

Comunicaciones, transportes y turismo

23

I. COMUNICACIONES Y TRANSPORTES (SCT)

Antecedentes

Las funciones en materia de comunicaciones y transportes originalmente, eran atendidas por la secretaría de estado y del despacho de relaciones exteriores e interiores, creada en 1821. Por primera vez aparece la secretaría de comunicaciones y transportes; 4 años más tarde se crea la secretaría de comunicaciones y obras públicas, cuyas atribuciones se amplían en 1946 y 1947. En 1958 la ley de secretarías y departamentos de estado, establece funciones suficientes para la creación de la secretaría de comunicaciones y transportes, por una parte y la de obras públicas, por otra.

En 1976 se incorporaron a la secretaría de comunicaciones y transportes las funciones referentes a la marina mercante, la administración de los puertos y la construcción de las vías férreas. En 1982 la secretaría de comunicaciones y transportes recupera la tarea de la construcción y mantenimiento de las obras públicas requeridas para el funcionamiento de los medios de transporte.

A esta dependencia le corresponde dotar a la población de una infraestructura de servicios en el sector y mantenerla; contribuir mediante las políticas y acciones del sector a la modernización económica del país y a la integración y desarrollo de su territorio. Definir y aplicar las políticas públicas en su sector; regular las concesiones otorgadas en los servicios de comunicaciones y transporte aéreo, marítimo, y terrestre. Es de su competencia la construcción, mantenimiento y conservación de la infraestructura carretera, de obras marítimas, puentes, puertos y otras. (Manual de Organización, INAP, 2000).

Misión

Conviene clasificar las normas jurídicas pertenecientes al sector, en adición a las disposiciones constitucionales y a la LOAPF, según al subsector al que le son aplicables:

Marco jurídico

Vías de comunicación

Ley de vías generales de comunicación;

Ley de caminos, puentes y autotransporte federal.

Radio y Televisión

Ley federal de radio y televisión.

Telecomunicaciones

Ley federal de telecomunicaciones.

Puertos y marina mercante

Ley de navegación y comercio marítimo;

Ley de puertos;

Ley de navegación;

Ley federal del mar.

Ferrocarriles

Ley orgánica de ferrocarriles nacionales de México;

Ley reglamentaria del servicio ferroviario.

Aviación

Ley de aeropuertos;

Ley de aviación civil.

Servicio Postal

Ley del servicio postal mexicano.

General

Ley general de bienes nacionales.

Atribuciones

1. Formular y conducir las políticas y programas del sector;
2. Regular y vigilar los servicios públicos de todo el sector, incluyendo las comunicaciones electrónicas y el procesamiento remoto de datos;
3. Otorgar concesiones y permisos para establecer y explotar sistemas de comunicación telegráfica, telefónica, de radio (comercial, experimental, cultural y de aficionados), satelital, inalámbrica, electrónica y de procesamiento remoto de datos;
4. Otorgar concesiones para los servicios aéreos y permisos para la construcción de aeropuertos privados.
5. Regular y vigilar la administración de los aeropuertos nacionales y los servicios para la navegación aérea;
6. Vigilar y regular la administración del sistema ferroviario;
7. Otorgar concesiones para el servicio de auto-transporte en las carreteras federales;
8. Regular la administración portuaria y las obras correspondientes.
9. Fijar las normas de funcionamiento de todos los servicios portuarios concesionados;
10. Regular y promover la marina mercante;
11. Regular las comunicaciones y transportes por agua, incluyendo la administración de las concesiones respectivas;
12. Construir y conservar los caminos, puentes y los aeropuertos federales;
13. Cuidar los aspectos ecológicos y los relativos a la planeación del desarrollo urbano, en los derechos de vía de las vías federales;
14. Promover la capacitación y el desarrollo tecnológico del sector.

Estructura orgánica

Esta dependencia dispone de:

Un secretario;

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;

- Una contraloría interna;
- Diecinueve direcciones generales;
- Una comisión: federal de telecomunicaciones;
- Un instituto: mexicano de transporte;
- Los servicios a la navegación en el espacio aéreo mexicano.

