

1

Entorno del sector.
Dónde estamos



Para describir con la mayor precisión posible el entorno en el cual se desenvuelven actualmente las acciones del sector comunicaciones y transportes, en este capítulo se presenta una visión panorámica, apoyada en datos y algunas interpretaciones de carácter general, de los factores que inciden de manera más importante y directa sobre ellas. En primer lugar, se describe el proceso de planeación que, bajo la rectoría de la SCT, se lleva a cabo en la propia Secretaría y en las instancias que de ella dependen. En esa parte se destaca el procedimiento que condujo a la elaboración de este Programa, enfatizando su carácter democrático y participativo. Más adelante, se expone la estructura orgánica de la SCT, se muestra el papel desempeñado por el sector en la economía nacional, se plantea el marco jurídico y normativo a que se encuentra sujeto, y se caracteriza el medio en el cual se desarrollan el transporte y las comunicaciones nacionales.

1.1 Cómo se planeó

Foros de consulta ciudadana

Con la intención de realizar un ejercicio democrático que recogiera las expectativas y propuestas de la ciudadanía en materia de comunicaciones y transportes, y que ello sirviera de base para formular tanto el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 como este Programa, durante marzo de 2001 se realizaron 33 foros de consulta ciudadana, uno en cada estado de la República y dos en el Distrito Federal. Participaron más de 6 mil 400 personas (casi 1,600 de ellas en el DF), quienes aportaron un número superior a las 1,400 ponencias y representaron a diversos grupos sociales, particularmente los pertenecientes a la actividad económica y la academia relacionadas con el sector.

El resultado inmediato de tal experiencia fue la recepción, por parte de las autoridades, de insumos de gran valor no sólo por la variedad y riqueza de las posturas expresadas en los materiales escritos, sino también por el estimulante intercambio de ideas a que éstos dieron lugar. Fueron abundantes las reflexiones acerca de la dinámica, las expectativas y las nuevas demandas de la sociedad y la economía.

La composición del público asistente a los foros que se llevaron a cabo en el Distrito Federal, presentada en el cuadro de la página siguiente, muestra el interés despertado por esos eventos entre servidores públicos y representantes de empresas del sector. Esto resulta lógico debido a que, desde posiciones diversas, unos y otros contribuyen a dar forma a lo que son y serán tanto la infraestructura como los servicios de comunicaciones y transportes, así como al hecho de que ambos conocen y expresan las aspiraciones y los intereses de otros sectores de la población.

En consecuencia, resulta obvia la necesidad que tienen de mantenerse informados acerca del acontecer sectorial del presente y de las previsiones que se realizan respecto a su futuro. Esos factores les aportan elementos de juicio que habrán de tener efecto sobre las políticas públicas y privadas que determinen aplicar y, por tanto, también sobre las características de los bienes y servicios que se pondrán a disposición de toda la sociedad.

ASISTENTES A LOS FOROS DE CONSULTA CIUDADANA REALIZADOS EN EL DISTRITO FEDERAL (% , por sectores)	
• Academias y colegios	5.0
• Asesores y consultores	9.8
• Asociaciones	6.7
• Cámaras	7.0
• Empresas	24.2
• Sindicatos	2.2
• Confederaciones	2.5
• Instituciones públicas	6.2
• SCT	36.4
TOTAL	100.0

Fuente: SCT, Coordinación General de Planeación y Centros SCT.

De igual manera, la asistencia registrada para el tratamiento de diversos temas en la capital del país ofrece una imagen de cuáles son los que mayor atención concitan. En el cuadro que aparece a continuación resulta patente que los temas carretero, marítimo y financiero ocupan un sitio destacado entre los variados intereses de la comunidad sectorial.

ASISTENTES A LAS MESAS DE LOS FOROS DE CONSULTA CIUDADANA REALIZADOS EN EL DISTRITO FEDERAL	
NOMBRE DE LA MESA	ASISTENTES (%)
• Transporte carretero	15.1
• Transporte ferroviario	6.5
• Transporte marítimo	10.5
• Transporte aéreo	8.1
• Redes públicas de telecomunicaciones: la respectiva infraestructura	6.9
• Transporte multimodal	7.6
• Redes públicas de telecomunicaciones: la respectiva de servicios	6.4
• Radio y televisión	7.1
• Reforma al servicio postal	8.0
• Convergencia tecnológica	6.8
• Marco jurídico financiero	9.7
• Marco institucional	7.3
TOTAL	100.0

Fuente: SCT, Coordinación General de Planeación y Centros SCT.

Los foros ciudadanos reafirmaron las preocupaciones manifestadas por diversos grupos en cuanto a sus demandas por asegurar un avance sólido y veloz de las comunicaciones y los

transportes en el país. Sin duda, el carácter democrático de los eventos en que participa de manera pública y abierta la sociedad, rinde frutos cuando sus expresiones pueden convertirse, como ha ocurrido en este caso, en materia prima a partir de la cual las autoridades se encuentran en la obligación de concebir y poner en marcha sus planes de trabajo y su fijación de prioridades.

Un tema que se trató recurrentemente fue el del papel del Estado. La mayoría de los ponentes coincidió en percibirlo como regulador y promotor. De esa manera, se dijo, estimula la actividad privada, medio idóneo para contribuir al crecimiento económico y a la satisfacción de las exigencias sociales respecto a la necesidad de disponer de servicios de bajo costo, alta calidad y amplia cobertura.

Ciertamente, la confección del Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006 le debe mucho a esos foros. De no haberse realizado, el proceso de democratización en que se encuentra inmerso nuestro país resultaría menos rico y profundo de lo que es hoy en día. Se convocó a los foros con el ánimo de escuchar a la ciudadanía para dotar al gobierno de herramientas que le permitan responder cada vez mejor a lo que de él se espera.

Ese compromiso, ejercido a cabalidad, queda de manifiesto en estas páginas, producto de un proceso de planeación auténticamente democrático y participativo.

