Las colecciones de Documentos de Trabajo del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).❖ D.R. © 2001, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., carretera México-Toluca 3655 (km.16.5) ,Lomas de Santa Fe, 01210 México, D. F., tel. 727-9800, fax: 292-1304 y 570-4277. ❖ Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido como el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva suya.

CIDE

NÚMERO 87

Arturo Grunstein

UNA EXPERIENCIA REGULATORIA PIONERA: LA COMISIÓN REVISORA DE TARIFAS DE FERROCARRILES (1901-1913)

En el tiempo que he tenido la honra de ser miembro de la Comisión de Tarifas, los negocios que se han estudiado, así como las discusiones que han tenido lugar, me han persuadido de que el sistema de tarifas, si es que puede llamarse sistema al conjunto de prácticas que están usando los ferrocarriles en punto a tarifas, es enteramente irregular, contrario a la ley y a las concesiones, y nocivo a los intereses del comercio, la agricultura y la industria. La necesidad en que se ven las Compañías de conceder cuotas particulares manifiesta en muchos casos, que sus tarifas generales no son adecuadas a las necesidades del tráfico. El único remedio en este caso no es que estén proponiendo, con el nombre de especiales, tarifas que implican graves infracciones a la ley, sino que reformen sus tarifas en lugar de seguir un sistema como el que tiende a implantarse, falto de toda regla en lo que hace a la ley, y falto de toda seguridad en lo que toca a los intereses del público.

Está perfectamente acreditado que las tarifas de un ferrocarril ejercen en la producción y en el consumo los mismos efectos que las tarifas de impuestos indirectos. Asímismo está bien esclarecido que las tarifas de un ferrocarril pueden arruinar o desarrollar la producción en determinados lugares, e igualmente, pueden arruinar el comercio en unas localidades con beneficio de otras. No es posible dejar a las empresas de ferrocarril con un poder tan inmenso como este...[1]

Dictamen de Emilio Velasco, Primer Vocal de la Comisión Revisora de Tarifas, 901

[1] Emilio Velasco, "Dictamen presentado a la Comisión Revisora de Tarifas de Ferrocarriles por el Vocal de la Misma", documento incluido como apéndice no. 5 en Fernando González Roa, *El Problema Ferrocarrilero y la Compañía de los Ferrocarriles Nacionales de México.* México, Carranza e hijos impresores, 1915.

Entiende esta subcomisión que el poder regulador que corresponde al gobierno en materia de tarifas no se limita a cuidar que las empresas observen religiosamente las disposiciones de sus concesiones, o hagan preferencias indebidas. Este poder regulador tiene un objeto mucho más elevado y es el que los ferrocarriles considerados como instrumentos del servicio público contribuyan, como todos los de su género, al fomento de la riqueza de los particulares que constituye la riqueza nacional: se pretende que sean verdaderamente vías de comunicación y no vías de obstrucción. Por lo tanto, se entiende que esta comisión cumpliría mal sus deberes de cuerpo consultivo si no se fijase en el efecto que determinada tarifa sometida a su dictamen pueda tener en el régimen económico del país. Es decir, si la tarifa propuesta fuese vista aisladamente y sin tener en cuenta su relación con el sistema general de tarifas de la línea que se propone y también con las tarifas que rigen en las líneas conectadas.

Dictamen de Luis Méndez, Presidente de la Comisión Revisora de Tarifas, 1907.

Introducción

En los últimos años se han establecido en México varias comisiones regulatorias cuya misión principal es regular sectores estratégicos o de servicios públicos, donde en muchos casos operan empresas recientemente privatizadas con tendencias monopólicas u oligopólicas. Lo que pareciera ser una experiencia inédita, en realidad no lo es, ya que desde principios de siglo han existido en nuestro país comisiones dedicadas a regular las actividades de empresas en distintos sectores e industrias.

Mi investigación se ocupa de una experiencia pionera en la historia moderna de México. Se trata de la Comisión Revisora de Tarifas de ferrocarriles (CRT) que nació a fines de 1900 y funcionó regularmente hasta 1913.

Al revisar la historiografía ferroviaria mexicana es notorio que los historiadores han escrito muy poco sobre esta importante instancia gubernamental. Incluso John Coatsworth, en su ya clásica obra *Crecimiento contra desarrollo: el impacto económico de los ferrocarriles durante el porfiriato*, solamente le dedica unas cuantas líneas a la CRT. Según este autor, la comisión en realidad fue un instrumento de los intereses primario-exportadores — sobre todo mineros — para mantener la estructura privilegiada de fletes de la que habían gozado desde los inicios de la era del ferrocarril en nuestro país. Este argumento es plenamente congruente con el más general de la misma obra en el sentido que los "enclaves" minero, — exportadores dominados por el capital extranjero — obtuvieron, con el apoyo deliberado de los reguladores gubernamentales del porfiriato, la mayor parte de los enormes ahorros sociales que resultaron de la introducción de la tecnología de transporte ferroviario en México.[1]

En sus estudios más recientes, Sandra Kuntz también ha abordado el asunto de las tarifas y su regulación.[2] Tendremos más que comentar adelante acerca de la contribución de Kuntz. Por el momento baste decir que, al igual que Coatsworth, Kuntz se enfoca casi exclusivamente en las clasificaciones generales de las tarifas y no aborda realmente el tema de la CRT y su función en la determinación de los fletes especiales — bajo los que, por cierto, se movía la mayor parte de la carga —

[1] Así, al observar una marcada tendencia hacia la reducción de los ingresos por tonelada km. promedio (como "proxy"de fletes promedio) durante los años bajo control regulatorio de la CRT, Coatsworth argumenta que esta baja no fue generalizada sino que sucedió con base en fuertes descuentos a favor de la carga minera exportación que eran compensados con alzas discriminatorias para el tráfico interior. John Coatsworth, *El impacto económico de los ferrocarriles en el porfiriato. Crecimiento contra desarrollo.* México, Editorial Era, 1984.

[2] Sandra Kuntz Ficker, *Empresa extranjera y mercado interno. El Ferrocarril Central Mexicano (1880-1907)*, México, El Colegio de México, 1995. "Ferrocarriles y mercado: Tarifas, Precios y Tráfico en el Porfiriato," en Sandra Kuntz y Paolo Riguzzi (coords.) *Ferrocarriles y vida económica en México (1850-1950),* México, El Colegio Mexiquense, Ferrocarriles Nacionales de México y Universidad Autónoma Metropolitana, 1996.

durante la última parte del porfiriato. Cuando menos a partir de 1900, y muy posiblemente antes, la proliferación de tarifas especiales con numerosos suplementos volvió prácticamente inoperantes la mayoría de las tarifas generales.

Con base en fuentes históricas previamente inexploradas, el trabajo que se presenta a continuación busca arrojar nueva luz sobre la formación y la gestión de la CRT. El trabajo consta de dos partes. En la primera se examinan los antecedentes regulatorios, el establecimiento, y la estructura legal-institucional de la CRT. En la segunda se analizan brevemente dos resoluciones directamente vinculadas con la política de fletes hacia las empresas dedicadas a la extracción y fundición de piedra mineral. Estos casos estuvieron entre los que suscitaron mayor controversia dentro de la CRT y por lo tanto nos abren una ventana privilegiada a los criterios, los intereses sectoriales (mineros, ferrrocarrileros), nacionales y extranjeros en conflicto, y, sobre todo, a la forma en que los reguladores porfirianos intentaron resolverlos.[3]

El examen toma en consideración los principales conceptos y discusiones sobre la regulación económica que han dominado los estudios en otras disciplinas (sobre todo administración pública, ciencias políticas y economía).[4] No obstante, se halla inspirado en una serie de preocupaciones y preguntas bastante distintos. Así, el análisis comparte el enfoque de algunos estudios recientes realizados por historiadores sobre la regulación económica en los Estados Unidos. En estos estudios se subraya la importancia de la personalidad, los valores, la ideología de los reguladores mismos en el diseño, la implementación, así como el desempeño de las comisiones guber-namentales.[5]

A partir de la evidencia presentada, en el trabajo se sugiere que ni los argumentos *dependencistas* de John Coatsworth ni tampoco los *revisionistas* de Sandra Kuntz, logran captar adecuadamente la complejidad de la economía política de la regulación de las tarifas ferroviarias. Esta crítica a ambas interpretaciones es válida por lo menos en lo que se refiere al periodo de existencia de la CRT; es decir, la última década del porfiriato, pero quizá podría aplicarse a etapas anteriores.[6]

[3] En documentos de trabajo subsecuentes se examinarán más casos relacionados con otros tipos de carga y sectores productivos.

