



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
EN MEXICO. EL SECTOR PARAESTATAL: EL CASO DEL
SERVICIO POSTAL MEXICANO.

T E S I S I N A
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)**
P R E S E N T A :
A I D A A R A M B U R U L A F F I T T E



ASESORA: RINA AGUILERA HINTELHOLHER

MEXICO, D. F.

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

autorizo a la dirección de la biblioteca del
INAM a difundir en formato electrónico e impreso el
contenido de mi trabajo recepcionado

NOMBRE _____

FECHA _____

FIRMA _____

DEDICATORIA

A mami, por ser un ejemplo de amor, fortaleza y apoyo incondicional.

A mi hija Paola, por ser el regalo más bello que la vida me ha dado.

A mi padre (†) y a Javier (†) cuyo amor y recuerdo los llevo en mi corazón.

A mis hermanos Gela, Tete, Licha, Bernardo, Victor, Ricardo y Manuel por compartir con amor y esperanza la vida en familia.

A mis sobrinos Mony, Liz, Johny, Rodrigo, Manuelito, Vlady, Vane, Victor, Andoni, Karen y Bernardo por su cariño y los grandes momentos de alegría que me han compartido.

A mis nietos José Manuel, Miguel Angel, Karen y Fernando por ser fuente de renovada felicidad en la familia.

AGRADECIMIENTO

A la maestra Rina Aguilera Hintelholher, quien con profesionalismo y gran vocación me asesoró en el desarrollo de este trabajo.

INDICE

Proemio	I
I. La formación y desarrollo del correo en el mundo moderno.....	1
A. El contenido social y económico del Estado mexicano	1
B. La administración de la economía	4
II. El correo mexicano	12
A. El Servicio Postal Mexicano	12
B. Resultados de Gestión 1988-1994	16
C. Resultados de Gestión 1995-2003	17
III. Deficiencias y limitaciones del Servicio Postal Mexicano	20
A. Normatividad.....	20
B. Calidad del servicio	22
C. Empleo	24
D. Relación con instancias del gobierno federal.....	26
IV. Propuesta de modernización para el Servicio Postal Mexicano.....	29
A. Nuevo marco jurídico	29
B. Innovaciones en la red logística	31
C. Desarrollo de nuevos productos.....	33
. Correo híbrido	33
. Base de datos de domicilios particulares	33
. Una nueva modalidad de correo social	34
Conclusiones	37
Bibliografía	41
Anexos	
Cuadro 1 Ingresos 1993-2003	43
Cuadro 2 Transferencias del Gobierno Federal a Sepomex 1997-2003	44
Cuadro 3 Gastos 1993-2003	45
Cuadro 4 Ejercicio del Gasto 1993-2003	46
Cuadro 5 Puntos de servicio 1992-2002	47
Cuadro 6 Correspondencia y envíos por régimen 1992-2002	48
Cuadro 7 Personal ocupado 1992-2002	49

PROEMIO

El propósito del presente trabajo fue analizar que en el Servicio Postal Mexicano la falta de innovaciones en el ámbito funcional, estructural y de desarrollo tecnológico, han propiciado que pierda competitividad en el mercado de los servicios de correos, así como en los servicios postales especializados. Situación que hace necesario redefinir el papel que este organismo tomará en el sector de las comunicaciones de nuestro país.

En el primer apartado del presente trabajo, corresponde a "la formación y desarrollo del correo en el mundo moderno", en este entorno la evolución del correo en México ha estado estrechamente vinculado a la participación en este proceso de la Administración Pública, en el que con el surgimiento de un Estado benefactor , se organiza una Administración Pública con atribuciones y funciones cada vez más amplias, en consecuencia se requiere de una adaptación de sus estructuras cada vez más dinámica y flexible que le permitan dar respuesta a las demandas sociales.

Así la función del correo, inserta en el Sector Comunicaciones y Transportes, se encamina a propiciar condiciones que contribuyan al desarrollo económico y social del país, como actividad que propicia el flujo de información con seguridad y oportunidad.

Esta actividad ha estado a cargo del Estado y ha tenido un papel importante en la primera mitad del siglo veinte, como el medio de comunicación por excelencia que permitía la integración del territorio nacional y su conectividad con el mundo. En un modelo económico en el que el Estado mexicano se erige como garante del desarrollo del país y asume la responsabilidad de implementar todas aquellas acciones que contribuyan a la consolidación de la economía.

Bajo esa perspectiva lo fundamental se basa en proporcionar un servicio con amplia cobertura, sin importar de manera preponderante que su operación y crecimiento se dieran en condiciones de eficiencia, calidad y rentabilidad. Adicionalmente al ser una función más en el complejo entorno de responsabilidades de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se le resto importancia y atención que se necesitaban para proyectar los servicios de correos en un entorno moderno, cada vez más competido y complejo.

En el segundo apartado, relativo al “correo mexicano” se presenta un análisis del funcionamiento del Servicio Postal Mexicano a partir de su creación como organismo público descentralizado, como un importante intento que el Estado emprendió para iniciar una primera etapa de desarrollo de los servicios postales en el país, acorde con los procesos de reforma postal que se habían dado en los correos de otros países desarrollados, y se presentan los resultados de gestión de 1988 a 2003 .

En el apartado III, referente a “las deficiencias y limitaciones que el Servicio Postal Mexicano” se analiza el desempeño que este organismo ha tenido en los últimos seis años, período en el que se ha requerido del otorgamiento por parte del Gobierno Federal de un subsidio cada vez de mayor cuantía para cubrir gastos de operación, en una gran proporción para el pago de servicios personales, aunado al decremento en los volúmenes de correspondencia que maneja y a la desaparición de algunos servicios especiales. Así como, a la falta de apoyo por parte de su órgano de gobierno e instancias gubernamentales para impulsar procesos de innovación tecnológica y operativa, a partir de una reforma a su marco normativo, que le permitiera ir acorde con los procesos de modernización de la Administración Pública, que conlleve al desarrollo de instituciones con finanzas sanas y que den respuesta a las demandas que los ciudadanos tienen de una mejor prestación de servicios públicos.

Posteriormente, en el apartado cuarto, denominado "propuesta para la modernización del Servicio Postal Mexicano", se sugiere se establezca un nuevo marco jurídico, que permita una real autonomía de gestión, el establecimiento de un área de competencia bien delimitada, competencias amplias para el desarrollo de políticas comerciales más flexibles, desarrollo de nuevos productos, incorporación de tecnología de punta y agilizar los procesos para la inversión privada. Para finalizar, se presenta una serie de conclusiones en las que se hace una recapitulación del análisis y propuesta descritos en los apartados señalados.

I. LA FORMACION Y DESARROLLO DEL CORREO EN EL MUNDO MODERNO.

Parte importante en el desarrollo económico y social del Estado mexicano ha sido la participación del sector comunicaciones y transportes, por lo que en este apartado se analiza la evolución que ha tenido la actividad de correos en México, como una función estratégica a cargo del Estado y del impulso que se le ha dado al crear un organismo público descentralizado responsable de esta función.

A. El contenido social y económico del Estado mexicano.

El Estado mexicano retoma las demandas sociales que fueron causa de la revolución de 1910, en la que las proclamas fundamentales se dieron en torno a una mejor y más justa distribución de la tierra, reivindicar las libertades sociales, el derecho a la participación política y social de todos los sectores de la población, y el establecimiento de la justicia social.

Como resultado de esta lucha social, en la Constitución de 1917 se incorporan las demandas de la población y se establecen los fundamentos que dan sustento al contenido social del Estado mexicano, como lo es el reparto agrario, el de la jornada de trabajo y de las prestaciones sociales de los trabajadores, así como, de la obligatoriedad, gratuidad y laicidad de la educación a cargo del Estado.

"A diferencia de otros Estados, el mexicano se compromete para atender y resolver problemas de índole social. No es casual que las demandas relativas a la jornada de trabajo y al reparto agrario queden consagradas respectivamente en los artículos 123 y 27 Constitucional. Sin renunciara su orientación liberal, la Constitución no desampara a los sectores menos favorecidos"¹

Elementos todos ellos esenciales que dan respuesta a las demandas de la población y el Estado se erige como el garante de este nuevo orden social establecido , que permita conservar la armonía y la paz social.

¹ Uvalle Berrones, Ricardo. *La Actividad Económica del Estado Mexicano. Relevancia del Sector Paraestatal*. México. Plaza y Valdés Editores, 1998. p. 21.

El constituyente de 1917 toma a su vez como eje rector de su esencia democrática, acabar con los rezagos sociales que se manifestaban en una acentuada desigualdad y grandes carencias entre la población. Es por ello que la función del Estado se orienta a garantizar las libertades individuales y propiciar las condiciones materiales que promuevan el desarrollo económico, a través de otorgar garantías y seguridad a los agentes productivos para que se produzca un impacto cualitativo al contribuir a mejorar las condiciones de vida de la sociedad.

Ello implica que el Estado deberá vigilar, promover, incentivar y propiciar los modos en que se produzca y distribuya la riqueza material. El Estado interviene en la economía, como parte de los postulados proclamados en la Constitución de 1917, la cual tiene su fundamento en los imperativos que la sociedad demanda, de una justa distribución de la riqueza.

"El nuevo tipo de Estado buscará la paz y la seguridad por medio de la armonización de los factores de la producción y solucionando las controversias entre éstas a través del orden jurídico."²

Es así como el Estado mexicano, por mandato constitucional y a nombre de la nación debe cuidar las riquezas de los recursos naturales del país, orientar y ordenar la formación de núcleos poblacionales, cuidando y conservando el patrimonio nacional. Bajo esta perspectiva el contenido económico del Estado mexicano tiene un fin, y es que todos los sectores que lo integran participen en el desarrollo de los medios que generan la riqueza. Así se postula como eje central de este proceso en los que se conjuga la acción de los sectores público, privado y social, como una clara expresión de una economía mixta.

"Lo privado, lo público y lo social son el centro de la economía mixta. Ello significa que ningún sector queda excluido para participar en la responsabilidad de hacer viable tanto el crecimiento económico, como el logro del desarrollo social"³

En este marco de referencia, el Estado mexicano, a principios del siglo XX, consolida sus instituciones político administrativas, a través de los partidos

² Escobar Aubert, Luis. *La Transición del Estado Mexicano 1982-1994*, en Revista Jurídica. Petróleos Mexicanos. Num. 61-62. julio-agosto 1993. p. 44.

³ Uvalle Berrones, Ricardo. *Op. Cit.* p. 24.

políticos y de agrupaciones gremiales. Una primera etapa de consolidación, se expresa a través de la reconstrucción de la economía nacional de 1920 a 1940, en la que su orientación se caracterizó por llevar a cabo acciones que permitieran la reconstrucción de la economía nacional.