Reporte Integral de Planeación

A partir de su inicio, la presente administración desarrolló e instrumentó el Reporte Integral de Planeación, documento sustentado en una metodología de trabajo que permite identificar, bajo un esquema de planeación estratégica, las acciones necesarias para construir el futuro deseado para el sector. De esa forma, las decisiones que se toman hoy responden a una perspectiva temporal amplia y orientada por una visión precisa del destino hacia el cual deben dirigirse las acciones institucionales, lo cual sirve de base para definir estrategias claras y viables.

La metodología de trabajo adoptada por la SCT delineó 16 actividades:

1. Definición de la población por atender
2. Definición del sector
3. Situación actual (diagnóstico)
4. Indicadores internacionales
5. Visión
6. Misión
7. Objetivos
8. Indicadores
9. Análisis de tendencias históricas de los indicadores
10. Factores determinantes de la velocidad de avance
11. Metas
12. Cuantificación de la visión
13. Líneas estratégicas
14. Proyectos
15. Implicaciones laborales, estructurales, financieras y legales de los proyectos
16. Riesgos del sector

Estos elementos conceptuales, que fueron utilizados para formular tanto el apartado correspondiente al sector en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 como el presente Programa, contribuyeron al establecimiento de la visión y la misión del sector, así como los objetivos y las líneas estratégicas y de acción de los capítulos de infraestructura, comunicaciones y transportes. Incluso, se amplió su grado de detalle, al fijarse no sólo para la SCT en general, sino también para cada una de las subsecretarías y direcciones generales que la componen, así como para sus organismos coordinados. En algunos casos, a una línea estratégica le podrían corresponder una o más líneas de acción, por lo que la correspondencia de éstas se establece con las que tienen mayor relación temática.

Por su parte, los capítulos de reforma estructural, Sistema Nacional e-México, enfoque regional y prospectiva se presentan debido a la importancia que tienen para la SCT, aunque no se desarrollaron en el Reporte Integral de Planeación.

Comité Interno de Planeación y Evaluación

Debido a que la SCT se propuso instrumentar una planeación proactiva y prospectiva, con un sentido vinculatorio y participativo, fortaleció su Comité Interno de Planeación y Evaluación (CIPE). A través de la formalización de su integración y funcionamiento, se establecieron actividades específicas a desarrollar en materia de planeación y coordinación intrainstitucional.

Se trata de un grupo de trabajo en el cual participan servidores públicos representantes de las subsecretarías de Infraestructura, Transporte y Comunicaciones, de la Oficialía Mayor, las coordinaciones generales de Puertos y Marina Mercante y de Planeación y Centros SCT, así como del Sistema e-México. Su función es coordinar y dar seguimiento, hacia el interior de las áreas respectivas, a la formulación de los programas e informes institucionales de la Secretaría.

Este mecanismo de representación y coordinación permite que las tareas derivadas de la planeación fluyan en los niveles jerárquicos adecuados, tanto para la toma de decisiones como para la instrumentación y operación de tareas y acciones específicas. Asimismo, hace posible que las tareas de planeación converjan en forma ordenada con las acotaciones metodológicas e instrumentales, lo cual garantiza la calidad y oportunidad de la información obtenida.

Sistema de evaluación y seguimiento

Una de las demandas más enfáticas de la ciudadanía se centra en la efectividad de la tarea pública, que, apoyada en una clara rendición de cuentas, garantice la eficiencia en la asignación y el ejercicio del gasto público.

Debido a que esa demanda se vincula a la modernización de la administración pública, la SCT desarrollará y consolidará el sistema de evaluación del sector, que busca medir la efectividad de las políticas públicas con base en los resultados que arroje la ejecución de los programas y presupuestos de las unidades administrativas de la Secretaría. Ese sistema permitirá identificar y evaluar la eficiencia, los costos y la calidad en la administración, así como el impacto social del gasto público ejercido.

Para lograrlo se prevé:

- Diseñar y desarrollar estándares de calidad y eficiencia de políticas y procesos, así como indicadores e índices comparativos de la situación del sector en nuestro país respecto a lo que ocurre en el resto del mundo.

- Diseñar, definir y desarrollar un conjunto de indicadores para medir el desempeño de programas y proyectos estratégicos, e identificar los elementos susceptibles de mejora continua.
- Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas.

Así, dicho sistema de evaluación será un instrumento retroalimentador de los procesos de planeación y toma de decisiones, así como de la formulación de políticas públicas, objetivos, estrategias y acciones. Los estándares de calidad y eficiencia serán los parámetros hacia los cuales deberá moverse un indicador, y su referencia serán los existentes en otros países cuyas condiciones económicas resulten similares a las del nuestro.

Adicionalmente, la SCT desarrolló un sistema de indicadores que dan cuenta de los avances registrados en la consecución de objetivos y metas institucionales en el corto y mediano plazo. En él se incorporan los correspondientes al Reporte Integral de Planeación y los arrojados por el Sistema de Negociación de Metas y Compensación por Resultados.

Este último sistema es un conjunto de indicadores agrupados en los temas de resultados estratégicos:

- Satisfacción al cliente.
- Innovación y calidad.
- Federalismo y municipalización.
- Participación ciudadana y rendición de cuentas.
- Medidas de austeridad.
- Sustentabilidad.

Sometidos a la consideración del presidente de la República, estos indicadores permiten establecer las metas a lograr en el curso de la administración e integrar informes acerca de los avances registrados.

La metodología de trabajo y seguimiento de los indicadores establece que en diciembre se entregará el último reporte de cada año, el cual servirá para la evaluación final entre lo propuesto y lo alcanzado realmente, así como para que el titular de la SCT establezca las metas para el año siguiente. El seguimiento de los indicadores correrá a cargo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), responsable de validar la congruencia existente entre lo reportado y lo efectivamente logrado.

Para reforzar el vínculo gobierno-sociedad y dotarlo de un carácter permanente, se prevé instalar sendos consejos consultivos para comunicaciones y para cada modo de transporte. De esa manera se pretende tomar permanentemente el pulso a la sociedad y conocer de primera mano su evaluación de las acciones institucionales, lo que dará pie a la realización de los ajustes necesarios para adecuar los objetivos y métodos de trabajo de manera acorde con las expectativas de la población.