[4] La mejor revisión de esta literatura se halla en Barry Mitnick, *La economía política de la regulación,* México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

[5] En este sentido, se destaca la figura del presidente de la CRT, Luis Méndez. Como se verá, desde su formación hasta su ocaso, Méndez jugó un papel fundamental en los esfuerzos de la CRT por reconciliar los distintos intereses (sectoriales, regionales, nacionales y extranjeros) encontrados en la arena de la política ferroviaria del periodo.

[6] Confieso de antemano que aquellos que esperan encontrar en el ensayo un análisis econométrico riguroso serán decepcionados. Durante varios años, La Semana Mercantil publicó las tarifas especiales aprobadas por la CRT. A partir de 1903, sus editores decidieron incluirlas en suplementos especiales que, desafortunadamente, no se han podido encontrar en ninguno de los principales archivos y hemerotecas de la Ciudad de México. Por lo tanto, por el momento el trabajo se sustenta sobre todo en evidencia cualitativa y en los datos cuantitativos disponibles.

Primera Parte. Los orígenes de la CRT: sus antecedentes y formación

Alcances y límites de las concesiones y las tarifas generales

El surgimiento de la CRT a principios de siglo debe ser visto como el resultado de aproximadamente dos décadas de esfuerzos considerables por parte de las autoridades porfirianas por regular los ferrocarriles. A diferencia de otros países, los derechos y obligaciones del gobierno federal y de las empresas de transporte fueron demarcados prácticamente desde el inicio de la historia de la industria en México. Originalmente ésto se hizo mediante los contratos de concesión. El primer intento por estandarizar las concesiones en un marco regulatorio a nivel federal se dio con el *Reglamento Para la Construcción, Conservación y Servicio de los Ferrocarriles* decretado a fines de 1881 por el presidente Manuel González.

Las concesiones y el reglamento mencionado formulaban, entre otras estipulaciones, una serie de reglas para las tarifas: topes máximos, revisión periódica, descuentos a ciertos tipos de carga y, cabe subrayarlo, su aplicación equitativa (no discriminatoria); es decir, "bajo la base de la más perfecta igualdad, sin que pueda concederse a nadie, de ninguna manera, ventaja que no se conceda a todos los que se hallen en igualdad de circunstancias".[7] Aunque la clasificación de tarifas se basaba fundamentalmente en una estructura proporcional-kilométrica, permitía la introducción de fletes especiales siempre y cuando estuviesen debidamente aproba-dos y supervisados por las autoridades correspondientes.

Sandra Kuntz destaca cómo, entre principios de los años ochenta y hasta fines de la década de los 1890, los esfuerzos por regular al sector tuvieron alcances importantes.[8] A partir de un análisis sistemático de la evolución en la estructura tarifaria del Ferrocarril Central de acuerdo a las clasificaciones de 1885, 1892, 1898, Kuntz muestra claramente las debilidades de la interpretación convencional incluyendo la de Coatsworth. Así, la primera clasificación buscaba privilegiar más que nada la carga a mediana y larga distancia, en grandes volúmenes pero aún dentro de los limites del mercado doméstico. Aunque estas ventajas prevalecieron, Kuntz indica que disminuyeron en una medida importante con la clasificación de 1892, y sobre todo con la de 1898. Esta última, que fue la base ya no sólo del Central sino también de las otras líneas troncales, amplió el número de clases de 3 a 12 así como aumentó los niveles de distancia y volúmenes mínimos para obtener los descuentos más grandes. Como nos explica Sandra Kuntz:

[7] Ministerio de Fomento, *Memoria presentada al Congreso de la Unión por el Secretario de Estado y Despacho de Fomento, Colonización, Industria y Comercio de la República Carlos Pacheco. Corresponde a los años transcurridos de enero de 1883 a junio de 1885,* 5 tomos, México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento.

[8] Entre 1880-1890 la responsabilidad por regular a los ferrocarriles estuvo a cargo de la Secretaría de Fomento. A partir de 1891 tomó su lugar la recién formada Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

En términos globales, esta tarifa hizo posible una elevación más o menos generalizada del costo del transporte ferroviario a través de dos vías que no contravenían las estipulaciones contractuales: la reclasificación de los productos y la "gradualización" de los descuentos basados en la distancia. El aumento en el número de clases y una gama mucho mayor de especificaciones permitían sutiles movimientos en la clasificación de los productos que redundaban en una elevación en el precio de su transporte.[9]

Sin embargo, Kuntz señala que estos aumentos fueron insuficientes para compensar las graves pérdidas ocasionadas por el incremento de costos y gastos fijos de los ferrocarriles, resultado principalmente de la devaluación del peso plata durante estos años. Lo que comprueba, en su opinión, la determinación de las autoridades por regular al sector.

En términos generales, los argumentos de Kuntz son bastante persuasivos. Sin embargo, habría que explicar porqué los empresarios remitentes de carga por ferrocarril de la época porfiriana no coincidieron con su evaluación fundamentalmente favorable acerca de la efectividad de la regulación y la estructura de fletes de transporte. Es notorio que durante los años 80 y 90, no cesaron las quejas de las organizaciones de hacendados y comerciantes en contra de los abusos en las tarifas y el servicio de las empresas de ferrocarril de propiedad extranjera.[10] Uno de los reclamos más frecuentes era la violación a las tarifas legales por parte de los ferrocarriles. Estas prácticas no sólo incluían los aumentos sino también las prácticas discriminatorias con base a negociaciones y contratos secretos.

La ilegalidad en la aplicación de las tarifas fueron denunciadas enérgicamente por el mismo Emilio Velasco en su dictamen citado arriba.

Los ferrocarriles establecen una tarifa general arreglada a las bases de la concesión y de las leyes; pero después, con el nombre de tarifas especiales, alteran esa tarifa general sin los requisitos y condiciones que las leyes y concesión fijan. Se falsean de esta manera las garantías que en aquellas se han querido dar al público. Establecer, pues, una tarifa general; desprender de esa tarifas todos los artículos que convenga a las empresas; segregar, hacer para cada uno de esos artículos una tarifa particular; no hacer extensiva esa tarifa a todos los puntos de la línea y a todas las direcciones del tráfico, sino limitarla a una dirección y a punto determinados; tener vigente esa tarifa por un término breve, con facultades para modificarla, pasado tres meses, equivale prácticamente a no tener tarifa general ni de ninguna clase, sino a que las compañías de ferrocarril, de la manera caprichosa y arbitraria que convenga a sus intereses, estén alterando las tarifas.[11]

Llama mucho la atención que aunque Kuntz cita partes del dictamen de Velasco en uno de sus trabajos, no se haya percatado de la existencia de serias dificultades para sostener las tarifas generales, incluso antes de la formación de la

[9] Kuntz, "Ferrocarril y Mercado", p. 135.

[10] Véase, Arturo Grunstein, "Railroads and Sovereignty: Policymaking in Porfirian Mexico," Tesis doctoral inédita, Universidad de California en Los Angeles, 1994.

[11] Velasco, págs. 35-38.

CRT, tal como claramente lo reconocía el alto funcionario de la sección de ferrocarriles de la SCOP.

Ni la legislación y las clasificaciones prevalecientes hasta fines de siglo contemplaban reglas específicamente dirigidas a normar la competencia entre las empresas. De acuerdo a las reformas de 1886 que permitieron las tarifas diferenciales, la mercancía de importación, aun en condiciones de competencia, no podía trans-portarse a un flete menor que el de la mercancía nacional transportada al mismo destino. Fuera de estas estipulaciones generales, no se asentaba nada más. Encontra-mos abundante evidencia de serias prácticas discriminatorias durante las guerras de fletes que se dieron en la década de los noventa, las cuales no permitieron mantener la equidad en los fletes de forma estable.[12]

Lo que más nos interesa para nuestros propósitos es subrayar que existía fuerte descontento, así como una opinión ampliamente difundida entre muchos grupos de usuarios tanto nacionales como extranjeros de los servicios ferroviarios, acerca de la urgencia de mejorar el marco legal y fortalecer las capacidades regulatorias de la SCOP.

Precisamente con este fin, el ejecutivo le encargó a un grupo de abogados e ingenieros prominentes de la Secretaría, entre los que se encontraban Emilio Velasco, Santiago y Luis Méndez, la elaboración de una nueva ley general de ferrocarriles. El proyecto de ley fue terminado a fines de 1898 siendo decretado el 29 de abril de 1899 para su aplicación a partir del primer día de enero de 1900.

El nuevo marco legal-regulatorio

El Articulo 93 era el más importante en el ámbito tarifario, ya que sentaba las bases legales de la regulación del sector, al establecer que:

I. Las tarifas, clasificaciones de efectos y las condiciones para el transporte serían aprobadas por la SCOP, y debidamente publicadas.

