



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

ANÁLISIS DEL TRANSPORTE FEDERAL DE PASAJEROS EN
MÉXICO DURANTE EL PERIODO 1988-2011. ELABORACIÓN DE
UNA PROPUESTA BASADA EN EL FORTALECIMIENTO DE LOS
SISTEMAS FERROVIARIOS DE ALTA VELOCIDAD

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

PRESENTA:
LIC. PEDRO SANTIAGO ESCOBAR

TUTOR:
DR. PEDRO HUMBERTO MORENO SALAZAR
UAM-XOCHIMILCO

MÉXICO, D. F., ENERO DE 2014



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.

“La base de nuestra civilización está en la libertad de cada uno, en sus pensamientos, en sus creencias, sus opiniones, su trabajo y sus ocios”

Charles de Gaulle

Reconocimiento

A mis padres Pedro y Silvia, por su invaluable amor y consejos que son la base de todas mis decisiones; gracias a ustedes fue posible llevar a cabo este trabajo que es también, el producto de su esfuerzo para que yo salga adelante.

A mi hermana Yarenis quien me ha motivado durante este proceso y con quien he compartido grandes momentos en la vida, para ti con todo cariño dedico también este esfuerzo porque eres un gran ejemplo a seguir.

Agradecimientos

A la Universidad Nacional Autónoma de México y al Comité del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, por permitirme ingresar a la Maestría de Gobierno y Asuntos Públicos en la cual, pude formarme bajo la calidad que representa su planta docente.

De igual forma al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por los apoyos brindados que fueron de vital importancia para sacar adelante este trabajo.

A mi tutor Dr. Pedro Humberto Moreno Salazar por su tiempo, dedicación e invaluable guía para lograr llevar a cabo esta investigación: le agradezco su apoyo e impulso durante este tiempo.

A los profesores y académicos que formaron parte de este importante proceso; con su apoyo, sus observaciones y sus sabios consejos queda en mí, una gratificante lección de vida: Mtro. Manuel Quijano Torres, Dr. Ricardo Uvalle Berrones, Dr. Miguel Ángel Márquez Zárate, Mtro. Gabriel Valenzuela Mejía, Dr. Francisco Patiño Ortiz, Dr. Adrián García Saizó, Dra. Verónica Montes de Oca, Dr. Luis Chías Becerril y Dr. Francisco José Díaz Casillas.

Dedicatoria

Con cariño para ti Alejandra Martínez al compartir muchos momentos que me han dado alegría. Gracias por acompañarme en este proceso pues con tu apoyo, me has dado la motivación para salir adelante.

Con toda mi gratitud:

A mis amigos que impulsaron la decisión de llevar a cabo este proyecto pues gracias a sus orientaciones, ánimo y recomendaciones, fue posible llegar a dar este importante paso, gracias por brindarme su confianza e invaluable amistad: Víctor Pichardo, Daniel Ramírez, Alberto Espejel, Eduardo Sánchez, Mario Alberto Rosas, Gabriela Estrada, Alma Estrada, Cynthia Nava, Rosario Patlani, Diana de la Madrid y Ana María Sandoval.

A mis amigos y colegas que conocí en esta etapa con quienes tuve el gusto de compartir importantes momentos: Elena Olivera, Diana Chávez, Patricia Núñez, Nieves Marina Cruz, Jorge Rosas, Brenda Hernández, Álvaro y Ernesto Coronel.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
Objetivo de la Investigación.....	5
Objetivos específicos.....	5
Hipótesis.....	5
Metodología.....	6
Desarrollo del trabajo.....	7
I. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL TRANSPORTE DE PASAJEROS EN MÉXICO: MARCO DE REFERENCIA INICIAL.....	8
I.1. La Administración pública.....	9
I.2. Política Pública.....	11
I.3. El transporte como servicio público.....	16
I.4. La política pública del transporte federal de pasajeros y su funcionamiento en México.....	18
I.4.1. Ubicación del transporte de pasajeros en términos sectoriales dentro de la administración pública federal.....	21
I.5. Gestión pública del sistema de transporte de pasajeros en México.....	22
I.6. Operación del transporte federal de pasajeros: el caso de las concesiones y permisos.....	24
I.7. Conceptualización del transporte de pasajeros a partir de las modalidades de operación.....	27
1.7.1. Modalidades de transporte en México.....	29
Reflexión capitular.....	31
II. CONTEXTO HISTÓRICO Y ECONÓMICO DEL TRANSPORTE DE PASAJEROS EN MÉXICO.....	33
II.1. Antecedentes históricos de las modalidades de transporte en México.....	34
a) Época Prehispánica (1500 a.C. a 1521 d.C.).....	34
b) Época Colonial (1521-1821).....	35
c) Época Independiente y de la Revolución (1821-1920).....	36
d) Época Post-revolucionaria y contemporánea.....	37
II.2. El transporte de pasajeros en México durante el siglo XX.....	37
II.2.1. Transporte ferroviario.....	37
II.2.2. Transporte aeronáutico.....	39
II.2.3. Autotransporte carretero.....	40

II.3. Contexto económico.....	41
II.3.1. El desarrollo del neoliberalismo.....	41
II.3.2. El efecto central del neoliberalismo: la privatización.....	46
II.3.3. La transición del modelo interventor al modelo neoliberal en México...	47
II.3.4. El proceso de desregulación y privatización del transporte de pasajeros a partir de 1988.....	51
Reflexión capitular.....	55
III. PLANTEAMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA DEL TRANSPORTE DE PASAJEROS EN MÉXICO.....	57
III.1. El diseño de la política pública del transporte en México.....	58
III.2. Problemática operativa.....	62
III.3. El autotransporte federal.....	65
III.3.1. Parque vehicular.....	66
III.3.2. Clasificación de los servicios.....	66
III.3.4. Organización de las empresas de autotransporte.....	73
III.3.4.1. La conformación de los grandes grupos de transporte.....	75
III.3.4.2. Los servicios irregulares.....	84
III.3.5. Acciones gubernamentales.....	85
III.4. Transporte aeronáutico.....	86
III.4.1. Desarrollo de la industria aeronáutica en México (1988 a 2011).....	89
III.4.2. Cobertura de los servicios aéreos en el país.....	90
III.4.3. Los competidores aeronáuticos.....	92
III.4.4. El caso de CINTRA.....	95
III.5. Transporte ferroviario.....	97
Reflexión capitular.....	100
IV. PROPUESTA PARA IMPULSAR EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA FERROVIARIO Y PROMOVER UN ESQUEMA FLEXIBLE.....	101
IV.1. Los retos actuales de la política pública del transporte federal de pasajeros.....	102
IV.2. Propuesta integral.....	108
IV.2.1. Impulso del sistema ferroviario como tercera opción.....	110
IV.2.2. Planificación de la red ferroviaria.....	117
IV.2.3. Integración entre las modalidades de transporte.....	120
IV.3. Consideraciones de la política integral.....	123
Reflexión capitular.....	126
CONCLUSIONES.....	127

FUENTES DE CONSULTA.....	132
ANEXO 1.....	137
ANEXO 2.....	139
ANEXO 3.....	140
ANEXO 4.....	141
ANEXO 5.....	141
ANEXO 6.....	142
ANEXO 7.....	144

INTRODUCCIÓN.

El transporte ha sido un elemento primordial para el desarrollo de las actividades humanas ya que por él, se trasladan mercancías y personas a distintos puntos con lo que a lo largo de la historia del hombre, se ha dado un intercambio cultural que ha traído consigo el desarrollo de las sociedades pues los intercambios culturales, son vitales para la evolución de una cultura.

Con el paso del tiempo los medios de transporte y las vías de comunicación, se han desarrollado en torno a las necesidades de las personas para trasladarse por lo cual desde finales del siglo XIX, se han dado cambios de importante magnitud que han permitido a las personas trasladarse cada vez a mayores distancias, en un menor tiempo y en mejores condiciones.

Hoy en día el tema del transporte es inherente a cuestiones como el desarrollo económico y social dado que el flujo de personas en distintas regiones, permite que diversas actividades como el turismo, los negocios o la educación se vean retroalimentados lo que conlleva al desarrollo a favor de esas regiones y países.