Principales programas

Al igual que otros sectores “reales” de la economía, el de comunicaciones y transportes ha sido uno de los que mayores y más profundos cambios ha experimentado en los últimos diez o quince años. Anteriormente la red completa de telecomunicaciones del país era propiedad del Estado mexicano, excepción hecha de una gran compañía de televisión, Televisa, y de una aerolínea, Mexicana de Aviación; pero los teléfonos, los ferrocarriles, los telégrafos, el servicio postal “expres”, los sistemas satelitales, los puertos, los aeropuertos, las carreteras de cuota, algunas líneas navieras y los transbordadores, estaban en su patrimonio.

El proceso de privatización tardó en arrancar en este sector; fue hasta finales de la década de los noventa en que los últimos grandes sistemas de comunicación, como los aeropuertos y los ferrocarriles, se privatizaron. El mismo fenómeno ocurrió en casi todos los países del mundo; en América Latina llegó tardíamente. Durante la administración 1988-1994, los principales acontecimientos en el sector se centraron en la privatización de Teléfonos de México, S.A., y su inmediata expansión; en la venta de Aeroméxico, la línea aérea nacional; y en la apertura de la inversión privada a la construcción y operación concesionada de autopistas de cuota (la cual, salvo excepciones, resultó un fracaso financiero por erróneos cálculos en los costos de construcción y en los aforos esperados). En la administración federal siguiente se continuó el proceso tocando el turno a la privatización final de los puertos, los aeropuertos y los ferrocarriles, entre otros. El último de los procesos requirió de una larga preparación o “saneamiento” empresarial, para estar en condiciones de atraer a los posibles adquirientes nacionales y extranjeros. Con frecuencia se escuchaba el argumento –que ahora se repite con el tema del rescate bancario– expresado en términos del folclor lingüístico de que “sale más caro el caldo que las albóndigas”. En otras palabras, el costo del saneamiento de las empresas que se iban a privatizar resultaba mucho más oneroso que el producto de su venta mediante licitación pública. El argumento por sí mismo era correcto; pero dejaba a un lado la consideración del enorme subsidio operativo anual, con cargo al presupuesto federal, que implicaba continuar con la propiedad estatal de tales medios de comunicación.

Por las razones anteriores se afirma que durante los últimos lustros los principales programas del sector consistieron en la conducción de las complejas actividades que exigió la privatización de los subsectores de comunicaciones y transportes.

Los programas actuales de la SCT consisten en la ampliación directa de aquella parte de la infraestructura del sector que aún está a cargo de la dependencia y el mantenimiento del enorme capital físico acumulado. El programa de conservación de las carreteras federales ha adquirido una relevancia enorme por el mal estado general en que se encuentran. Las autopistas concesionadas, después del apoyo financiero que otorgó el gobierno federal a los concesionarios, marcha adecuadamente.

“PRESENTA MAL ESTADO EL 75% DE LAS CARRETERAS”

Las carreteras federales mexicanas están lejos de los estándares internacionales, pues sólo el 25 por ciento se encuentra en buen estado y pasarán más de 11 años para que ese porcentaje se eleve a 50, según la SCT.

“Los sistemas de gestión indican que con los niveles de inversión actuales, que son de 3 mil 870 millones de pesos, nos va a llevar más de 11 años llegar a los estándares internacionales”, reconoce Cedric Iván Escalante, director general de conservación de carreteras de la SCT.

La meta de la Secretaría es que, al término del sexenio, el 50 por ciento de las carreteras federales esté en buen estado, pero para ello se requeriría triplicar la inversión anual destinada a la reparación y mantenimiento, afirma Escalante.

De acuerdo con las mediciones de la SCT, el 39 por ciento de las carreteras federales se encuentra en mal estado y el 36 por ciento en estado regular.

Señala que un nivel aceptable de calidad es que la mitad esté en buen estado y la otra mitad regular.

