

Obstáculos al comercio en el TLCAN: el caso del transporte de carga

JORGE EDUARDO
MENDOZA COTA

ELISEO DÍAZ*

Un aspecto de la integración comercial entre México y Estados Unidos que figura entre los problemas pendientes se relaciona con la agenda de temas comerciales planteada en el capítulo XII del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Dicho capítulo se refiere al comercio transfronterizo de servicios, uno de cuyos puntos más importantes es el transporte de carga.

Desde 1994, año en que entró en vigor el TLCAN, ambos países han discutido la eliminación de las fronteras internacionales para el servicio de carga, compromiso aceptado por los tres países firmantes en el anexo 1 del Tratado. Contrario a lo que ocurre con otros puntos de la agenda comercial, como el de la agricultura, en que México tiende hacia el proteccionismo, este país ha presionado a Estados Unidos para hacer realidad el libre comercio de los servicios de transporte de carga entre ambas naciones.

Ello tiene gran importancia económica y social por el efecto en el libre comercio con Estados Unidos y en el sector de servicios de transporte de carga en México, donde representa una actividad económica compuesta por numerosas micro y pequeñas empresas, muchas de las cuales constituyen en realidad un campo de operaciones de trabajadores independientes que prestan servicios de transporte de carga a otras empresas.

Las discusiones alrededor de la eliminación de las barreras al comercio en esta materia tocan fibras sensibles de sectores de la sociedad que no suelen participar en temas como la

globalización y la integración comercial, como es el caso de las empresas y los trabajadores de los servicios de carga.

México tiene un profundo interés por el libre comercio del transporte de carga. Hay consenso entre los inversionistas del ramo de que el país obtendrá grandes beneficios con la eliminación de las barreras al flujo de transporte. Por el contrario, la negativa de Estados Unidos de abrir sus fronteras demuestra que el comercio libre de trabas puede ser perjudicial para ese sector específico o para la economía en general.

Sin embargo, el objetivo de reducir los costos de transporte es un asunto que interesa a todos los agentes económicos, incluidos los reguladores comerciales de los servicios de carga. Esto es así debido al claro vínculo entre los costos de transporte y la dinámica de las exportaciones, en particular cuando se trata de bienes voluminosos. Los costos del transporte están determinados por la distancia entre los centros de producción y exportación y los centros de consumo. No obstante, también la regulación cumple una función crucial porque puede incrementar el valor de las inversiones necesarias para el transporte y generar obstáculos al paso de los vehículos, lo cual se traduce en sobrecostos que frenan el desarrollo del comercio.

Los costos y los beneficios originados por la eliminación de las fronteras al comercio de servicios de carga no se han hecho suficientemente explícitos y por tanto aún no se definen los beneficios netos para los participantes. Por intuición se cree que, en sí misma, la eliminación de esa barrera no arancelaria al comercio internacional traerá beneficios a la actividad exportadora.

A 10 años de vigencia del TLCAN la liberalización de los servicios de transporte aún no se resuelve. En este estudio se pone

* Director e investigador, respectivamente, del Departamento de Estudios Económicos de El Colegio de la Frontera Norte <emendoza@dns.colef.mx>.

en primer plano la trascendencia de la liberalización del transporte de carga para la economía mexicana en su conjunto con base en dos problemas centrales: las exportaciones terrestres, donde el desarrollo de esa clase de transporte podría ayudar a dinamizar los envíos al eliminar uno de los obstáculos que ha dificultado el desarrollo exportador reciente y la necesidad de fortalecer el intercambio comercial, lo que acarrearía beneficios importantes para un gran número de empresas y transportistas.

Desde esa perspectiva se plantea que una solución al estancamiento de las negociaciones para la liberalización del sector de transporte de carga podría ser un mecanismo de cooperación entre ambos países. Más que derivar en ganadores y perdedores, con lo acordado en el TLCAN se buscaría una integración de las empresas transportistas de ambos países en el marco de un modelo de cooperación en el que se evite el descenso de los salarios, la desaparición de empresas y la caída de la inversión.

LA IMPORTANCIA DEL TRANSPORTE EN EL COMERCIO DE MÉXICO CON ESTADOS UNIDOS

Ante los problemas para la apertura de las fronteras en el marco del TLCAN, es importante resaltar la importancia de los servicios de transporte de carga para el modelo exportador mexicano. Los datos del comercio entre México y Estados Unidos muestran, primero, que el transporte de carga mediante automotores es el principal modo de acarreo utilizado para movilizar las mercancías comerciadas entre ambos países, y segundo, que dicho comercio se ha incrementado tanto en valores absolutos como en términos de la relación del transporte automotor respecto a otras modalidades.

El volumen de carga y el número de viajes y de unidades de transporte terrestre del comercio bilateral han crecido a raíz del TLCAN; también ha aumentado la proporción del transporte de carga automotor frente al ferrocarril y las embarcaciones marítimas.

A continuación se exponen datos sobre la importancia del servicio de carga en el comercio entre México y Estados Unidos. Se presentan cifras de comercio exterior recopiladas por el Departamento de Transporte de Estados Unidos, pues en México las cifras de exportaciones e importaciones no distinguen los modos de traslado utilizados.