II. La aplicación de las tarifas se haría siempre observando la más perfecta igualdad, excepto en los casos en que la ley autorice lo contrario.

[12] Sin embargo, es importante señalar que ni la competencia ruinosa, ni las prácticas discriminatorias tuvieron a fin de cuentas las magnitudes o los efectos disruptores del caso histórico estadunidense. En realidad la mayor parte del problema se restringió al tráfico de importación y más que nada al de las importaciones europeas de bienes de consumo destinadas a la Ciudad de México. La competencia para el tráfico domestico sí se dio en alguna medida pero no hay registro de guerras de fletes prolongadas o intensas sobre este mismo. La razón fundamental de esto fue que la mayoría de las estaciones incluso de ciudades de importancia relativa como Guadalajara se encuentran en condiciones virtualmente monopólicas. Excepciones, desde luego Cd. de México.(4) Pachuca (2), Monterrey (2) Torreón(2), Tampico(2) Puebla (2), Veracruz, (2) SLP (2), Celaya (2). Anchura vía dificulta fletes unidos de competencia trafico interno. Ferrocarril Mexicano es el mas afectado 30-35% promedio de sus ingresos carga importación. En verdad, aunque el asunto de la competencia y la discriminación fueron, sin duda una parte del problema regulatorio en México no podrían considerarse como la razón principal del descontento de los embarcadores ni como la causa central de la formación de la CRT a principios de siglo.

III. Todas las compañías de ferrocarril deberían revisar sus tarifas y presentarlas a la SCOP para su aprobación cada tres años.

IV. Si al ser revisadas las tarifas la SCOP encontrara que podían ser rebajadas sin perjuicio de los intereses de la empresa, y esta no conviniere en la reducción, podrían, sin embargo, rebajarse hasta un 10%, garantizando a la empresa el aumento que por término medio haya habido en los últimos cinco años.

Complementando al artículo 93, el 95 estipulaba que las empresas de transporte podían cobrar tarifas de base decreciente; "aun cuando la concesión autorizare esta tarifa, si la compañía quisiera establecerla sobre bases distintas," para lo cual tendría que presentar sus propuestas "en cada caso" a la SCOP, para determinar "las nuevas bases" de su establecimiento. Asimismo, la autorización de la SCOP duraría "solo el tiempo para completar el periodo al fin del cual deben ser revisadas las tarifas conforme a la concesión", transcurrido ese periodo, debería "ser renovada la aprobación de las bases sobre las cuales se pretenda establecer la tarifa diferencial." Además, el mismo artículo autorizaba el cobro de tarifas con relación a las dificultades y gastos de tracción en los diversos puntos de la línea, sin guardar proporción al número de kilómetros de toda la vía, "con tal que el flete o pasaje no exceda en ningún kilómetro del máximo fijado para cada clase," así como también descuentos para carga en carro entero y para fletes de retorno.

En otras esferas igualmente relacionados con la regulación de los fletes, encontramos que el artículo 114 legalizó formalmente la formación de *pools* y acuerdos para fijar fletes de competencia bajo supervisión gubernamental. Por otro lado, el 115 estipuló que los acuerdos o contratos que no contaran con la aprobación de la SCOP serían anulados. El artículo 112 buscaba eliminar la discriminación estableciendo que el flete no podía ser "igual ni menor para una distancia más larga que para una más corta, cuando el transporte se hace en una misma dirección y cuando la distancia más corta forma parte de la más larga." El mismo artículo señalaba además una serie de excepciones entre las cuales se encontraba una que fijaba los fletes ya sea hacia o desde destinos comunes —incluyendo los del exterior— con base a la tarifa más baja a través de la ruta más corta y directa.

Es evidente que junto con la aprobación de los *pools,* el propósito de esta cláusula era eliminar la rivalidad ruinosa, ya que los fletes de competencia no podían descender del "piso" establecido por la línea más directa. Los ferrocarriles estaban autorizados para establecer tarifas corridas conjuntamente con compañías de transporte terrestre y marítimo extranjeras (artículo 91), pero "en ningún caso" podían celebrar arreglos. En virtud de los cuales los productos o mercancías extranjeras [fuesen] transportadas por la línea mexicana de ferrocarril a un tipo de porte menor que los productos o mercancías similares nacionales. En consecuencia, "la tarifa que al ser internada la mercancía extranjera del lugar de la importación, se aplique a dicha mercancía en su tránsito por la línea mexicana de ferrocarril, [sería] "aplicada

a la mercancía similar nacional en proporción a la distancia que ella recorra, al ser transportada en la misma dirección y al mismo lugar que la extranjera". (art. 118) [13]

La formación de la CRT

Poco antes de que la ley entrase en vigor, las dos líneas que conectaban a la capital y el puerto de Veracruz — el Mexicano e Interoceánico — se unieron para aumentar sus fletes de carga. Este incremento desató una nueva ola de protestas de comerciantes, hacendados e industriales de la zona centro del país. En sus acusaciones, estos grupos reclamaban a las compañías intentar "resarcirse de la merma que en sus rendimientos causó la baja de la plata, con el vulgarísimo procedimiento de subir las cuotas". Luego de varias súplicas infructuosas para que los ferrocarriles revirtieran el aumento, las agrupaciones afectadas decidieron nombrar una comisión encargada de estudiar "a fondo la materia del aumento de los fletes que pesase las causas y distinguiese los efectos y que hiciese también las gestiones conducentes para llegar a una solución satisfactoria". [14]

La comisión representante de los intereses de los comerciantes y agricultores se dedicó por algunos meses a elaborar un estudio extenso y detallado sobre las deficiencias básicas del sistema de tarifas de ferrocarril en México. El citado estudio señalaba en breve el ritmo ascendente del tráfico y de los ingresos brutos, así como el de las ganancias netas liquidas en pesos plata de los ferrocarriles desde el inicio de sus operaciones. Además se indicaba que aproximadamente una tercera parte de los costos de construcción habían sido financiados con subsidios gubernamentales.

Los autores del estudio esgrimieron fuertes críticas a la reclasificación de tarifas de 1898 que había resultado en el aumento de fletes para una serie de productos esenciales, principalmente algunas leguminosas y cereales. Entre estos últimos el trigo no había sido tan afectado como el frijol, la avena, las habas, y el arroz. El transporte de algunos productos industriales nacionales como por ejemplo el cemento se veía fuertemente castigado con costos de transporte superiores al importado de Inglaterra. Otro problema que destacaba el informe, era que si bien los descuentos principales eran para los fletes en carro entero, los ferrocarriles se negaban a proporcionar vagones si no se trataba de una sola clase de mercancías.

Aunque los autores del informe reconocían el impacto negativo de la devaluación de la plata sobre las ganancias netas de los ferrocarriles, asentaban que estas empresas no eran las únicas afectadas por los efectos adversos y su exigencia de un trato preferencial no estaba justificada. Además, señalaban — en gran medida sin razón — que sus pérdidas eran plenamente compensadas por el aumento explosivo en los volúmenes de tráfico. Finalmente, la Confederación Mercantil y la Sociedad Agrícola Mexicana exigían mayor participación en las deliberaciones sobre tarifas de la SCOP, por medio del nombramiento de "dos representantes, para

[13] SCOP, *Ley sobre ferrocarriles,* México, Tipografía de la Dirección General de Telégrafos.
[14] *La Semana Mercantil*, Enero 15, 1900 #3.

que con acuerdo del Supremo Gobierno asistan a las juntas en que se trate sobre modificación de tarifas, puedan emitir opinión e informar en caso de inconformidad con los acuerdos de dichas juntas, fundando ésta, y proponiendo lo que juzguen conveniente en beneficio del mayor desarrollo comercial, industrial y agrícola".[15]

El informe fue recibido muy favorablemente por distintas agrupaciones de propietarios y empresarios de diferentes partes del país.