El tema de la innovación del transporte se ha asociado generalmente a las ramas de la administración de negocios, ingenierías y desarrollo de nuevas tecnologías las cuales, son importantes para crear los modelos de operación de una empresa dedicada a la prestación de estos servicios o bien, el desarrollo de nuevos vehículos capaces de ofrecer un viaje cómodo y seguro a las personas.

Sin embargo el análisis que en la presente investigación se llevará a cabo, es desde el campo de estudio de Gobierno y Asuntos Públicos dado que en términos operativos, el transporte se refiere a un servicio el cual está para desplazar a las personas que requieran utilizar alguna de las múltiples modalidades existentes, con el cobro de una tarifa por derecho de uso.

Los servicios públicos son elementos indispensables para los ciudadanos dado a que por medio de ellos, se atienden las demandas que surgen entorno a la vida colectiva y para ello, el gobierno diseña diversos programas, instituciones y promueve el establecimiento de un orden jurídico, a fin de garantizar la atención de estas demandas las cuales inciden en el desarrollo de las actividades cotidianas de las personas.

Dentro de la gama de servicios que en este caso son de vital importancia para atender esas demandas ciudadanas, se encuentra el transporte público el cual ha sido históricamente uno de los servicios de mayor impacto debido a que es donde se genera la movilidad de personas ya sea al interior de las zonas urbanas o bien, entre otras poblaciones.

El servicio de transporte por lo tanto se puede entender desde la parte operativa en dos formas: el que se utiliza para la movilización de carga y mercancías, así como el de

transportación de personas; de igual forma se puede considerar que en cuanto a cobertura se puede clasificar en tres ámbitos: el local que implica los servicios que se prestan en una zona urbana o población hacia lugares circundantes; el federal que interconecta dos o más entidades federativas, y el internacional que comunica hacia otros países.

Para efectos de la presente investigación el tema se centra en el análisis de los medios de transporte de pasajeros en el ámbito federal los cuales utilizan las vías federales de comunicación (carreteras, aeropuertos, o vías ferroviarias), para trasladar a las personas hacia las diferentes entidades federativas del territorio nacional.

Estos servicios se caracterizan por tener un itinerario, horario y tarifa preestablecidos los cuales, son autorizados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) debido a que esta dependencia pública, es la principal autoridad supervisora y reguladora de los operadores de transporte. Cabe señalar que en estos medios de transporte no tienen relación con los servicios urbanos y locales cuyo permiso es otorgado por las autoridades de cada entidad federativa.

En este sentido la importancia de analizar los medios de transporte desde la perspectiva de las políticas públicas, se orienta a conocer cómo el gobierno en este caso del orden federal, ha planteado y ejecutado las acciones para que se logre comunicar a diversas zonas del país y cuáles son las modalidades existentes para llevarlo a cabo.

Ante la definición de esas estrategias y la definición de la política pública a partir de los fundamentos teóricos, se podrá ubicar la situación en que la autoridad gubernamental encabezada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes – de ahora en adelante SCT-, organiza el transporte que hace uso de las vías federales de comunicación y que tienen una autorización por parte de esta instancia para proporcionar el servicio de pasaje.

En lo que respecta al periodo de análisis de 1988 a 2011 se consideró como una etapa relevante ante los cambios estructurales, que derivados de la tendencia internacional de reducir la participación estatal en diversos sectores desde finales de la década de 1970, replantearon el actuar del gobierno en determinados sectores.

En el caso de México la influencia del modelo neoliberal desde el año de 1982, tuvo como resultado la desincorporación de diversas empresas controladas directamente por el gobierno, esto generó que las políticas reorientaran a moderar ese intervencionismo público hacia sectores en los que se consideraban viables para la administración privada bajo una supervisión de las autoridades gubernamentales para establecer los mecanismos de control y regulación de estos actores privados.

A partir de 1988 en el caso de los transportes la considerable intervención estatal se vio disminuida en parte, para romper con el monopolio ferroviario y el duopolio aeronáutico, con el fin de desarrollar nuevas estrategias que alentaran la competitividad de estos

servicios aunado a las nuevas consideraciones que México requería para una mejora en el ámbito internacional.

Con estas rupturas monopólicas y la expedición de un nuevo marco normativo, a partir de ese año se desarrollaron múltiples estrategias que iban desde favorecer la entrada de nuevos competidores aeronáuticos, modernización del sistema ferroviario y mejora del autotransporte carretero para que con ello, se diera una amplia gama de opciones a los usuarios para poder desplazarse en el territorio nacional.

De igual forma el modelo neoliberal cambió los paradigmas en el diseño y planeación de las políticas públicas en las que se pasó de una visión de un fuerte gasto público en diversos sectores, a la racionalización y optimización de los recursos principalmente financieros considerados como escasos.

Así bajo los criterios de mercado que se implementaron en el diseño de las políticas públicas en determinados sectores productivos, el caso del transporte de pasajeros en el ámbito federal, ha regido la explotación de estos servicios por parte de agentes privados los cuales han establecido criterios de rentabilidad y viabilidad de rutas en las cuales, la cobertura se determina a partir de la demanda de personas hacia determinadas regiones del país.

La visión mercantil en el diseño de estas políticas, ha dado un papel pasivo al Estado ya que si bien es el responsable de expedir, supervisar y vigilar la adecuada prestación de estos servicios, en el periodo de análisis se ha denotado un comportamiento de los operadores de forma variable.

En primer término los servicios aeronáuticos han estado en un escenario incierto que ha fluctuado entre su privatización, su posterior rescate por parte del gobierno y nuevamente su concesión a empresas privadas, sin que ello permita posicionar este medio de transporte como una alternativa accesible a las personas que se desplazan en el territorio nacional.

El transporte carretero por su parte se ha desarrollado paralelamente al crecimiento de la red carretera nacional y en la actualidad, constituye el medio de transporte de mayor uso entre las personas con el 97% de los viajes realizados en el país; cabe señalar que ésta modalidad se constituye por diversas compañías asociadas en grupos corporativos o bien, por pequeñas empresas regionales las cuales operan en rutas determinadas.

Finalmente el transporte ferroviario que a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, representó un ícono del desarrollo en las comunicaciones del país, presentaba en la década de 1980 un deterioro en su infraestructura y equipo rodante además de un déficit financiero que para el gobierno, implicaba elevados costos para modernizarlo, por ello en la década de 1990 se optó por desincorporar a la empresa pública Ferrocarriles Nacionales de México y con la reforma al artículo 28 constitucional, se permitió la participación de agentes privados para su operación.

Si bien los servicios de carga se vieron beneficiados con esta reforma, el caso del servicio de pasajeros no mostró la misma oportunidad ya que ante la falta de proyectos viables que permitieran su modernización, el transporte ferroviario de personas perdió presencia paulatina frente a los servicios de transporte carretero y aeronáutico por lo cual, dejó de ser una alternativa de movilidad en el país.

Todo este escenario que se ha mostrado en torno a la forma de transportar personas en el territorio nacional, refleja por lo tanto que la política obedece a atender cuestiones de tipo empresarial en donde prevalece la importancia de explotar rutas rentables para los operadores de estos servicios, sin que ello considere que el transporte es un servicio de carácter público que aún cuando ha sido otorgado bajo la permisión de la autoridad gubernamental, se debe sujetar al cumplimiento de la normativa vigente.

El gobierno federal por lo tanto que es la principal autoridad regulatoria, cada sexenio establece en los programas de planeación nacional y sectorial las estrategias para que estos servicios sean competitivos en el país, no obstante se han presentado una serie de limitantes las cuales no solo han generado un comportamiento incierto de los competidores sino también deja en duda sobre la definición que la política pública específica debe tener para satisfacer las demandas públicas que en este caso, se orientan a la movilidad en el país.

Ante esta cuestión se reitera que la importancia del transporte desde la perspectiva gubernamental, es que los servicios públicos se orientan a atender necesidades y demandas que en su conjunto, los ciudadanos requieren para desarrollar sus actividades; es por eso que no sólo debe considerarse bajo esquemas de negocios y de rentabilidad en corto plazo, sino también los impactos que genera su actividad en el entorno de las personas, y que la cobertura de éstos considere el desarrollo en distintas zonas del país debido a que México, tiende hacia un crecimiento de las zonas urbanas por lo cual, las políticas públicas deben considerar nuevos desafíos con visiones de mediano y largo plazo.