El sector del transporte en México

Antes de tratar las repercusiones del comercio internacional en el sector del transporte carretero conviene presentar algunas consideraciones sobre la regulación y las características generales de esa actividad. Una debilidad estructural del trans-

porte de carga en México es la dispersión de las organizaciones económicas y la dificultad asociada a esta dispersión para brindar un servicio homogéneo y cumplir los estándares de servicio y la estricta regulación gubernamental.

En México el transporte de carga lo ofrecen tres agentes: las empresas, las agrupaciones y los permisionarios, cuyas figuras asociativas responden a la autorización gubernamental para prestar tal servicio. También es importante distinguir dos ámbitos de operación: el transporte de carga local, que requiere licencias de servicios expedidas por las autoridades locales, y el federal. Esta distinción influye en el tipo de unidades empleadas: las de mayor tamaño y mejor estado mecánico tienden a operar con licencia federal, mientras que las del transporte local, para recorridos cortos, tienden a poseer características de menor diseño.

En los dos ámbitos hay tres tipos de licencias: las de operación, que se conceden a una empresa, agrupación o permisionarios para prestar los servicios de carga; las destinadas a operar el servicio de carga, diferente de la autorización a las empresas, y las otorgadas a operadores o choferes de unidades autorizadas de transporte.

Tomando en cuenta el total de organizaciones que prestan esta clase de servicios en los dos ámbitos, de acuerdo con el Censo Económico de Transportes del INEGI, las unidades económicas organizadas mediante la figura del permisionario son ampliamente mayoritarias: 86% del total. Las empresas mercantiles representan apenas 9% y las agrupaciones de transportistas el restante 5 por ciento.

C U A D R O 1			
MÉXICO: CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA INFRAESTRUCTURA Y EL TRANSPORTE DE CARGA, 1990 Y 2000 (PORCENTAJES)			
	1990	2000	Variación
<i>Red carretera (kilómetros)</i>	239 235	333 912	39.6
Troncal federal	47 504	48 464	2.0
Alimentadora estatal	61 108	64 706	5.9
Caminos rurales	97 503	160 185	64.3
Brechas mejoradas	33 120	60 557	82.8
<i>Autotransporte federal de carga¹</i>			
Empresas			
Personas morales	3 482	7 880	126.3
Personas físicas	n.d.	75 223	-
Unidades ²	222 983	372 263	66.9
Carga transportada (miles de toneladas) ²	314 675	413 193	31.3

1. Incluye carga general y especializada. 2. Las cifras de 2000 son estimadas. n.d.: información no disponible.

Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Dirección General de Planeación, Dirección General de Autotransporte Federal, Dirección General de Desarrollo y Seguridad del Autotransporte Federal, INEGI, 2003.

**MÉXICO: UNIDADES VEHICULARES DE CARGA
Y TONELADAS TRANSPORTADAS, 1991-2001**

	Unidades motrices	Unidades de arrastre	Toneladas transportadas (millones) ¹	Toneladas por kilómetro transportadas (millones) ¹
1991	209 060	67 865	327.7	124 924.0
1992	224 913	78 233	341.1	134 297.8
1993	232 203	81 307	366.6	140 229.4
1994	198 273	93 827	356.5	158 319.5
1995	204 117	96 638	366.7	162 827.2
1996	212 909	102 409	383.2	170 838.3
1997	178 332	92 999	332.5	154 082.8
1998	201 587	110 530	380.8	179 084.9
1999	213 292	122 619	394.4	184 637.1
2000	227 847	144 425	413.2	194 053.2
2001	235 767	152 341	409.2	191 900.7

1. Calculadas en función de la flota vehicular.

Nota: Las unidades de arrastre en 1995-1998 incluyen también grúas industriales. En 1993 la fuente generadora de la información modificó las cifras.

Fuente: Dirección General del Autotransporte Federal de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte.

Sin embargo, desde el punto de vista de la escala de las operaciones, las empresas y las agrupaciones son las que cuentan para la organización del sector. Las empresas tienden a ser más grandes que las otras dos figuras: tienen en promedio 35 trabajadores, frente a 30 de las asociaciones de transportistas y sólo dos de los permisionarios.

No hay un censo definitivo del número de unidades de transporte, lo cual constituye uno de los rasgos más deficientes de la regulación del sector. En el cuadro 1 se observa que según datos del INEGI el número ascendió a más de 372 000 unidades en 2001. Se cree que esta cifra corresponde a todo el transporte de carga automotor en México. El número de unidades motrices registradas por la Dirección General del Autotransporte Federal en el mismo año fue de 235 767 automotores, referente al transporte federal. De acuerdo con ese Instituto, la planta de camiones de carga aumentó 67% de 1990 a 2000, pero para el autotransporte federal la planta de esta última clase de camiones aumentó sólo 12.8% en el período 1991-2001.¹

La operación de camiones de carga en México requiere licencias estatales (locales) y federales, estas últimas denominadas de autotransporte federal. La diferencia radica en que éstas permiten circular entre ciudades de un mismo estado y las primeras ciudades permiten hacerlo entre los estados.