Esto se observa de manera especial con la intervención del Estado en la economía, para lo cual incorpora a la Administración Pública, organismos y empresas públicas que contribuyan al desarrollo de los procesos productivos del país. Un ejemplo de ello, es la creación del Banco de México en 1925, como la institución encargada del establecimiento de las políticas para las operaciones económicas, financieras, monetarias y crediticias del país.

Al tomar el Estado mexicano este nuevo rumbo intervencionista en la economía, el país requiere de instituciones y organizaciones que garanticen la articulación de los procesos productivos, y de disponibilidad de capital para invertir, acciones tendientes a estimular el proceso de su modernización.

"Modernizar es aquel proceso que tiene por objeto mejorar las capacidades de gobierno para conseguir que la sociedad sea dirigida no sólo con democracia, sino con eficiencia económica y bienestar"⁴

Esto representa que el Estado mexicano tiene bajo su responsabilidad promover, estimular y dirigir los procesos económicos del país. El proceso de modernización que México experimentó en el periodo referido, se expresó a través de las empresas públicas, que se crearon como un sector para propiciar la consolidación del desarrollo económico, esto fue el comienzo de la rectoría económica del Estado. Éste actúa con mayores capacidades, fomenta y estimula las actividades económicas.

"La reconstrucción del país, tomando en cuenta sus condiciones políticas, económicas, no podía recaer de manera decisiva en los particulares. La desarticulación de los procesos productivos la falta de suficiente capital para invertir y la acumulación de las desigualdades y la urgencia de no perder más tiempo para incorporarse con plenitud a la modernización, plantea como realidad inevitable que el Estado mexicano asuma la responsabilidad fundamental de promover, estimular y dirigir los procesos económicos. Es una

⁴Aguilera Hintelholzer, Rina. *Apuntes del seminario de titulación por tesis*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U. N. A. M. 14 de febrero de 2004.

responsabilidad que cumple creando al respecto organismos distintos a la administración central⁵

Se torna imperativo conseguir el desarrollo equilibrado entre las actividades agrícolas, comerciales e industriales, que propiciarán la prosperidad económica y su justa distribución en la sociedad.

B. La Administración de la economía.

La instauración de la figura presidencial como el eje central del Sistema Político Mexicano, y los propósitos sociales del Estado deberían ser plasmados y ejecutados a través de programas de gobierno. En este entorno el papel de la empresa pública se fortalece y forma parte de la tutela que el Estado ejerce para crear las condiciones propicias para el desarrollo empresarial.

En este proceso de consolidación del Estado en la vida económica del país, se dio un proceso de industrialización (1940-1982), ampliando la producción de bienes y servicios en las diversas ramas de la economía, así como, el impulso de la circulación de mercancías para ampliar el consumo interno. El objetivo fue lograr un modelo económico basado en la sustitución de importaciones. Nuevamente el Estado toma el control y asume la generación de este proyecto, su propósito, impulsar el desarrollo de la industria nacional como parte del progreso económico del país.

"De nueva cuenta, es el Estado el encargado de asumir la iniciativa para asegurar el proyecto y la factibilidad de la industrialización su intervención en la economía no se cuestiona, ya que es aceptada como palanca definitiva para acabar con la precariedad de la planta productiva. Sin una industria moderna no es viable aspirar a etapas distintas del progreso económico. Por otro lado los avances de la vida urbana estimulados por la industrialización, obligan a que el Estado proporcione servicios públicos con mayor intensidad. La cobertura por demanda de luz, agua, drenaje y alcantarillado tienden a incrementarse"⁶

⁵ Uvalle Berrones, Ricardo. *Ibid.* p.25.

⁶ *Ibid.* pp. 39-40.

Las acciones de gobierno se encaminaron al desarrollo de una infraestructura urbana y de las comunicaciones que favoreciera el desarrollo de la industria y del comercio, en este contexto fue necesario delimitar el ámbito de acción tanto del sector privado como del sector público, al primero le fueron asignadas las ramas de producción de bienes de consumo, en tanto que el Estado se reservó la producción de insumos estratégicos y la infraestructura básica. Bajo este modelo económico, se proyectó como un aspecto fundamental para el desarrollo del mercado, crear condiciones de seguridad pública y laboral para los trabajadores. Prueba de ello, es la incorporación a la organización de la Administración Pública Federal, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1942), y la de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (1943).

Una muestra de consolidación de la industrialización en México, como proyecto para el desarrollo económico, es el período de la modernización industrial (1946-1952), se generan acciones que activan la vida urbana y se protege y regula el mercado interno. Las libertades e incremento para las inversiones de los particulares en la industria nacional son una característica de este período.

Se da una coexistencia de equilibrio entre el capital privado y el público, con un claro propósito, desarrollar la economía de mercado. Los procesos de administración interna, tienden también a una modernización interna, se encaminan a que las organizaciones públicas se racionalicen, que sus funciones y organización sean congruentes con los fines que el Estado tiene en materia económica.

"Economía de mercado se refiere a las oportunidades para que el crecimiento económico quede preferentemente en manos de los particulares. El espíritu de empresa tiene que reformarse para que las libertades económicas permitan al mercado una expansión más intensa"⁷

"El reimpulso a la industrialización genera una vida urbana más intensa y compleja, y demanda que los circuitos de mercado sean atendidos, regulados y protegidos con la necesaria acción del Estado. La estrategia del Estado se orienta hacia la consecución del desarrollo económico. Estrategia que no confería al Estado un papel protagónico, sino de utilidad para conseguir la integración de las fuerzas de mercado."⁸

⁷ *Ibid.* p. 92.

⁸ *Ibid.* pp. 39-40.

En este período se destaca la responsabilidad de la Administración Pública que a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, la vigencia de los objetivos, operación y manejo de las empresas públicas.

"Administración Pública – Sistema de intercambio, satisfactores y respuestas que vinculan de modo significativo a los ciudadanos con el gobierno"⁹

La economía del país se encaminó a un período de desarrollo estabilizador (1945-1970), la prioridad seguía enfocada a la promoción del bienestar de la sociedad mexicana, continuó el impulso de la economía, a través de las empresas públicas, que retoman su papel para contribuir al fortalecimiento de los procesos productivos internos, que propicien generación de riqueza, y reducir las desigualdades sociales. Persisten acciones orientadas a que la administración central y los organismos públicos operen con racionalidad, y que el gobierno central adopte medidas para su control y vigilancia.

"Ello implica que su administración interna tiene que ser no sólo transparente, sino moderna. Es decir moderna en cuanto que la racionalidad de las actividades debe sustentarse en un orden administrativo funcional y congruente con los fines que el Estado tiene en materia económica"¹⁰

En el sector paraestatal se crean organismos como: el Sistema de Transporte Colectivo Metro, Aeropuerto y Servicios Auxiliares, el Instituto Mexicano del Petróleo, entre otros (1964-1970). Asimismo, se otorgan facultades más amplias a las Juntas de Gobierno de los organismos y empresas. Con la ingerencia cada vez más grande de la intervención del Estado en la economía, se empieza ya a vislumbrar la complejidad que el gobierno enfrenta en la administración de su aparato burocrático.

La situación del Estado se torna cada vez más difícil, debido al escaso resultados para consolidar una política de bienestar social, por lo que se vuelve imperativo la revisión del rumbo económico del país, por lo que en la administración de Luis

⁹ Uvalle Berrones, Ricardo. *La Responsabilidad Política e Institucional de la Administración Pública*. México. Instituto Nacional de Administración Pública del Estado de México, A.C. 2003. p. 38.

¹⁰ Uvalle Berrones Ricardo. *La Actividad Económica del Estado Mexicano. Relevancia del Sector Paraestatal*. México. Plaza y Valdés Editores, 1998. p. 43.

Echeverría (1970-1976), se adopta un nuevo modelo de desarrollo económico, denominado desarrollo compartido, se refuerza el papel de las empresas y organismos públicos en la economía, se proyectan como un eje impulsor del crecimiento económico y del progreso social. Se hacen modificaciones a la Ley de Control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal minoritarias.

"Se abandona el esquema de desarrollo estabilizador por uno de desarrollo compartido, esquema que pretende en mi opinión fundir en un modelo ecléctico el siguiente gobierno con los resultados de todos conocidos, caracterizado por una política económica expansionista fundada en la riqueza excedente generada por las exportaciones petroleras."¹¹

Estas nuevas figuras, tuvieron como objetivo el manejo de la inversión para obras públicas, la prestación de servicios o de la producción de bienes en el mercado. Otro hecho destacado, fue la creación de las bases para la Reforma Administrativa del Gobierno Federal (1970-1976), como un esfuerzo importante para racionalizar a la Administración Pública.

"Reforma administrativa es el esfuerzo permanente y sistemático, pretende conseguir una respuesta orgánico-adaptativa del sector público en todas sus áreas y niveles a las tareas que tiene encomendadas."¹²

Posteriormente, de 1976 a 1982, se inició el proceso de revisión de las instituciones de Gobierno, con el objeto de que se ajustaran a los cambios políticos y sociales que se venían presentando en el país, requiriéndose de un aparato de gobierno mejor organizado y que propiciara las condiciones para el desarrollo de las fuerzas productivas, de reactivar la economía, se establece entonces el programa denominado Alianza para la Producción, como parte de la reconstrucción de las relaciones Estado-Sociedad.

En el terreno de la administración pública, se creó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976), como instrumento para facilitar el

¹¹Escobar Aubert, Luis. *Op. Cit.* p.45.

¹²Carrillo Castro, Alejandro. *La Reforma Administrativa en México (1971-1979)*. México. Miguel Angel Porrúa, S.A. Librero-editor, 1980. p. 49.

ordenamiento y delimitaciones de las instituciones gubernamentales, a través de las cuales el ejecutivo federal vincula las acciones de gobierno con la sociedad. Se determina la sectorización de la Administración Pública, con el propósito de que las Secretarías de Estado realicen funciones de coordinación y control que contribuyan a un manejo más eficiente del sector paraestatal.

"En mayo de 1979, se formula nueva versión sobre los lineamientos de sectorización, tomando en consideración el Sistema Nacional de Planeación y el Plan Global de Desarrollo. Se fortalece el esfuerzo de sectorización con la emisión del acuerdo Globalizador de acciones de Reforma Administrativa."¹³

La revisión de las funciones de gobierno, a consecuencia de la aún pendiente tarea de disminuir el rezago social y propiciar una distribución más equitativa y justa de riqueza, da origen en los años setenta, al inicio de un cambio estructural y redimensionamiento del Estado, cambio en el que las reformas política, económica y administrativa, se articulen y sean un instrumento que permita reorientar el rumbo del país.

