y Gabriela Ignacio, Directora de Proyectos Internos.

La OCDE también agradece al Sr. Benjamín Alemán, ex director de la ARTF y a su equipo: Francisco Vargas, Oscar Cortes y Estanislao Sandoval. Un agradecimiento especial a Yuriria Mascott, ex subsecretaria de Transportes.

Se recibió información valiosa de los equipos de Mercados Regulados, la Autoridad Investigadora y la Unidad de Asuntos Legales de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE). La OCDE agradece especialmente a Octavio Gutiérrez, Andrea Gamboa, Andrea Latapie y Myrna Mustieles por sus comentarios y su útil retroalimentación.

Los comentarios y la experiencia de los actores interesados del sector privado representaron un insumo útil para esta revisión. La OCDE aprecia la participación de Francisco Fabila y Edgar Aguilera de Kansas City Southern México; Carlos Median y José Luis Pérez del Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec; Francisco Jurado y Lourdes Aranda de Ferromex; Erich Wetzels de FERROVALLE y Carlos Anaya del Ferrocarril Suburbano.

La OCDE reconoce los comentarios ofrecidos por el Sr. Carlos Mier y Terán y Roberto Vargas Molina del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) de México. Además, la OCDE agradece al Sr. Guillermo Lecona de la Secretaría de Finanzas (SHCP) por sus útiles comentarios.

La OCDE también agradece a Francisco Kim y Leonardo Gómez de la Asociación Nacional de Transporte Privado (ANTP) de México; Iker de Luisa de la Asociación Mexicana de Ferrocarriles (AMF); Roberto Aguerrebere y Carmen Martínez del Instituto Mexicano del Transporte (IMT).

Por último, la OCDE agradece a Fernando Bueno, José Valente, Fátima Guzmán, Eduardo Bravo y Jessica Chaparro de la Secretaría de Transportes y Comunicaciones. También, se recibieron comentarios de Víctor Silva, Sandra Hernández y Jorge Hernández de la Dirección General de Transporte Ferroviario y Multimodal.

# Tabla de contenido

|   |           |
|---|-----------|
| Acrónimos y abreviaturas  | 9         |
| Instrumentos legales que afectan los servicios ferroviarios en México                             | 11        |
| Resumen ejecutivo   | 12        |
| <b>1 Evaluación y recomendaciones</b>   | <b>14</b> |
| Evaluación sobre la regulación ferroviaria  | 15        |
| Evaluación sobre la gobernanza de la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario                | 22        |
| Recomendaciones relacionadas con la regulación ferroviaria  | 32        |
| Recomendaciones sobre gobernanza  | 35        |
| Notas   | 39        |
| Referencias   | 40        |
| <b>2 Desempeño del sector ferroviario de México</b>   | <b>41</b> |
| Análisis de la industria  | 42        |
| Análisis espaciales   | 50        |
| Comparación internacional   | 56        |
| Referencias   | 59        |
| <b>3 Informe de situación y reformas del sector ferroviario de México</b>                         | <b>60</b> |
| Desarrollo de las vías ferroviarias desde el siglo XIX a 1994                                     | 61        |
| Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario de 1995 y Concesiones ferroviarias de México           | 62        |
| Enmiendas a la Ley del 2015 y establecimiento de la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario | 73        |
| Enmiendas adicionales a la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario                             | 76        |
| Práctica internacional sobre regulación y gobernanza del sector ferroviario                       | 77        |
| Referencias   | 86        |
| <b>4 Gobernanza interna de la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario</b>                   | <b>90</b> |
| Claridad de la función  | 91        |
| Prevenir la influencia indebida y mantener la confianza   | 93        |
| Toma de decisiones y estructura del organismo gubernamental para reguladores independientes       | 95        |
| Rendición de cuentas y transparencia  | 96        |
| Participación de los actores interesados  | 97        |
| Financiamiento  | 98        |
| Evaluación del desempeño  | 99        |
| Referencias   | 100       |
| Glosario y definiciones   | 101       |

## Tablas

|  |    |
|--|----|
| Tabla 1.1. Características y retos de la Ley de Mejora Regulatoria de México   | 20 |
| Tabla 1.2. Esquema de gravámenes en salud y seguridad ferroviaria  | 29 |
| Tabla 2.1. Carga y pasajeros por modalidad de transporte   | 42 |
| Tabla 2.2. Transporte de carga por año y modalidad   | 43 |
| Tabla 2.3. Transporte de carga por modalidad   | 44 |
| Tabla 2.4. Transporte ferroviario de carga en México   | 47 |
| Tabla 2.5. Transporte ferroviario de carga por producto grupal, en toneladas   | 49 |
| Tabla 2.6. Transporte ferroviario de carga por grupo de producto   | 49 |
| Tabla 2.7. Distribución de la carga remitida por concesionarios y asignados en México  | 50 |
| Tabla 2.8. Carga según el tipo de tráfico en México  | 52 |
| Tabla 2.9. Principales nodos de carga para tráfico local en México   | 53 |
| Tabla 2.10. Tráfico interlineal remitido en México   | 54 |
| Tabla 2.11. Tráfico interlineal en tránsito en México  | 56 |
| Tabla 3.1. Precios de venta para las principales concesiones en México   | 65 |
| Tabla 3.2. Periodos de concesión para transportación ferroviaria de carga en México  | 68 |
| Tabla 3.3. Derechos de uso de vía obligatorios asignados y recibidos en los títulos de concesión en México                     | 69 |
| Tabla 3.4. Derechos de uso de vías y de arrastre obligatorios incluidos en los títulos de concesión en México                  | 70 |
| Tabla 3.5. Ejemplo de derechos de uso de vías y de arrastre en los títulos de concesión en México:<br>Concesión Norte-Pacífico | 71 |
| Tabla 3.6. Ingreso de Network Rail en Inglaterra y Gales   | 75 |
| Tabla 4.1. Funciones seleccionadas de la ARTF  | 92 |