Crecimiento del comercio entre México y Estados Unidos, 1994-2002

El auge de las exportaciones mexicanas en el último decenio pareciera no haber tenido repercusiones en la estructura y el desempeño del sector del transporte de carga, pese a que esto ha implicado un incremento considerable en los volúmenes de los embarques movilizados por vía terrestre de las regiones exportadoras en particular a Estados Unidos.

De esta manera, según datos de la Dirección General del Autotransporte Federal la flota vehicular creció menos de 13% en 10 años. En todo caso, el aumento del tráfico de mercancías parece haber influido en el de las unidades de arrastre, que se incrementaron con rapidez después de la entrada en vigor del TLCAN. No obstante, la modificación de la construcción de esta serie de datos resta confiabilidad a la idea de que el aumento en los volúmenes de carga movilizada haya sido atendido por los transportistas, aumentando sólo el número de unidades de arrastre y no el número de tráileres.

1. Las cifras oficiales generan controversia. Para el INEGI y tomando en cuenta el conjunto del sector del transporte, el número de unidades aumentó 5% en promedio anual durante los años noventa, mientras que el sector del autotransporte federal lo hizo en poco más de 1%. Si esto fuera cierto, entonces el número de unidades de transporte ajeno al ámbito federal tendría que haber crecido más de 800% durante todo el período.

Las cifras de las toneladas transportadas tampoco parecen arrojar una definición concluyente de que el sector del transporte se esté favoreciendo por un auge de la demanda asociado al aumento de las importaciones y las exportaciones movilizadas por tierra como se muestra en el cuadro 2.

Lo que se conoce es que el número de empresas autotransportistas se duplicó de 1990 a 2000: de 3 482 a 7 880, y el número de personas físicas con autorización para prestar servicios de carga ascendió a 75 223 personas en 2000.

Sin embargo, datos del Board of Transportation Statistics de Estados Unidos muestran que el valor de las exportaciones mexicanas transportadas en automotores aumentó 72% en sólo un año por efecto del TLCAN, y que de 1994 a 2002 las ventas de México al país septentrional aumentaron 124%. En el último año el valor de las exportaciones terrestres movilizadas en camión fue de 90 600 millones de dólares, mientras el valor de los envíos totales informados por el Bureau of Economic Statistics fue de 134 600 millones de dólares. Esto significa que 67.3% del total exportado por México a Estados Unidos se envía en camión de carga.

Lo anterior refuerza el argumento de que el aumento de las exportaciones tiene efectos en el transporte de carga, al ser éste un servicio cuya demanda se deriva del incremento de la actividad comercial, lo cual parece no estar bien expresado en las estadísticas mexicanas.

Las importaciones mexicanas desplazadas por tierra provenientes de Estados Unidos también tuvieron un comporta-

MÉXICO: VALOR DE LAS IMPORTACIONES DE ESTADOS UNIDOS POR CAMIONES DE CARGA, 1993-2002
(MILLONES DE DÓLARES A PRECIOS DE 1996)

	1993 ^a	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Enero	–	2 563	3 441	3 558	3 977	4 594	4 984	5 984	6 329	6 205
Febrero	–	2 736	3 537	3 708	4 109	4 781	5 298	6 401	6 187	6 202
Marzo	–	3 148	4 083	3 760	4 432	5 530	6 314	7 346	7 245	6 706
Abril	2 281	2 812	3 438	3 951	4 716	5 240	5 619	6 391	6 358	6 964
Mayo	2 215	2 931	3 865	4 183	4 548	5 205	5 814	7 082	7 037	7 202
Junio	2 331	2 999	3 704	3 837	4 620	5 349	6 417	7 227	6 860	6 824
Julio	2 160	2 613	3 199	3 885	4 477	5 038	5 929	6 483	6 188	6 766
Agosto	2 286	3 290	3 795	4 263	4 744	5 318	6 399	7 565	7 063	7 242
Septiembre	2 364	3 282	3 648	4 210	5 031	5 748	6 521	7 361	6 322	6 852
Octubre	2 570	3 462	4 001	4 729	5 493	6 199	6 793	7 765	7 214	7 773
Noviembre	2 620	3 646	3 908	4 407	4 886	5 584	6 867	7 419	6 610	7 112
Diciembre	2 269	2 988	3 228	3 859	4 601	5 252	6 070	5 931	5 533	6 018
Total	21 095	36 470	43 847	48 350	55 633	63 838	73 024	82 954	78 944	81 867

a. Los datos de 1993 se contabilizan a partir de abril.

Fuente: Departamento de Transporte de Estados Unidos, Bureau of Transportation Statistics, Transborder Surface.