"Redimensionar tiene dos connotaciones, ya sea para aumentar su tamaño y ampliar su superficie. Otra que se revise para disminuir su tamaño o reducir su superficie. El redimensionamiento se adopta para revitalizar no sólo la economía de un país sino para recompensar las relaciones del Estado en la sociedad."¹⁴

Problemas como la centralización excesiva, falta de respuestas oportunas a la ciudadanía y una creciente burocratización, frenan la acción del gobierno.

En la administración del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), se dio inicio al proceso de cambio estructural, cuyo objetivo fue la modernización del Estado, para incidir y formar parte de los procesos de cambio, institucionalización por la vía de procesos democráticos, con el fin de propiciar bienestar social y mantener la gobernabilidad. La estrategia para el cambio estructural se basó en: reformar la constitución en sus artículos 25, 26, 27 y 28; instaurando un sistema de planeación, control y evaluación; descentralización política; reestructuración del sector paraestatal; institucionalización del Programa de Simplificación Administrativa e impulso a la reconversión industrial.

¹³Uvalle Berrones, Ricardo. *Op. Cit.* p. 59.

¹⁴*Ibid.* pp. 74-75.

"En el artículo 25 Constitucional se reconoce la rectoría del Estado. Se trata de una rectoría que no desplaza a los demás agentes de la economía, sino que antes bien los reconoce. Es así que se incorpora el concepto de sector social y privado, armonizándolos con el sector público. Se le confiere a la planeación un carácter democrático, dado que participan en ella los sectores sociales interesados en el desarrollo nacional. Igualmente se establece que: Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal."¹⁵

En materia económica se instituye el Programa de Reordenación Económica, que tiene como objetivos: aumento a los ingresos públicos para evitar el aumento del déficit público y de la deuda pública. El Estado mantiene la rectoría económica, pero una rectoría que propicie la incorporación de los demás agentes de la economía. Propiciar la coexistencia armoniosa entre el sector social y el sector público. Se le confiere a la planeación un carácter democrático, porque en ella participan los sectores sociales y se establece el vínculo obligatorio entre planeación nacional y los programas de la Administración Pública Federal. Se incorpora el concepto de planeación integral y se establecen las áreas estratégicas y prioritarias a cargo del Estado.

Delimitar la participación del Estado en el quehacer económico, señala el límite del crecimiento del aparato administrativo del Estado. Parte del resultado de estos cambios, fue el creciente proceso de desincorporación de organismos y empresas públicas no estratégicas, ni prioritarias.

"Desincorporación es la factibilidad de liquidar o extinguir, fusionar, transferir o vender, lo que el Estado no puede sostener como propietario no administrar, es decir, aquellas entidades que no constituyen un beneficio social ni nacional."¹⁶

El Estado mexicano abandona la concepción de asumir el papel de ser el único instrumento de solución a todos los problemas de orden económico y social. Para desempeñar más el papel de un Estado capaz de orientar y canalizar a la sociedad, manteniendo el manejo racional y soberano de las riquezas del país, con capacidad de generar empleos y educación. En consecuencia un Estado promotor de la producción y la justa distribución de la riqueza.

¹⁵*Ibid.*, pp. 71-72.

¹⁶*Ibid.*, p. 101.

"Puede considerarse el cambio estructural como el primer gran esfuerzo para reorientar las relaciones de la sociedad y el Estado. Su lógica es el resultado de ajustes inaplazables que había que emprender en un país, que como México, tenía que revitalizar su sistema económico para alcanzar mejores índices de bienestar social. Modernizar es dar actualidad a un modo de vida sin que ello conduzca a que la sociedad sea fracturada en sus principios fundamentales dados por la libertad, la justicia y la democracia. Es manifestar voluntad para revisar, construir y transformar lo que es necesario para la sociedad y el Estado."¹⁷

Se establece un programa de reordenación económica que propicie finanzas públicas sanas, renegociación de la deuda y la racionalización de la administración pública. En la política económica se planteó como estrategia el crecimiento económico con estabilidad de precios, baja inflación y control del gasto público. Como motor del desarrollo, propiciar las condiciones para la participación cada vez más intensa de la inversión privada nacional y extranjera. En el contexto de un Estado promotor, orientador y regulador de la economía, la vigencia de instituciones y organismos públicos es necesaria siempre y cuando sean instancias que participen activa y favorablemente en el desarrollo económico del país.

Propiciar las condiciones que contribuyan a lograr el desarrollo económico del país tiene un vinculación significativa en relación con su desarrollo en infraestructura y con los medios de comunicación amplios y diversos que tenga, los cuales permiten generar condiciones propicias para impulsar actividades productivas en la industria y el comercio en el territorio nacional, así como, del país con el exterior y con ello promover procesos de integración económica. Por tanto la participación del Servicio Postal Mexicano, en los procesos de integración económica del país, como parte activa de las instituciones públicas orientadas al desarrollo del sector comunicaciones es importante para el logro de la integración nacional a través del impulso de su cobertura y su vinculación con las comunicaciones en todo el territorio nacional y con ello ser un factor que contribuya al desarrollo de las actividades económicas.

¹⁷*Ibid.* pp. 80-84.

Importante también lo es el hecho de los empleos directos e indirectos que el Servicio Postal Mexicano genera a nivel nacional y la contratación de transportación terrestre y aérea que requiere para el desplazamiento de las piezas de correo, acciones que tienen un impacto favorable en las economías locales y regionales en que tiene presencia, ya que es un organismo que tiene cobertura de su servicio en todo el territorio nacional, proporcionando el servicio de correo.

Su fortaleza, sin duda, es la amplia red logística que ha desarrollado y que incluye tanto a grandes ciudades como a poblaciones rurales remotas, red que puede ser aprovechada por los sectores industriales y comerciales que requieran de una penetración en un amplio y diverso mercado nacional, para dar a conocer y comercializar en todo el territorio nacional los productos y servicios que generan.

Las naciones desarrolladas cuentan con servicios postales de vanguardia y con un crecimiento sano, que son reflejo del grado de avance en sus economías, destacándose por contar con servicios de comunicación modernos y confiables, por ello continúan siendo parte importante de las actividades económicas de sus gobiernos.

II. EL CORREO MEXICANO

Consecuente con los procesos de modernización de la Administración Pública en México, se hace necesario la revisión y reorientación de las funciones de los organismos públicos, como es el caso del Servicio Postal Mexicano, por lo que en el presente apartado se analiza el papel que este organismo ha tenido, destacando sus resultados de operación a partir de la creación del señalado organismo y sus resultados de gestión en los periodos 1988-1994 y 1995-2003.

A. El Servicio Postal Mexicano

En el entorno de un Estado promotor de la economía y de una administración pública con enfoque democrático, abierta a una mayor y mejor vinculación con la ciudadanía y con procesos de desempeño administrativo de innovación en su estructura y funcionamiento, y con el claro compromiso de operar con finanzas sanas, es necesario ser eficiente y brindar servicios de calidad, así como, cumplir con metas de impacto en los procesos de desarrollo económico y social. El sector paraestatal se integra a este proceso modernizador, que ya desde la década de los años ochentas, se emprendieron acciones de desincorporación de empresas y organismos públicos, con el propósito de que el Estado quedase a cargo exclusivamente de aquellas actividades consideradas como estratégicas y prioritarias. Destaca la privatización de Bancos y de Teléfonos de México, ésta última, empresa que en la actualidad funciona con índices de rentabilidad financiera y es altamente competitiva en el mercado de la telefonía.

"Privatizar es la adquisición de propiedad estatal a cargo de particulares"¹⁸

Los procesos de desincorporación han sido propicios para el desarrollo de una política económica de libre mercado, en la que los particulares manejan las actividades productivas relacionadas con la industria, el comercio y los servicios, propios de la empresa privada. En este enfoque modernizador y de

¹⁸*Ibid.* p. 111.

reestructuración del sector descentralizado, se establece en nuestra Constitución, en su artículo 28:

"El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado".¹⁹

Dentro de las actividades que el Estado mantiene a su cargo se encuentra la de los servicios de correo y para la atención de esta actividad, desde 1986 creó un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, bajo los siguientes postulados: 1) El correo es una actividad estratégica y reservada en forma exclusiva al Estado y 2) la autoridad competente en relación con los servicios de correo y su modernización operativa y administrativa, es la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. La actividad de correos se ha vinculado históricamente al desarrollo de la humanidad en civilizaciones antiguas, en el continente europeo y asiático, su operación estuvo ligada al servicio de particulares prominentes y de sus gobernantes, para posteriormente ampliar su acción en los diversos grupos de la sociedad. Dada su importancia como sistema de comunicación, a partir del siglo XVII, esta actividad fue manejada por el Estado.

Es a partir del siglo XIX y como parte del desarrollo de los medios de transportes más veloces entre los que destacaron el ferrocarril y con la aparición del uso de estampillas postales, se propició el establecimiento de un organismo mundial que fuese rector de esta actividad, por lo que en 1874 se conformó la Unión Postal Universal. Como instancia especializada de las Naciones Unidas, que sentaría las bases de operación de los sistemas de correos en el mundo. El correo en México, al igual que en las culturas europeas, se remonta a épocas antiguas, culturas como la azteca y la maya, desarrollaban la actividad de correos para comunicarse,

¹⁹ Cámara de Diputados del II. Congreso de la Unión. Instituto de Investigaciones Legislativas. *Mexicano: ésta es tu Constitución*. México. Miguel Angel Porrúa Librero-editor, 1994. pp. 130-131.

ésta era realizada por corredores en aquel entonces denominados paynanis quienes estaban al servicio de los emperadores.²⁰

A principios del siglo XIX, EL Estado mexicano maneja el servicio de correos, como una función de gobierno, y forma parte de las funciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Interiores y Gobernación (1821). Es hasta el año de 1900 que se creó la Dirección General de Correos, como parte de la entonces Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, la cual funcionó dentro de la estructura de dicha Secretaría hasta el año de 1986, año en el que por mandato

del ejecutivo federal las funciones de correos a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se transfieren al naciente organismo público descentralizado denominado Servicio Postal Mexicano, otorgándosele personalidad jurídica y patrimonio propios.²¹

La creación del Servicio Postal Mexicano, se vinculó a los procesos de modernización que se estaban dando a nivel mundial, en el que a los servicios de correos de los países miembros de la Unión Postal Universal, se les dio un importante impulso, ya fuese a través de la creación de órganos autónomos, o bien fortaleciendo sus estructuras en los que continuaban formando parte de los ministerios de comunicaciones, la finalidad fue desarrollar mejores servicios de correos.

Como parte del modelo del Estado de bienestar, el desarrollo de las comunicaciones en México, tuvo un importante crecimiento y fortalecimiento, a cargo del Estado, quien se dio a la tarea de comunicar a todo el territorio nacional. La creciente demanda de comunicaciones y transportes que generan las actividades productivas y comerciales, al interior del país y también como parte del

²⁰Gojman de Backal, Alicia. *Historia del Correo en México*. México, Miguel Ángel Porrúa. Libro-editor, p. 127.