La presente investigación realiza un análisis del transporte de pasajeros que opera en el ámbito federal en donde se lleva a cabo, una conceptualización técnica de las diversas modalidades que existen y cuál es su correlación en el ámbito de las políticas públicas así como de los asuntos que competen a la toma de decisiones por parte de los agentes gubernamentales, las instancias correspondientes así como el marco normativo vigente en el cual se establecen las condiciones para el funcionamiento de estos servicios.

De igual forma es importante considerar que aún bajo la limitación de la participación del Estado en la operación de los servicios de transporte de pasajeros, es importante conocer que el marco regulatorio no lo hace ajeno a ser partícipe en la mejora que fomente el desarrollo tanto regional como nacional y por ello, se debe tener presente en qué rubros la responsabilidad gubernamental es de vital importancia.

Objetivo de la Investigación:

Analizar el transporte de pasajeros en México en el marco de la política pública para identificar las modalidades que existen en el país, conocer el papel gubernamental en cuanto a su regulación, y determinar la situación que prevalece con los operadores de estos servicios.

Objetivos específicos:

Explicar la importancia y relación que tienen los servicios de transporte con las políticas públicas y con ello, identificar su tipología.

Definir las diferentes modalidades de transporte de pasajeros, e identificar cuáles son las que tiene México.

Explicar cómo se ha desarrollado el transporte de pasajeros durante el periodo 1988-2011 e identificar, en qué situación se encuentra para atender la movilidad de personas.

Identificar los retos de la actual política de transporte de pasajeros para elaborar una propuesta que permita replantear posibles deficiencias de estos servicios con perspectivas de integralidad, efectividad, sostenibilidad y sentido público.

Hipótesis:

En México no existe una política pública orientada a fortalecer el transporte de pasajeros en el ámbito federal en la cual, la movilidad sea una prioridad pública y que debe de atenderse de forma eficiente, competitiva y accesible a los usuarios.

El diseño de las políticas del transporte federal de pasajeros en México se han orientado desde una perspectiva empresarial, sin que ello considere su importancia como servicio público y los impactos que genera hacia la población y su entorno.

Los esquemas de concesión a empresas privadas de determinados servicios públicos, no han dado resultados favorables para fomentar la competitividad entre los prestadores de los servicios, debido a que ha generado la conformación de grandes corporativos con prácticas tendientes hacia la monopolización y control de rutas en diversas regiones del país.

Ante la falta de mecanismos de regulación y sanción por parte de las entidades gubernamentales a los prestadores de los servicios de transporte, no se han logrado establecer esquemas que fomenten la interconectividad entre las diversas modalidades que existen en el país que mejoren la movilidad entre las diversas regiones.

Los modelos de gestión en el transporte de pasajeros en México, deben adaptarse a los contextos sociales, económicos y políticos por lo cual, el diseño de las políticas públicas deben abordar aspectos más allá de la privatización o intervencionismo público.

Metodología:

La realización de este trabajo de investigación, consideró hacer un análisis monográfico de corte histórico en el cual, se explicará el sustento teórico que asocia la línea de investigación de Gobierno y Asuntos Públicos, con las cuestiones del transporte como un servicio público con impactos sociales.

En primer término fue necesario establecer un marco teórico para definir el campo de estudio de la tesis que en este caso, se refiere al de Gobierno y Asuntos Públicos. Para ello se centró en definir los conceptos generales que son la Administración Pública tanto como disciplina como campo de acción para comprender, como es que el Estado lleva a cabo la atención de necesidades y demandas públicas que inciden en la vida colectiva, así como los instrumentos en los que se apoya para ejecutar acciones encaminadas a resolver esos asuntos públicos.

La importancia de desarrollar este marco de referencia se debe a que el tema central referente al transporte de pasajeros en México, se debe abordar como un asunto de carácter público en donde la Administración Pública por medio de la instrumentación de políticas públicas, juegan un papel fundamental para desarrollar los medios e infraestructura necesaria que permita la prestación de estos servicios, donde los operadores independientemente de su carácter ya sea estatal o privado, tienen la función de trasladar a las personas dentro del territorio nacional para atender así, la demanda de movilidad la cual es una cuestión de carácter público, cuyo impacto incide en otras actividades y necesidades de las personas.

El corte histórico permite contextualizar el periodo comprendido entre 1988 y 2011 donde se dieron importantes cambios al modo en que el Estado dirigía ciertos sectores económicos y productivos; con ello se buscan determinar las causas nacionales e internacionales que llevaron a replantear el modo de dirigir la política pública de los transportes, en donde el papel gubernamental pasó de tener una intervención directa en la administración de algunas modalidades de transporte, a un agente regulador que promoviera la competitividad de los prestadores de servicios de transporte.

Con el análisis del marco regulatorio vigente se determinará cómo opera el transporte de pasajeros en México y las condiciones que se establecen a los responsables de proporcionar estos servicios, debido a que la actual forma de organización de los servicios de transporte en el país, se deriva de la normativa que se ajustado conforme a las condiciones del contexto económico, social y político en el país.

Finalmente se incorporan datos cuantitativos de cuyo análisis podrá determinar la situación en la cual se encuentra el transporte de pasajeros y qué tanto se ha apegado a las condiciones del libre mercado bajo un gobierno regulador.

Desarrollo del trabajo:

La estructura de esta investigación se llevará a cabo en cuatro capítulos, los cuales se desarrollan de la siguiente forma:

Capítulo I: Se menciona el marco teórico relacionado con el campo de estudio del Gobierno y los Asuntos Públicos, en donde se explica los dos elementos centrales que son la Administración Pública como disciplina y campo de acción, y su relación con las políticas públicas para atender las demandas que implica la prestación de los servicios públicos que en este caso, se refiere al de pasajeros en el ámbito federal.

Capítulo II: Se explica el contexto económico e histórico el cual define el periodo de análisis para determinar cómo se ha comportado la política del transporte de pasajeros durante ese tiempo.

Capítulo III: Se realiza un análisis por cada modalidad de transporte a partir de los datos estadísticos de diversas dependencias gubernamentales así como de información emitida por las propias empresas, para conocer la situación actual en la que opera cada una y con ello, se plantean las problemáticas identificadas.

Capítulo IV: Se elabora una propuesta que derivada de las problemáticas identificadas, en donde se busca alentar la integración de otras alternativas de transporte con el que se promueva el diseño de esquemas sostenibles, intermodales y que integren nuevos actores para atender las demandas de movilidad en las crecientes zonas urbanas y comunidades que existen en el país.

I. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL TRANSPORTE DE PASAJEROS EN MÉXICO: MARCO DE REFERENCIA INICIAL.

Cuando se abordan temas relacionados con el transporte sea de carga o pasajeros, se suele asociar su análisis a los estudios de Ingeniería, los procesos logísticos o los modelos organizacionales de la Administración de Empresas, no obstante también debe entenderse que al ser servicios que involucran la utilización de espacios públicos y que ello, involucra al enfoque de la Administración Pública así como de las políticas públicas los cuales se pretenden exponer en este apartado.

En primer lugar es importante comprender el papel del gobierno por medio de la Administración Pública desempeña, debido a que es el principal ejecutor de las acciones encaminadas a garantizar el bienestar general y las políticas públicas, son los instrumentos que permiten llevar a cabo la atención de demandas.

El transporte de pasajeros como servicio público, es por lo tanto un tema que se debe considerar para estudios con el enfoque de la Administración Pública debido a que se trata de un bien colectivo, que busca satisfacer las demandas de movilidad e impactan en gran medida en el desarrollo de las actividades sociales.

En segundo lugar es importante conocer cómo se encuentra organizado el transporte federal de pasajeros en México, cuáles son las modalidades que existen y cuáles son las instancias gubernamentales responsables de elaborar las políticas específicas, así como de vigilar el control en la operación de estos prestadores de servicio.