MÉXICO: VALOR DE LAS MERCANCIAS EXPORTADAS POR ESTADOS UNIDOS POR CAMIONES DE CARGA, 1993-2002
(MILLONES DE DÓLARES A PRECIOS DE 1996)

	1993 ^a	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Enero	–	2 867	3 131	3 210	3 911	4 685	9 340	5 411	5 922	5 129
Febrero	–	2 890	2 898	3 184	4 165	4 702	9 958	5 837	5 806	4 777
Marzo	–	3 464	3 165	3 566	4 141	5 244	11 275	6 926	6 035	4 955
Abril	1 476	2 953	2 629	3 218	4 519	4 893	10 583	6 174	5 449	5 519
Mayo	1 640	3 587	2 979	3 664	4 095	4 752	10 652	5 969	5 915	5 642
Junio	2 383	3 624	2 929	3 443	4 580	4 681	11 688	6 580	5 646	5 329
Julio	2 208	3 399	2 755	3 542	4 589	4 597	11 122	6 170	5 332	5 322
Agosto	2 340	3 673	3 406	3 726	4 818	4 649	12 072	7 353	6 037	5 606
Septiembre	2 308	3 560	3 308	3 772	4 863	5 158	12 029	6 785	5 115	5 660
Octubre	2 379	3 631	3 482	4 764	5 342	5 537	13 118	7 072	6 211	6 101
Noviembre	2 625	3 760	3 091	3 820	4 782	4 960	12 947	6 793	5 606	5 518
Diciembre	2 571	3 284	2 838	4 182	4 725	4 698	12 165	6 010	4 762	4 533
Total	19 930	40 691	36 610	44 092	54 531	58 556	136 951	77 079	67 836	64 092

a. Los datos de 1993 se contabilizan a partir de abril.

Fuente: Departamento de Transporte de Estados Unidos, Bureau of Transportation Statistics, Transborder Surface.

miento muy dinámico, sobre todo con la entrada en vigor del TLCAN; sólo en el primer año se duplicaron: de 19 900 a 40 700 millones de dólares, medidos a precios de 1996. En los años siguientes las importaciones se estabilizaron y en 2000 la brecha comercial a favor de México comenzó a ampliarse. En 2002 el saldo de la balanza comercial de las mercancías movilizadas en automotores tuvo un saldo favorable para México del orden de los 17 800 millones de dólares (véase el cuadro 4).

Ello puede obedecer, en parte, a que el volumen de carga que el país transporta a Estados Unidos es mayor que el desplazado en sentido contrario. Esto puede significar que más

viajes y más camiones mexicanos estén presionando por ingresar a aquel país en contra de la restricción que impone la moratoria de 1982.

A partir de los acuerdos en materia de transporte previstos en el TLCAN, los camiones estadounidenses prácticamente tienen libre acceso a las carreteras mexicanas con sólo registrar el camión en México y poseer una licencia de manejo vigente. En contraste, los camiones de este último tienen que hacer costosas transferencias en los puertos fronterizos para desplazar la carga a territorio estadounidense en camiones registrados en Estados Unidos.

Por tanto, a causa de los errores en las regulaciones del transporte impuestas sobre lo acordado en el TLCAN (la moratoria de 1982 modificada por los acuerdos recientes y el retraso por un complicado sistema de seguridad que promueven los estadounidenses) los camiones con domicilio en Estados Unidos se beneficiaron por partida doble del incremento del comercio entre ambos países: no sólo aumentaron su facturación por nuevos embarques a territorio mexicano, sino también movilizaron en su propio país las importaciones provenientes de México, cuyas unidades motrices tienen que transferir su mercancías en los puertos fronterizos en virtud de la moratoria al transporte mexicano.

LOS PROBLEMAS DEL COMERCIO DE CARGA ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

El transporte de carga es una de las actividades más reguladas de la economía por sus repercusiones en el equipamiento de las ciudades, la infraestructura vial, la seguridad de las personas y el cuidado del medio ambiente.

En los países desarrollados las empresas transportistas se enfrentan a una regulación más restrictiva que en los menos avanzados debido a que aquéllas tienen fuentes de financiamiento más diversificadas para responder a cambios en las reglas de licenciamiento, renovación de flota, adaptación de equipos de seguridad, y además porque el aparato estatal tiende a ser más coercitivo en el cumplimiento de las reglas que en los países de menor desarrollo relativo. En este sentido hay suficientes evidencias prácticas que muestran que entre México y Estados Unidos hay fuertes asimetrías en los modelos de regulación a los que se deben sujetar las empresas de transporte de carga.

Esas asimetrías son el primer obstáculo para la eliminación de las barreras al comercio entre ambos países. En Estados Unidos son múltiples los sectores sociales que se oponen a abrir la frontera para los transportistas mexicanos: ambientalistas, políticos, sindicalistas, competidores potenciales y grupos defensores de los derechos civiles.

A continuación se presenta una cronología de los conflictos relacionados con la problemática del autotransporte, que se originaron desde hace casi dos decenios.²

2. Para una recapitulación más extensa de la evolución de este problema véase Departamento de Transporte, Federal Motor Carrier Safety Administration (FMCSA), 49 CFR Part 365, "Application of Certain Mexico-domiciled Motor Carriers to Operate Beyond United States Municipalities and Commercial Zones on the United States-Mexico Border. Final Rule", *Federal Register*, vol. 67, núm. 53, martes 19 de marzo de 2002.

- Antes de 1982 los camiones de carga con domicilio en México podían solicitar autorización para operar en Estados Unidos mediante una solicitud presentada a la antigua Comisión Interestatal de Comercio.