En respuesta, el secretario del ramo Leandro Fernández accedió a la formación de una nueva comisión. Tanto la Confederación Mercantil como la Sociedad Agrícola Mexicana vieron el nacimiento de la CRT como un triunfo trascendental en su campaña a favor de una estructura de fletes más acorde a sus intereses. Según la *Semana Mercantil,* la formación de la CRT anunciaba, "una nueva época en la historia ferrocarrilera del país en la cual el poderío de las empresas se empieza a ver disminuido y se abre la reorganización del sistema de transporte ferroviario en el cual las tarifas, reposando sobre una base verdaderamente científica, producirán la armonización franca y leal de los intereses del productor, el consumidor, y el elemento de trafico (es decir los ferrocarriles)".[16]

La nueva comisión quedó integrada por cinco miembros votantes (cuatro comisionados y un presidente) en su mayoría funcionarios activos de la SCOP. Además contaba con cuatro representantes sin derecho a voto, dos de parte de los usuarios y dos de las empresas ferroviarias.[17] Cabe aclarar que la CRT constituía una instancia consultiva, no resolutiva, con márgenes de autonomía escasos ya que todas sus decisiones tenían que ser revisadas y aprobadas por el Secretario del Ramo.[18]

Los dos comisionados principales fueron el presidente Luis Méndez y el secretario Emilio Velasco. Desde inicios de los años 90 ambos personajes habían trabajado como funcionarios de alto rango de la sección de ferrocarriles de la SCOP. No hay indicio alguno, como sugiere Coatsworth, de que fuesen representantes a sueldo de los intereses exportadores. En todo caso se encuentran razones de peso para que favorecieran a las empresas de transporte ya que en su práctica legal

[15] *Estudio presentado a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas por la Cámara de Comerico de la Ciudad de México y la Sociedad Agrícola Mexicana, sobre el estado económico de los Ferrocarriles Mexicanos en relación con los elementos de la riqueza nacional,* México, Imprenta Hijas de J.F. Jens, 1900.

[16] *La Semana Mercantil,* octubre 8 y 11 de 1900. Véase también Grunstein, *op. cit.* pp. 109-112.

[17] A pesar de su entusiasmo por la creación de la CRT, las organizaciones mercantiles y agrícolas lamentaron estas limitaciones impuestas a su injerencia en la regulación de las tarifas. "Lo único que hubiéramos deseado," señalaban "es que la participación que se diera a los comisionados, realmente únicamente delegados, de la Cámara de Comercio, de la Sociedad Agrícola y de los ferrocarriles, en las discusiones y estudios de las tarifas, fuera más amplia, concediéndoles no solamente voz, sino también voto, supuesto que esos comisionados representan genuinamente las partes interesadas en la cuestión. Aunque debe advertirse que esa circunstancia no fue solicitada en el discurso (estudio) respectivo". (SM Octubre 26, 1900.)

[18] Aunque esto, en realidad, no debería sorprendernos ya que los comisionados principales fungían como funcionarios de sección de ferrocarriles de la SCOP encabezados por dos poderosos abogados del régimen porfiriano, Emilio Velasco y Luis Méndez.

"privada", tanto Velasco como Méndez, tenían entre sus principales clientes a varias de las mayores empresas ferroviarias en México. Es lógico suponer que este hecho mermaba su independencia e imparcialidad como reguladores. Empero, como se verá en la sección final del trabajo, tampoco es posible sostener la acusación de que fuesen simplemente agentes incondicionales a favor de los intereses de los ferrocarriles de propiedad extranjera.

Por lo tanto, es innegable que desde su establecimiento la autonomía de la CRT se veía afectada negativamente debido tanto a las limitaciones formales a sus atribuciones como a las evidentes conexiones entre la industria regulada y los reguladores. No obstante, la CRT introducía un mecanismo inédito y trascendental en la historia regulatoria de México. Su creación condujo a nuevas formas para la armonización de los intereses de los embarcadores y cargadores. Se constituyó un foro de deliberación que propiciaba la discusión directa entre distintos intereses, como preámbulo indispensable para la votación por parte de los comisionados gubernamentales.

Segunda Parte. Análisis de dos resoluciones reveladoras

Madero vs. Guggenheim, Velardeña vs. Torreó

Dos sectores interdependientes: Minería y ferrocarriles

La importancia central de la minería en la reactivación del crecimiento económico durante el porfiriato ha sido ampliamente reconocida. Distintos historiadores han subrayado la estrecha interdependencia entre ferrocarriles y minería durante el periodo señalado. Al igual que los ferrocarriles, el desarrollo de la minería fue en gran medida el resultado de las inversiones extranjeras de capital. La construcción de los ferrocarriles preparó el terreno para la modernización de la producción minera y, en gran medida, las inversiones ferroviarias — sobre todo en el norte del país — se dirigieron a facilitar la extracción de piedra mineral para exportación. El ferrocarril fue fundamental para allanar los obstáculos a la explotación minera en gran escala. Independientemente de que tuviera una posición privilegiada dentro de la política tarifaria gubernamental, es indudable que la minería fue una de las industrias más favorecidas como resultado el abatimiento de costos de transporte. Los ferrocarriles tuvieron una utilidad múltiple para las empresas mineras: hicieron posible la explotación de regiones remotas o de difícil acceso; redujeron la distancia entre las minas y las plantas fundidoras; solucionaron el problema de abastecimiento de mano de obra y combustible así como de otros insumos indispensables provenientes tanto del país como del exterior; y, por último, facilitaron la importación y el traslado de maquinaria pesada hasta los puntos de destino. La interdependencia que estos dos sectores alcanzaron se ve claramente por el hecho que hacia 1908, de un total de 44 ferrocarriles, 21 tenían como su actividad principal al arrastre de minerales y tres más son extensiones de empresas mineras. Sobre un

total de 22,822 kilómetros de vías, 3, 749 se clasificaban como "ferrocarriles mineros", y esto sin tomar en cuenta la carga minera conducida por las líneas principales que alcanzaba en promedio un 37% de la total.[19]

En la década de 1880-1890, la construcción masiva de ferrocarriles estimuló la primera ola de inversiones extranjeras en la minería mexicana. No obstante, la incompleta red de transporte aunada a persistentes limitaciones en los derechos de propiedad obstaculizaron el desarrollo del sector. Hacia principios de la década siguiente, observamos un aumento considerable de las inversiones mineras en gran medida como respuesta a la terminación de la construcción de las principales líneas ferroviarias troncales, así como a la promulgación de una nueva ley en 1892 que le otorgó mayores facilidades para la adquisición de minas y más libertad a la explotación y regularización de la propiedad. [20]

Sin embargo, es indispensable destacar un cambio cualitativo fundamental en la actividad minera mexicana a partir de 1890. Se trata de la instalación de grandes fundiciones para el beneficio del mineral extraído previamente a su exportación al exterior, principalmente a los Estados Unidos. Dada la enorme cantidad de minerales que empezaron a fluir de México a los Estados Unidos, sobre todo después de ponerse en servicio las grandes vías troncales del Ferrocarril Central y del Nacional, se incrementó la cantidad de minerales plomosos en el mercado norteamericano. Ello provocó que los productores mineros que operaban en territorio estadounidense hayan protestado y demandado al Congreso de su país la imposición de gravámenes al mineral de importación. Los minerales provenientes de México aventajaban a sus similares en el mercado norteamericano en virtud de su bajo costo, las grandes cantidades de hierro y cal que contenían, así como su gran rendimiento final, debida a su gradación. Por ello, con el ascenso al poder del Partido Republicano se aprobó en 1890 el arancel McKinley para proteger a la protección minera estadounidense. Esta medida fue la causa principal de la instalación de plantas de fundición en suelo mexicano. Las empresas comenzaron el tratamiento a muy bajo costo del plomo y más adelante de otros minerales en Monterrey, Aguascalientes, San Luis Potosí y Mapimí. Las fundiciones establecidas en estos lugares exportaban el plomo y la plata y fueron beneficiados por la vía férrea en su mayoría a través del puerto de Tampico y de ahí a las refinerías de Nueva York, Newark y Perth Amboy. [21]

[19] Grunstein, *op. cit.*, cap. 1.

[20] Cuauhtémoc Velasco Ávila, Eduardo Flores Clair, Alma Aurora Parra Campos y Edgar Omar Gútierrez López, *Estado y minería en México; 1767-1910*, México, Fondo de Cultura Económica, SEMIP, 1988. pp.350-358.

[21] Marvin D. Bernstein, *The Mexican Mining Industry, 1890-1950,* Albany, State University of New York, 1965, pp. 17-91.

El imperio mexicano de los Guggenheim

La introducción de las fundiciones significó un paso definitivo para el control norteamericano de la industria minero-metalúrgica en México. Particularmente destaca el grupo Guggenheim, el cual llegó a ser la empresa dominante del sector.

Hacia fines de los 1880, los Guggenheim habían construido un complejo corporativo-industrial que integraba verticalmente la extracción, la fundición y la refinación. Su mayor fundición en Pueblo, Colorado dependía en gran medida de la importación de mineral mexicano, el cual les garantizaba altos dividendos debido al bajo precio y a la excelente calidad de la materia prima. Sin embargo, a partir de 1890, al igual que otros empresarios, se vieron obligados a reorganizar sus actividades debido al arancel McKinley. Así, los Guggenheim decidieron establecer varias plantas de fundición al sur de la frontera, buscando evadir las cargas fiscales y explotar las ventajas en aumento que ofrece México como campo de inversión. A partir de 1890, los Guggenheim expandieron sus actividades en México de manera sostenida y creciente. En 1893, la Gran Fundición inició sus trabajos en Monterrey.