²¹*Ibid.* p. 127.

intercambio comercial con el exterior, hace imperativo el desarrollo de este sector, como parte de los procesos de integración económica y social.

Hasta 1986 el correo fue parte de la administración pública centralizada, reflejo de la concepción básica de los correos que era general a la mayoría de los países del mundo, antes de las reformas postales que se dieron a partir de la década de los ochentas, para impulsar los cambios estructurales de los correos. Como parte de las acciones de modernización operativa y administrativa de los servicios de comunicación en el país, considerados en el Plan Nacional de Desarrollo, en el sexenio del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, en 1986 se expide el decreto mediante el cual se crea el Servicio Postal Mexicano en el que entre sus considerandos indica:

"Séptimo – Que para la prestación del servicio de correos, exclusivo del Estado, y de otros servicios diversos, conviene crear un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, al que se encomienda la prestación, organización, operación y control de los citados servicios y se den facultades suficientes para que, con autonomía de gestión, pueda aplicar sistemas que mejoren la productividad y eficiencia de dicha prestación, ha tenido a bien expedir el siguiente: Decreto por el que se crea un organismo descentralizado denominado Servicio Postal Mexicano"²²

En la Ley del Servicio Postal Mexicano se define el concepto de este servicio y sus especificaciones, y con base en ello se emplean como sinónimos los términos correos y servicios postales:

"Servicio Público de Correos – La recepción, transportación y entrega de correspondencia. Correspondencia – El contenido en sobre cerrado y tarjetas postales, que se ajustan a las normas previstas en la presente Ley y en las disposiciones reglamentarias que al efecto se expidan. Servicios Diversos – La recepción, transportación y entrega de envíos, distintos a la correspondencia. La correspondencia tendrá los siguientes límites de peso y dimensiones: Sobres: Largo 114-458 milímetros Ancho 81-324 milímetros Peso 1,000 gramos Tarjetas Postales: Largo 105-148 milímetros Ancho 90-140 milímetros."²³

Esta definición trajo consigo problemas para la aplicación de la ley, ya que casi toda aquella actividad de correos y mensajería en México, debería haber sido considerada como área reservada del Servicio Postal Mexicano, el cual carecía de medios para cubrir en forma eficaz esa tarea.

²²Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1986. p. 85.

²³Ley del Servicio Postal Mexicano. Artículos 2º. y 13º.

B. Resultados de Gestión 1988-1994

De tal forma aunque se instituyó al Servicio Postal Mexicano como un organismo descentralizado y aparentemente con un marco normativo para su desarrollo, éste no llegó debido al vacío de autoridad que se generó con la promulgación de la citada ley. Sus primeros años como organismo público descentralizado fueron de simple transición, de operar en la administración pública centralizada a la administración paraestatal. Sin que este cambio generara mejoras en la calidad del servicio, y resultados financieros representativos. Durante el período 1988-1994, inició un proceso de mejoras producto de una eficiente operación del organismo, más que de una política de Estado. Se inició la medición de los procesos y de los tiempos de entrega de la correspondencia que era y es la demanda más sensible de los clientes.

*Oportunidad en la entrega de correspondencia: 1998-30 días, 1989-20 días, 1990-15 días, 1991-10 días, 1992-10 días, 1993-8 días y 1994-7 días²⁴

Se sustituyó la visión de una institución con usuarios, a una empresarial con clientes iniciándose la atención personalizada a clientes corporativos, se efectuaron importantes programas de capacitación buscando mejorar las aptitudes y actitudes de los empleados postales, se mejoraron los sistemas administrativos de adquisición de insumos y de control de los ingresos y gastos, se establecieron alianzas estratégicas con el sector privado para ampliar la cobertura, entre otras acciones que permitieron mejorar la percepción de la sociedad hacia el Servicio Postal Mexicano, incrementar volúmenes de depósito de los grandes clientes, y generar mayores ingresos, lográndose a partir de 1993 estabilizar las finanzas del organismo y eliminar los subsidios del gobierno federal, incluso generar excedentes con el propósito de utilizarlos en inversión de tecnología e infraestructura con lo cual hubiese sido posible consolidar su infraestructura.

"Durante 1988-1994 se incrementó la cobertura de servicios en un 194%, al pasar de 10,800 posiciones en 1988 a 31,800 en 1994. Esta ampliación de cobertura fue resultado de la participación de instituciones públicas y privadas, así como de instalación de oficinas propias. Con esto se lograron beneficios como el de la incorporación de más de treinta millones de

²⁴S.C.T. Memoria 1988-1994, p. 303.

personas al servicio de correos. Con esta ampliación se logró atender el 97.3% de la población total.

La demanda postal anual pasó de 763 millones de piezas en 1989, a 980 millones en 1994. Se crearon nuevos servicios como: Mexpost-especializado en mensajería y paquetería con cobertura nacional e internacional, con un manejo de 700 piezas en 1989 a 5000 piezas en 1994. Rapidpost mensajería acelerada en el Distrito Federal y zona conurbana, con un manejo de 1,300 envíos en 1992 a 4,800 en 1994. Paqpost servicio de paquetería con un manejo de 1100 paquetes en 1989 a 2800 en 1994. El correo comercial, representado por usuarios corporativos de la industria, el comercio, los servicios bancarios y el sector gobierno generaron más del 80 por ciento de los ingresos y volúmenes de correspondencia que maneja el correo. Se incrementó la cartera de clientes corporativos de dos mil quinientos en 1989 a siete mil en 1994²⁵

"En 1993 los ingresos por venta de servicios fueron de 747.5 millones de nuevos pesos, cantidad con la que se cubrió el total de egresos del organismo, y no hubo transferencias del Gobierno Federal"²⁶

Los resultados favorables de gestión en este período fueron claro reflejo de las acciones de cambio institucional con una visión orientada a proporcionar un servicio de calidad a los clientes, así como, un manejo eficiente de los recursos.

C. Resultados de Gestión 1995-2003

El desempeño de este organismo de 1995 al 2003 ha sido con una tendencia menos favorable que en el período antes descrito, en el que se observó un logro importante en especial en el saneamiento de sus finanzas y el desarrollo de nuevos servicios. En cuanto a la cobertura de servicios la tendencia ha sido a la baja, ya que de 32,898 puntos de servicios; 2,283 propios y 30,615 con terceros, que tenía el organismo en 1995, para el 2003 su cobertura disminuyó en un 11%, quedándose con 1,768 puntos de servicio propios y 27,539 con terceros, debido al cierre de 515 oficinas propias y de 3,076 con terceros, los motivos de la cancelación de esas posiciones fue por falta de productividad y debido a cambios en la política comercial con terceros, los cuales habían trabajado bajo el esquema de consignación, el cual cambió a pago por anticipado.²⁷

Por lo que se refiere a la demanda de servicio de correspondencia y envíos en 1995 fue de 950 millones de piezas, en tanto que para el 2003 fue de 556 millones

²⁵Ibid. pp. 306- 308- 309.

²⁶Sepomex. Presupuestos 1993-2003.

²⁷Cifras del Prontuario Estadístico de Sepomex 2002. p. 2 y de Indicadores de gestión 2003.

de piezas, disminución que en términos porcentuales representa una baja del 41.4%.²⁸

Respecto a los servicios especializados denominados Rapidpost y Paqpost fueron cancelados, permaneciendo el servicio de mensajería Mexpost, cuya tendencia en el manejo de volúmenes disminuyó de cinco mil envíos en 1994 a tres mil quinientos en el 2002, lo que representa en términos porcentuales un 40%, y para el 2003 continuo la tendencia a la baja de alrededor de un 10%.²⁹

Adicionalmente a estos indicadores que han mantenido una tendencia a la baja en el desempeño del organismo, se encuentra el creciente subsidio que el Gobierno Federal ha otorgado a Sepomex para mantener su operación y que a partir de 1997 y hasta el 2003 ha sido de 2,678 millones de pesos, como dato relevante el subsidio para el año 2002 fue de 312.1 millones de pesos y para el 2003 de 722.9 millones de pesos, habiéndose destinado para cubrir principalmente el déficit en gasto corriente.³⁰

Estos resultados contrastan especialmente con los propósitos que se plantearon en el programa sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006, en el que los objetivos y estrategias para el organismo son :

“OBJETIVOS

Ofrecer a toda la población cobertura de servicios de entrega de cartas y paquetes a precios accesibles. Alcanzar estándares internacionales de calidad, entregando toda la correspondencia y envíos en forma confiable y oportuna. Establecer servicios postales especializados y de valor agregado para promover el intercambio comercial nacional e internacional. Lograr la rentabilidad.

ESTRATEGIAS

Aprovechar la red de oficinas de Telecom. Para reforzar la cobertura del servicio postal en el medio rural. Establecer alianzas con terceros para aprovechar su infraestructura con el fin de ampliar la cobertura del servicio de correo social. Realizar reingeniería de procesos con el propósito de mejorar el uso de la infraestructura de Sepomex. Incorporar nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, así como la reingeniería de procesos en los servicios de correos y telégrafos. Mediante alianzas estratégicas con el sector privado y correos internacionales de vanguardia desarrollar servicios postales. Ser más productivo en el manejo de los recursos asignados.”³¹

²⁸ *Ibid.* p. 15.

²⁹ *Ibid.* p. 13 y Memoria S.C.T. 1989-1994. p. 305

³⁰ Sepomex. Presupuesto 1995-2003

³¹ S.C.T. Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006. pp. 217- 218.

En relación con la cobertura de servicio el resultado ha sido con una tendencia a la baja ya que en el año 2000 el organismo contaba con 36,473 posiciones y para el año 2003 fue de 29,253 que en términos porcentuales representa el 19.7 menos. Por lo que respecta al desarrollo de nuevos servicios, aún no se han lanzado al mercado alguno de ellos, situación que podría acontecer en los próximos años que falta para concluir el período del programa referido.³²

Respecto al manejo de correspondencia y envíos el resultado ha sido también a una disminución, ya que en el año 2000 fue de 746 millones de piezas y en el año 2003 de 556 millones de piezas, esto representa el 25.4% menos.³³

En cuanto a lograr la rentabilidad del organismo, se observa que el subsidio del Gobierno Federal continúa transfiriendo recursos que del 2000 al 2003 han sido:

2.1 TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL A SEPOMEX (millones de pesos)

<u>AÑO</u>	<u>CANTIDAD</u>
2000	580
2001	485
2002	313
2003	723

Fuente: Sepomex. Presupuesto de 2000-2003.

Recursos que se han canalizado en un 80% a cubrir el gasto corriente, en especial el destinado al pago de servicios personales y el 20% restante para inversión física y obra pública.