- Mediante la Ley de Reforma de la Regulación de Transporte de 1982, el Congreso impuso una moratoria de dos años a la expedición de nuevos permisos de autorización para la operación de los camiones de carga con domicilio en los países vecinos. La legislación autorizó al presidente a eliminar o modificar la moratoria conforme al interés nacional.

- La Ley obedeció a que ni México ni Canadá permitían a los camiones estadounidenses el acceso a sus mercados, como lo hacía Estados Unidos.

- Mientras que el asunto con Canadá se resolvió de manera expedita con la cancelación de la moratoria a los automotores de ese país, el problema con México se atendió hasta las negociaciones del TLCAN a principio de los años noventa. Interpretaciones ejecutivas y legislativas mantienen la moratoria para los camiones mexicanos desde 1982.

- La moratoria ha respetado los permisos expedidos antes de 1982; sigue vigente el acceso irrestricto a quienes cuentan con autorización, pero no se expiden nuevos permisos.

- También tienen acceso ciertos camiones cuya operación está fuera de la jurisdicción de la Comisión Interestatal de Comercio. Estas unidades reciben certificados de registro de la forma OP-2 que les permiten circular sólo en las zonas fronterizas: camiones de carga con domicilio en México propiedad de estadounidenses, camiones de carga domiciliados en México propiedad de aquel país portadores de bienes exentos, y camiones mexicanos que sólo atraviesan el territorio estadounidense para entrega, o camionetas tipo pick-up de carga o pasajeros en Canadá.

- Los términos del anexo 1 del TLCAN prevén que Estados Unidos levantará de manera gradual la moratoria a los camiones con domicilio en México para que éstos operen más allá de las zonas fronterizas. De acuerdo con la primera fase del TLCAN, el 1 de enero 1994 el presidente modificó la moratoria y la Comisión Interestatal empezó a admitir solicitudes de autobuses de pasajeros con domicilio en México para conducir unidades en contratos de flete o recorridos turísticos en el país septentrional.

- En diciembre de 1995 la Comisión Interestatal de Comercio promulgó una regla y un formato revisado [forma OP-1 (MX)] para procesar las solicitudes de camiones de origen mexicano, en anticipo de la segunda fase del TLCAN que autorizaba el acceso de estas unidades a los cuatro estados fronterizos, y la tercera fase que permite el acceso a todo el territorio estadounidense.

- Con la Ley de Terminación de la Comisión de 1995, el Congreso autorizó al presidente a eliminar o modificar la mo-

ratoria con el fin de cumplir los compromisos comerciales y de transporte de Estados Unidos. Esta ley disolvió la Comisión y transfirió sus atribuciones en materia de transporte de carga a la Secretaría de Transporte, que las delegó a la Oficina de Automotores de Carga de la Administración de Carreteras Federales.

- El 15 de diciembre de 1995, la International Brotherhood of Teamsters pidió una suspensión urgente de la Regla de la Comisión en la Corte de Apelaciones de Estados Unidos del Distrito de Columbia, alegando que la Comisión actuaba de forma caprichosa y arbitraria con relación al aspecto de seguridad de la operación de los camiones mexicanos. Pedían agregar al formato de solicitud preguntas sobre seguridad tratando de garantizar que los solicitantes cumplieran las normas aplicables.

- El 18 de diciembre de ese año el Departamento de Transporte de Estados Unidos anunció la suspensión indefinida de la aplicación de las disposiciones del TLCAN para el acceso de los camiones de carga. La corte falló en contra de la petición de los *teamsters* y más tarde ordenó mantener el caso en suspensión hasta que se decidieran los procedimientos para las solicitudes de camiones mexicanos que desearan operar más allá de la frontera. Alrededor de 190 camiones habían presentado el Formato OP-1 (MX).

- México impugnó esa decisión mediante lo dispuesto en la resolución de controversias del TLCAN, alegando que la decisión del gobierno de Estados Unidos negaba el acceso futuro de camiones, autobuses e inversiones. En mayo de 2000 se constituyó un panel de arbitraje de cinco miembros seleccionados por ambos países para resolver el caso, que devino en largas sesiones de consulta sobre temas legales y de seguridad.

- El informe final del panel, emitido el 6 de febrero de 2001, aceptó que la negativa de Estados Unidos a la entrada de camiones mexicanos a su territorio violaba el TLCAN, en particular en cuanto al trato nacional y de nación más favorecida a los servicios transfronterizos. Sin embargo, reconoció el derecho de ese país a imponer a los camiones mexicanos reglas de seguridad más restrictivas que las exigidas a los nacionales o a los canadienses, el cual no había sido reconocido por la parte mexicana. Asimismo, resolvió que era igualmente violatoria del acuerdo comercial la negativa del gobierno de Estados Unidos a aceptar inversiones mexicanas. Poco después el presidente de Estados Unidos suprimió este punto de la moratoria de 1982.

- El panel estableció que la decisión de ese país de rechazar la aplicación de lo dispuesto para el acceso de camiones de carga no estaba en desacuerdo con que la seguridad de los camiones fuera un objetivo regulatorio legítimo y que no limitaba la aplicación por parte de Estados Unidos de sus normas de seguridad a las unidades de carga mexicanas previendo que éstas se apliquen en cumplimiento de las obligaciones impuestas por el TLCAN.