## Figuras

|   |    |
|---|----|
| Figura 1.1. Ingreso total de las funciones ferroviarias y en carretera de la ORR  | 30 |
| Figura 2.1. Evolución del transporte de carga   | 43 |
| Figura 2.2. Inversión de los principales concesionarios ferroviarios en México  | 45 |
| Figura 2.3. Crecimiento promedio en el producto interno bruto (GDP) del transporte de carga en México entre 1994 y 2017 | 46 |
| Figura 2.4. Crecimiento interanual en el PIB del transporte de carga en México entre 1994 y 2017                        | 46 |
| Figura 2.5. Carga movida por tren   | 47 |
| Figura 2.6. Tarifas promedio de la carga ferroviaria  | 48 |
| Figura 2.7. Distribución de la carga del ferrocarril de carga por destino en México                                     | 51 |
| Figura 2.8. Participación de la carga ferroviaria internacional por cruce internacional y puerto en México              | 51 |
| Figura 2.9. Densidad de las líneas ferroviarias   | 57 |
| Figura 2.10. Toneladas-km por ferrocarril vs. PIB   | 57 |
| Figura 2.11. Inversión de la infraestructura ferroviaria como % del PIB   | 58 |
| Figura 3.1. La estructura inicial de concesiones en México  | 65 |
| Figura 3.2. Principales derechos de uso obligatorios especificados en los títulos de concesión                          | 66 |
| Figura 3.3. Concesiones ferroviarias de México en líneas cortas en 2018   | 67 |
| Figura 3.4. Comparaciones internacionales de la participación ferroviaria de ton-km (%) por tren vs. camión             | 78 |
| Figura 3.5. Distribución de bienes por ferrocarril en Norteamérica  | 78 |
| Figura 3.6. Estructura tarifaria de carga ferroviaria estadounidense con ingresos enmascarados                          | 79 |

## Recuadros

|  |    |
|--|----|
| Recuadro 1.1. La práctica de <i>one-in, x-out</i> en los países de la OCDE y en México   | 18 |
| Recuadro 1.2. El principio de claridad de la función del regulador: ejemplo de un país   | 23 |
| Recuadro 1.3. Evitar la influencia indebida y mantener la confianza: ejemplos de algunos países  | 24 |
| Recuadro 1.4. Estructura del organismo tomador de decisiones y gubernamental para reguladores económicos: ejemplos de países                       | 25 |
| Recuadro 1.5. Rendición de cuentas y transparencia en la Oficina de Trenes y Carreteras del Reino Unido (ORR)                                      | 27 |
| Recuadro 1.6. Participación de las partes interesadas: estrategia corporativa y programa de trabajo proyectado anual de la OFGEM en el Reino Unido | 28 |



|  |    |
|--|----|
| Recuadro 1.7. Financiamiento en la Oficina de Trenes y Carreteras del Reino Unido  | 29 |
| Recuadro 1.8. Indicadores de desempeño y marco de evaluación de la autoridad reguladora italiana para la Energía Eléctrica, el Gas y el Sistema Hídrico    | 31 |
| Recuadro 1.9. Actividades realizadas para mejorar el desempeño del sistema ferroviario por la administración de la ARTF 2018-2024                          | 34 |
| Recuadro 1.10. Actividades realizadas para mejorar el desempeño de las inspecciones por la administración de la ARTF de 2018-2024                          | 36 |
| Recuadro 1.11. Actividades realizadas para fortalecer las prácticas de participación de los actores interesados por la administración de la ARTF 2018-2024 | 38 |
| Recuadro 3.1. Resumen abreviado de las conclusiones del TRB sobre la modernización de la regulación ferroviaria de carga estadounidense                    | 82 |

# Gobernanza Regulatoria del Sector Ferroviario en México

El reporte ofrece una descripción y una evaluación de las acciones llevadas a cabo recientemente por el gobierno mexicano para mejorar la calidad de la regulación y la gobernanza regulatoria en el sector ferroviario en México. En particular, el reporte identifica y describe reformas regulatorias recientes en el sector ferroviario, el progreso en la implementación de las recomendaciones de la OCDE emitidas en el 2017 en relación con la regulación ferroviaria; las reformas que condujeron a la creación de la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario, así como sus atribuciones legales. Además, documenta las prácticas regulatorias actuales de la Agencia. Las reformas y prácticas fueron evaluadas con base en los principios de la OCDE y las experiencias de los países. Finalmente, el reporte ofrece recomendaciones para continuar los esfuerzos de reforma.

Consulte esta publicación en línea: <https://doi.org/10.1787/853948a7-es>.

Este trabajo está publicado en OECD iLibrary, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y bases de datos de la OCDE.

Visite [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org) para más información.