Es preciso señalar que existe un marco jurídico que norma el comportamiento de estos actores por medio de concesiones y permisos expedidos por el Estado, por lo cual son sujetos de revisión y control de los agentes gubernamentales para que se brinden servicios de calidad, competitivos y que satisfagan la creciente demanda de movilidad de las personas.

Con los elementos que se aportan del marco teórico relativos a la acción del gobierno por medio de las políticas públicas, así como del deber ser de las instancias públicas en cuanto a definir los esquemas de operación de los servicios federales de transporte, se determinó el tipo de política que rige en estos servicios.

En último término también se definen los aspectos técnicos de las modalidades de transporte existentes, para comprender a grandes rasgos qué son los transportes de pasajeros, cómo se desplazan y con ello, vincular su importancia en la elaboración de las políticas públicas específicas, debido a que independientemente de quien sea el responsable de su operación, inciden en el desarrollo económico y social.

I.1. La Administración pública.

El campo de estudio que existe en torno a la Administración Pública se analiza a partir de dos vertientes: la primera es verla como un campo de estudio derivado de la disciplina de la Ciencia Política, y la otra es a partir de su campo de acción.

El primer enfoque que se refiere a la Administración Pública como campo disciplinario, su objeto de estudio se determina a partir de los siguientes aspectos: las formas históricas del gobierno, el papel que realizan los funcionarios, el desarrollo de las técnicas administrativas, y el surgimiento de los servicios básicos. El corte histórico de este objeto por lo tanto, se puede remontar hasta las civilizaciones antiguas en donde la administración ha existido como una actividad y un fenómeno real en donde un jefe o gobernante, ha sido capaz de dirigir las actividades relacionadas con la puesta en marcha del gobierno. (Sánchez, 2001: 22-23).

En este sentido Woodrow Wilson es uno de los autores clásicos que estableció que el objeto del estudio administrativo es el de liberar métodos ejecutivos de la confusión y carestía del experimento empírico y colocarlos sobre cimientos que descansan hondamente en principios estables (Waldo, 1967: 91).

La necesidad que se plantea para implementar una ciencia administrativa, es que se establezcan los criterios que involucren el estudio de las organizaciones que tienen un carácter público, sin embargo no estudia a la sociedad en sí sino a las organizaciones que ejecutan las actividades del Estado por medio de procesos racionales, cooperativos, organizacionales y dirigibles por lo que se considera que la complejidad radica en la magnitud de éste (Guerrero, 1982: 29-30).

Por lo tanto hablar del enfoque de estudio a partir de la visión de la ciencia de la Administración Pública, implica la utilización de métodos de observación sobre las entidades y actores que involucran los asuntos públicos que en mayor o menor medida, tienen un impacto social. En este sentido el Estado reconocido como la máxima organización social, es el responsable de ejecutar por medio del gobierno y su administración, las decisiones encaminadas a garantizar su preservación.

Desde la perspectiva del campo de acción de la administración, Wilson señaló que ésta se considera como la parte más visible del gobierno, es el gobierno en acción, el Poder Ejecutivo, el que actúa, y es, desde luego, tan vieja como el gobierno mismo. Es el gobierno en acción y cabe naturalmente esperar darse fácil cuenta que el gobierno en acción ha interesado la atención y ha provocado el examen de escritores sobre política en los tiempos de la historia del pensamiento sistemático (Waldo, 1967: 85).

La Administración Pública es una parte fundamental del gobierno debido a que en esta parte, se llevan a cabo tanto las interacciones entre las esferas burocráticas con la sociedad,

en donde se perciben las demandas y necesidades de los ciudadanos, para convertirlas en respuestas materializadas.

En lo que respecta a la vertiente pragmática de la Administración Pública como una actividad del Estado, se puede determinar que es ésta donde se llevan a cabo la planeación, los programas, se da la distribución de fondos para proyectos y se desarrollan normas que permitan realizar diversas actividades. Por ello se considera que la vida de las personas y sus bienes, se encuentran gobernados por las entidades públicas que regulan la economía nacional, y que existe un conjunto de dependencias administrativas responsables de todo lo que ocurre en torno de los ciudadanos (Sharkansky, 1977: 7).

La actividad del Estado por medio de la administración pública, implica por lo tanto que exista el componente institucional, humano y técnico necesario, para la prestación de servicios de diversa índole, en donde se da respuesta a múltiples expectativas de la sociedad la cual, es un grupo contribuyente por medio de sus impuestos los cuales, generar recursos para llevar a cabo tales acciones.

El campo de acción por lo tanto, abarca la esfera de lo público que es donde convergen todos los intereses ajenos a la propiedad e interés privado, donde se busca construir el bien común, el cual es el elemento necesario para que una sociedad pueda desarrollarse y por ende, tenga una convivencia armónica.

Con la utilización en este aspecto del denominado espacio público conviene señalar que en la administración existe también dos tipos de propiedad: una es la pública la cual es la que pertenece a toda la sociedad que forma parte del dominio del Estado, el cual está bajo la supervigilancia del administrador; el otro tipo de propiedad es la particular la cual pertenece exclusivamente a un poseedor quien puede hacer uso libre de ella mientras no afecte el derecho de los otros y que en caso de ser del interés público, se podrá adquirir con una indemnización justa (Bonnin, 2004: 346-347).

Este sentido ortodoxo que plantea uno de los principales estudiosos de las ciencias administrativas, separa por lo tanto la propiedad pública y privada lo que significa, la diferenciación entre el espacio que es de interés colectivo y sin restricciones para acceder a él, respecto de la propiedad a la que con previa autorización de alguna dependencia gubernamental, cumple fines de interés para quienes sean sus poseedores.

Finalmente también la relación con el ciudadano genera una influencia sobre el comportamiento de las dependencias gubernamentales, debido a que ellos muestran una alerta considerable ante éstas y sus políticas que afectan en sus vidas privadas, por lo cual se debe diferenciar entre las tendencias generales y los casos especiales. En este sentido la información que se le hace llegar a los ciudadanos es de vital importancia, para que éstos estén enterados sobre los asuntos públicos (Sharkansky, 1977: 134-136).

El papel que juega el ciudadano y otros agentes privados o no gubernamentales, también es un factor que influye en el comportamiento de la Administración Pública, dado a que éstos son los receptores de las decisiones que se llevan a cabo dentro del conjunto organizacional del gobierno; por ello no puede decir que se emiten actos de autoridad de manera unilateral sino más bien, se considera las consecuencias que puede llegar a tener y las reacciones que puede generar entre aquellos grupos organizados de la sociedad, que están interesados en participar dentro de los asuntos de interés general.

I.2. Política Pública.

La política pública es uno de los elementos donde la administración pública como la rama ejecutora del Estado, delimita un problema que o situación que impacta en la vida pública, diseña e implementa los mecanismos de solución y evalúa los alcances logrados en la resolución de éste.

En este sentido existe un vínculo estrecho entre la Administración Pública tanto en su campo disciplinario como de acción con las políticas públicas, debido a que se asocian las facultades atribuidas en un marco legal así como el estudio de las decisiones del gobierno, con los instrumentos que se han de aplicar en la atención de una necesidad o demanda que afecta la vida colectiva.

Por lo tanto una vez que se definió la importancia que la Administración Pública juega en su campo de acción para hacer tangibles las decisiones del gobierno, el presente estudio considera importante cómo es se han articulado esas decisiones por parte del gobierno mexicano para administrar, operar y atender actualmente las necesidades en la transportación de personas dentro del territorio nacional como parte de un servicio público.

Antes de iniciar con el entendimiento del transporte federal de pasajeros en México en términos de política pública, es conveniente hacer una ubicación metodológica en cuanto al análisis de la política pública a partir de los elementos que involucran la acción por parte del Estado para determinar cómo es su proceso de ejecución.

Un primer aspecto que es importante señalar es el carácter público que se ha explicado, en donde las políticas que se diseñan se enfocan a proveer de bienes o servicios que están disponibles para todos los ciudadanos, los cuales son producto del diseño del Estado y no del mercado; por ello toda política en este sentido debe considerar que el servicio que se otorgará debe tener definido a los responsables de su suministro, quiénes y cómo accederán a él, así como la administración de los recursos (monetarios o materiales) (Parsons, 2007: 44).