- El panel también dispuso que Estados Unidos no está obligado a tratar las solicitudes de autorización de las empresas transportistas mexicanas de la misma manera que las estadounidenses o canadienses, toda vez que las solicitudes se revisan caso por caso. Estableció que en la medida que las licencias mexicanas y las inspecciones requeridas no son como las de Estados Unidos, se justifica que éste utilice métodos para asegurar que los camiones mexicanos cumplan con el régimen regulatorio estadounidense que difiere del utilizado en el transporte de Estados Unidos y Canadá, toda vez que ese método es utilizado de buena fe para dictar medidas legítimas conforme a las disposiciones del TLCAN.

- Así, en marzo de 2002 se publicaron las reglas para los transportistas mexicanos que deseen operar en territorio estadounidense: deberán portar un marbete expedido por la autoridad del transporte; se someterán a rígidas medidas de seguridad que incluirán una intensa supervisión en México y Estados Unidos los primeros 18 meses luego de recibida la autorización; sólo podrán cruzar la frontera cuando haya un inspector de seguridad en turno; deberán pasar las pruebas de alcohol y drogas, así como cubrir los requisitos de horas de servicio, los sistemas de manejo de datos y seguridad adecuados y la cobertura de seguro con una compañía registrada en aquel país.

UN MODELO DE LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE DE CARGA EN EL TLCAN

El autotransporte de carga en México es un sector segmentado que define diversas estructuras de mercado. Por una parte, se trata de una industria atomizada en el segmento del servicio de transporte que cubre distancias cortas, en el que conviven pequeñas empresas con un número reducido de unidades con choferes-empresas, es decir, operadores que manejan su propio camión. Por otro lado, en la parte superior de la pirámide hay un número limitado de grandes empresas propietarias de una mayor cantidad de unidades de transporte, a menudo orientadas a la prestación de servicios de transporte especializado con unidades de diseño especial para el efecto (camiones refrigerados, contenedores, unidades especiales para traslado de materiales y residuos peligrosos, etcétera).

Además, ese sector se caracteriza por una estructura oligopólica en la que unos cuantos participantes despliegan conductas de mercado que buscan disuadir, excluir o restringir la operación de los demás concurrentes e impedir la entrada de nuevos competidores. Las estructuras de mercado del servicio de carga de México y Estados Unidos guardan muchas similitudes.

La apertura de las fronteras para los servicios de carga convenida por Canadá, Estados Unidos y México en el TLCAN

representa un acuerdo que ampliará la escala de las operaciones del segmento superior de las estructuras de transporte de esos países. Sin embargo, contrario a lo que podría ocurrir en el equilibrio económico general, la competencia entre las industrias del transporte de carga automotor entre los dos países podría generar una situación de ganadores y perdedores en la que los beneficios podrían ser no necesariamente crecientes para los servicios de transporte de ambos países. Se considera que las ganancias serán mayores para el país que desplace el mayor volumen de carga y el mayor peso en términos de carga física.

El servicio de transporte de carga representa una demanda derivada de la producción y el comercio. A medida que aumenta la producción y se incrementan las necesidades del comercio, manteniendo constantes la distancia entre los centros de producción y consumo, la curva de demanda de los servicios se desplaza acarreado en consecuencia el incremento de los precios o el desplazamiento concomitante de la curva de oferta.

Un factor decisivo en el comportamiento del transporte se relaciona con la dirección del comercio entre México y Estados Unidos y en las características materiales o físicas de los productos comercializados. Considerando que el primer país es comercialmente superavitario en relación con Estados Unidos y que exporta sobre todo bienes primarios y manufacturados que representan grandes volúmenes en términos de carga, cabe esperar que la dirección del sur al norte del servicio de transporte del volumen de exportaciones e importaciones entre ambos países sea más importante en términos de traslado de productos.

Así, las oportunidades de negocios para las empresas de ambas naciones dependerán de la dirección que siga el comercio medido en términos de volumen de carga y de la estructura modal del transporte en cada país. Dado que la demanda de transpor-

te y el funcionamiento económico eficiente de los servicios de transporte se determinan más por el origen de la carga que por el destino de ésta, y que México genera mayores volúmenes de carga en el comercio con Estados Unidos, se puede suponer con un relativo grado de certidumbre que los servicios de transporte de México resentirán un incremento mayor en la demanda por efecto de la apertura de fronteras a estos servicios por parte de Estados Unidos, comparado con el incremento en la demanda que habrá en los servicios de transporte en el país vecino.

Las empresas mexicanas que exportan a Estados Unidos tratarán el transporte de su nacionalidad para desplazar sus productos al norte; los estadounidenses harán lo propio; sin embargo, al suponer que el volumen y el peso de la carga son mayores en México, el número de viajes y las toneladas desplazadas de éste al otro país será por ende mayor, lo que implicará mayores beneficios para las empresas transportistas de México.

Esto significa que la estructura de rodamiento o la infraestructura vial del país que recibirá el mayor número de desplazamientos de carga, Estados Unidos, resentirá mayor presión que la de México. Los costos de la regulación del transporte también serán mayores para el país que resienta mayores traslados o desplazamiento en su territorio, al margen de los costos unitarios de la regulación gubernamental que posean ambos países y que, se sabe, es mayor en el caso de Estados Unidos que el de México, debido a la dispersión de múltiples estructuras reguladoras en los ámbitos federal y local y también a que la regulación en ese país es más restrictiva y coercitiva que su similar en México.

