Retos y oportunidades para la desincorporación de empresas estatales.[1] Preservación del Patrimonio ferroviario y nuevos usos de la infraestructura. Cultura y Sociedad

Rodrigo Garza Arreola
Director Corporativo de Relaciones Institucionales, Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE)

El Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE) agradece la invitación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta) para participar en el V Seminario Internacional Vías Verdes México. Estos eventos de intercambio de ideas son valiosos porque muestran los esfuerzos internacionales para reutilizar las vías de los ferrocarriles en beneficio de la sociedad. La participación del SAE en este tipo de seminarios da cuenta del interés por estar informado sobre las mejores prácticas en políticas públicas y sobre las inquietudes y propuestas de distintos actores en los contextos nacional e internacional sobre este tema. Las ponencias presentadas en este seminario, sin duda sembrarán la semilla de nuevos proyectos que habrán de germinar y madurar en un futuro, como es el caso del Programa de Vías Verdes de México.

Introducción

De acuerdo con el historiador Friederich Katz, una forma de comprender la influencia de los intereses extranjeros en México y su relación con la Revolución mexicana es analizando los balances generales de la compañía eléctrica Luz y Fuerza del Centro y Ferrocarriles Nacionales de México (FNM). Al realizar este análisis, el investigador se percatará de que estas compañías fueron creadas con capital europeo, pero sus deudas fueron adquiridas por acreedores estadounidenses.[2] Ambas empresas jugaron un papel importante en el desarrollo de México durante el siglo XX, y hoy se encuentran en desincorporación a cargo del SAE. En este Seminario analizamos los beneficios de convertir las antiguas vías férreas en espacios para vías verdes, por ello nuestra participación está enfocada, de manera exclusiva, a las acciones del SAE que se relacionan con el patrimonio de FNM.[3]

Contexto: ¿qué es el SAE?

El SAE es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal (APF), con responsabilidad jurídica y patrimonio propio, que forma parte del sector coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Entre las tareas del SAE se encuentran la administración,

[1] Ponencia presentada en el V Seminario Internacional Vías Verdes México. Ciudad de México, 5 de noviembre de 2014.
[2] Friederich Katz, *La guerra secreta en México*.
[3] "El régimen de Díaz no fue solo derrocado por las múltiples fuerzas cuya hostilidad suscitó dentro de México, sino también por las muy poderosas fuerzas cuya oposición despertó fuera del país: las de importantes grupos económicos en Estados Unidos. En su esfuerzo por detener lo que llegó a considerar una invasión de inversionistas estadounidenses, Díaz comenzó a volverse hacia las potencias europeas, invitándolas a invertir en su país y a desafiar en él la supremacía estadounidense. Cuando esta invitación fue atendida se convirtió en una de los principales escenarios de la rivalidad europea-norteamericana en América Latina". *Ibid*., p. 40.

enajenación -incluyendo la venta y donación- y destrucción de bienes que proceden de las distintas instituciones transferentes definidas por la ley. Además, tiene otros mandatos de diversa índole, con un alto impacto en las finanzas públicas, como son la liquidación de empresas, el pago de pensiones, la atención a juicios derivados de esos mandatos, el seguimiento a concursos mercantiles y la desincorporación de entidades paraestatales como FNM.[4]

Mediante el cumplimiento de su mandato, el SAE genera resultados económicos para las finanzas públicas, gracias al flujo de efectivo, a la venta de bienes y a la administración de empresas. De manera adicional a los beneficios económicos, esta entidad también genera resultados sociales gracias a la prestación de servicios que refuerzan el Estado de Derecho, porque el SAE vela por el patrimonio de sujetos demandados por el gobierno federal mediante un proceso judicial abierto, y ayuda a sanear las finanzas públicas mediante la eliminación de subsidios y la administración eficiente de pasivos y contingencias. También brinda servicios que facilitan la coordinación de políticas públicas entre los tres órdenes de gobierno. Es importante destacar que las actividades del SAE se alinean con las metas nacionales plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018.

Tabla 1. Alineamiento del SAE con las metas nacionales del PND

Metas PDN	Dependencia coordinadora	Alineación institucional
México próspero	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	• Desincorporación de entidades. • Venta de activos improductivos. • Decreto de austeridad.
México en paz	Secretaría de Gobernación	•Administración de bienes asegurados
México incluyente	Secretaría de Desarrollo Social	•Apoyo a declaratorias de desastres naturales y a municipios de alta y muy alta marginación.
México con educación y calidad	Secretaría de Educación Pública	•Preservación del patrimonio cultural (FNM) en colaboración con el Conaculta.
México con responsabilidad global	Secretaría de Relaciones Exteriores	•Documentación de mejores prácticas en la materia de su objeto de ley. • Intercambio de mejores prácticas en foros multilaterales.