Para 1897 la fundición contaba con 10 hornos de grandes dimensiones y 6 hornos convencionales equipados con el "mejor instrumental moderno", donde se fundía plomo extraído principalmente de los yacimientos de Sierra Mojada, Coahuila. En 1895 comenzó a operar la segunda planta de los Guggenheim en Aguascalientes. Aunque en un principio los minerales tratados en Aguascalientes provenían de las minas de Asientos y Tepezala, igualmente propiedad de los Guggenheim, con el tiempo "la planta creció y requirió un mayor aprovisionamiento de minerales, de tal suerte que hubo momentos en los que llegaron a recibir embarques de Zacatecas, Durango, Jalisco, Michoacán, Coahuila, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, San Luis Potosí y hasta Chontalpan, en Guerrero."[22] Así, hacia principios de siglo, la planta de Aguascalientes contaba ya con cuatro hornos para el procesamiento de 125 toneladas diarias de plomo, otros cuatro dedicados al cobre con una capacidad de 680 toneladas y otros tres convertidores de este último metal. En 1908, la planta de Aguascalientes se había convertido en una de las mayores de su tipo en Norteamérica, con una capacidad para procesar hasta 1500 toneladas de piedra mineral al día en ocho hornos para plomo así como dos convertidores para cobre.

Con la fusión ASARCO[23] Guggenheim extendió sus operaciones de fundición al poner en marcha tres nuevas plantas en Velardeña, Durango, Avalos, Chihuahua y Matehuala, San Luis Potosí. Este enorme complejo de minas y fundiciones que abarcaba de sur a norte del país permitió integrar verticalmente las distintas fases

[22] Gómez Serrano, *Aguascalientes: Imperio de los Guggenheim,* SEP- Fondo de Cultura Económica, México, 1982, pp. 128-129.

[23] Guggenheim arrancó en 1901 una etapa de expansión sin precedentes en la historia de la empresa en México. A la ya extensa lista de propiedades mineras de los Guggenheim se agregaron varios depósitos ricos de los distritos de Sierra Mojada y Santa Eulalia, ASARCO se agregó entre 1906 y 1909,

minero-metalúrgicas, eliminar intermediarios y, consecuentemente, abaratar costos.[24]

Las operaciones de la ASARCO revelan nítidamente la simbiosis que surgió entre ferrocarriles y operaciones mineras y de fundición en el desarrollo de la economía porfiriana. Este consorcio movilizaba enormes cantidades de minerales en bruto y refinados destinados a su fundición en Monterrey, para lo cual usaba la línea del Ferrocarril Nacional o del Central ya sea hasta la frontera norte o al puerto de Tampico. También se ligaba con los campos carboníferos de Coahuila mediante el Ferrocarril Internacional, en tanto que la fundición de Aguascalientes se enlazaba con la línea del Central.[25]

Para principios de siglo era ya evidente que la ASARCO había cobrado clara preeminencia en la minería mexicana. En 1905 se encontraban registradas 53 fundiciones en el país, de las cuales la ASARCO controlaba la mitad de las de mayor capacidad.

No obstante su indiscutible dominio sobre el sector, los Guggenheim se enfrentaron a la competencia de algunas fundiciones independientes. Entre estas cabe destacar dos: La primera era la de Torreón abierta en 1902 por el empresario Ernesto Madero. La segunda fue la de la Compañía Metalúrgica Mexicana de Robert Towne en San Luis Potosí. Hasta los primeros años del siglo XX, los Guggenheim y sus rivales lograron contener con bastante éxito las rivalidades ruinosas entre sí por medio de un acuerdo o *pool* para fijar tarifas, cuotas y territorios.[26]

Sin embargo, a principios de siglo la empresa de la familia Madero se convirtió en una competidora potencial importante. La planta de Torreón contaba con una capacidad para procesar 1,500 toneladas diarias de metal por medio de 12 hornos para plomo y cobre y llegó a constituirse en un complejo con un alto nivel de integración vertical tanto en el abasto de insumos como de carbón proveniente principalmente de Lampazos, Nuevo León y otras más en Coahuila. También tuvo éxito en el abasto de piedra mineral de por lo menos 32 depósitos entre las que se encontraban las minas de Cabrillas cerca de Saltillo, San Diego en Chihuahua, y La Voladora en Nuevo León. Asimismo, el establecimiento de agencias de compra en varias ciudades como Parral, Chihuahua, Guanaceví y Zacatecas permitió que el radio de clientes de la fundición de Torreón se expandiera rápidamente. Esta estrategia permitió a la fundición de los Madero surgir como la única planta de capital nacional capaz de arrebatarle importantes segmentos del mercado mexicano al imperio ASARCO -Guggenheim.[27]

La adquisición, recapitalización y reequipamiento de la fundición de Velardeña por parte de la ASARCO intensificó la rivalidad entre estos dos grupos. En

[24] Velasco, *et. al. Estado y Minería,* pp. 373-375.

[25] Gómez Serrano, *Aguascalientes,* p. 196.

[26] Bernstein, *The Mexican*, p.40.

[27] En vista de lo cual los empresarios neoyorkinos intentaron en varias ocasiones negociar su adquisición. Sin embargo, todas estas propuestas fueron rechazada por los Madero.

1905, una compañía subsidiaria de la ASARCO, la ASSCO adquirió la Fundición de Velardeña a la Omaha and Grant Smelting and Refining Co. Entre 1905-1907, la ASSCO invirtió aproximadamente $1.5 millones de dólares para aumentar la capacidad de producción de la planta hasta 1,000 toneladas. Uno de los pasos más importantes fue la electrificación de la planta para convertirla en una de las más avanzadas tecnológicamente en todo México. Con la modernización de Velardeña, el consorcio ASARCO-Guggenheim buscaba principalmente contender eficazmente en el mercado del noreste con la fundición de Torreón. Sin embargo, esta meta no era nada fácil de alcanzar ya que Torreón tenía algunas ventajas de localización y de transporte sobre Velardeña. Aunque la diferencia en la distancia desde la "Sultana del Norte" hasta las dos fundiciones era relativamente pequeña (únicamente 22 kms.), Torreón contaba con el servicio de dos líneas ferroviarias (El Central y el Internacional), mientras que Velardeña se encontraba en condiciones monopólicas, a saber, con acceso solamente por el Ferrocarril Internacional. Por lo tanto el resultado de la disputa estaría en buena medida determinado por las decisiones en cuanto a los fletes de la CRT.[28]

La intervención de la CRT: ¿un instrumento del "smelter trust"?

Fue en el contexto de esta creciente rivalidad entre los empresarios estadunidenses y los mexicanos, que se suscitó, entre enero y mayo de 1906, la controversia entre los miembros de la CRT sobre la solicitud del Ferrocarril Internacional para introducir un suplemento a su tarifa especial de descuento (no. 31 A) para el transporte de piedra mineral de Monterrey a Torreón. Dicho suplemento establecía para el transporte de esta carga entre Monterrey a Velardeña un flete de $2.05. Se trataba de un flete en 5 centavos mayor al de Torreón. Sin embargo, la cuota equivalía realmente al arrastre de $2.00 por carro, dado que el mínimum de la tarifa era el 95% de la capacidad del carro que por término medio se cálculaba en el Internacio-nal de 40 toneladas.[29]

Durante la discusión en la CRT, el superintendente de tráfico del Ferrocarril Internacional W.W. Ryan defendió la introducción de dicho flete argumentando que su propósito era poner a la Fundición de Velardeña en condiciones de igualdad práctica con la Fundición de Torreón. Velardeña necesitaba de esta ayuda, ya que estaba siendo obligada a pagar para sus exportaciones y para su combustible cuotas más altas que la industria ya establecida en Torreón. El flete propuesto no hacía más que extender la práctica que ya había sido llevada a cabo en el pasado de favorecer el establecimiento de nuevas Fundiciones de metales. Ryan insistió finalmente en que el objeto de la cuota era favorecer "el establecimiento de la Gran Fundición de

[28] Bernstein, *The Mexican Mining*, p.53.