En este sentido las políticas públicas juegan un papel importante desde dos perspectivas, primero porque es importante conocer cómo se lleva a cabo la ejecución de las decisiones que se toman en las diversas esferas gubernamentales para la atención de un problema, pero

también es importante analizar la forma en que esas decisiones se diseñan en programas o proyectos específicos para atender una demanda ciudadana.

La política pública por lo tanto ha sido definida por diferentes autores especialmente norteamericanos, en términos de ejecutar las decisiones como el caso de Nigro quien indica que éstas son “*el curso de una acción que guía las numerosas decisiones que se toman para implantar los objetivos seleccionados*”; de igual forma Laswell y Kaplan señalan que la política pública es “*un programa proyectado por un conjunto de metas, valores y prácticas*”, e incluso autores como Thomas Dye se basan en el enfoque sistémico donde emplea el modelo de la caja negra de David Easton, en donde maneja la existencia de insumos que consideran variables del desarrollo socio-económico, procesos definidos por las características del sistema político, y resultados que son las políticas específicas orientadas a obtener soluciones satisfactorias (González, 1985: 63-64).

En la acción del gobierno para llevar a cabo la ejecución de diversas actividades, las políticas públicas juegan un papel fundamental al considerarse como el eje de las actividades así como de involucrar a los responsables de llevarlas a cabo para atender una demanda de interés público con el cual se cubrirá la necesidad de un determinado sector de la población.

No obstante como se mencionaba con anterioridad, la ejecución de la política si bien tiene un involucramiento con alguna agencia del Estado, ésta también puede permitir la entrada de otros agentes privados o no gubernamentales para brindar un determinado servicio.

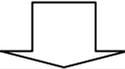
Para la comprensión de la política referida al transporte federal de pasajeros en México, se puede abordar desde el planteamiento de José Luis Méndez¹ al considerarla como una variable dependiente y como resultado del entorno operativo de las diversas modalidades de transporte, así como del desarrollo histórico de las últimas tres décadas con el cambio de régimen político al pasar de un modelo de Estado intervencionista, a uno regulador.

Como bien señala este autor, el concepto de política pública puede generar ciertos problemas a partir de la dimensión que se quiere abordar desde la perspectiva simplista de la acción estatal para el cumplimiento de objetivos predeterminados, por ello es importante destacar que el estudio de la política pública aborda las diversas formas de intervención estatal a partir de alguna de las situaciones que se mencionan a continuación:

¹ Para mayor amplitud del tema relativo al estudio de las políticas públicas como variable, véase el artículo de Méndez M., José Luís. “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas” en Foro Internacional, Vol. XXXIII, num. 1 enero-marzo. El Colegio de México. México.

Tabla I.1. RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS PÚBLICOS

	Situación 1	Situación 2	Situación 3
Problema	No reconocido por el Estado	Reconocido por el Estado	Reconocido por el Estado
Acciones	No toma acciones específicas	Elabora un diagnóstico, establece un objetivo y estrategias pero sin llevar a cabo acciones específicas.	Ejecuta una estrategia o programa de acciones dirigidas a una solución por medio de incentivos.



- Tienen efectos previstos e imprevistos en la sociedad.
- Se llega a una situación determinada a partir de la combinación de factores del entorno social, económico y político.
- Se puede llegar a una situación imprevista a partir de la combinación de varias decisiones públicas que inicialmente se tomaron separadamente.

Las consecuencias son potencialmente significativas para una sociedad.

Fuente: Elaboración basada en el planteamiento de José Luis Méndez.

El esquema anterior nos muestra las tres situaciones establecidas por Méndez en la actuación por parte del Estado para abordar un problema, se determina el diseño de la acción o pasividad por parte del aparato gubernamental para llevar a cabo las acciones que permitan atender una problemática en la que tendrá que considerarse desde una planeación para abordar la situación, hasta las posibles soluciones a implementarse.

Cualquiera de los tres postulados que se tomen como alternativa para la solución de un problema, es importante considerar que el diseño de la política pública se basará en una serie de situaciones del contexto en el que se desarrolla, para buscar un resultado probable, sin embargo también se debe considerar que de igual forma pueden ocurrir otros hechos imprevistos en que el problema por atender se encuentra inmerso, en donde la capacidad gubernamental que existe en el entorno institucional para atenderlo determinará que se pueda atender.

A partir del esquema propuesto por Méndez en la definición del problema que la política pública busca atender, es necesario plantear la forma en que el gobierno intervendrá en la ejecución de ésta pues en cada asunto público, el diseño se sujeta a los criterios que se pueden observar a continuación:

Tabla I.2. CLASIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

	Distributiva	Redistributiva	Reguladora
Costos y beneficios	Se tienen costos dispersos pero la política es centrada y coordinada entre las organizaciones responsables.	Se tienen políticas con objetivos inestables por lo que los actores los llevan a cabo sin pleno convencimiento.	Se tienen costos concentrados y con beneficios dispersos, por lo que la política se ejecuta parcialmente.
Tipo de política	Pasiva	Pasiva o semi activa	Semi activa o activa
Actores	Estado y grupos ganadores	Grupos ganadores y grupos perdedores.	Estado, grupos perdedores y grupos ganadores (con presencia limitada)
Naturaleza del juego político	No hay conflicto y se busca que los grupos inconformes se encuentren dispersos sin posibilidad de conjuntarse.	Existe un nivel de conflicto alto.	El Estado ejecuta normas reguladoras que se aplican discrecionalmente por incapacidad ejecutiva o evitar reacciones generadas por los costos.

Fuente: Elaboración basada en el planteamiento de José Luis Méndez.

Como se puede observar, Méndez retoma los tipos establecidos por Lowi para clasificar las políticas públicas desde las perspectivas del costo/beneficio entre otras, y a partir de la interacción de diversos grupos de peso político, económico o social con el Estado, se deriva que la política pública adquiera una orientación centrada o dispersa para atender las demandas de un sector específico.

Es por medio de este preámbulo que la política pública se puede considerar como un elemento determinado por ciertas condiciones que el Estado fija al tomar una postura desde su conducción, como para alcanzar los objetivos previstos pero también, fijar una posición ante posibles eventualidades para garantizar la efectividad de la política.

Para adentrarse en el tema del transporte federal de pasajeros en México, el esquema citado anteriormente permitirá entender en primer lugar cuál es la posición que fija el Estado respecto a la operación de las modalidades de transporte en el país, quiénes son los principales actores dentro de ese sector y cómo se han encaminado las acciones para cumplir con objetivos normativos y operativos con los que actualmente se rigen. A partir de las tres arenas de políticas planteadas por Lowi y Méndez, la política del transporte federal de pasajeros se puede explicar de la siguiente forma:

Tabla I.3. TIPOLOGÍA DE LA POLÍTICA DEL TRANSPORTE FEDERAL DE PASAJEROS EN MÉXICO

Tipo:	<p>Semi activa</p> <p>El Estado por medio de la SCT como órgano responsable del sector, define el marco normativo para regular la operación de los prestadores de servicio de transporte de pasajeros.</p> <p>Todos los objetivos y estrategias para regular el servicio federal de transporte de pasajeros se establecen principalmente en el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes, el cual es el principal instrumento de planeación para diseñar e instrumentar las políticas relativas en este sector.</p>
Actores:	<ul style="list-style-type: none"> • El Estado por medio de la SCT. • Prestadores de servicio en los que se encuentran las empresas concesionadas del servicio aeronáutico y ferroviario así como de los permisionarios de autotransporte, los cuales en su conjunto juegan el papel de ganadores y perdedores.
Costos y beneficios:	<ul style="list-style-type: none"> • El Estado no tiene una intervención directa en la administración y operación de las modalidades de transporte por lo cual, éstas se encuentran bajo responsabilidad de empresas privadas. • Las empresas que presten servicios de transporte de pasajeros, deben de disponer de un título de concesión o permiso otorgado por la SCT, a partir de las condiciones establecidas en el marco normativo aplicable en el sector. • Las funciones de la SCT consisten en vigilar y supervisar a los prestadores de servicio para que cumplan con las disposiciones establecidas en sus títulos de concesión y permisos. • Los prestadores de servicios de transporte de pasajeros deben ofrecer servicios competitivos, accesibles y que fomenten el desarrollo económico del país.
Naturaleza del juego político:	<p>A partir del cambio del modelo político y económico en la década de los ochenta, el Estado regula aquéllas actividades que pueden ser intervenidas por agentes privados para una eficaz prestación de servicios y que fomenten la competitividad.</p> <p>La organización de las empresas de transporte debe promover servicios y esquemas competitivos, diversas alternativas de movilidad, así como una cobertura que fomente nuevos centros de desarrollo en el país.</p>
Fuente:	Elaboración propia a partir del planteamiento de José Luis Méndez así como de la información del Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2007-2012.