A esto debemos sumar un costo de transacción adicional que profundiza las asimetrías entre ambos países en materia de transporte. En México la mayor parte de la red troncal de carreteras, tanto en el este como en el oeste, son carreteras de peaje, cuyas



cuotas o costos los absorbe el transportista, pero repercuten en el precio de sus servicios. En consecuencia, es un costo que termina pagando quien contrata los servicios y a fin de cuentas el consumidor. En Estados Unidos ello ocurre, pero no en la misma extensión que en México. Esto significa que los costos marginales para las empresas mexicanas que se adentran en territorio de Estados Unidos serán decrecientes, mientras que los de las empresas de éste serán crecientes a medida que se internen a territorio de México. Si bien este costo es susceptible de repercutir en el consumidor final, sí afectará las previsiones de flujo de efectivo tanto para las empresas que contratan los servicios de transporte como para las que los prestan.

Esta diferencia entre costos marginales decrecientes y crecientes puede provocar que el servicio de transporte prestado por empresas estadounidenses en territorio de México no sea un óptimo de Pareto. Esto significa que puede haber solución de menor costo en la que todos los participantes se beneficien sin que alguno resulte perjudicado. Por ejemplo, a los transportistas estadounidenses les resultará más económico trasladar la carga hasta la frontera de México y contratar ahí los servicios de transportistas mexicanos para movilizar dicha carga en territorio de este país. De esta forma, la empresa estadounidense eludirá la fase creciente de sus costos marginales y dejará que la compañía mexicana corra con dichos costos. Esta solución podría favorecer también la economía de las ciudades fronterizas por incentivar las actividades de servicios vinculadas al transporte.

Un transportista individual puede fijar los precios por arriba de su curva de costos marginales. Como las estructuras de mercado de los dos países son similares, se supone que en ambos casos fijan el mismo nivel de precios. Como la curva de costos marginales es superior en México que en Estados Unidos por efecto del cobro de peaje, el mal estado de las carreteras visto en términos relativos, etcétera, entonces el nivel de beneficios es mayor en Estados Unidos. Una empresa de este último que incurra en territorio mexicano tenderá a recibir menores beneficios que los que recibiría por trasladarse en su país y el promedio de ambos niveles de beneficio que obtendrán las empresas que circulen por ambos territorios será inferior al nivel de utilidad que obtendrán por desplazarse sólo en el país vecino.

Falta de infraestructura

Es importante destacar que entre los factores que han limitado el crecimiento del comercio de carga entre México y Estados Unidos figura la falta de esfuerzos por armonizar las regulaciones al transporte entre ambos países. Asimismo, diversos autores sostienen la necesidad de desarrollar y compatibilizar

la infraestructura pública, en particular en lo relativo a las vías de comunicación y transporte.³

Como se ha señalado, el acelerado crecimiento del comercio de bienes entre México y Estados Unidos en el marco de un ineficiente sistema de transporte de carga por tren en México se ha traducido en un uso prioritario del autotransporte de carga. Lo anterior ha despertado preocupación sobre la capacidad de los signatarios del TLCAN para manejar con eficiencia los volúmenes de carga que podría demandar el crecimiento del comercio.

En el caso de México, aunque se ha construido un buen sistema de carreteras que va de la frontera norte al centro del país, éstas se realizaron con capital privado, lo que encarece las tarifas del transporte de carga. Además, el sistema de carreteras público se encuentra en una etapa de deterioro y no está suficientemente desarrollado para atender el flujo en aumento de camiones de carga, lo cual representa una barrera importante al comercio.

Desde esta perspectiva, la posibilidad de que el volumen de comercio entre México y Estados Unidos se incremente dependerá de la posibilidad del desarrollo de corredores de sur a norte, lo cual requerirá de sumas importantes de inversiones pública y privada en ambos países.

Otro problema importante en la libre movilidad de comercio de autotransporte de carga entre México y Estados Unidos radica en las restricciones derivadas de la falta de incentivos al servicio de transporte de carga de otros países. Las diferencias regionales en cuanto a volúmenes de comercio que se manejan entre los estados tanto de México como de Estados Unidos son un factor de desaliento a la transportación de carga. Esto es evidente en los casos de las entidades del centro y el sur de México, cuyo volumen de exportación es reducido, lo que es una limitante para que las compañías estadounidenses transporten carga hasta estas localidades de México, ya que regresarían vacíos.

Incompatibilidades técnicas y regulatorias

Entre las incompatibilidades técnicas figura el contenido de sulfuro en el diésel de México, el cual impide que camiones de Estados Unidos y Canadá se internen demasiado en México, ya que este compuesto químico afecta la ignición de los motores, la eficacia de las máquinas y el mantenimiento. Otros problemas técnicos son el peso y el tamaño de los camiones, por lo general más pesados en México y Canadá.⁴

3. Prentice y Ojah, "Transportation: Bottlenecks and Possibilities", en *NAFTA in the New Millennium*, Chambers and Smith, Center for US-Mexican Studies y The University of Alberta Press, 2003.