1.2 Estructura orgánica de la SCT

La definición orgánica y funcional vigente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes adquiere formalidad jurídica al publicarse, el 21 de junio de 1995 en el *Diario Oficial de la Federación*, su reglamento interior.

La SCT cuenta con:

- Tres subsecretarías (de Infraestructura, de Transporte y de Comunicaciones)
- Una Oficialía Mayor
- Dos coordinaciones generales (de Planeación y Centros SCT y de Puertos y Marina Mercante)
- Otras 26 unidades administrativas, la mayor parte direcciones generales.

Además, coordina administrativa y funcionalmente a:

- 31 Centros SCT localizados en las capitales de los estados
- Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel)
- Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano (Seneam)
- Instituto Mexicano del Transporte (IMT).

Los tres últimos son órganos desconcentrados que cuentan con autonomía técnica y operativa. Por otra parte, tiene la responsabilidad de coordinar las actividades de las siguientes entidades paraestatales:

- Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (Capufe)
- Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA)
- Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México (SACM)
- Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec (FIT)
- Telecomunicaciones de México (Telecomm)
- Servicio Postal Mexicano (Sepomex)
- Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional (Fidena)
- 24 Administraciones Portuarias Integrales (APIS), 16 de las cuales son federales y se ubican en los más importantes puertos marítimos de los litorales mexicanos.

1.3 El sector en la economía nacional

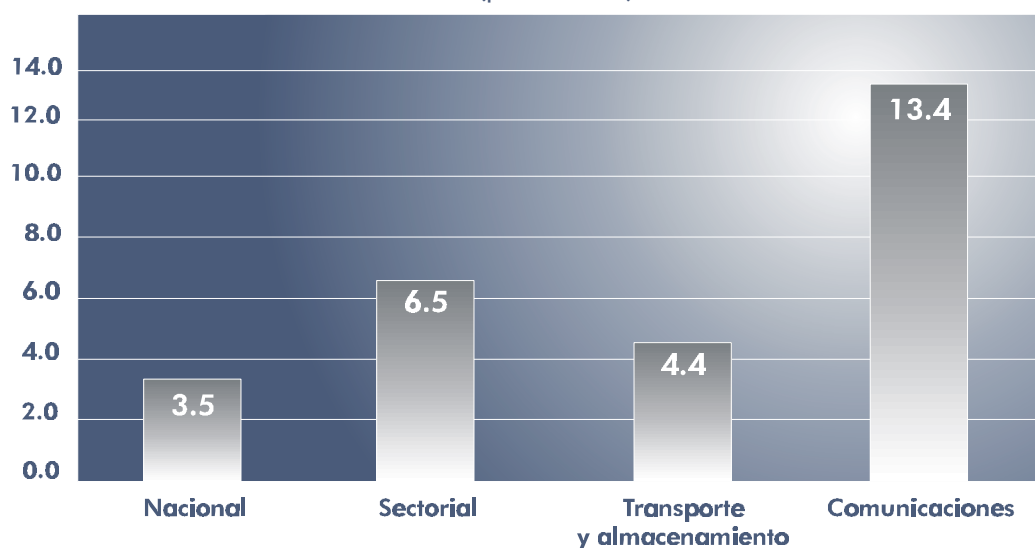
Al comenzar el siglo XXI, México es uno de los países más grandes del mundo. En su territorio de cerca de dos millones de kilómetros cuadrados habitan cerca de 100 millones de personas, y alrededor del 71 por ciento de ellas viven en ciudades de más de cinco mil habitantes. Por su producción, la economía mexicana se cuenta entre las 15 mayores en el ámbito internacional: cada año genera un Producto Interno Bruto superior a los 480 mil millones de dólares. También por la intensidad de su comercio exterior (que ha crecido en forma acelerada durante los últimos 15 años, y anualmente suma más de 275 mil millones de dólares entre importaciones y exportaciones), ocupa un lugar muy destacado.

En ese contexto, el sector comunicaciones y transportes ha desempeñado un papel cada vez más importante. Como lo muestran las gráficas de la página siguiente, su participación en el

PIB nacional pasó de 9 por ciento, en 1995, a 10.9 por ciento estimado para 2001, en tanto que durante el periodo 1995-2000 creció a un promedio anual de 6.5 por ciento, lo cual se compara favorablemente con la evolución de la economía nacional, que registró una tasa de 3.5 por ciento.

En este último indicador, vale la pena destacar el desempeño del subsector comunicaciones, cuyo crecimiento casi cuadruplica al de la economía en su conjunto, registrando un avance un promedio de 13.4 por ciento anual.

CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DEL PIB 1995-2000
(por ciento)



Fuente: INEGI

PARTICIPACION DEL SECTOR EN EL PIB
(Por ciento)



*Cifra correspondiente al primer semestre del año

P/preliminar

Fuente: INEGI

Los resultados sectoriales tienen relación con las transformaciones operadas en las comunicaciones y los transportes en el mundo. El rápido desarrollo de la ciencia y la tecnología aplicadas a sus infraestructuras, productos y servicios han alentado la eficiencia económica, mientras que la desregulación y el espíritu de competencia impulsado en los mercados globalizados promueven la diversidad de oferentes y servicios. Esa atmósfera, promotora de la diferenciación a través de factores como calidad, cobertura, oportunidad, innovación y precios, es detonadora para el crecimiento constante y acelerado del propio sector.

El impacto de las comunicaciones y los transportes en la economía nacional ha permitido incrementar los volúmenes de transporte de bienes y personas en el mercado doméstico e internacional. A través de la creación, ampliación y modernización de la infraestructura y los servicios se apoyan la integración de los mercados y la articulación de cadenas productivas, se impulsa la competitividad, se reducen costos de producción y distribución, se crean economías de escala y se apoya a los sectores generadores de divisas.

Durante los primeros nueve meses de la actual administración, el sector ha mantenido su tendencia positiva de crecimiento, aun a pesar de que el entorno macroeconómico resultó menos halagüeño que lo previsto. De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), al primer semestre de 2001 las comunicaciones y los transportes de México crecieron a una tasa del 4.8 por ciento. En tanto el subsector transporte se mantendrá prácticamente igual que el año anterior, el de comunicaciones crecerá 17.2 por ciento, como resultado de los incrementos previstos para fines de 2001 (35 por ciento en los usuarios de telefonía móvil, 9.7 por ciento en las líneas fijas, y 15.5 por ciento en los minutos de tráfico de larga distancia nacional).