³²Cifras de Sepomex – Prontuario Estadístico 2002 p.12 e indicadores de gestión 2003.

³³Ibid. p.15

III. DEFICIENCIAS Y LIMITACIONES DEL SERVICIO PÓSTAL MEXICANO

A partir del análisis de los resultados de gestión del Servicio Postal Mexicano en el periodo 1988-2003, se identificaron algunas deficiencias y limitaciones en aspectos normativos, de prestación del servicio, en los empleos que genera, así como, en su relación con instituciones del gobierno federal, que en este apartado se detallan.

A. Normatividad

Los resultados favorables que se dieron debido al esfuerzo institucional que dio en el periodo 1988-1994, no fue apoyado por el gobierno federal, al carecer de una política de Estado específica, esto propicio primero que no existiese un órgano regulador de la actividad postal, en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en su calidad de coordinadora de sector, esta ausencia provocó que no se supervisara la aplicación de la ley vigente en materia postal.

Ante esa evasión de la autoridad se inició lo que posteriormente sería el mayor problema del organismo, la aparición de correos privados que operaban al margen de la ley ante la complacencia de la coordinadora sectorial. Estos correos privados, no confundir con mensajerías que es otro tipo de servicio, en un nicho de mercado diferente, se ubicaron en los segmentos de mercado de mayor rentabilidad, y al no tener la obligación de prestar un servicio social, que por definición no es rentable, operan sus servicios con tarifas más bajas que las del Servicio Postal Mexicano, lo que propició una tendencia de baja de sus volúmenes, por ende una disminución en sus ingresos, por tanto la autosuficiencia financiera y la generación de excedentes se puso en riesgo.

"El mercado del servicio express tiene un crecimiento del 25% al año, se estiman volúmenes de venta por 688 millones de dólares al año y en 130 millones de envíos. Los principales operadores que manejan este mercado en México son: Estafeta, DHL, Estrella Blanca, UPS, Omnibus, Redpaq, Aeoflash y Mailboxes.

Los líderes DHL y Estafeta comparten puntos comunes, tienen buena cobertura doméstica e internacional, innovación en sus productos con el uso de tecnología moderna, sus tiempos de entre en las misma localidad son el mismo día del depósito de la pieza e Internacional al día siguiente, cuentan con servicio de recolección de paquetes en un tiempo de 90 minutos.³⁴

Haciendo una perspectiva de esta situación el organismo en sus informes a la Junta Directiva, manifestó la situación descrita y planteó la necesidad cada vez más imperiosa de efectuar una reforma postal integral en México, en la que se incluyese al Servicio Postal Mexicano y/o los correos privados, con base en las experiencias más exitosas de algunos correos de otros países, que habían llevado a una reforma postal exitosa. Las propuestas fueron aceptadas a nivel de las reuniones de la Junta Directiva y se intentó lograr el apoyo político y financiero para instrumentarlas, sin resultados positivos.

Una de las paradojas mayores de este proceso fue que los integrantes de la Junta Directiva del Servicio Postal Mexicano, que son la Secretaría de Comunicaciones y Transportes quien la preside, la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Comercio, que además son las instancias gubernamentales ante las cuales se tenían que hacer los trámites para los procesos de cambio estructural de Sepomex, como integrantes de su junta daban el visto bueno a las propuestas que se les presentaron, pero como funcionarios de las dependencias a las que representaban, no daban las autorizaciones correspondientes. Los resultados no se hicieron esperar se torno a las épocas de requerir subsidio del Gobierno Federal para cubrir su gasto de operación.

"La transferencias del gobierno federal para Sepomex, en millones de pesos de 1997 al 2003 han sido: 12.4 (1997), 250.0 (1998), 315.5 (1999), 580.0 (2000), 485.0 (2001), 312.1 (2002) y de 722.9 (2003). Recursos en promedio anual, el 80% se ha destinado cubrir gasto corriente, en especial el destinado a servicios personales."³⁵

La falta de un órgano regulador que vigilase la aplicación de la ley en materia postal, ocasionó el surgimiento de correos privados que al operar bajo un esquema de más flexibilidad operativa y comercial, se convirtieron en una opción

³⁴Sepomex. Estudio sobre el mercado express en México - 1999

³⁵Sepomex. Presupuestos 1997-2003.

favorable para los clientes individuales y corporativos de este tipo de servicio, ocasionando un daño a Sepomex, ya que el número de piezas que ha venido manejando en los últimos años, ha sido a la baja, por tanto ha incidido en la disminución de sus ingresos y con ello ha requerido de subsidios del gobierno federal, para cubrir sus gastos de operación.

B. Calidad del Servicio

Los niveles de calidad del servicio en el período 1995-2003 disminuyeron, lo que trajo consigo la pérdida de volúmenes e ingresos, principalmente de los clientes corporativos y para mantener el déficit en un nivel manejable, se aplicaron programas de austeridad presupuestal, que limitaron aún más al organismo, para contar con recursos básicos para la operación, cuya consecuencia fue la disminución de la calidad y la cobertura que generó un círculo vicioso de menos recursos, menos ingresos, menos calidad y menos volúmenes de correspondencia. En suma se bloqueó la posibilidad de reforma postal en México y de consolidar la estabilidad financiera en el sexenio 1994-2000.

El Servicio Postal Mexicano había nacido con una doble misión que es contradictoria, por una parte obligada por la inercia de la autoridad a competir en un mercado que por ley le está reservado, con correos privados ilegales, y por otra, a funcionar como empresa sin que existiese un programa de cambio estructural que le diera las herramientas mínimas necesarias para operar como empresa con autonomía de gestión, no obstante lo establecido para ello en la Ley Federal de Entidades Paraestatales y en su reglamento interno, y dentro de este marco, exigirle resultados financieros positivos y al mismo tiempo que cumpla con un servicio social.

Ya que al servicio de correos que proporciona Sepomex se le considera un medio de comunicación básico, principalmente para los habitantes de las comunidades rurales que carecen de otros medios de comunicación. El servicio de correo social

genera pérdidas, ya que las tarifas tienen que ser asequibles a la población y por lo tanto difícilmente se pueden cubrir los costos de este segmento de mercado, segmento en el que la tendencia de manejo de volúmenes de piezas es cada vez menor y requiere de una amplia y costosa infraestructura para el envío y recepción de correspondencia.

*Correspondencia y envíos en millones de piezas de 1992 a 2002: 886 (1992), 936 (1993), 980 (1994), 950 (1995), 984 (1996), 1,169 (1997), 1,133 (1998), 749 (1999), 746 (2000), 735 (2001) y 648 (2002). Sólo el 20% de éstos volúmenes corresponde al correo social.³⁶

Como una estrategia adicional para recuperar el camino al éxito, Sepomex incursionó en establecimiento de servicios especializados, los cuales operan a base de tecnologías modernas, que además de ser de rápida obsolescencia son muy costosas, así surgieron mensajerías nacionales e internacionales, que en un inicio dieron buenos resultados a la institución (Mexpost, Rapidpost y Paqpost), pero que terminaron por perder competitividad ante los servicios de las mensajerías privadas, las cuales invertían cuantiosos recursos, mientras que Sepomex no contaba ni con lo básico para la operación del correo tradicional.

Alguno de los servicios señalados debieron cancelarse, como el de Rapidpost y Paqpost, y el principal de ellos, la mensajería especializada Mexpost, miembro de Express Mail Service, establecido por los principales servicios postales y/o correos del mundo afiliados a la Unión Postal Universal, intentó venderse sin resultados favorables, permaneciendo en Sepomex, pero en un proceso de deterioro paulatino por falta de inversión en tecnología, no obstante haber sido la tercera mensajería en importancia en el país en el periodo 1988-1994.

Estos servicios representaban además fuentes adicionales de ingresos para los trabajadores postales, ya que laboraban jornadas adicionales para la prestación de dichos servicios, motivándolos de manera importante con el fin de mejorar su

³⁶Sepomex. Prontuario Estadístico 2002. p. 15.

bienestar familiar la cancelación de estos servicios, cerro esas posibilidades, provocó el desaliento y una actitud pasiva hacia la necesidad de mantener la calidad en el servicio tradicional.

Aunado a lo ya señalado, el organismo debió prestar en forma gratuita sus servicios en la modalidad de franquicias postales al poder judicial, sin que existiese para ello una obligación jurídica, así como a los partidos políticos en procesos electorales federales y locales, dentro del marco establecido por el Cofipe. Algunos partidos hacían un uso excesivo de estos servicios ya que no estaban considerados en sus topes financieros de campañas, por lo cual eran ilimitados, situación que propició que cada vez más los partidos políticos solicitaran franquicias postales durante los procesos electorales, con un severo daño en las finanzas de Sepomex. Como ejemplo de ello, en su informe de auto evaluación de 1993 se indica que al Partido Verde Ecologista, manejo más de cien mil piezas de correo, con un ingreso no recibido por el organismo superior a los ciento cincuenta millones de pesos.

C. Empleo

Por lo que respecta al número de empleados del Servicio Postal Mexicano en los primeros años de su creación el organismo tenía en números redondos 28 mil empleados en todo el territorio nacional. Durante los dos últimos sexenios la generación de empleos directos no solamente se detuvo, sino que se descendió de manera considerable, a finales del 2002 el número de empleados era de 20,243.

"Número de empleados de Sepomex e 1992-2002: 26,440 (1992), 26,210 (1993), 26,999 (1994), 27,117 (1995), 26,633 (1996), 26,666 (1997), 26,294 (1998), 23,579 (1999), 23,137 (2000), 22,082 (2002) y 20,243 (2002)."³⁷

Esta reducción de empleos tuvo severas consecuencias en la calidad del servicio, ya que el grupo más representativo que es el de los carteros, era desde la creación de Sepomex notoriamente insuficiente, para realizar la entrega a

³⁷Sepomex. Prontuario Estadístico 2002. p. 23.

domicilio de la correspondencia en forma oportuna y segura. Dos datos nos permiten corroborar esta afirmación, el primero se refiere a que para atender el reparto a domicilio en la zona metropolitana de la Ciudad de México, una de las más grandes del mundo, con alrededor de veinte millones de habitantes, Sepomex contaba con dos mil carteros, uno de los indicadores más bajos a nivel mundial de la relación habitantes-carteros. Por ejemplo Nueva York tiene más de diez mil carteros.

El crecimiento de las ciudades y de la población exigía un mayor número de carteros, sin embargo, la respuesta institucional, presionada por la administración central, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la de Comunicaciones y Transportes, miembros importantes de la junta directiva de Sepomex, fue de reducir la plantilla de personal, la consecuencia fue la baja de calidad del servicio así como reducción en la cobertura, situación que provocó y aceleró la migración de depósitos de los grandes clientes corporativos hacia los correos privados.