En México hay 41 mil 659 kilómetros de carreteras federales (de libre acceso) que representan sólo el 12.4 por ciento de la longitud total de carreteras 335 mil 777 kilómetros), que incluye la red federal, estatal, rural y brechas mejoradas, así como los 5 mil 840 kilómetros de carreteras de cuota.

Los estudios de la SCT revelan que las carreteras más rezagadas están en Veracruz, Oaxaca, Guerrero y Michoacán.

Al problema de mantenimiento se le suma el hecho de que no hay suficientes caminos pavimentados para abaratar los costos de transporte, que impulsen el desarrollo de todas las regiones del país.

“Se requieren obras en la vía troncal que cruza el país y que necesita terminar de enlazarse para que pueda existir un mejor tránsito, sobre todo del comercio”, señala Leandro López Arceo, presidente de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción.

Las carreteras son el principal medio de transporte de pasajeros en México, pues alrededor del 90 por ciento de la población las utiliza y por ellas se mueve el 60 por ciento de la carga en el país.

Datos del INEGI muestran que del total de caminos que existen en el país, sólo el 30 por ciento está pavimentado.

Si se compara con otros países, el rezago de México es evidente. EU tiene el 59 por ciento de sus carreteras pavimentadas. España el 74 por ciento y Alemania el 99 por ciento.

Sólo Canadá, cuyo territorio es cinco veces mayor al mexicano y con una población que representa una quinta parte de la nacional, tiene el 35 por ciento de sus carreteras con pavimento, una relación muy superior a la nacional.

En los últimos dos gobiernos, los caminos de terracería aumentaron en casi un 20 por ciento anual, contra el 2.3 por ciento al año de los pavimentados.

Por: Mariel Zúñiga y Ernesto Sarabia.
"REFORMA" Lunes 01-X-01 2001.

En octubre del 2001 la SCT tomó la decisión de que el nuevo aeropuerto nacional e internacional para el centro del país, se construya en los terrenos del antiguo lago de Texcoco. Si se logra concretar el proyecto ejecutivo y el esquema financiero, esa será, sin duda, la más importante obra del sector durante la administración federal del 2000-2006. La decisión se había reducido a dos alternativas de las cuales una tenía a su vez dos opciones. Las alternativas eran: la construcción del nuevo aeropuerto en los terrenos federales desecados del ex-lago de Texcoco o bien la construcción del nuevo aeródromo en un poblado del estado de Hidalgo al norte de Tizayuca. La segunda alternativa consistiría en construirlo como si se tratara de una ampliación más del actual, es decir, en la misma zona, pero con nuevas instalaciones y pistas de aterrizaje. El debate técnico terminó a favor de Texcoco.

Nuevo aeropuerto para la ciudad de México

Las restantes obras de gran infraestructura que los subsectores demandan con urgencia, son de la responsabilidad de las empresas y consorcios privados que obtuvieron las concesiones. Sin embargo, en el documento o título de concesión se establece, por disposición legal, la obligación del concesionario de presentar un programa detallado de expansión, mejoramiento y ampliación del capital físico. También se señala la responsabilidad para el concesionario -el gobierno federal por conducto de la SCT- de vigilar puntualmente que se cumpla el programa de inversiones aprobado.

En el año de 1996 se creó el organismo desconcentrado de la SCT, denominado comisión federal de telecomunicaciones, con el propósito de actuar como autoridad en el otorgamiento y modificación de concesiones en materia de telecomunicaciones. En la medida en que ese subsector quedó abierto a la participación privada, por la vía de la concesión de los servicios de telefonía, telefonía móvil, transmisión de datos por medios electrónicos, señales de radio, de televisión, etcétera, se requería una autoridad que autónomamente decidiera a quien de entre varios postores debería el Estado mexicano otorgar dichas concesiones, por mejor cumplir con las condiciones técnicas y financieras requeridas. El Estado delegó sus atribuciones originarias para evitar el grave reproche de que de no hacerlo, estaría actuando como juez y parte.