Esa rápida evolución se vincula con las inversiones realizadas por la industria, que para 2001 se estima serán de 53 mil 368 millones de pesos, cifra mayor en 19.9 por ciento a su correspondiente del año pasado.

Por su parte, el subsector transporte se ha mantenido este primer semestre prácticamente sin crecimiento respecto al anterior. Ello se debe a que el transporte carretero, que representa el 90 por ciento del total, ha tenido, como suele ocurrir, un comportamiento totalmente alineado a la economía en su conjunto. Sin embargo, en otras actividades se han presentado crecimientos favorables: por ejemplo, el número de contenedores movilizados en los puertos se incrementó en 12.1 por ciento.

1.4

Marco jurídico y normativo

Los principales ordenamientos jurídicos que rigen al sector comunicaciones y transportes son los siguientes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Tratados internacionales (convenios)
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley de Planeación
- Ley de Vías Generales de Comunicación
- Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal y los reglamentos que de ella se desprenden

- Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario y su reglamento
- Ley de Aviación Civil y su reglamento
- Ley de Aeropuertos y su reglamento
- Ley de Puertos y su reglamento
- Ley de Navegación y su reglamento
- Ley Federal de Telecomunicaciones y los reglamentos que de ella se desprenden
- Ley Federal de Radio y Televisión y su reglamento
- Ley del Servicio Postal Mexicano
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su reglamento
- Ley del Servicio de Tesorería de la Federación
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su reglamento
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional)
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
- Ley de Ingresos de la Federación
- Ley de Inversión Extranjera
- Ley General de Población
- Ley Federal de Competencia Económica
- Ley Federal de Derechos
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y su reglamento
- Ley Federal sobre Metrología y Normalización y su reglamento
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
- Ley General de Bienes Nacionales
- Ley Agraria y su reglamento
- Ley de Expropiación
- Reglamento para el Transporte Multimodal Internacional
- Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes

1.5

Entorno del transporte

Las características de nuestro país implican, para los sistemas de transporte, la existencia de demandas muy fuertes y crecientes para cubrir las variadas necesidades de desplazamiento de carga y pasajeros en todo el territorio nacional. En el año 2000, México disponía de una infraestructura de transporte compuesta de esta manera:

- 333 mil 247 kilómetros de carreteras

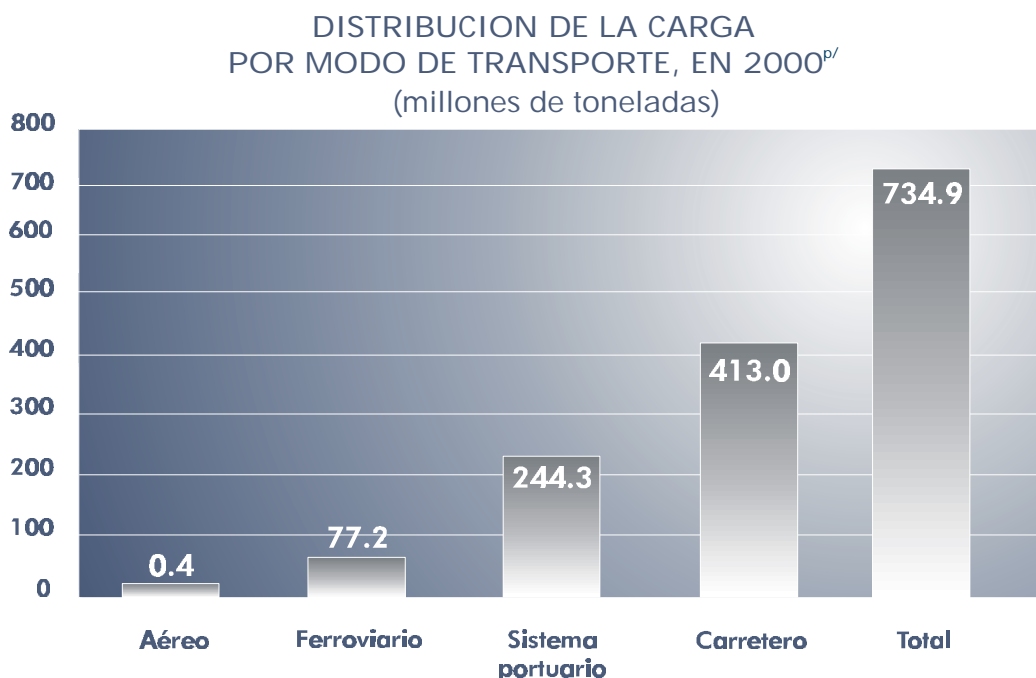
- 26 mil 655 kilómetros de vías férreas
- 108 puertos y terminales marítimas, y
- 1,215 aeródromos, 85 de los cuales son aeropuertos que prestan servicio público.

Esta infraestructura contribuye de manera decisiva a la integración nacional, al impulso del comercio entre los principales centros de producción y consumo y a la articulación de cadenas productivas y corredores industriales en diversos puntos del territorio nacional, aspectos todos ellos indispensables para fortalecer la productividad de las industrias y la competitividad de la economía en su conjunto.

Más aún, al ser detonante de las actividades productivas regionales y requisito indispensable para incorporar al crecimiento económico a las zonas aisladas y marginadas, esa infraestructura constituye uno de los instrumentos más eficaces para impulsar el desarrollo y la inclusión sociales.

La contribución del transporte a la actividad económica nacional resulta manifiesta porque, además de lo ya mencionado, genera empleos productivos, es factor determinante en los costos de producción y distribución de los bienes y servicios, incide como promotor de destinos turísticos, y moviliza carga por todo el territorio nacional.

Durante 2000, dicha carga sumó 734.9 millones de toneladas, y su distribución por modo de transporte fue la que se presenta en la siguiente gráfica.



p/ preliminar
Fuente: SCT, Subsecretaría de Transporte.