[29] AGN- AHSCOP- Ferrocarriles, Sección Libros, Actas de la Comisión Revisora de Tarifas, 1906.

la Velardeña, lo cual es benéfico no sólo para el ferrocarril, sino para toda la región".[30]

El Vocal Emilio Velasco contestó que le parecía inaceptable que la Comisión examinase en cada tarifa "las condiciones particulares, no de una industria, sino de un industrial". En su opinión, la pretensión de buscar remediar los defectos o desventajas que un industrial encontrase en el lugar de operación por tarifas apropiadas para su caso particular equivalía a "erigir en sistema el desorden; puesto que de esa manera, lo que se hiciera con un industrial se tendría que hacer con cada uno de los que se presentaran; y lo que se resolviera respecto de una industria, tendría que decirse respecto de cualquiera otra clase de industria". Velasco aceptaba que el rechazo a otorgarle condiciones especiales de la Fundición de Velardeña podría tener consecuencias negativas "para ciertos intereses (ASARCO-Guggenheim) a corto plazo". No obstante, agregaba que "este mal es limitado, obteniéndose en cambio el bien inmediato y general para toda la industria, de establecer bajo un principio de orden el sistema de tarifas." En consecuencia, a su parecer era necesario resolver el asunto "dentro del régimen de la ley", basado en principio en "la graduación conforme a la distancia".

Otro de los comisionados, el Lic. Jorge Vera y Estañol, señaló que la cuota especial debía rechazarse porque los $0.05 que se aumentaban de Torreón a Velardeña no estaban en proporción a la diferencia en distancias, con los $2.00 de la cuota de Monterrey a Torreón. Esto era una violación del artículo 112 de la ley general de ferrocarriles que prohibía que a una distancia mayor se le otorgase una cuota menor o igual que a una distancia menor.

Ante el desacuerdo entre Ryan y Velasco, Luis Méndez argumentó que el suplemento al flete era consistente con la política seguida desde la creación de la CRT decidida a favorecer el transporte de piedra mineral — en particular cuando se trataba de baja ley — para suministrar las fundiciones del país. Así, desde sus inicios, subrayaba Méndez, la CRT adoptó como principio de su política los descuentos a los minerales conducidos a las fundiciones. Esta fue la misma razón por la que había aprobado la Tarifa 31 "A" a Torreón, "no obstante ser, (también) de punto a punto". Esta tarifa especial, así como algunas otras, para distintos tipos de carga en otras regiones, habían sido aprobadas en virtud de la regla prácticamente adoptada por la Comisión de que las empresas de ferrocarril podían sin inconveniente legal favore-cer con tarifas especiales la creación y la subsistencia de las industrias establecidas en los territorios seguidos por sus líneas, siempre que:

1o. La ventaja de la tarifa pueda ser aprovechada, hasta donde sea posible, por los establecimientos similares que ya existiesen o nuevamente se levantasen en sus propias líneas.

2o. Si se trata de flete firme, o sea de cuota de descuento de punto a punto, se le enfoque sólo aquellas mercancías en las que es bien conocido el punto de procedencia y del destino y que sean los dos puntos extremos de la tarifa.

[30] AGN- AHSCOP- Ferrocarriles, Sección Libros, Actas de la Comisión Revisora de Tarifas, 1906.

3o. La naturaleza, clase y calidad de las mercancías sean tales que no soporten el flete que resultaría de una tarifa uniformemente graduada, estrictamente sujeta a las reglas de las tarifas generales y ordinarias.[31]

Méndez hizo hincapié en que, de hecho, gracias a esta política de fletes especiales la Fundición de Torreón había alcanzado una situación de prosperidad por lo que "sería una iniquidad" negárselo ahora a Velardeña. En respuesta directa a las objeciones de su colega Emilio Velasco, Méndez señaló que aunque efectivamente estas excepciones fomentaban ciertas irregularidades en el sistema de tarifas se trataba a fin de cuentas de "un desorden artístico" con el objetivo de fomentar por todos los medios posibles el desarrollo de la minería en México. Concordaba en la inconveniencia de otorgar descuentos especiales de forma exclusiva y particular, cuyas consecuencias fuesen establecer privilegios individuales y, por lo tanto, dañasen los intereses de otros empresarios del mismo sector. Pero, añadía que:

> La adopción de una cuota como la de Velardeña, no perjudica a nadie, puesto que la Fundición de Torreón prospera con la tarifa actual, sino que por el contrario, beneficia a toda una región, ya que no se trata solamente de los intereses de la citada Fundición de Velardeña, sino de toda la comarca.[32]

Méndez también rechazó enérgicamente la objeción de Vera y Estañol en el sentido que el suplemento debía desecharse porque los $0.05 que se aumentaban de Torreón a Velardeña no guardaban proporción con respecto a la distancia y los $2.00 de la cuota de Monterrey a Torreón. "La observación — señalaba— "sería fundada si se tratase de una tarifa arreglada según las distancias; pero este no es el caso". En realidad la cuota de $2.00 entre Monterrey y Torreón, había sido establecida no en consideración a la distancia sino a la tolerancia del tráfico involucrado al flete y para que de esa forma "pueda tener un mercado en la Fundición de destino, que deje alguna utilidad al minero productor". Es decir, al establecer el flete más que las distancias el criterio debía ser la capacidad de mercancía para soportarlo o no.

A fin de cuentas, les recordaba a los otros miembros de la CRT que: cuando la Compañía del Internacional formuló su cuota de $2.00 entre Monterrey y Torreón, lo hizo porque entendió que de otra manera, o sea con una cuota más alta, la mercancía no podía ir a Torreón y que esta Fundición sufriría viéndose privada de los metales de baja ley, objeto de la tarifa, que le son tan necesarios como fundamentales.

Claro es, pues, que si se juzgo entonces, tanto por la Compañía como por la Comisión, que no era racional recargar con una cuota mayor de $2.00 la tonelada, la piedra mineral de baja ley yendo de Monterrey a la Fundición de Torreón,

[31] AGN- AHSCOP- Ferrocarriles, Sección Libros, Actas de la Comisión Revisora de Tarifas, 1906.

[32] AGN- AHSCOP- Ferrocarriles, Sección Libros, Actas de la Comisión Revisora de Tarifas, 1906.

malamente podría decirse que la mercancía puede soportar una cuota superior en Velardeña.

De aquí la necesidad de igualar la cuota para las dos Fundiciones, aumentándola, aunque en muy poca cosa, para cumplir con el precepto de la ley relativa a distancias mayores y menores. Bueno es tener presente que aun tratándose tarifas por distancias, el espíritu de la ley vigente es precisamente contrario a las tarifas progresivamente aumentadas rigurosamente según la distancia. La obligación que se impuso y tienen nuestros grandes ferrocarriles de adoptar en sus tarifas para el tráfico de efectos nacionales las tarifas diferenciales decreciendo por secciones, atendiendo en cada caso a la clase, origen y destino de la mercancía, obligación que se reconoce y confirma en la ley de Ferrocarriles, es la mejor prueba de ello.[33]

En fin, Méndez, concluía afirmando que a su parecer el suplemento propuesto debía ser aprobado, con la condición que la comisión había impuesto en casos precedentes similares, es decir, que la misma cuota fuese concedida a otras industrias similares si y cuando otras fundiciones se estableciesen sobre la misma línea de ferrocarril. Como en otros sectores industriales y comerciales, una de las funciones más importantes de la CRT era facilitar el agrupamiento regional de distintas empresas del mismo ramo para así beneficiar a los propietarios y administradores de minas en la zona señalada al tener a su disposición "dos fundiciones, para elegir la que más les convenga."[34]

Sin embargo, Méndez no logró convencer a los opositores al descuento para Velardeña. Finalmente para romper el impás, Méndez se vio obligado a enviarle un memorándum extenso al Secretario de Comunicaciones Leandro Fernández señalándole los mismos argumentos pronunciados durante la sesión. El Secretario Fernández, quien formalmente tenía la última palabra sobre el asunto, respaldó la posición del presidente de la CRT para permitir la aprobación de la cuota de descuento a Velardeña.

Conclusión del caso

A primera vista, la evidencia presentada confirmaría el argumento de Coatsworth sobre la dominación de la CRT por parte de los intereses minero-exportadores extranjeros. Efectivamente uno de los propósitos del miembro más poderoso de la CRT era promover y proteger los grandes capitales invertidos en la industria minera mediante fletes económicos, bajo la idea de que el complejo extracción-fundición constituía el motor de la economía mexicana. Podría argumentarse que cualquier persona medianamente informada del desarrollo y las tendencias del sector de la minería-fundición en el México porfiriano (como Méndez seguramente lo estaba) se tendría que haber percatado de las intenciones monopolizadoras (en ocasiones

[33] AGN- AHSCOP- Ferrocarriles, Sección Libros, Actas de la Comisión Revisora de Tarifas, 1906.