4. *Ibid.*

Otro problema para el desarrollo del comercio de carga entre los miembros del TLCAN son las trabas y la falta de armonización de los sistemas de regulación del sector del transporte y del comercio internacional. De acuerdo con la General Accounting Office⁵ del gobierno de Estados Unidos, las principales limitaciones regulatorias que afectan el acceso de camiones mexicanos a regiones más alejadas de la zona comercial de Estados Unidos son las siguientes:

- la falta de relaciones comerciales más allá de esa zona que permita a los conductores de camiones regresar a México con carga;
- los altos precios de los seguros;
- el congestionamiento de camiones y retrasos en el cruce fronterizo debido a las regulaciones aduaneras, lo cual hace que los servicios de carga sean menos lucrativos, y
- las elevadas cuotas para el registro.

También cabe destacar que el Departamento de Transporte de Estados Unidos no ha aprobado ni desarrollado un plan operativo en conjunto con sus estados fronterizos que asegure que los camiones mexicanos cumplan con las normas de seguridad (argumento para incumplir con lo estipulado en el TLCAN). Tampoco ha designado espacio suficiente en los 25 puertos fronterizos donde los camiones mexicanos puedan entrar a Estados Unidos (con excepción de California).

De acuerdo con Gerber, una expresión del conflicto de responsabilidades entre el gobierno federal y los estatales en el país del norte se refleja en las limitaciones al acceso de camiones mexicanos a Estados Unidos.⁶ Así, aunque por un lado el TLCAN es un acuerdo federal, la operación respecto al acceso del autotransporte de carga mexicano está regulada por las normas estatales de seguridad.

En Texas, que recibe más de 50% del transporte de carga de México, las regulaciones estatales son muy elevadas. Sin embargo, esa entidad no ha establecido estaciones de inspección de normas de seguridad (aparentemente por presiones del sindicato de camioneros), por lo que esta regulación se ha convertido en una barrera al comercio de carga y al libre flujo de camiones mexicanos.

Por tanto, se puede argumentar que cualquier esfuerzo para incrementar el flujo de camiones de carga de ambos países deberá considerar un plan para armonizar los requerimientos y modernizar los mecanismos de inspección. No obstante, la situación actual, derivada del 11 de septiembre de 2001, no pa-

rece ir en esa dirección. Por el contrario, las continuas inspecciones a las aduanas mexicanas causan crecientes retrasos.


CONCLUSIONES

Los hallazgos sugieren un vínculo claro entre los costos de transporte y la dinámica de las exportaciones, en particular cuando éstas son bienes materiales de gran volumen. Si bien el comercio de México con Estados Unidos ha registrado una expansión considerable en el pasado decenio, convendría elevar la eficiencia en el transporte de carga. Así, en la medida en que éste es el principal modo de transporte utilizado por los exportadores y los importadores de ambos países, la reducción de los costos respectivos puede contribuir a incrementar las actividades comerciales.

Pareciera que el TLCAN ha impulsado el crecimiento del autotransporte de acuerdo con datos del Board of Transportation Statistics de Estados Unidos, lo que reafirma el argumento a favor de que el aumento de las exportaciones tiene repercusiones en el transporte de carga.

Cabe destacar que no se ha logrado desarrollar una organización económica satisfactoria que destrabe el obstáculo que representan las deficiencias del transporte de carga para la expansión del comercio bilateral; la asimetría en los modelos de regulación sería la primera dificultad.

El saldo comercial favorable a México sugiere que el volumen de carga que el país transporta a Estados Unidos es mayor que el desplazado en sentido contrario. Lo anterior debería traducirse en un mayor dinamismo del sector, tanto en volúmenes de carga movilizados cuanto en unidades motrices incorporadas a la planta. Sin embargo, no hay pruebas de que esto ocurra en realidad. En contraste, unidades de transporte con domicilio en Estados Unidos movilizan la carga que es entregada en localidades del interior del territorio mexicano, pero hay pruebas de que también mueven en su propio territorio la carga de importaciones provenientes de México y de que las unidades motrices mexicanas tienen que transferir las mercancías en los puertos fronterizos.

Se puede suponer con cierta certidumbre que los servicios de transporte de México resentirán un incremento en la demanda por efecto de la apertura de fronteras a estos servicios por parte de Estados Unidos, comparado con el incremento en la demanda que habrá en los servicios de transporte en el país vecino. La asociación de empresas de ambos países podría ayudar a atender mejor a quienes solicitan el servicio internacional de transporte (los importadores y los exportadores de ambas naciones) creando una organización del transporte más eficiente que contribuya a que el comercio cristalice su potencial. 

5. General Accounting Office, "North American Free Trade Agreement: Coordinated Operational Plan Needed to Ensure Mexican Trucks' Compliance with US Standards", Report: GAO-02-238, 21 de diciembre de 2001 <<http://www.gao.gov/new.items/d02238.pdf>>.

6. Jim Gerber, "Different States, Similar Responses: California, Texas, and NAFTA", en *NAFTA in the New Millennium*, op. cit.