Hacia el futuro, las redes que conforman el sistema nacional de transporte deberán continuar creciendo, pero ahora deberá impulsarse la visión de un sistema intermodal como elemento estratégico para fortalecer la competitividad de la economía en un mundo globalizado. Esta es una de las razones por las que se reestructuró en años recientes al subsector, que hoy

favorece la inversión privada, fomenta la competencia y fortalece la función reguladora del Estado.

Ese sistema deberá promover la prestación de servicios más seguros, eficientes y competitivos, respondiendo a las demandas e intereses de los usuarios y aprovechando el autotransporte, los ferrocarriles, la aviación y el transporte marítimo para formar nuevos corredores de transporte.

Infraestructura y transporte carretero

Infraestructura carretera

México cuenta con un vasto sistema de transporte en el que resulta claro el amplio predominio del modo carretero en comparación con otros. Ello se explica primordialmente por sus grandes ventajas, como gran accesibilidad, mayor rapidez, amplia cobertura. La red carretera nacional se ha desarrollado de manera gradual a lo largo de varias décadas; comunica hoy gran parte de las regiones y comunidades del país, aunque persiste un importante rezago.

Las prioridades a que se sujetará la acción del sector en materia de infraestructura carretera, que son explicadas a mayor profundidad en el apartado correspondiente, abarcan:

- *Conservación de carreteras federales.* Uno de los principales aspectos de la problemática de esa red es el deficiente estado físico en que se encuentra, debido sobre todo a insuficiencias presupuestales crónicas que redundan en la dificultad para superar rezagos y en la generación de sobrecostos de operación para el público usuario.
- *Construcción, ampliación y modernización de la red federal.* Actividades indispensables para el buen funcionamiento de la economía y la integración nacional. Actualmente, muchos caminos requieren de ampliaciones o mejoramiento de sus especificaciones en toda su longitud o en ciertos tramos, sobre todo para superar la saturación que registran, abatir rezagos que debilitan la competitividad nacional y mejorar la seguridad de los usuarios. En algunos casos es necesaria la construcción de nuevas carreteras con trazos apropiados para atender las condiciones de circulación del tránsito actual. Se busca incrementar la disponibilidad de vías modernas y de altas especificaciones, que permiten disminuir costos asociados al transporte de carga y pasaje e impulsan la producción, el comercio y el desarrollo de actividades recreativas.
- *Autopistas de cuota.* México cuenta con uno de los sistemas más extensos del mundo, y su alto valor para la promoción de la actividad económica señala la conveniencia de continuar impulsando la construcción de vías de este tipo en condiciones financieras que impidan la reaparición de problemas que se presentaron en años recientes.
- *Caminos alimentadores y rurales.* Se harán esfuerzos por consolidar la descentralización de recursos y responsabilidades, así como por proveer a los estados y municipios de la asesoría técnica que les permita mantener sus redes en buen estado físico y prestar servicios cada vez más eficientes.

El autotransporte federal es uno de los medios más dinámicos, flexibles e importantes en el país. En materia de carga representa, como ya se expuso, poco más de las cuatro quintas partes del mercado total del transporte terrestre y casi la totalidad del correspondiente a pasajeros. Resulta fundamental para abastecer los centros de consumo, impulsar el desarrollo de actividades productivas y comerciales, y promover la competitividad en los ámbitos nacional e internacional.

El proceso de desregulación instrumentado al inicio de los años 90 alentó la competencia y el crecimiento de su actividad. Sin embargo, a la fecha existen diversos problemas entre los que destaca la antigüedad de la flota vehicular, la cual repercute en forma negativa en la calidad y seguridad de los servicios.

En el segmento de carga, uno de los retos más importantes es la reorganización interior de la actividad, para revertir la tendencia hacia la atomización y conformar empresas integradas en las que participen las empresas pequeñas y micro.

Respecto al autotransporte de pasajeros, más de la mitad de la flota forma parte de grandes empresas, integradas por permisionarios o propietarios de autobuses que aportan sus vehículos a las empresas. También existen autotransportistas que compiten deslealmente, prestando servicios irregulares que ocasionan falta de seguridad, conflictos normativos y dificultades operativas, que interfieren en la prestación eficiente de los servicios.

Una de las prioridades de la actual administración es el avance en la homologación de las legislaciones federal y estatales, pues existen características regionales del autotransporte que deben ser consideradas en una legislación general. En ella habrá de tomarse en cuenta la necesidad de incrementar la seguridad, modernizar los servicios y optimizar la logística, en un marco normativo y regulatorio que busque fundamentalmente el beneficio del público usuario.

Otra prioridad es reducir el gran número de accidentes con graves consecuencias en pérdidas de vidas humanas y daños materiales, así como la inaceptable comisión de actos ilícitos y robo de mercancías, todo lo cual afecta negativamente el servicio.

Hay controversias con los Estados Unidos de América en materia de autotransporte internacional que deben ser resueltas. Ante la apertura de la actividad conforme a lo estipulado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se tiene el reto de consolidar empresas más sólidas, competitivas y profesionales, con personal calificado, unidades modernas y tecnologías de vanguardia.

Infraestructura y transporte ferroviarios

El desarrollo que tuvo el transporte ferroviario en México a inicio del siglo XX fue un factor clave para el crecimiento económico del país. Con el desarrollo ferroviario, se superaron barreras geográficas relacionadas con la extensión y otras características del territorio nacional que impedían el flujo ágil de personas y mercancías.

Después del auge experimentado por el ferrocarril durante casi 50 años del siglo pasado, fue perdiendo presencia ante otros modos de transporte como el aéreo, el marítimo y, principalmente, el carretero.

Para mediados de los años 90, el ferrocarril había acumulado rezagos de consideración, reflejados en bajos niveles de productividad, puntualidad y eficiencia; además, presentaba un número

considerable de ilícitos y accidentes, lo que resultaba en un menor uso de este modo de transporte. La falta de recursos para su modernización se tradujo, también, en una continua caída en su participación en el mercado de transporte de carga.

Ante esta situación, se modificó la estructura económica de la actividad ferroviaria. Mediante un esquema de segmentación regional que permitía alternativas de servicio para los usuarios y presentaba un adecuado balance de economías de operación, se abrió el paso a la inversión privada y se aseguró la rectoría del Estado.