[34] AGN- AHSCOP- Ferrocarriles, Sección Libros, Actas de la Comisión Revisora de Tarifas, 1906.

incluso a través de tácticas depredadoras) de la ASARCO lo que quizá hubiese justificado una política de mayor protección a la empresa de los Madero, tratándose realmente de la única independiente capaz de ofrecerle cierta competencia al consorcio estadounidense. Es indudable que mientras que la Fundición de Torreón se vio negativamente afectada, los intereses ASARCO-Guggenheim salieron favorecidos con la introducción de esta tarifa especial. Habría, sin embargo, que analizar la validez del argumento de Méndez en el sentido que al mediano y largo plazo el desarrollo de Velardeña impulsaría el desarrollo minero de la región, aumentándo así las operaciones de Torreón.

Lo que sigue siendo claramente insostenible, sin embargo, es que junto con Méndez, todos los otros miembros de la CRT fuesen meramente representantes más o menos informales de los "enclaves exportadores" de propiedad extranjera. Más allá del acuerdo en cuanto a algunos principios de política general no es posible reconocer una línea de acción firme y consistente a favor de ciertos intereses sectoriales o empresariales por parte de los reguladores mexicanos. Las deliberaciones sobre el asunto muestran que las diferencias de opinión entre los reguladores gubernamentales podían ser importantes. Además, es claro que en la resolución estaban involucrados mucho más que la pugna entre intereses nacionales (los Madero) y extranjeros (los Guggenheim.) El desarrollo regional, la situación de los mineros independientes, el principio de igualdad de condiciones en el acceso a medios de transporte para el fomento de nuevas empresas en distintas localidades, intervinieron sin duda en la decisión de las autoridades. Pero, como veremos a continuación, ni el mismo Méndez, que en esta instancia particular parece haber actuado en favor de los Guggenheim, se comportó consistentemente como un incondicional de estos intereses.

Ferrocarriles vs. Minería: La decisión sobre el aumento de fletes a la piedra mineral en 1907-1908

Hacia mediados de 1907, los representantes de los ferrocarriles Central y Nacional, se dirigieron a la CRT solicitando un aumento en los fletes para una extensa variedad de mercancías. El representante del Central señalaba que debido a un alza pronunciada en sus costos laborales (de cerca del 33%) y de materiales (que fluctuaban entre 60 y 150%) se veían obligados a pedir el ajuste de tarifas correspondiente. Así, en su informe anual a los accionistas de 1906-1907, el presidente del Central explicaba que el crecimiento de la carga transportada había obligado a la compañía a incrementar los sueldos de casi todas las categorías de empleados. Estos importantes incrementos por el lado de los egresos no estaban siendo cabalmente compensados con el aumento proporcional de los ingresos por lo que los déficits del ferrocarril iban en aumento.[35]

[35] Mexican Central Railway Co. Ltd. *Annual Report for 1907*, New York, 1907.

El Ferrocarril Central se encontraba en condiciones financieras auténticamente precarias. Además del incremento en los costos de operación anteriormente mencionado, su fondo de resistencia se hallaba agotado, su deuda flotante había crecido considerablemente, y como si esto no fuese suficiente, enfrentaba vencimientos de su deuda consolidada por una cantidad de más de 100 millones de dólares en 1910-1911. Hacia fines de 1906, con el fin principal de evitar lo que se presentaba como una bancarrota "inminente" de la mayor empresa del país, el Secretario de Hacienda José Ives Limantour había concertado un acuerdo para su adquisición por parte del gobierno de México y su subsecuente fusión con el Nacional. Sin embargo, el pánico de 1907 en los mercados de capital internacionales había dejado suspendida por una plazo indefinido la realización de la operación. Indudablemente, la actitud de las autoridades mexicanas en cuanto a las tarifas, particularmente de los ferrocarriles Central y Nacional, se convertía en una pieza crucial para lograr la confianza necesaria de los distintos grupos de inversionistas y así llevar a cabo a la brevedad y con los menores costos financieros posibles, el arreglo de consolidación.[36]

En este contexto fue que las dos grandes empresas ferroviarias presentaron conjuntamente una propuesta de incremento a los fletes de diversos tipos de tráfico (principalmente maíz, trigo, cebada, avena y piedra mineral) para la aprobación de la CRT. La comisión aprobó la mayoría de las tarifas con ciertas modificaciones. Según el cónsul estadounidense en Aguascalientes, mientras los ferrocarriles pretendían obtener un alza promedio de aproximadamente 20%, hasta agosto de 1907 la CRT les había concedido poco más del 12%.[37]

Los dos ferrocarriles naturalmente centraron sus esfuerzos en lograr la autorización para los incrementos a la carga de piedra mineral, la cual les brindaba la mayor parte de su tráfico e ingresos. A partir de mayo de 1907, el representante del Central y el Nacional frente a la CRT, W.W. Ryan abogó para que aprobase "sin mayor demora un sistema completamente nuevo de tarifas" para los distintos tipos de minerales transportados. Ryan señaló que los fletes para piedra mineral habían estado vigentes sin modificaciones desde 1900, y que, en la mayoría de los casos dejaban un escaso margen de ganancia o incluso se encontraban por debajo de sus costos de transporte. A pesar de sus repetidos esfuerzos entablados durante más tres años para aumentar las tarifas, el Central había fracasado debido, en sus propias palabras "a la resistencia tenaz del poderoso *smelter trust*"(es decir la ASARCO).[38]

Hasta ese momento, los ferrocarriles habían aceptado los envíos de piedra mineral a un valor establecido de $25 pesos la tonelada métrica, mientras el usuario absorbía otros costos como el de seguro de transporte con el propósito de poder negociar así los fletes más bajos posibles. Ahora proponían cobrar de acuerdo al valor "real" del mineral (con base en los costos establecidos en las fundiciones una vez deducidos los fletes) y al mismo tiempo introducir tres clasificaciones: la

[36] Ver Grunstein, "Railways", cap. 7.
[37] *The Railway Age Gazette,* February 7, 1908.
[38] *The Mexican Herald,* September 19, 1907.

primera incluiría minerales superiores a los $50 pesos la tonelada métrica; la segunda clase, para minerales entre $25 y $50; y finalmente la tercera, la carga de un valor inferior a los $25 pesos. Dependiendo del valor asignado al mineral, los aumentos de flete propuestos iban desde un mínimo del 10% hasta más del 100%, para un promedio estimado de más o menos 50% sobre las tarifas existentes.

Las empresas mineras, encabezadas por los intereses Guggenheim, protestaron inmediatamente al enterarse de las pretensiones del Central.[39] En respuesta, insistieron en que el alza de los costos de transporte se convertiría en un fardo insoportable para la industria, la cual ya se encontraba en una situación bastante difícil debido a la caída del precio de su producción en los mercados mundiales aunada "a una de las tasas fiscales más gravosas en cualquier parte del mundo". De acuerdo a sus cálculos basados en la carga de piedra mineral del año anterior, el aumento promedio de 50% le costaría a la industria minera y de fundición por lo menos $4,000,000 de pesos. Asimismo, argumentaban que les causaría serias dificultades a los numerosos mineros de piedra de baja de ley que operaban en el país llevando a muchos incluso a la bancarrota y al abandono de sus propiedades. Haciendo eco de los mineros, la *Semana Mercantil* advertía de la siguiente manera:

> Ahora como se sabe, ha bajado en los mercados mundiales el precio del cobre y de la plata, dos productos y con singularidad el último que se producen en México en las ya repetidas circunstancias de abundancia de extracción y baja ley. Esta baja se debe según las noticias publicadas a escasez en las demandas y pudiera prolongarse. Si a esta baja de precio en la plata y el cobre añadimos el alza de flete, el resultado fácil, indudable de esa combinación de elementos será una crisis para la industria minera...[40]

Y en un artículo subsecuente insistía el importante semanario de los comerciantes:

> Que tengan cuidado pues podría suceder que se repitiera la fábula de la gallina de los huevos de oro. A esto nos referíamos cuando expresábamos que en interés de las propias empresas, debían abandonar ese camino que de prolongarse mucho las llevará al abismo. Los minerales en nuestro país se caracterizan casi en lo general, por su abundancia y su pobreza de ley; en muchísimos casos una explotación minera vive o muere por una oscilación en el tipo de flete. Si el tipo de tráfico ferrocarrilero obtiene su ingreso mayor de la minería, y ésta es una balanza tan sensible al peso de los fletes, es preciso que el afán de lucro no destruya el equilibrio mutuo razonable, entre el transporte y el primero y principal elemento de vida para él.[41]

Por su parte, los mineros medianos y pequeños denunciaron que a pesar de que el incremento de los fletes solicitado estaba en proporción al valor del mineral,

[39] *The Mexican Herald,* September 30, 1907.
[40] *La Semana Mercantil,* octubre 21, 1907.
[41] *La Semana Mercantil,* diciembre 2, 1907.