En suma a este importante segmento de interés para Sepomex, que representan sus empleados, la situación se ha deteriorado, se perdieron posiciones de trabajo y sus percepciones siguen siendo una de las más bajas de la administración pública federal. Obviamente esta situación propició la desmotivación de los trabajadores, lo que influyó negativamente en la calidad del servicio y de su competitividad frente a los correos privados, y desde luego que afectó su bienestar y el de sus familias, el viejo orgullo de ser empleado postal, característico de la primera mitad del siglo veinte se diluyó, así como el reconocimiento y respeto de la sociedad a su trabajo, representado por los carteros. Pero Sepomex no sólo genera empleos directos, buena parte de su actividad la realiza con terceros, por ejemplo la venta de estampillas y los servicios básicos los proporciona además de en sus oficinas propias, en expendios con terceros, principalmente el pequeño comercio.

La correspondencia la transporta en una red de más de tres mil rutas postales con operadores privados, de tal forma que la reducción en la operación de Sepomex, consecuencia de la pérdida paulatina de mercados, redujo de manera sensible, pero difícil de cuantificar, los empleos indirectos que genera, afectando a la sociedad no sólo por la mala calidad del servicio, sino además por la pérdida de empleos directos e indirectos.

D. Relación con instancias normativas del gobierno federal

En primera instancia los planes sexenales y anuales del Servicio Postal Mexicano, son parte de los programas sectoriales de mediano y largo plazo, los cuales a su vez se insertan en el Plan Nacional de Desarrollo que cada sexenio establece el gobierno federal con base en lo establecido por la ley y el Sistema Nacional de Planeación. Bajo esta perspectiva, pareciera ser que no existe un vacío en materia de políticas postales públicas, la realidad es que los lineamientos de desarrollo postal los propone Sepomex a las dependencias globalizadoras y sectoriales, cabe señalar que en los últimos sexenios se han presentado no menos de diez intentos de cambio estructural, los cuales han sido rechazados por la Comisión de Gasto Financiamiento, de tal forma que los planes de Sepomex se ajustan a los lineamientos de austeridad y de políticas financieras macroeconómicas, las que en general detienen el desarrollo de las entidades paraestatales, como en el caso de todos conocidos de PEMEX, el IMSS, el ISSSTE y las del sector energético, entre otras.

Lo absurdo del caso es que sin darle a Sepomex apoyos legales ni financieros, las autoridades del gobierno central lo presionaban como ya se señaló con anterioridad, al inicio de sus actividades como organismo público descentralizado. Se le exigió tener un superávit, situación que se logró de 1991 a 1994, cubriendo además de su gasto corriente generar recursos por más de mil millones de pesos que pudieron ser utilizados para financiar su cambio estructural, sin embargo no se autorizó el uso de esos recursos para ese fin.

Lamentablemente la situación cambió, principalmente por falta de apoyos gubernamentales y por la competencia ilegal de los correos privados, de tal forma que el excedente acumulado se usó en los años siguientes para cubrir los crecientes déficit de operación, esta situación continuó su tendencia inercial, por lo que a partir de 1997, el gobierno federal ha tenido que dar recursos fiscales a Sepomex para cubrir su gasto de operación por un total de dos mil seiscientos setenta y ocho millones de pesos de 1997 al 2003.

La preocupación básica del gobierno desde 1988 se centró en sanear financieramente al Servicio Postal Mexicano con medidas de corto plazo, más que impulsar su cambio estructural, haciendo a un lado los mandatos legales y con un discurso demagógico exaltar la atención que se debería dar a las regiones más desprotegidas de la población que habitan en las colonias populares y en las comunidades rurales.

Desde este punto de vista, Sepomex al perder la autosuficiencia financiera dejó de llenar las expectativas de las autoridades, quienes en respuesta iniciaron un proceso de reducción que si bien afectó la calidad del servicio y a una mayor generación de ingresos en términos reales, no eliminó el déficit y los subsidios. Otra forma de medir los resultados de Sepomex con respecto a las expectativas del Estado mexicano, es con el poder legislativo, quien anualmente evalúa sus resultados en la auditoría que lleva a cabo la Contaduría Mayor de Hacienda.

El enfoque con el cual evalúa el poder legislativo es diferente al del poder ejecutivo en primer lugar evalúa al sector postal, es decir al correo y a las autoridades responsables de la coordinadora sectorial, básicamente de la Subsecretaría de Comunicaciones, en segundo lugar evalúa resultados con énfasis en la atención del servicio, sus niveles de calidad y su cobertura en especial en el medio rural. El aspecto financiero lo evalúa en función de gestionar y obtener los recursos necesarios para cumplir sus objetivos, con base en su misión institucional, que en términos generales es proporcionar en forma eficiente

el servicio de correos a todos los mexicanos, como parte del compromiso internacional de México, de apoyar el servicio universal de correos. Desde otro punto de vista Sepomex, llenó aún menos las expectativas del gobierno federal ya que su calidad era deficiente, su cobertura limitada y casi nula en el medio rural, y fracasaba sistemáticamente en su intento por conseguir el apoyo político a la reforma postal en México, no obstante las diversas mesas de trabajo y anteproyectos de leyes efectuados con la Comisión de Comunicaciones y Transportes de la Cámara de Diputados.

En resumen, Sepomex está lejos de llenar las expectativas gubernamentales, atrapado entre dos esquemas distintos y contradictorios, el eficientista de la administración pública centralizada y el enfoque de servicio y cumplimiento de las leyes del Congreso de la Unión, sin capacidad de decisión de ejercer para su modernización los recursos ahorrados en su etapa de éxito.

IV. PROPUESTA DE MODERNIZACIÓN PARA EL SERVICIO POSTAL MEXICANO

En este apartado se hace la propuesta de las acciones que se sugieren para la modernización del Servicio Postal Mexicano, tales como: un nuevo marco jurídico, innovaciones en la red logística y el desarrollo de nuevos productos.

A. Nuevo marco jurídico

Se refiere a establecer un nuevo marco jurídico postal que libere a la competencia toda la actividad postal en México, esto es correo, mensajería y servicios especializados. Con lo anterior además de fomentar la actividad, se atraerá la inversión en el nivel nacional e internacional. Cabe señalar que en los últimos años, diversos correos de vanguardia, como el Alemán y el Francés, entre otros, han manifestado su interés por coinvertir con Sepomex, al igual que empresas americanas y japonesas de nivel trasnacional como Unysis, Electrom y Mitsui han externado el mismo interés, incluso elaboraron conjuntamente con Sepomex proyectos específicos para la modernización del giro postal, clasificar en forma automatizada la correspondencia, fortalecer la mensajería acelerada Mexpost, así como efectuar una profunda modernización de los sistemas de información, buscando atender las nuevas expectativas de los clientes, en especial de los empresariales y mejorar la competitividad del correo oficial.

Un dato que ilustra las causas por las cuales la Junta Directiva de Sepomex, no autorizó esas inversiones fue que adujo que no existían elementos jurídicos para ello, aunque fueran bajo el esquema de asociaciones en participación, situación debatible por cierto, lo paradójico es que esa misma Junta Directiva no hizo nada durante quince años para que se respetara el área estratégica del correo, establecida en el artículo 28 constitucional y en la Ley del Servicio Postal Mexicano.

Con la promulgación del marco jurídico propuesto la atención del correo empresarial estaría atendida por los correos privados, permitiendo incorporar tecnología de punta para el procesamiento y seguimiento de la correspondencia y los envíos, trayendo como consecuencia lógica y normal, el contar con un período corto de dos a tres años con los servicios postales que reclama y necesita para su desarrollo el sector empresarial, bancos, telefónicas, empresas de venta por correo, tiendas departamentales, entre los más sobresalientes.

Entre los clientes más importantes de Sepomex, destaca Telmex con más de diez millones de piezas al mes, es decir ciento treinta millones al año y con una facturación de doscientos millones de pesos. Esta demanda la atiende en su totalidad Sepomex pero en el caso de Radio Móvil Dipsa mejor conocida por la marca Telcel de telefonía celular, integrante también del grupo Carso, deposita también una cantidad similar a la Telmex, pero lo hace con los correos privados, de tal forma que ninguno, ni el correo oficial ni los correos privados cuentan con la economías de escala para reducir los costos fijos por unidad y ofrecer mejores precios.

La integración de la Junta Directiva en un propuesta innovadora, sería con la incorporación de una representación de los clientes, que les permitiera expresar en forma directa sus intereses al mismo tiempo que corresponsable de las decisiones que se tomaran. Al igual que la representación de los empleados, por medio de su sindicato a fin de proteger su fuente de trabajo y mejorar sus ingresos, para lo cual sería fundamental establecer la carrera postal, para impulsar el desarrollo de los empleados dentro de la empresa y por consecuencia del bienestar de sus familias.

Inclusive se recomienda llevar la propuesta de autonomía de gestión a un nivel mayor, considerando las mejores experiencias internacionales de crear una empresa con participaciones en las acciones de los clientes y los empleados.

Desde luego Sepomex renunciaría a cualquier tipo de subsidio federal, pero obtendría a cambio una total autonomía de gestión, de tal forma que las decisiones tomadas fueran sin la participación de dependencias globalizadoras como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, ya que Sepomex estaría fuera del presupuesto federal y de la normatividad excesiva a la que están sujetas las entidades paraestatales en forma general, que tiene sus expresiones más complicadas en materia de adquisiciones de insumos, autorización de inversiones, política salarial y de empleo, y de precios de los servicios que ofrecen.

Con este esquema de funcionamiento, basado en la total autonomía de gestión, que sería otro elemento más de propuesta para la modernización de Sepomex. Este esquema ya existe en algunos correos de avanzada, incluso en América Latina, con situaciones jurídico-administrativas innovadoras que les han permitido un mejor desarrollo de sus empresas.

4.1 SITUACION JURIDICA DE ALGUNOS CORREOS EN EL MUNDO

PAIS	SITUACION JURIDICA DEL OPERADOR PUBLICO
Alemania	Sociedad por acciones regida por el derecho privado
Gran Bretaña	Sociedad por acciones regida por el derecho privado. El Accionista único es la corona británica.
Australia	Empresa comercial pública, propiedad total del Estado
Brasil	Empresa pública, único accionista el Estado Brasileño.
España	Sociedad Anónima
Francia	Institución pública con facultades para actuar como empresa privada
Canadá	Empresa pública, único accionista el Gobierno de Canadá.
Estados Unidos	Agencia Federal del Gobierno de Estados Unidos.

Fuente: Sepomex. Proyecto de Cambio Estructural 2001.

B. Innovaciones en la Red Logística

La red logística, principal línea de negocios de Sepomex, esto es la red operativa del correo oficial se integró en siglos, permitiendo conectar cada vez a más regiones del territorio nacional, de tal forma que es un conocimiento, que puede

considerarse un bien de Sepomex, el cual podría explotarse, ya que además de que permitiría retener a un buen número de los trabajadores postales más calificados, permitiría abatir costos y ofrecer los servicios de manera asequible a la población y a las empresas.