En el cuadro anterior podemos determinar que los elementos planteados por Méndez para ubicar la política pública dentro de las tipologías definidas por Lowi, el caso del transporte federal de pasajeros en México se centra en una política de carácter regulatorio en la que el primer autor advierte, que tiende a ser de la menos desarrollada debido a que tanto los costos y beneficios que de ella obtienen, son dispersos por lo cual, no siempre obtienen resultados favorables o representan limitantes especialmente entre los actores tanto públicos como privados.

La regulación que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) realiza en las distintas modalidades del transporte de pasajeros, tiene como finalidad en primer término definir la normativa para que los prestadores de servicio operen para dicho fin; en segundo

lugar en que como entidad pública debe alentar el desarrollo y construcción de las vías de comunicación así como de la infraestructura para que todos los operadores puedan garantizar la prestación de un servicio; finalmente como tercer elemento destaca el implantar su imagen como autoridad la cual debe no solamente incentivar la competitividad de los operadores sino también, definir los límites y establecer las sanciones en caso de que alguno de ellos incurra en prácticas que ponga en desventaja a nuevos competidores.

Además del papel que juega la entidad pública mencionada, también los prestadores del servicio juegan un papel importante como actores. Como lo estableció Méndez en este rol siempre se habla de un grupo de ganadores (aquéllos que obtienen ventajas o beneficios directos para ser partícipes en el diseño y la implementación de la política), y de perdedores (quienes por su capacidad de organización, no lograron obtener ventajas de las acciones del gobierno, y por ende sirven como contrapeso al no considerarse como beneficiarios directos de una política), los cuales son los mismos operadores del transporte.

Esta dicotomía de que un mismo grupo sea ganador y perdedor, se enfoca a que en las mismas empresas prevalecen aquéllas que por medio de múltiples estrategias de mercado, prevalecen como principales operadoras de rutas, mientras que en contraparte, existen otro tipo de empresas que dada su baja capacidad de organización y financiera, no logran consolidarse por un largo tiempo como prestadores de servicio por lo que pueden declararse en quiebra, o bien ser absorbidas por empresas más grandes.

Al considerar el contexto histórico en el que ha venido desarrollándose el transporte de pasajeros, se pueden definir también los grupos de ganadores y perdedores los cuales se conciben a partir de la cobertura así como del índice de pasajeros movilizados en el territorio nacional. A este respecto, la modalidad que obtiene las mayores ventajas es la del autotransporte federal (autobuses) que conforme a los informes de la SCT, se moviliza alrededor del 95.0% de los usuarios.

El servicio aeronáutico por su parte, es de carácter fluctuante debido a que el desarrollo de competidores es muy variable pero actualmente, se puede clasificar dentro de los grupos perdedores; finalmente el servicio ferroviario se considera también como perdedor debido a su limitado desarrollo en el ramo de pasaje y que a pesar de ser un objetivo sectorial para potencializarse como nueva alternativa, no se han desarrollado proyectos concretos que lo involucren.

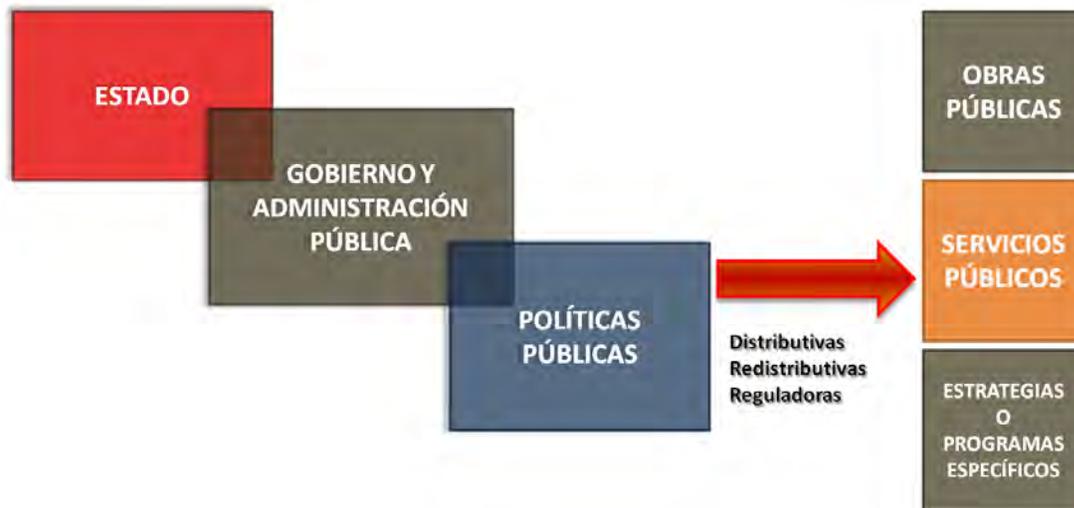
I.3. El transporte como servicio público.

Como se observa la Administración Pública juega un papel fundamental en la elaboración de las políticas públicas, las cuales deben orientarse a satisfacer las necesidades sociales o bien, atender una problemática específica. Después de este contexto referencial de la importancia del Estado para garantizar su rectoría y contar con una rama ejecutora para

materializar diversas decisiones, conviene hablar de los servicios públicos, como los medios que permiten a las personas llevar a cabo sus actividades.

Cabe retomar la idea de lo público en donde todo servicio implica la conjunción tanto de agentes gubernamentales como privados para que de forma unánime se atiendan asuntos de interés general (Aguilar 33) por lo cual, el diseño y prestación de servicios se orientan a un alcance en el que se busca una mayor accesibilidad por parte de los ciudadanos.

Figura I.1. LOS SERVICIOS PÚBLICOS



Fuente: Elaboración propia.

Como se pretende esquematizar en el diagrama anterior, los servicios públicos son una responsabilidad directamente atribuida a la Administración Pública y sus diversas organizaciones públicas en donde las políticas públicas determinan cuáles son aquéllos que estarán bajo la administración directa por parte del Estado, y de aquéllos que bajo mecanismos de regulación y fiscalización gubernamental, se otorgarán a agentes privados (Antúnez, 2003: 8).

La importancia que el transporte de pasajeros tiene como actividad de carácter público, se explica entre otras razones por la naturaleza de su funcionamiento, debido a que independientemente de ser administrado directamente por alguna organización pública o bien, estar delegado a una empresa privada, sus impactos afectan de forma directa o indirecta el entorno económico, social, económico y político.

Cuando se habla de estos impactos se refiere a todos aquellos efectos inmediatos que los diversos medios de transporte generan al entorno y el área de servicio que cubren en donde se involucran factores como la emisión de contaminantes, aumento o disminución del congestionamiento de las vialidades pero también, se deben considerar posibles secuelas a largo plazo como la modificación en los ecosistemas, el cambio de las actividades

económicas o el cambio de los entornos de las ciudades los cuales infieren en el medio social (Molinero, 1997: 8).

Lo anterior permite comprender que el transporte si bien es un medio indispensable para el desarrollo de actividades relacionadas principalmente con el ámbito económico, su diseño y operación también influye potencialmente en los entornos sociales, ya que más allá del factor de mercado que se enfoca al costo/beneficio de los operadores, también debe prevalecer el valor de servicio público por lo cual, debe ofrecer condiciones necesarias que no sólo mejoren el bienestar de las personas, sino que también preserven la sostenibilidad del entorno en el cual vive.

Así uno de los aspectos fundamentales que las políticas públicas deben considerar para los medios de transporte, es primero su carácter colectivo y accesible para todas las personas, y segundo como un ámbito propicio para el reencuentro y la interacción social que mejoren la calidad de vida de las personas.