Fuente: SAE, Dirección de Relaciones Institucionales. Elaboración con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes y el Reglamento de la Ley Federal para la Administración y Enajenación del Sector Público.

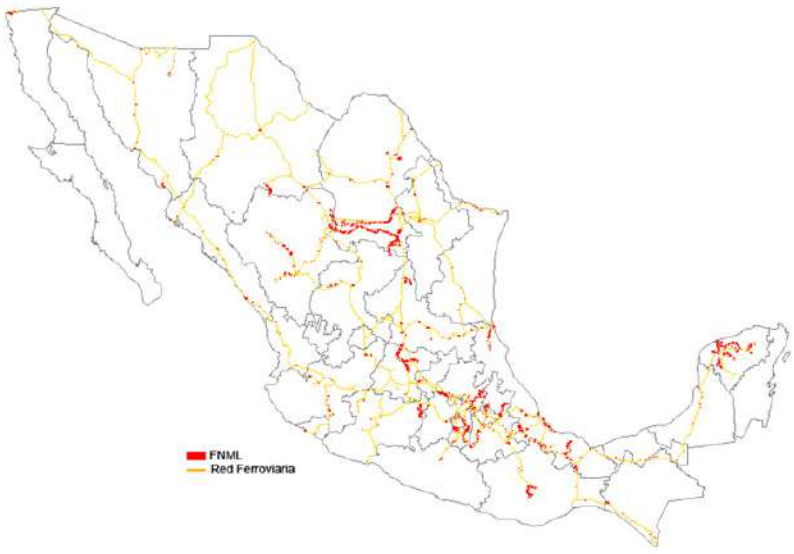
[4] "Entidades transferentes: las autoridades aduaneras; la Tesorería de la Federación; la Procuraduría; las autoridades judiciales federales; las entidades paraestatales, incluidas las instituciones de banca de desarrollo y las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; los fideicomisos públicos, tengan o no el carácter de entidad paraestatal, las dependencias de la Administración Pública Federal, la oficina de la Presidencia de la República, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, los gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios, así como los demás organismos públicos autónomos, que en términos de las disposiciones aplicables transfieran para su administración, enajenación o destrucción los bienes a que se refiere el artículo 1o. de esta Ley al SAE". Ver: *Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes*, Art. 2 V, 2014.

En agosto de 2010 el SAE fue designado como liquidador de FNM, esto le dio la posibilidad de destinar sus bienes muebles e inmuebles a proyectos que no fueran esenciales para el desarrollo de las funciones de FNM, o bien que no estuvieran concesionados según el Decreto de Extinción. Dentro del plan de liquidación la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación (CIGFD) también autorizó la reversión de espacios al gobierno federal y la donación a estados y municipios. Con este mandato y con la intención de utilizar los activos remanentes de FNM hacia un servicio de mayor beneficio social, el SAE identificó coincidencias estratégicas con distintos programas federales, como la Cruzada Nacional contra el Hambre, el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, el Plan Nacional de Vivienda, así como con el Programa de Vías Verdes México.

Ferrocarriles Nacionales de México (FNM) y su patrimonio

Ferrocarriles Nacionales de México es una empresa que ha estado presente en México desde principios del siglo XX. En el transcurso de su historia se hizo propietaria de varios activos entre los que se encuentran más de 8 000 inmuebles y 26 000 hectáreas de terreno distribuidos a lo largo y ancho de toda la República, lo cual equivale aproximadamente a la extensión de las delegaciones de Álvaro Obregón, Miguel Hidalgo e Iztapalapa.

Mapa 1. Enfoque territorial por características del espacio y de red por características de la ubicación de los activos de FNM.



Fuente: Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE).

Como se observa en el mapa 1, parte del patrimonio de FNM se ubica en puntos estratégicos, como fronteras, costas y pueblos mágicos, así como en polos de desarrollo, de producción y de consumo, pero también en demarcaciones territoriales clasificadas como prioritarias por los programas nacionales. Algunas partes de este patrimonio tienen relevancia histórica y otras son ricas en capital cultural.[5] El mandato del SAE y la riqueza de este patrimonio ponen a esta institución ante una difícil tarea: por una parte desincorporar los bienes de FNM y por la otra preservar al mismo tiempo el patrimonio que pueda ser reutilizado. Esta tarea comparte algunos puntos en común con la paradoja de la conservación de Schuster,[6] lo cual significa que los procesos de conservación se interponen al propio proceso creativo que puede admirarse en el patrimonio del pasado.[7]