Para esto será fundamental la participación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en su calidad de autoridad responsable de promover y normar la actividad postal en México. Si cada operador privado establece una red logística para manejar la correspondencia que capte, se provocarán costosas duplicidades y altos costos operativos, ya que el volumen global de la demanda de correo en México es de las menores del mundo, de tal forma que fraccionar su procesamiento en diversos operadores traería por consecuencia duplicidades, elevados costos y precios.

La propuesta es que Sepomex ofrezca como una alternativa en el mercado, manejar la correspondencia de los diversos operadores privados, ya que cuenta con centros de depósitos masivos en las principales ciudades del país, cuatro de ellos son centros automatizados de correspondencia y envíos ubicados estratégicamente en el triángulo de las principales ciudades con desarrollo industrial y comercial, como los es la Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara. Que además de ser las de mayores demandas, son eje del sistema nodal de rutas postales.

Esta red logística permitiría lograr las economías de escala para abatir costos, los correos privados contratarían a Sepomex para procesar y transportar su correspondencia, que se convertiría en un costo variable para esta operación, en lugar de los altos costos fijos de una red logística propia. Desde luego Sepomex debería mejorar la eficiencia de sus centros de recepción y clasificación de depósitos masivos y su red de rutas postales, para ello será básico superar los ineficientes sistemas de administración descritos, obtener una verdadera autonomía de gestión, aplicando la Ley Federal de Entidades Paraestatales así como su reglamento.

C. Desarrollo de Nuevos Productos

La modernización de los servicios postales requiere del desarrollo de nuevos productos que permitan satisfacer las necesidades de los clientes individuales y corporativos que demandan este tipo de servicios, por lo que se propone promover servicios como: el correo híbrido, base de datos de domicilios particulares y una nueva modalidad de correo social.

. Correo Híbrido

Un aspecto importante a considerar para el mediano plazo que requeriría de una preparación temprana para garantizar el éxito de su aplicación, es que Sepomex migrara de una red de correo físico a un red logística electrónica que funcionaría de la siguiente manera. Los clientes empresariales entregarían su información en forma encriptada a Sepomex, en sus centros de procesamientos de datos, los transmitiría en forma electrónica a nodos de impresión ubicados estratégicamente en las diversas regiones del país, de esos centros partirían las rutas postales a sus lugares de destino, reduciendo costos y tiempos, este sistema de correo físico combinado con correo electrónico, el cual ya es utilizado en algunas partes del mundo y su denominación es correo híbrido.

Establecer este esquema sería vital para Sepomex, en el mediano plazo ya que le daría una permanencia en el mercado con una actividad en la que difícilmente tendría competidores, por lo complejo y caro de esta tecnología postal y de comunicaciones que requiere, y que sólo se justifica cuando cuenta con los volúmenes suficientes para abatir sensiblemente los costos del correo físico.

. Base de datos de domicilios particulares

Otra actividad que se propone asignar a Sepomex como una línea de negocios es la base de datos de domicilios postales. Primero habrá que señalar que existe un total desorden en la nomenclatura y numeclatura de las direcciones en casi todos

los asentamientos humanos del país, la ciudad de México es uno de los casos más severos, esta situación que rebasa a Sepomex, aunque forma parte de los comités de nomenclatura de las principales ciudades del país, por lo tanto la propuesta se refiere a un censo de domicilios tomando como base el inmueble que por naturaleza permanecerá, este inmueble en el censo se registrará con los datos básicos por Estado, municipio, colonia o comunidad, calle, número exterior y el código postal, información básica para agilizar la clasificación de la correspondencia en forma electrónica y reducir tiempos y movimientos. Esta red la tendría y actualizaría el correo, y serviría además para corregir las bases de datos de los clientes empresariales a fin de que la estructura de la dirección sea la misma para todos y además de que la información sea correcta con lo cual se facilitará enormemente la entrega de la correspondencia.

Cabe señalar que Sepomex ya inició este proyecto y cuenta con la información y los sistemas para ellos, sin embargo necesita apoyo, lo cual se propone que sea mediante asociaciones con socios que cuenten con los recursos y las experiencias necesarias para ello.

. Una nueva modalidad de correo social

La propuesta para el caso de correo social, que es la atención del manejo de correspondencia entre las personas, el cual en el siglo pasado fue considerado como un servicio básico de comunicación, razón por la cual se dio un estatus al correo de ser un servicio social y se manejó como un área estratégica de los Estados, quien para mantenerlo subsidio tarifas y cubrió su déficit con recursos fiscales. Esta visión del correo individual está completamente superada con la aparición del correo electrónico, que como es de todos conocido amplía su cobertura a nivel mundial, con reducidos costos y tiempos, e impulsa la comunicación entre personas, en especial entre los jóvenes que nacieron en la época del nacimiento de esta tecnología, es costumbre enviar y recibir diariamente numerosos correos electrónicos.

Por un lado los volúmenes del correo social en México, es de sólo setenta millones de piezas por año, es decir menos de una pieza per capita y con una tendencia negativa, como ya se expuso en el apartado del deterioro del correo en México, Esta tendencia hace pensar que en una década más será casi nulo y obsoleto este tipo de servicio. Por otro lado la cantidad de correo electrónico se incrementa en forma exponencial cada día y sustituye paulatinamente al correo social de Sepomex, pese a sus intentos por preservarlo.

Ya se señaló también que la cobertura actual de Sepomex para atender la demanda individual en el medio rural es escasa y en las comunidades de menos de diez mil habitantes que son más de cien mil, es inexistente, frustrándose el propósito del correo universal sobre todo en atención de la población con menores recursos, para los cuales el correo es el medio básico de comunicación. De aquí se desprende la propuesta de sustituir al correo físico por el correo electrónico y llevarlo a todo el territorio nacional, con énfasis en la población rural, para ello se recomienda adoptar las siguientes medidas: Integrar una sola red de más de tres mil quinientas posiciones de servicio de Sepomex y Telecom, paraestatales en similares condiciones de deterioro y ambas coordinadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. En esa red establecer módulos del proyecto actual denominado E-México, con esta medida se cubriría el medio urbano integrado por 100 ciudades de más de mil habitantes, y el medio semiurbano integrado por más de 400 ciudades medias con más de 10 mil habitantes, de acuerdo a la clasificación del INEGI, en las cuales habitan en 70% de la población del país, que equivale a un poco más de 70 millones de personas.

Franquiciar las posiciones del correo electrónico, dando preferencia a los actuales empleados de las administraciones postales que pasarían de ser empleados a microempresarios. Ellos cuentan con los conocimientos básicos para atender la demanda de los clientes, y se reforzaría con capacitación periódica.

Para atender el medio rural y darle a las comunidades la opción de acceder al correo electrónico, sería necesario contar con apoyos gubernamentales tanto federales, estatales y municipales, además de los proveedores de la tecnología a fin de proporcionarles el servicio en forma rentable y sostenida. Este es el mayor reto a resolver para evitar caer en el círculo vicioso de déficit y subsidios crecientes para lo cual la tarifa deberá cubrir los costos y para abatir éstos, buscar las economías de escala haciendo un uso intensivo del correo electrónico en el medio rural para proporcionar además del servicio del correos, otros servicios de asesoría, asistencia social, salud, entre otros, que las dependencias encargadas pueden llevar a cabo por medio de éstos módulos rurales de correo electrónico, pagando los servicios.

En suma con estas medidas se lograría una verdadera reforma de la actividad postal en México, considerando a todos sus actores, Sepomex, los correos privados, el gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales, los proveedores de tecnología, los clientes empresariales e individuales y los trabajadores en un esquema en que todos los involucrados obtengan beneficio, sin que la actividad postal se perpetúe como una carga financiera para los mexicanos vía subsidios del gobierno federal. Y por otra parte impulsar la actividad postal del país como un apoyo importante de la actividad nacional e internacional, aprovechando las oportunidades que ofrece la globalización y de los diversos tratados internacionales de libre comercio que México tiene firmados.

CONCLUSIONES

1. A nivel mundial los servicios postales, no obstante el desarrollo de las comunicaciones, sigue siendo un medio de comunicación vigente, como lo demuestra el billón de piezas que se envían anualmente en todo el mundo y los diez millones de empleos que genera. Los correos oficiales entraron en crisis de operación y financiera en la primera mitad del siglo XX, debido a las exigencias de los clientes empresariales y personales y a la agresiva competencia de los correos privados.

La Unión Postal Universal, para responder a este reto, impulsó una reforma postal mundial, con base en una apertura paulatina del mercado postal a la competencia, lo que requería de una legislación nueva y moderna, de operadores públicos y privados, que participan en un mercado bajo la coordinación de una autoridad reguladora. Esa reforma requería de cuantiosos recursos para incorporar tecnología de punta para la modernización de los procesos postales y de información. Esta necesidad de recursos limitó la aplicación de la reforma postal, principalmente en los países en vías de desarrollo, perpetuándose los esquemas tradicionales de administración que ahondaron más y más rápidamente en el deterioro de los correos oficiales.

La situación actual del correo mexicano es un fiel reflejo de la situación anterior ha funcionado desde su creación como entidad paraestatal de la administración pública federal, en uno de los mercados más caóticos del mundo, ante la complacencia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, autoridad reguladora de la actividad y con la participación ilegal de operadores privados.

2. En el período de 1988 a 1994 Sepomex efectuó un esfuerzo interno de modernización, enfocado a la satisfacción de sus clientes, sobre todo los empresariales quienes depositan el 90% del volumen de correspondencia que opera y por lo tanto es la base financiera del correo. Esta mejora le permitió recuperar la suficiencia financiera y generar excedentes para impulsar el cambio

estructural, el cual no se lleva a cabo por la falta de interés de las autoridades responsables.

3. El Servicio Postal Mexicano en los últimos años no ha sido lo suficientemente eficiente y no se ha adecuado a las necesidades de un mercado cada vez más exigente y dinámico, representando además una carga financiera para el Gobierno Federal.

4. Requiere iniciar un programa de innovación integral en el que se incluyan aspectos normativos y reglamentarios, y que la gestión de los cambios sea promovida a nivel gubernamental.

5. Es imperativo utilizar de una manera más eficiente la red postal existente, es indispensable su reestructuración, ello supone la ubicación óptima de las oficinas de servicio al público, de los centros de clasificación y de recepción, rehabilitación de la red (oficinas, equipo y vehículos), considerando como punto de partida un estudio de mercado que permita identificar los puntos de concentración de la demanda de los servicios de correos y el establecimiento de ubicaciones accesibles y seguras.