La comisión federal de telecomunicaciones

Surgió la comisión federal de telecomunicaciones, como un órgano administrativo desconcentrado con autonomía técnica y operativa, que tiene atribuciones para regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones. Está organizada con una presidencia de la comisión y un pleno de cinco comisionados, todos los cuales tienen un cargo inamovible a plazo fijo, escalonado.

Su tarea más importante es decidir quién resulta ser el candidato triunfador en una licitación pública para obtener una de las muy trascendentes concesiones que se manejan

en este campo. Su autonomía debe ser real y efectiva, pues las presiones –lícitas y de las otras- que pueden ejercer los grandes actores económicos nacionales y extranjeros que toman parte en estos concursos son muy intensas.

Junto con la comisión federal de competencia y la comisión reguladora de energía, son entidades de naturaleza jurídica y administrativa nueva y sin antecedentes en nuestro sistema de administración pública y de derecho administrativo. Ejercen atribuciones de autoridad sin ser secretarías de Estado; actúan dirimiendo controversias entre particulares lo que los convierte en órganos “cuasi-jurisdiccionales”. Sin embargo, su utilidad en la práctica administrativa y la seguridad de fallos imparciales, los torna atractivos y confiables a los ojos de los inversionistas.

Entidades sectorizadas

I. Organismos Descentralizados

Aeropuertos y Servicios Auxiliares
 Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos
 Ferrocarriles Nacionales de México (en proceso de desincorporación)
 Servicio Postal Mexicano
 Telecomunicaciones de México.

II. Empresas de participación estatal mayoritaria

Administración Portuaria Integral de Altamira, S.A. de C.V.
 Administración Portuaria Integral de Coatzacoalcos, S.A. de C.V.
 Administración Portuaria Integral de Ensenada, S.A. de C.V.
 Administración Portuaria Integral de Dos Bocas, S.A. de C.V.
 Administración Portuaria Integral de Guaymas, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
 Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.
 Administración Portuaria Integral de Manzanillo, S.A. de C.V.
 Administración Portuaria Integral de Mazatlán, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación.)
 Administración Portuaria Integral de Progreso, S.A. de C.V.
 Administración Portuaria Integral de Puerto Madero, S.A. de C.V.
 Administración Portuaria Integral de Puerto Vallarta, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
 Administración Portuaria Integral de Salina Cruz, S.A. de C.V.
 Administración Portuaria Integral de Topolobampo, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
 Administración Portuaria Integral de Tuxpan, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
 Administración Portuaria Integral de Veracruz, S.A. de C.V.
 Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
 Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
 Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V.
 Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
 Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, S.A. de C.V.

III. Fondos y Fideicomisos

Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional

Fideicomiso para la Comisión Nacional de Caminos Alimentadores y Aeropistas (en proceso de desincorporación)

Fondo Nacional para los Desarrollos Portuarios (en proceso de desincorporación)

FUENTE: DOF-13-VIII-01

TURISMO (SECTUR)

En 1929 se creó la comisión mixta pro-turismo como primer antecedente de esta dependencia bajo la jerarquía de la secretaría de gobernación. En 1930 se establece la comisión nacional de turismo, presidida por el secretario de gobernación.

Antecedentes

En enero de 1933 por decreto presidencial se encarga al secretario de economía nacional los asuntos encomendados al de gobernación en la comisión nacional mencionada. Nuevamente en 1945, de acuerdo con la ley general de población, las funciones de turismo se encargan a la secretaría de gobernación. En 1958 se crea el Departamento de Turismo hasta 1974 en que se eleva a rango de Secretaría.

De 1993 a 1994 se lleva a cabo el proyecto de reestructuración de la secretaría; se diseña una nueva estructura en 1996, la cual se mantiene vigente, en lo substancial, hasta la fecha. Más recientemente se introdujeron nuevos cambios: se creó un consejo nacional de promoción del turismo al cual le fue trasladada esa función que antes desarrollaba la subsecretaría del mismo nombre. Por otra parte, al consejo se le transfirió la administración y operación de las delegaciones de turismo en el extranjero; antes del traspaso se redujo su número considerablemente, para que cada una trabaje sobre una región geográfica del mundo y no por países principales de mercado turístico. Sin embargo, este nuevo consejo de promoción es una organización mayoritariamente privada.