El SAE es consciente de la complejidad de esta tarea, y por lo mismo no sólo realizó un análisis del patrimonio de FNM, sino que vio más allá del valor económico y consideró otros valores asociados a él. Con esta perspectiva en mente, el SAE se ha coordinado con los distintos ámbitos de gobierno y de la sociedad civil para poder dar un destino a este patrimonio de manera que contribuya al desarrollo nacional y al mismo tiempo se preserve su valor cultural e histórico. El objetivo de estas acciones es brindar bienestar material e inmaterial, equidad inter-generacional, mantenimiento de la diversidad y proveer un principio precautorio de los bienes. Por último, es importante mencionar que inclusive cuando la sociedad no valore hoy día los espacios que antes fueron ocupados por los ferrocarriles, preservarlos es importante para que futuras generaciones puedan gozar de ellos, si así lo desean.

Conceptos económicos y políticas públicas

Conforme a la normatividad que rige al SAE, la participación de esta institución en el Programa de Vías Verdes busca reforzar la existencia de espacios físicos para la sociedad; con ello se quiere proveer lugares para la interacción que además impulsen la comunicación y convivencia en las comunidades. De esta forma el SAE contribuye a fortalecer y a recomponer el tejido social.

[5] El capital cultural se define como aquel que materializa, acumula y transmite valor cultural de manera adicional al valor económico que tiene un bien. Puede ser tangible o intangible. Ver Thorsby, *Economics and Culture*, p. 45.
[6] Mark J. Schuster, John de Monchaux y Charles A. Riley II (eds.), *Preserving the Built Heritage*.
[7] La paradoja de la conservación cultural yace en el hecho de que los conceptos modernos de restauración y preservación se basan en un profundo cambio de paradigma que resultó, por un lado, en la disrupción de los procesos de crecimiento cultural tradicional (orgánico), y por el otro en la necesidad de conservar y salvaguardar el patrimonio heredado y transmitirlo a futuras generaciones. La preservación es la consecuencia de un proceso de alienación en el que ciertos miembros de la sociedad ya no reconocen una serie de valores y motivos en su cultura material. Así, la preservación puede sustituir una tradición, aunque carezca de poder creativo y puede que ya no apele a la sociedad en su conjunto. *Idem*.

A. Herramientas de política pública
El Estado tiene cinco herramientas tradicionales para actuar en el tema de inmuebles con valor cultural o histórico. En primer lugar, con la administración directa de bienes, el gobierno tiene los derechos de propiedad, implementa políticas de preservación y opera las actividades realizadas en los inmuebles que son parte del patrimonio cultural. En segundo lugar, mediante la regulación, el gobierno establece normas para la preservación del acervo histórico. En tercer lugar, el gobierno puede crear incentivos para fomentar acciones o conductas de los actores a fin de preservar dicho patrimonio. En cuarto lugar, se pueden asignar derechos de propiedad sobre un bien inmueble con valor cultural y velar por el cumplimiento de ellos. Por último, con la obtención y difusión de datos, el gobierno recolecta y comparte información para las personas interesadas en el tema. Estas cinco herramientas son las más utilizadas por el Estado y su objetivo es que sean utilizadas por el gobierno de forma mixta para alcanzar sus objetivos de política pública.

B. Puntos focales para la convivencia social
El SAE alienta la rehabilitación del patrimonio de FNM de manera que se pueda recuperar un espacio alrededor del cual se desarrollaron sociedades en el pasado, o bien lugares con el potencial de permitir el desarrollo de lazos comunitarios: un punto focal. La estrategia de recuperar estos puntos focales consiste en que los gobiernos locales o las organizaciones de la sociedad civil puedan implementar proyectos en espacios físicos -que por lo regular tienen una ubicación estratégica- en los que las personas tienden a converger. Con ello se logra rescatar un espacio público que las personas pueden utilizar para interactuar, comunicarse y desarrollar afinidades.

C. La desincorporación como herramienta de política pública
En el caso de la infraestructura ferroviaria, el SAE contempla la opción de destinar bienes inmuebles históricos para que se conviertan en puntos focales y así lograr regenerar el tejido social. En el ejercicio de sus funciones, el SAE está facultado para desincorporar instalaciones en desuso que son propiedad de FNM. El mecanismo para transferir estos bienes es el siguiente:

1. Las instalaciones se ponen a disposición de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que serán las que decidan si aceptan o no los bienes.

2. Si no los aceptan, los bienes se ponen a disposición de los gobiernos estatales y municipales.

3. Si estos niveles de gobierno tampoco los requieren, los inmuebles se ponen a disposición de organizaciones sin fines de lucro para que sean destinados a actividades educativas, culturales, de esparcimiento, entre otras.