6. Para que el Servicio Postal Mexicano pueda responder a una visión modernizadora es necesario que el gobierno le otorgue autonomía de gestión que le permita una mayor capacidad para la toma de decisiones y que su Consejo de Administración sea autónomo, y que se incluyan representantes de los clientes, así como, de su sindicato.

En tanto el organismo deberá estar obligado a no requerir recursos fiscales para su operación, proporcionar un servicio de calidad y con amplia cobertura nacional, así como, continuar proporcionando el servicio universal, esto es a todas las comunidades rurales y urbanas del país que lo requieran.

7. Es conveniente desarrollar una política para la liberalización del mercado postal, esto es reducir el área reservada del correo oficial, la cual actualmente es de hasta de un kilogramo de peso, siendo que la tendencia en los correos de países desarrollados y con correos exitosos, está entre los cien y trescientos cincuenta gramos, incluso en algunos países como Finlandia y Suecia se ha eliminado el área reservada.

Es recomendable que la liberación del mercado postal en México se dé bajo un programa en el que se establezcan: el tamaño del monopolio y su ritmo de liberalización, la regulación de los precios del mercado, la concesión para áreas no reservadas, los acuerdos con organismos postales internacionales y los convenios con otros correos, así como, la protección del área reservada para garantizar el servicio universal.

8. Parte del proceso de modernización es la definición del marco jurídico bajo el cual operará el Servicio Postal Mexicano y las facultades del órgano regulador de la actividad postal en el país, para lo cual es conveniente una nueva Ley del Servicio Postal en México, que le permita a la institución mantener su estatus de empresa pública pero con amplias facultades para actuar como empresa privada, que el órgano regulador sea la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que su área reservada se reduzca sólo al manejo de la correspondencia (cartas, tarjetas postales y demás comunicaciones escritas dirigidas a personas específicas a su domicilio, con o sin sobre), con un peso máximo de doscientos cincuenta gramos y en un período no mayor a tres años reducir el peso a cien gramos. Que otros servicios se abran a la competencia y que el órgano regulador vigile que se respete el monopolio.

9. Se requiere de un Servicio Postal Mexicano bien administrado e independiente, que tenga una operación más eficiente y que aplique políticas comerciales más flexibles en cuanto a la fijación de precios, desarrollo de nuevos productos, participación en nuevos negocios, subcontratación y otorgamiento de franquicias, establecimiento de alianzas con instancias públicas o privadas.

10. Para modernizar su operación con tecnología de vanguardia es necesario realizar inversiones periódicas que le permitan mantenerse como un servicio moderno y competitivo.

11. Dado la amplia red de oficinas propias del Servicio Postal Mexicano y de Telecom, la cual asciende a poco más de tres mil quinientas, y el uso cada vez más frecuente que tiene la transferencia de datos por medios electrónicos, la utilización de la mencionada infraestructura para incorporar en la red a los módulos del proyecto e-México, que contribuyan a la ampliación en el acceso a la información y comunicación de las personas y entre ellas tanto en el medio rural como en el urbano. Incorporando esta tecnología para la prestación del servicio de correo híbrido.

12. No impulsar una nueva Ley del Servicio de correos en México, la falta de innovaciones tecnológicas y en los procesos operativos que contribuyan a su modernización, puede ocasionar que continúe su déficit presupuestal, que prevalezca una tendencia de baja calidad y disminución de su cobertura. Todo ello puede llevarlo a un grado de deterioro que conlleve a su extinción o venta en condiciones poco favorables.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar, Luis F. La silenciosa, heterodoxa, reforma de la Administración Pública. *Revista Espacios Públicos*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Año 4, México 2000.
- Ayala Espino José Luis. *Estado, desarrollo. La formación de la Economía Mixta Mexicana (1920-1982)*. México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- Carrillo Castro Alejandro. *La Reforma Administrativa en México (1971-1979)* México, Miguel Angel Porrúa, S. A. Librero-editor, 1980.
- Cabrero Mendoza Enrique, Análisis de Innovaciones Exitosas en Organizaciones Públicas, "Una propuesta metodológica" en *Revista de Gestión y Política Pública*. Vol. II Num. 1 México, CIDE 1993.
- Dror, Yehezkel, *La Capacidad de Gobernar*. México, Fondo de Cultura Económica. 1996
- Escobar Aubert Luis, La transición del Estado Mexicano 1982-1994, en: *Revista Jurídica - Petróleos Mexicanos*. Num. 61-62. Julio-Agosto 1993.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión Instituto de Investigaciones Legislativas. *Mexicano esta es tu Constitución*. México, Miguel Angel Porrúa. Librero editor, 1994.
- Grojman Backal Alicia, *Historia del Correo en México*. México, Miguel Angel Porrúa - Librero editor. 2000.
- Ranganathan Kumar y Dey Rohini, *Nueva orientación del correo: Reforma del sector postal (versión abreviada)*. Suiza. Banco Mundial, Departamento de Desarrollo del Sector Privado. 1996.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Memoria 1998-1994*, S.C.T. 1994.
- Sánchez González, José Juan. *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*. México. Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo. Miguel Angel Porrúa, librero-editor. 2004
- Uvalle Berrones Ricardo, *La Actividad Económica del Estado Mexicano, Relevancia del Sector Paraestatal*. México, Plaza y Valdez Editores. 1998.
- Uvalle Berrones Ricardo, *La Responsabilidad Política e Institucional de la Administración Pública*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C. 2003

DOCUMENTOS

Apuntes del seminario de titulación por tesina de la Generación XXII, maestra Rina Aguilera Hintelhoer. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M. 14 de febrero de 2004

Cambio Estructural del Servicio Postal Mexicano 2002.

Decreto por el que se crea el organismo descentralizado denominado Servicio Postal Mexicano. Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1986.
pp. 85-91

Indicadores de Gestión del Servicio Postal Mexicano 2003.

Informe de Autoevaluación del Servicio Postal Mexicano 1993

Ley Federal de Entidades Paraestatales, México, Cámara de Diputados III Legislatura 1986.

Ley Organiza de la Administración Pública Federal, Tomo I, México Editorial Porrúa. 2003.

Ley del Servicio Postal Mexicano, 24 de marzo de 1987.
Prontuario Estadístico 2002. Servicio Postal Mexicano

Reglamento de la Ley de Entidades Paraestatales, México. Diario Oficial de la Federación, 26 de enero de 1990.

A N E X O S

Cuadro 1
Ingresos 1993 - 2003
(millones de pesos)

AÑO	TOTAL	VENTA DE SERVICIOS	TRANSFERENCIA DEL GOBIERNO FEDERAL	OTROS**
1993*	748	743	0	5
1994*	915	800	0	115
1995*	1297	1119	0	178
1996	1430	1252	0	178
1997	1621	1474	12	135
1998	1830	1495	250	85
1999	2057	1627	316	114
2000	2508	1851	580	77
2001	2515	1969	485	61
2002	2178	1855	312	11
2003	2680	1948	723	9

* Nuevos pesos

** Ingresos por rendimientos financieros

Fuente: Sepomex - Presupuestos Anuales 1993 - 2003

Cuadro 2
Transferencias del Gobierno Federal a Sepomex 1997 - 2003
(millones de pesos)

AÑO	MONTO TOTAL	GASTO CORRIENTE		INVERSIÓN FÍSICA	
		ABSOLUTO	%	ABSOLUTO	%
1997	12	12	100	0	0
1998	250	220	88	30	12
1999	316	225	71	91	29
2000	580	464	80	116	20
2001	485	410	84	75	16
2002	313	267	85	46	15
2003	723	578	80	145	20
TOTAL	2679	2176	81	503	19

Fuente: Sepomex. Presupuestos Anuales 1997 - 2003

Cuadro 3
Gastos 1993 - 2003
(millones de pesos)

AÑO	TOTAL	OPERACIÓN		INVERSIÓN	
		SERVICIOS PERSONALES	MATERIALES, SUMINISTROS Y SERVICIOS GENERALES	BIENES MUEBLES E INMUEBLES	OBRA PÚBLICA
1993	711	544	137	11	19
1994	761	583	146	11	21
1995	1069	765	282	13	9
1996	1334	900	310	100	24
1997	1650	1145	400	71	34
1998	1841	1372	429	15	25
1999	2157	1564	503	15	75
2000	2504	1835	530	40	99
2001	2506	1917	514	37	38
2002	2332	1797	489	44	2
2003	2683	1959	578	115	31

Fuente: Sepomex. Presupuestos Anuales 1993 - 2003

Cuadro 4
Ejercicio del Gasto Sepomex 1993 - 2003
(millones de pesos)

AÑO	TOTAL	OPERACIÓN		INVERSIÓN	
		SERVICIOS PERSONALES	MATERIALES, SUMINISTROS Y SERVICIOS GENERALES	BIENES MUEBLES E INMUEBLES	OBRA PÚBLICA
1993	711	544	137	11	19
1994	761	583	146	11	21
1995	1069	765	282	13	9
1996	1334	900	310	100	24
1997	1650	1145	400	71	34
1998	1841	1372	429	15	25
1999	2157	1564	503	15	75
2000	2504	1835	530	40	99
2001	2506	1917	514	37	38
2002	2332	1797	489	44	2
2003	2683	1959	578	115	31

Fuente: Sepomex. Presupuestos Anuales 1993 - 2003

Cuadro 5
Puntos de Servicio 1992 - 2002

AÑO	TOTAL	PROPIOS	TERCEROS
1992	28471	2129	26342
1993	30955	2071	28884
1994	32321	2292	30029
1995	32898	2283	30615
1996	33226	2293	30933
1997	34170	2262	31908
1998	34639	2241	32398
1999	34815	2125	32690
2000	36473	2270	34203
2001	33168	1971	31197
2002	33529	1822	31707

Fuente: Sepomex. Prontuario Estadístico 2002

Cuadro 6
Correspondencia y Envios por Regimen 1992 - 2002
(millones de piezas)

AÑO	TOTAL	NACIONAL	INTERNACIONAL		
			TOTAL	EXPEDICIÓN	RECEPCIÓN
1992	886	530	356	159	197
1993	936	562	374	165	209
1994	980	596	384	190	194
1995	950	628	322	132	190
1996	984	658	326	146	180
1997	1169	835	334	152	182
1998	1133	769	364	173	191
1999	749	701	48	33	15
2000	746	688	58	46	12
2001	733	686	47	44	3
2002	648	606	42	5	37

Fuente: Sepomex. Prontuario Estadístico 2002

Cuadro 7
Personal Ocupado 1992 - 2002

AÑO	NÚMERO DE EMPLEADOS
1992	26440
1993	26210
1994	2699
1995	27117
1996	26633
1997	26666
1998	26294
1999	23579
2000	23137
2001	22082
2002	20243

Fuente: Sepomex. Prontuario Estadístico 2002