Actualmente existen seis empresas concesionarias, y se busca impulsar una vez más la importancia que alguna vez tuvo el ferrocarril como columna vertebral del transporte en México. Sus ventajas competitivas, como la de movilizar elevados volúmenes de carga a grandes distancias y con costos de operación relativamente menores y bajos índices de contaminación, habrán de ser fomentadas para dar pie a un renacimiento de esa actividad y para incorporarla, de manera decidida, al horizonte del intermodalismo la que ineludiblemente se dirige el transporte en México y el mundo.

Infraestructura aeroportuaria y transporte aéreo

Infraestructura aeroportuaria

México cuenta con la más amplia red aeroportuaria de América Latina. Su cobertura alcanza todo el territorio nacional y fue planeada y desarrollada en su mayor parte durante los últimos 50 años. Su capacidad ha permitido enlazar a prácticamente todas las comunidades mayores de 50 mil habitantes dentro del país.

Sin embargo, en los últimos años, como consecuencia del explosivo crecimiento de la actividad aérea a nivel mundial, algunos aeropuertos turísticos, fronterizos y metropolitanos, como los de Guadalajara, Tijuana, Monterrey y Cancún, comenzaron a presentar signos evidentes de saturación. Particularmente, el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM), con un movimiento cercano a los 22 millones de pasajeros anuales, hizo prioritario incluir dentro de la agenda nacional el proyecto para la construcción de un nuevo aeropuerto que dé servicio a la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).

Con el propósito de atender los retos que ello implicaba, durante la pasada administración se llevó a cabo un cambio estructural que, mediante una regulación transparente, fortalece la rectoría del Estado y permite a los particulares tomar parte en la construcción, explotación, administración y operación de la infraestructura aeroportuaria, para proporcionar servicios de calidad y en condiciones de seguridad para los usuarios.

Actualmente, 34 aeropuertos se encuentran concesionados al sector privado. Por su parte, el organismo público Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA) tiene a su cargo una red que, si bien no constituye por sí misma un negocio rentable económicamente, es necesaria para el desarrollo de vastas regiones del país.

Por lo que se refiere al AICM, se están llevando a cabo diversos proyectos de inversión pública basados en la rehabilitación, conservación, modernización y ampliación de sus instalaciones. De esta manera se da respuesta a los indicios de saturación que presenta esta terminal aérea, mientras se desarrolla el nuevo aeropuerto que, ubicado en el sitio Texcoco, dará servicio a la Ciudad de México y su zona metropolitana.

A raíz de la acelerada apertura económica experimentada por nuestro país en los últimos años, el peso estratégico del transporte aéreo se ha acrecentado significativamente. Su flexibilidad y rapidez son fortalezas que lo han hecho herramienta indispensable para el turismo, la creación de negocios y el comercio nacional e internacional de mercancías con alto valor económico.

La política aplicada en los últimos 12 años, orientada a la desregulación del subsector, permitió que la aviación civil en nuestro país se actualizara conforme al entorno mundial; sin embargo, también generó desequilibrios como la sobreoferta de servicios para algunas rutas, lo cual implicó reducción en los rendimientos y baja en las utilidades de las líneas aéreas nacionales.

Sin considerar el regreso a un entorno de regulación similar al del pasado, estos aspectos fueron evaluados para conformar la nueva política de aviación civil, que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de octubre de 2001. En su diseño participaron activamente todos los actores de la industria, y se busca que garantice el desarrollo sostenible y sustentable de la actividad.

En cuanto a servicios aéreos con el exterior, existe una tendencia a globalizar mercados con políticas de cielos abiertos; sin embargo, México ha actuado en todo momento en el marco del bilateralismo como máxima expresión en el intercambio de derechos con otros estados, sosteniendo los principios de oportunidad, reciprocidad y mercados equivalentes.

Esto resulta compatible con el espíritu del Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago) y con la necesaria evaluación de la relación del transporte aéreo con cada país en lo individual.

Por otra parte, la desaceleración económica registrada en los Estados Unidos durante 2001, aunada a los lamentables atentados terroristas ocurridos en las ciudades de Nueva York y Washington el 11 de septiembre de este mismo año, afectaron muy particularmente a la aviación comercial mexicana, pues se redujo drásticamente el flujo de pasajeros transportados y el movimiento de carga desde y hacia dicho país.

Para hacer frente al nuevo escenario por el que transita la aviación civil de nuestro país, el gobierno federal ha instrumentado un plan de apoyo temporal a las empresas aéreas, el cual involucra la reducción en el precio de los combustibles y en los cobros por servicios a la navegación aérea, así como la no escalación de las tarifas por concepto de servicios aeroportuarios que llevan a cabo mensualmente los grupos aeroportuarios.

Por otra parte, las decisiones respecto a la controversia suscitada por la futura venta de la controladora Corporación Internacional de Transporte Aéreo (Cintra), que agrupa a las principales aerolíneas nacionales y cuya mayoría accionaria está en poder del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB), serán tomadas con apego a los lineamientos de la política aeronáutica de largo plazo.

En ellos se apunta la necesidad de fortalecer la sana competencia, disminuir o eliminar la participación del gobierno federal en empresas de servicio público de transporte aéreo, y garantizar que tanto el control administrativo como las decisiones estratégicas de las aerolíneas nacionales se mantengan en poder de los mexicanos.

Infraestructura portuaria

Durante los últimos años se han dado avances significativos en la transformación del sistema portuario nacional. Su nuevo modelo de organización, el de las APIS, garantiza la inversión pública en infraestructura portuaria y da certidumbre a la privada, permite la autosuficiencia financiera y la provisión de servicios eficientes, oportunos, confiables e internacionalmente competitivos.

En materia de capacidad instalada para el manejo de carga comercial no petrolera, existe suficiencia para atender la demanda de servicios portuarios en los próximos años; sin embargo, la operación de barcos de gran calado y la demanda de mejores servicios obliga a ampliar instalaciones e incorporar nuevas tecnologías.