Lo anterior es de vital importancia ya que la relación que existe entre la calidad de los servicios de transporte y la calidad de vida es considerable, debido a que entre mayor o menor sea la primera, repercute en los costos sociales de desarrollo; por ello se deben considerar factores comunes tales como los tiempos de viaje, seguridad, comodidad, información, regularidad, movilidad y eficacia en la gestión.

De igual forma se tienen que considerar factores específicos del transporte los cuales están orientados a mejorar esa calidad de vida entre los que se encuentran la accesibilidad, la protección al medio ambiente y el reordenamiento urbano (Vallés, 1978: 12-13).

El transporte por lo tanto se entiende que en su carácter de accesibilidad pública y que sirve como un importante medio de desplazamiento tanto al interior, como al exterior de las ciudades, su análisis desde la Administración Pública no debe referirse simplemente a considerar el costo y la rentabilidad económica; también es un punto central que influye en aspectos como la salud pública, el desarrollo territorial, la conservación del medio ambiente e incluso, el manejo de las fuentes energéticas para su desplazamiento.

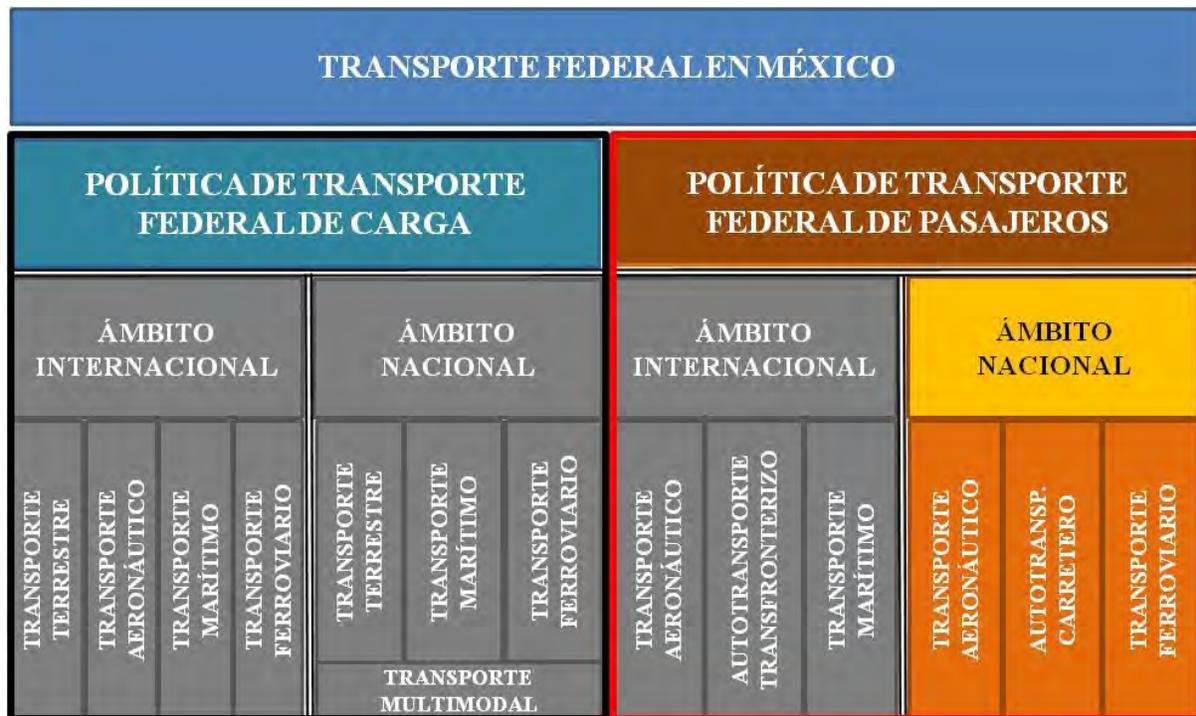
La calidad de vida es un factor fundamental que se debe tomar en cuenta debido a que la adecuada utilización de las diversas variables que se puedan definir en torno a este tema, son en parte producto de la calidad con la que las personas se transportan, pero cuando existe un predominante enfoque de mercado se tienden a minimizar sin considerar las consecuencias que en el mediano plazo puede generar.

I.4. La política pública del transporte federal de pasajeros y su funcionamiento en México.

El transporte de pasajeros en México tiene como principal órgano regulador del gobierno a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) como la dependencia responsable de

conducir las políticas del sector, en la que se encuentra la administración, desarrollo y supervisión en las distintas modalidades de transporte en el país².

Figura I.2. UBICACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA



Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2007-2012, así como de las atribuciones establecidas en el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Como se puede observar en el esquema anterior, el sistema de transporte federal en México se divide en dos grandes tipologías las cuales consisten en el transporte de cargas y mercancías, así como el transporte de pasajeros los cuales implican a todos los servicios que operan tanto en el territorio nacional, como aquéllos otorgados hacia o desde otros países.

El transporte de pasajeros en México lo podemos entender a partir de dos modos: a) el transporte federal el cual se refiere a los servicios que bajo la autorización del gobierno federal (por medio de la SCT), movilizan personas por medio de las vías federales de comunicación a partir de una ruta establecida sin importar que el trayecto abarque diferentes entidades federativas; y b) el transporte local el cual está autorizado por los gobiernos estatales y municipales para el traslado de personas dentro de una demarcación o entidad delimitada. Para efectos de la presente investigación se analizará únicamente el primer modo, al considerar a los servicios brindados para la transportación de pasajeros en el territorio nacional.

² Artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el 29 de diciembre de 1976 y con última reforma el 17 de junio de 2009.

Desde la perspectiva de operación, puede subdividirse en dos ámbitos: la primera se refiere a los servicios que se brindan únicamente en el territorio nacional y una segunda, a los servicios transfronterizos e internacionales brindados para ingresar o salir del territorio nacional pero los cuales, implican un análisis de los convenios y acuerdos internacionales para su operación; por ello sólo se considera el primer tipo.

En cuanto al servicio que se proporciona, existen dos grandes divisiones: la primera se refiere al servicio comercial en donde el traslado de personas, se realiza a partir de un itinerario establecido, el cobro de una tarifa por la distancia recorrida y la existencia de terminales o parajes destinados exclusivamente para el inicio o arribo del viaje; la segunda clasificación se refiere a los servicios turísticos o privados que consisten en la contratación o alquiler de vehículos, aeronaves o embarcaciones con finalidades recreativas o para atender necesidades particulares conforme a la solicitud de los contratantes. Para objetos del trabajo se considerará el servicio comercial.

De las modalidades de transporte explicadas en el apartado anterior, conviene ahora mencionar en forma específica cómo operan los medios de transporte en México los cuales se mencionan a continuación³:

a) El autotransporte federal integrado por flotillas de autobuses y vehículos automotores destinados para la transportación de personas; éstos se desplazan en la red carretera federal y realizan los trasbordos en paraderos, terminales y centrales camioneras destinadas para ese servicio. Su operación ha estado a cargo desde la década de 1930 por sociedades cooperativas y empresas privadas pero a partir de 1993, la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal establece que los operadores privados deberán contar con un permiso para prestar este servicio. Esta modalidad de transporte tiene la mayor cobertura de atención en el territorio nacional y es la de mayor accesibilidad a la población.

b) El transporte aeronáutico es el que se brinda por medio de aeronaves las cuales utilizan el espacio aéreo para sus operaciones y la red de aeropuertos para llevar a cabo el trasbordo de los pasajeros. A partir de 1989, la prestación de sus servicios se autoriza por medio de concesiones a empresas privadas. Esta modalidad es la que cubre en menor tiempo los trayectos de viaje, sin embargo sus costos de operación la hacen poco accesible a la población.

c) El transporte ferroviario utiliza una vía terrestre especial confinada para su operación, la cual emplea vagones de ferrocarril impulsados por una

³ Estos medios de transporte tienen su sustento en las atribuciones establecidas para la prestación de los servicios en los siguientes ordenamientos legales: Ley de Vías Generales de Comunicación (promulgada el 19 de febrero de 1940 y con última reforma del 25 de octubre de 2005), Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal (promulgada el 22 de diciembre de 1993 y con última reforma del 4 de noviembre de 2011), Ley de Aviación Civil (promulgada el 12 de mayo de 1995 y con última reforma del 5 de julio de 2006) y Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario (promulgada el 12 de mayo de 1995).

máquina de diesel o eléctrica para su desplazamiento. Ha sido uno de los sistemas de transporte más antiguos del país, ya que su construcción data de finales del siglo XIX, pero actualmente sólo existen dos servicios concesionados para el servicio de pasajeros los cuales son: la ruta Chihuahua – Pacífico y el Sistema 1 del Ferrocarril Suburbano de la Zona Metropolitana del Valle de México.