Con esta estrategia, el SAE asegura que los bienes inmuebles no necesarios para alguno de los tres niveles de gobierno se canalicen a la sociedad civil y ésta los destine a actividades que regeneren tejido social.

D. Beneficios de la preservación del patrimonio histórico

Preservar el patrimonio ferrocarrilero provee beneficios económicos y sociales indirectos. Entre los beneficios económicos está el prestigio que gana una región que alberga bienes inmuebles de patrimonio histórico.

También está el incremento en el valor de las propiedades aledañas a estos inmuebles históricos, y el fomento a la innovación tecnológica mediante la enseñanza de cómo la tecnología ferrocarrilera transformó a México durante los siglos XIX y XX. Por otra parte, los beneficios sociales consisten en que las antiguas estaciones ferrocarrileras proveen espacios para la convivencia, fomentan la construcción de valores comunes, facilitan la organización social y el fortalecimiento de lazos comunitarios.

Acciones de cooperación

Actualmente el SAE busca coordinarse y actuar junto con distintos actores de gobierno, y en ese tenor se están elaborando reglas de operación para la donación de bienes inmuebles. Para hacer efectivos estos mecanismos de coordinación se desarrollaron varios cambios administrativos entre los que destacan las modificaciones a las bases de liquidación de FNM (octubre 2012), el Plan de liquidación de FNM (octubre 2012) y el convenio con el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (Indaabin) de noviembre 2014.

Un ejemplo de estas acciones de coordinación con distintos actores gubernamentales es el convenio de comodato que se estableció con el gobierno de Yucatán, el cual fue signado en septiembre de 2014. Este convenio posibilitó que se otorgaran 399 bienes inmuebles (líneas, trenes y estaciones) de FNML que estaban sin utilizar. Esta acción busca rehabilitar y aprovechar inmuebles y así contribuir al cumplimiento de los objetivos de las metas de México Próspero, Incluyente y en Paz, del PND 2013-2018.

SAE SHCP

Ejemplo: Como dato gobierno de Yucatán

ASUNTO	SOLUCIONES	BENEFICIOS
• Inmueblas sin uso propiedad de FNM. • Necesidad de espacios físicos en Yucatán para el desarrollo comunitario.  	• Inmuebles susceptibles de comodato en Yucatán. • Comodato de 399 inmuebles, como líneas, trenes y estaciones al gobierno estatal. Yucatán Gobierno del Estado Comprometidos con tu bienestar 2012 • 2018	• **Contribuir a los objetivos de las metas de México Próspero, Incluyente y en Paz del PND 2013-2018.** • Rehabilitación y apro-vechamiento de inmue-bles en favor de la sociedad. 

Siguientes pasos

Es importante señalar que el SAE debe continuar su labor como actor estratégico en la preservación del patrimonio de FNM y mantener su cooperación con el Conaculta, la SEDATU, la SEGOB y otras instituciones de gobierno para explorar de manera conjunta formas sustentables en las que se pueda aprovechar y preservar este patrimonio en beneficio de la sociedad.

Los programas amplios de rescate y rehabilitación del patrimonio son un componente importante para la recuperación y generación de espacios públicos. En estos lugares, la acción coordinada del SAE junto con organismos culturales, organismos de desarrollo urbano y otras instancias de gobierno también pueden ayudar a conservar el medio ambiente. Por otra parte, las acciones para la promoción de nuevas instituciones culturales y el apoyo a las instituciones culturales ya creadas tienen un componente potencial para generar empleo. Por ejemplo, sectores como el turístico pudieran ser clave para la industria cultural si se logran desarrollar sinergias y asociaciones estratégicas que deriven en potenciar el desarrollo regional de zonas con un importante legado cultural.

Mirada Ferroviaria
REVISTA DIGITAL
Año 2014 Septiembre- Diciembre No. 24

Bibliografía

Auditoría Superior de la Federación, *Informe de la Cuenta Pública*. México. Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, 2010.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, "Ley federal para la administración y enajenación de bienes del sector público", en *Diario Oficial de la Federación*. México, DOF, 2012.

Frey, Bruno S., *Arts & Economics*. Berlín, Springer-Verlag, 2000.

Katz, Friederich, *La guerra secreta en México*. México, Ediciones Era, 1982.

Schuster, Mark J., John de Monchaux y Charles A. Riley II (eds.), *Preserving the Built Heritage*. Nueva Inglaterra, Hannover, Estados Unidos, University Press of New England, 1997.

Thorsby, David, *Economics and Culture*. Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2001.