Las APIS realizan inversiones en obras de infraestructura y promueven la inversión privada en instalaciones y prestación de servicios. Favorecen la ampliación y modernización de la infraestructura portuaria, el incremento del movimiento portuario y de la productividad para atender con precios competitivos al movimiento de carga y a la industria de cruceros, así como la reducción en los tiempos de estadía de los barcos en los puertos del país. Asimismo, en los principales puertos comerciales, han mejorado significativamente los enlaces ferroviarios y carreteros, facilitando el acceso y la salida de mercancías.

Para continuar aumentando la productividad en los puertos es necesario modernizar y reactivar algunos de ellos; dar apoyos especiales a los administrados por la SCT; impulsar acciones que favorezcan el desarrollo de proyectos especiales del gobierno federal, como el Plan Puebla-Panamá y la Escalera Náutica; seguir promoviendo la inversión privada, y fortalecer la coordinación entre autoridades portuarias.

Transporte marítimo

Hoy, las más importantes líneas navieras extranjeras vinculan a nuestros puertos mediante servicios frecuentes con los principales puertos del mundo. En contraste, la capacidad de carga de la marina mercante nacional ha caído considerablemente, lo cual significa que casi todo nuestro comercio exterior movilizad por vía marítima lo hace en barcos con bandera extranjera. También existen problemas de ese tipo, aunque menos severos, en el tráfico de cabotaje, donde la demanda nacional supera a la disponibilidad de embarcaciones con bandera nacional. Pero las reformas a la Ley de Navegación promulgadas recientemente, que reservan esa actividad a navieros y barcos mexicanos, ofrecen una solución a esa problemática.

Durante la actual administración se busca reactivar la marina mercante nacional, para que alcance un desarrollo sostenido e integral y preste sus servicios en forma segura, eficiente y competitiva. Así, el comercio interior y exterior se beneficiarán por la participación de buques con bandera nacional y de los marinos mercantes mexicanos. En consecuencia, la estrategia para el corto plazo incluye:

- Instrumentar medidas que contribuyan a colocar a la flota mexicana en condiciones competitivas frente a otras en el mercado internacional
- Inducir al país hacia los encadenamientos productivos y de servicios, a través del abanderamiento de embarcaciones como nacionales.

Infraestructura multimodal

Los servicios de transporte multimodal registran un desarrollo incipiente en nuestro país debido a que, aun a pesar de sus elevados montos históricos, las infraestructuras portuaria, ferroviaria y carretera se concibieron de manera aislada. En consecuencia, el subsector transporte se desarrolla en medio de una estructura fragmentada y desarticulada.

No obstante ello, existen empresas operadoras que, ofreciendo servicios integrados para el movimiento seguro, barato y eficiente de las mercancías, disponen de terminales intermodales en las que se maneja la mayor parte del comercio exterior. Sin embargo, aún falta mejorar los enlaces entre ferrocarriles, carreteras, redes alimentadoras y puertos, así como promover un mayor número de terminales intermodales en el interior del país. Será necesario establecer alianzas estratégicas entre terminales portuarias, ferrocarriles, autotransportistas y navieras, con el propósito de establecer cadenas de transporte y servicios integrados.

Transporte multimodal

En la actualidad, el principal problema de los servicios multimodales de transporte en México radica en su escasez, producto en buena medida de la inconexión de las infraestructuras de que dependen. Esto constituye un problema serio, pues obstaculiza la competitividad nacional por impedir el abatimiento en los costos de transporte de mercancías que deben realizar largos recorridos, en particular las destinadas a la exportación.

En la economía globalizada es muy alto el valor de estos servicios, por lo que México no puede continuar en el rezago. La presente administración, apoyada en el marco normativo del subsector, donde todos los modos de transporte se ubican en un mismo plano de competencia y apertura a la inversión privada, desarrollará mecanismos que permitan aprovechar las ventajas competitivas de cada uno de ellos. También se ampliará y consolidará la coordinación entre autoridades y se fomentará el uso de seguros idóneos para ese tipo de transporte.

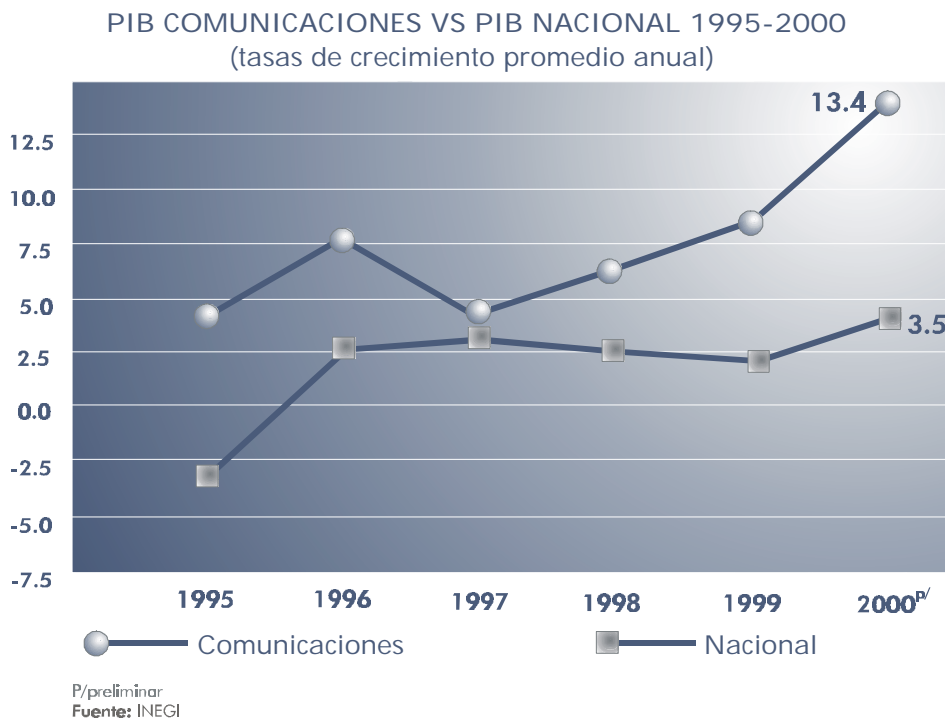
Además, es necesario homologar la legislación nacional con la de los países con los que realizamos la mayor parte de nuestro comercio exterior, toda vez que ello ha inhibido, en cierta medida, el desarrollo del transporte multimodal. Se actualizará el Reglamento para el Transporte Multimodal Internacional, que regula la actividad y establece la figura del operador de transporte multimodal (OTM), responsable de su operación por medio del ofrecimiento de servicios logísticos con valor agregado.