La ley federal de turismo de 1949, creó el consejo nacional de turismo como órgano consultor.

En adición a la Constitución y a la LOAPE, el marco legal que sustenta la función turística está integrado por las siguientes disposiciones principales, expresadas enunciativamente:

Marco jurídico

- Ley federal de turismo.
- Ley general de población.
- Ley federal de caza.
- Ley federal de protección al consumidor.
- Ley federal sobre monumentos y zonas arqueológicas.

Los objetivos de los programas del sector turismo han sido principalmente:

- Consolidar el papel estratégico de la actividad turística en el desarrollo económico del país, generando empleos y captando divisas.
- Ampliar las oportunidades de inversión para los sectores social y privado.
- Satisfacer la demanda de servicios turísticos y diversificar la oferta de los mismos.
- Corresponsabilizar a los gobiernos estatales y municipales en la vigilancia de los precios

- y tarifas de los servicios turísticos, así como orientar las medidas de protección al turismo y vigilar su cumplimiento.
- Promover el desarrollo regional equilibrado.

Estrategias

Las acciones y estrategias para alcanzar tales objetivos son, entre otros, los siguientes:

- Promover el turismo nacional y extranjero utilizando las más modernas técnicas de fomento, difusión y mercadotecnia.
- Racionalizar el desarrollo turístico, con base a la planificación sistemática y coherente.
- Promover el turismo social.
- Racionalizar el uso de los recursos turísticos y la capacidad instalada del país, de común acuerdo con los estados y municipios.
- Concertar mayores acciones con los sectores privado y social.

Los principales programas del sector son: promoción de la demanda interna y externa, y el de financiamiento de la actividad turística. Ambos programas absorben un poco más del 70% del presupuesto del sector turismo.

Promoción de la demanda turística

La promoción de la demanda turística contiene dos vertientes: la interna y la externa. El objetivo es poner en práctica acciones que incrementen el volumen del turismo interno y receptivo del país. El mecanismo específico es realizar eventos especiales y campañas de promoción en los mercados turísticos más importantes del país y del mundo.

Conforme a lo anterior, se logra ampliar la afluencia de turistas nacionales y extranjeros, por un lado; aumentar la captación de divisas, por otro.

Financiamiento de la actividad turística

Este programa ha constituido la acción más importante, presupuestalmente hablando del sector turismo. Su objetivo concreto es lograr un incremento equilibrado de la oferta a través de:

- La consolidación de los polos turísticos en desarrollo mediante la construcción de obras de infraestructura básica en zonas turísticas y urbanas (Acapulco, Cancún, Ixtapa, Huatulco, Puerto Vallarta, Los Cabos, etc.).
- Fomentar la oferta turística nacional mediante el otorgamiento de créditos para construir, ampliar y remodelar hoteles, e
- Inversiones directas de apoyo a la actividad turística.

El programa está a cargo de FONATUR que es el fondo nacional de fomento al turismo.

Estructura orgánica

El reglamento interior de la secretaría prevé la siguiente organización:

- Un secretario;
- Un subsecretario: de promoción turística;
- Una coordinación general (con rango de subsecretario): de servicios turísticos;
- Una oficialía mayor;
- Dos unidades: de contraloría y de comunicación social;
- Un centro de estudios superiores de turismo;
- Nueve direcciones generales.

(Manual, INAP 2000)

I. Empresas de participación estatal mayoritaria

Baja, Mantenimiento y Operación, S.A. de C.V.

Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.

Nacional Hotelera de Baja California, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación).

Recro-Mex, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)

Térreno Recreo, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación).

II. Fondos y Fideicomisos

Fondo Nacional de Fomento al Turismo

FUENTE: DOF-13-VIII-01

**Entidades
sectorizadas**