éste era aún insoportable ya que se agregaba "a los ya de por sí exorbitantes precios de las fundiciones así como los altos impuestos federales, estatales y municipales". Para ilustrar su argumento, hicieron referencia al caso de un pueblo minero del centro de México que vendía el mineral a la fundición más cercana por $20 pesos la tonelada métrica para obtener una ganancia de $4 pesos. Mientras el flete de transporte existente de las minas a la fundición era de $4.25 pesos por tonelada, bajo los aumentos propuestos éste subiría a $8.25 pesos. Los escasos márgenes de ganancia simple y sencillamente harían "imposible seguir operando las minas con un alza del 97% en los costos de transporte".[42] Así, durante las últimas semanas de 1907, las oficinas del Secretario de Comunicaciones y la CRT fueron prácticamente inundadas por misivas de mineros de distintos puntos del país instando a las autoridades gubernamentales a rechazar la solicitud de los ferrocarriles.

Con el propósito de resolver finalmente la cuestión, Luis Méndez convocó a los funcionarios de los ferrocarriles Central y Nacional, así como a los de la ASARCO y de la Metalúrgica Mexicana, "como fundidoras a la vez que explotadoras de un gran número de minas" para tomar parte junto con los funcionarios gubernamentales en las conferencias de la CRT.[43] Los representantes de los ferrocarriles una vez más recalcaron que llevaban años conduciendo la piedra mineral con las mismas bajas tarifas y que, por lo tanto, el esperado aumento era una medida justa e indispensable para que obtuviesen rendimientos adecuados. A su vez, los de la industria minera volvieron a advertir que dada la baja ley de los minerales mexicanos, así como la caída de la demanda y el precio de los metales en los mercados internacionales, la aprobación de la nueva tarifa por parte de la CRT llevaría irremediablemente a detener las inversiones tanto de nacionales como de extranjeros, o inclusive a la quiebra de muchas empresas del sector.

Luego de "varias y reñidas discusiones" [44] la CRT conducida por Méndez llegó a una decisión mediante la cual se elevaban 10%, 20% y 30% los fletes de minerales de valor $25, de $25 a $50 y de más de $50 por tonelada respectivamente. Mientras el aumento fue lamentado por la industria minera, este fue bien recibido por los ferrocarriles. A pesar de la fuerte oposición del *smelter trust* la CRT se había inclinado a favor del alza.

Es innegable, que el presidente de la CRT se encontraba bajo fuertes presiones para acceder a la solicitud del ferrocarril. Además de fungir como abogado privado de la empresa, estaba de por medio la consecución del arreglo de consolidación ferroviario de Limantour.

No obstante, sería erróneo entender la decisión como una victoria total para las empresas de transporte. La resolución nos muestra la orientación fundamental-

[42] Desafortunadamente, las minutas de las sesiones relacionadas con este asunto no se encuentran disponibles para su consulta. Empero, *La Semana Mercantil* publicó el dictámen completo de Luis Mendez donde se asientan los puntos de vista de las distintas partes involucradas así como las razones en las que fundamentó la CRT su decisición. ver *La Semana Mercantil,* diciembre 25, 1907.

[43] *La Semana Mercantil,* diciembre 27, 1907.

[44] *La Semana Mercantil,* diciembre 27, 1907

mente conciliadora de la comisión, especialmente cuando se toman en cuenta las enormes presiones bajo las cuales actuaron Méndez y los otros comisionados.

Al explicar en su dictamen los fundamentos de la decisión, Méndez destacaba que la precaria situación financiera del Central ameritaba la concesión del aumento de tarifas. Estaba de acuerdo en que el nivel de los fletes para la piedra mineral, el cual permanecía congelado desde principios de la década, no era sostenible sin causarle graves daños a las empresas de transporte. Sin embargo, agregaba que, "el estudio detenido de los motivos de la alarma producida (entre los mineros) y la comparación de las tarifas propuestas con las vigentes" lo habían convencido plenamente de que las compañías de ferrocarriles "ávidas de aumentar sus entradas para cumplir con sus obligaciones (financieras), exageraban notablemente sus pretensiones de alza. "Si bien encontraba justificada un alza razonable" de manera que les permitiese a los ferrocarriles el aumento en sus ingresos "que tanto necesitan, especialmente el Central". Por otro lado, advertía Méndez, debía evitarse a toda costa que el incremento terminase por ahogar el crecimiento de la industria más importante para la economía mexicana.

Es por esto que el aumento finalmente aprobado por la CRT se encontraba sensiblemente por debajo de las pretensiones iniciales de los ferrocarriles. Además, en la nueva tarifa se acentuaba la ya existente diferenciación en los cargos de transporte para minerales de menor y mayor ley. Las operaciones de concentrados, los desechos de las haciendas de beneficio así como los de los terrenos de minas dedicados a la explotación de metales de muy baja ley quedaban exentos del alza y seguirían rigiéndose por las tarifas vigentes. Mientras los ferrocarriles exigieron que las nuevas tarifas entraran en vigor de acuerdo al reglamento, es decir a los 30 días de expedido el dictamen, los representantes de la industria minera pidieron una prórroga hasta el 1 de julio de 1908 ya que de otra forma se incurriría en "graves daños" e incluso la "ruina de los grandes intereses comprometidos en la primera de las industrias de la República". Consciente de las condiciones adversas en las que se encontraba la industria minera por la caída de los precios de sus productos en los mercados internacionales y de que no era posible cambiar en un plazo tan corto las tarifas bajas vigentes por más de cinco años, Méndez, apoyado por los otros comisionados, finalmente decidió que las nuevas tarifas entrasen en vigor hasta el 1 de abril de 1908.[45]

Conclusión del caso

¿Qué podemos concluir del caso del aumento de los fletes de 1907? Indudablemente ferrocarriles y minería se encontraban en una situación de estrecha interdependencia. Pero, precisamente por esa razón, el potencial de conflicto era alto. Conscientes de la importancia del tráfico de piedra mineral para sus ingresos, así como de la naturaleza de baja ley de la misma, los ferrocarriles le ofrecieron fletes "tolerables", es decir, adecuados al valor unitario de la carga, sobre todo a los grandes mineros y

[45] *The Mexican Herald,* March 17, April 25, 1908.

dueños de fundiciones que les garantizaban regularidad y volumen. No obstante, las empresas de transporte esperaban cubrir cuando menos los costos variables y aunque sea una fracción de costos fijos. Dadas las dificultades prácticamente insuperables en ese momento para establecer precios a partir de criterios rigurosamente "matemáticos" en una industria caracterizada por enormes costos fijos (fixed costs), hundidos (sunk costs) y compartidos (joint costs), las tarifas y los fletes especiales fueron resultado de la negociación y renegociación continuas, en episodios, como en el caso cubierto, que frecuentemente involucraron serias querellas y conflictos entre ferrocarriles y empresas mineras.

Méndez así como otros reguladores porfirianos estaban bastante conscientes de la complejidad involucrada en su misión. Sin embargo, estaban igualmente convencidos de que los distintos intereses económicos involucrados en la política ferrocarrilera del gobierno no se encontraban inexorablemente en contradicción. De hecho, pensaban que su armonización dependía en gran medida de su desempeño como miembros de la CRT. Es decir, consideraban que entre sus funciones centrales se encontraba el arbitraje de compromisos aceptables, razonables y viables para conciliar los intereses, muchas veces antagónicos, de distintos grupos de productores, comerciantes, así como de las empresas de transporte mismas. Esta ya de por sí complicada tarea se volvió aún más intrincada debido a la inestabilidad y a los cambios continuos en el contexto económico tanto nacional como internacional que caracterizaron a la primera década del siglo XX y que afectaban de forma diferenciada a los ferrocarriles y a los principales sectores productivos dependientes de estos servicios de transporte en México.

En documentos posteriores mostraremos cómo además de buscar favorecer al sector externo, la CRT hizo esfuerzos considerables por dinamizar la circulación interna, proteger a los pequeños productores, asegurar el abasto de bienes primarios de consumo popular, propiciar el desarrollo de zonas y actividades productivas específicas, garantizar el abasto de combustibles indispensables para la industria y la agricultura, y, finalmente, evitar la discriminación de fletes injusta que dañase áreas geográficas, individuos, industrias o estaciones particulares.