1.6

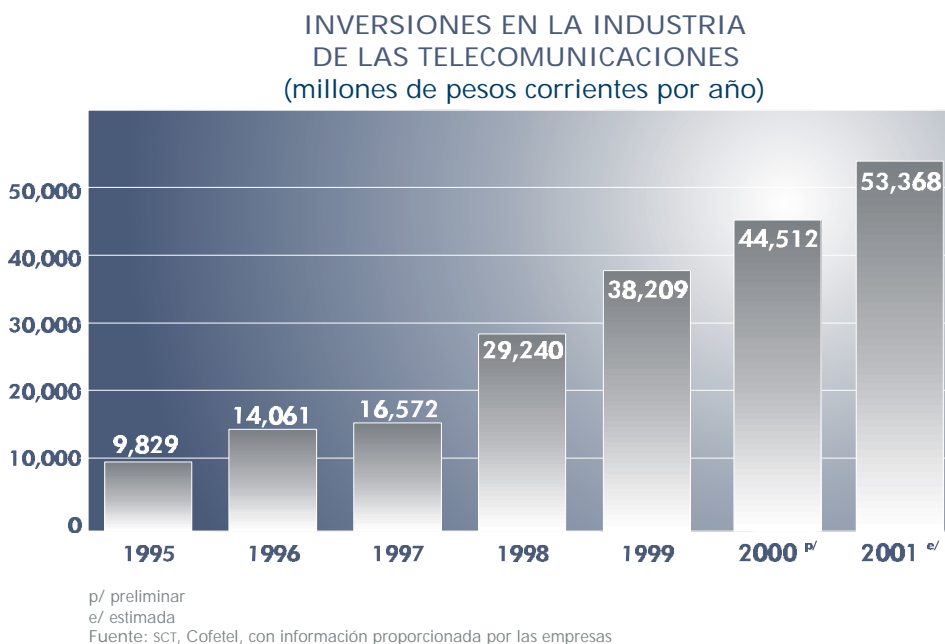
Entorno de las comunicaciones

Las telecomunicaciones son insumos fundamentales para mejorar la calidad de vida, la convivencia social, la productividad económica y el intercambio cultural. Factores como su nuevo papel en las sociedades, la globalización económica y la innovación tecnológica han generado una tendencia mundial a la liberalización de los mercados, que en México llevó a transformar la estructura del subsector, abriéndolo a la inversión privada.

El resultado fue que, como lo muestra la gráfica, el subsector se convirtió en uno de los más dinámicos de la economía nacional.



Debido a este cambio en el entorno se han incorporado nuevos operadores, lo cual se ha reflejado en el crecimiento de inversiones mostrado a continuación.



La presente administración orientará sus esfuerzos a:

- Reforzar la rectoría del Estado a través de medidas de reconfiguración institucional como el robustecimiento de la autonomía y la capacidad de gestión de la Cofetel.
- Actualizar el marco legal existente para que incorpore disposiciones congruentes con el desarrollo tecnológico, el marco de competencia, el nuevo entorno derivado de la convergencia, los nuevos servicios disponibles a través de la red de Internet, las redes de telecomunicaciones globales y los servicios que utilizan el espectro radioeléctrico.
- Diseñar nuevos modelos regulatorios que, al tiempo de adecuarse a las tendencias internacionales, recojan los intereses y las características propias de nuestro país, así como la experiencia acumulada durante el proceso de apertura.
- Expandir, mejorar y diversificar la provisión de servicios, así como buscar sinergias entre ellos.
- Aprovechar las oportunidades que brinda la convergencia tecnológica para incrementar la cobertura y la penetración de los servicios de telecomunicaciones en todo el país.
- Fijar reglas claras que permitan la provisión de más y mejores servicios.
- Promover la inversión extranjera en el subsector, lo que facilitará su desarrollo y modernización.
- Favorecer el crecimiento acelerado de la teledensidad.
- Impulsar la distribución geográfica y social equilibrada de la oferta de servicios.

En conclusión, el acelerado crecimiento del subsector se traduce en la necesidad de modificar pronto, para actualizarla, Ley Federal de Telecomunicaciones. Ya se iniciaron los trabajos para reformarla, anunciándose en junio de 2001 los 10 principios fundamentales que la sustentarán, los cuales son:

- Promover el incremento de la teledensidad y la conectividad
- Fortalecer la integración nacional
- Apoyar el desarrollo educativo
- Facilitar el acceso a servicios de salud a distancia
- Incentivar la investigación y desarrollo tecnológicos
- Permitir la convergencia tecnológica
- Salvaguardar los derechos de los inversionistas
- Salvaguardar los derechos de los usuarios
- Eliminar lagunas técnicas y jurídicas de la actual Ley
- Fortalecer la capacidad de gestión de la Cofetel

Asimismo, se busca proporcionar conectividad (voz y datos) a todas las familias del país como un motor de desarrollo económico, social y humano. Para ello se desarrolla el Sistema Nacional e-México como modelo de conectividad y convergencia que permita la capacitación, la culturización y el desarrollo de la cultura digital entre las bases sociales del país. Con la conectividad se proporcionará acceso a la red de Internet, la cual ofrece una gran cantidad de opciones para el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades.

Los principios básicos que rigen el proyecto e-México son:

- Igualdad de oportunidades para toda la población
- Derecho a la educación y a la salud
- Derecho a la libre expresión de ideas, y
- Respeto a la diversidad de culturas y valores

Los avances han sido importantes, pero el esfuerzo debe redoblar y sobre todo consolidar la estrategia para que las telecomunicaciones fortalezcan su función como factores básicos de la competitividad nacional y sean generadoras de nuevas oportunidades de desarrollo integral en el medio rural y en las zonas aisladas.