Con una precisión en los tipos de transporte de pasajeros que existen en México, se puede visualizar que el actual esquema de transporte federal de pasajeros opera bajo el otorgamiento de concesiones a privados para la prestación del servicio por lo que la política pública, se orienta hacia la regulación por parte del Estado a los prestadores de servicio en el entendido que se deberá garantizar que los operadores brinden un servicio con calidad, seguridad y competitividad para el traslado seguro de las personas.

I.4.1. Ubicación del transporte de pasajeros en términos sectoriales dentro de la administración pública federal.

En el caso de México cabe señalar que la administración pública se divide en tres ámbitos que son el federal, el estatal y el municipal, cada uno de ellos tiene un campo de acción definido por medio de un marco normativo. El ámbito federal que es el de interés para el objeto de estudio, tiene un alcance territorial de todas las entidades federativas y territorios que integran la República Mexicana.

La administración pública federal por lo tanto se divide conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en paraestatal y centralizada las cuales estarán coordinadas al Poder Ejecutivo Federal. La administración pública centralizada es la que se delegará por medio de las secretarías de Estado, las cuales atenderán a sectores los cuales implican la concentración de funciones administrativas similares.

A partir de la sectorialización de las funciones administrativas, uno que particularmente involucra el tema de los transportes con la administración pública, es el de Comunicaciones y Transportes el cual forma parte de los pilares que conducen el desarrollo del país; por ello es importante mencionar las principales funciones que se relacionan a éste, las cuales son las siguientes:

1) Comunicaciones:

Son aquellos servicios que por medio de sistemas que emplean procesos manuales, permiten establecer enlaces entre personas u organizaciones. Las comunicaciones básicamente se refieren al servicio postal y los telégrafos que además de ser un área estratégica reservada de forma exclusiva al Estado por mandato del artículo 28 Constitucional, buscan enlazar a los lugares de difícil acceso en el territorio nacional que no dispongan de los medios que permitan un fácil acceso a servicios de telecomunicaciones.

2) Telecomunicaciones:

Se refiere a la transferencia de datos, voz o imagen por medio de dispositivos y tecnología específicos para su transmisión con los que se buscan enlazar puntos distantes tanto en el territorio nacional, como de otras partes del mundo. Dentro de estos servicios se encuentran los de telefonía, televisión, radio y la comunicación satelital en donde el Estado tiene la atribución de concesionar y vigilar su adecuado funcionamiento, así como intervenir en proyectos de inversión que favorezcan su desarrollo.

3) Transportes:

Implica a todas las modalidades de vehículos en los que se movilizan mercancías y personas tanto al interior como al exterior del territorio nacional, los cuales se desplazan en la plataforma continental, los litorales marítimos y el espacio aéreo.

4) Infraestructura:

Comprende el desarrollo de tecnología, edificios o vías de comunicación destinadas a fomentar todas las actividades previamente mencionadas, por la cual es el subsector al que se destina mayores recursos presupuestarios, debido a los índices de inversión requeridos para la creación de estos bienes que permitan el desarrollo del país.

El sector de Comunicaciones y Transportes es fundamental para el desarrollo del país no solamente por los recursos que se le asignan en términos presupuestales sino que además, dentro de las principales funciones que lo integran es posible llevar a cabo otras actividades que de manera implícita atañen a otros sectores y actividades.

A partir de la esquematización del universo de este sector, podemos ubicar que los servicios de transporte de pasajeros son una parte esencial de las actividades que lo integran.

El interés de analizar y atraer los sistemas de transporte, en especial el de pasajeros, a un estudio de gobierno y asuntos públicos es por un interés de reflejar que este sector como parte fundamental de la administración pública centralizada, requiere analizarse desde la perspectiva de la acción pública debido a que las políticas que aquí se llevan a cabo, tienen implicaciones en múltiples sectores tanto de la población como en el ámbito económico.

I.5. Gestión pública del sistema de transporte de pasajeros en México.

La ubicación de la política pública del transporte federal de pasajeros en cuanto a sus características de diseño y operación, así como la precisión jurídica en cuanto a su funcionamiento podemos observar el papel que el Estado tiene para determinar la prestación de los servicios de transporte de pasajeros.

Como se indicaba en un inicio, la SCT es la unidad administrativa de la administración pública federal centralizada, que tiene bajo su responsabilidad directa la regulación y control de todas las modalidades de transporte que operan en el territorio nacional (carga y pasaje), conforme a lo establecido en el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

A partir de los cambios ocurridos mundialmente en el ámbito económico, social y político y en los que estuvo inmerso México a partir de la década de 1980, se propició a un cambio de modelo económico y funcional del Estado; en el año de 1982 durante la presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado se inclinó por implementar una reducción del número de empresas y organismos en los que el Estado tenía una injerencia directa y que continuó en el periodo de 1988 de Carlos Salinas de Gortari, en donde diversos servicios y empresas públicas fueron privatizadas.

La adopción del modelo de economía de mercado como eje rector del desarrollo nacional, el Estado reconfiguró su papel de participación en la economía de ser un ente participativo y decisor de éstos asuntos, a un agente regulador. Con estos cambios en la configuración del aparato estatal, se produjeron diversas reformas que cambiaron el modo de prestar servicios que tienen como objetivo, la eficiencia y aumento en la cobertura de los mismos, apoyado en los agentes privados.

De lo anterior cabe resaltar que los transportes al ser un importante eje de desarrollo para la movilización de personas y mercancías en el país, transformarían paulatinamente su organización y operación hasta llegar al actual modelo en el que se brindan estos servicios.

En el contexto actual la gestión del transporte federal de pasajeros, brinda los servicios por medio de empresas privadas en donde la SCT funge como principal autoridad, la cual tiene entre sus principales responsabilidades el otorgamiento de permisos y concesiones a particulares para obtener el derecho de explotación comercial por medio de las vías de comunicación así como de libre tránsito en el espacio aéreo y territorio nacional, pero también, debe verificar que las condiciones en que esos servicios se proporcionan ofrezcan calidad, seguridad y accesibilidad a todos los sectores que requieran de sus servicios.

Ante la dimensión que implica ejercer el control sobre los prestadores de servicio de transporte de pasajeros, la SCT dispone de las siguientes unidades administrativas⁴, para llevar a cabo la supervisión en la operación del transporte de pasajeros, y las cuales se mencionan a continuación:

- La Dirección General de Autotransporte Federal (DGAF) la cual es la responsable de la vigilancia y supervisión de los permisionarios del autotransporte carretero y

⁴ Establecido en el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado en el D.O.F., el 8 de enero de 2009.

que se cumplan las disposiciones establecidas en esta modalidad conforme a la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal.

- La Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) quien tiene bajo su responsabilidad, la observancia en las aerolíneas para que cumplan las normas internacionales establecidas por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), así como de la Ley de Aeronáutica Civil.
- La Dirección General de Transporte Ferroviario y Multimodal (DGTFM) es la principal responsable de la administración y supervisión de los operadores ferroviarios conforme a la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.

Las unidades que se acaban de mencionar, son las responsables de llevar a cabo la observancia y cumplimiento de las obligaciones de los prestadores de servicios del transporte de pasajeros en México y conforme a la normatividad, éstas tienen la facultad de inspeccionar, supervisar y sancionar a los operadores de transporte de pasajeros, o bien, la revocación del título de concesión o permiso ante anomalías que representen un riesgo en la transportación de personas.

I.6. Operación del transporte federal de pasajeros: el caso de las concesiones y permisos.

Al considerar que la política pública no sólo atiende a cuestiones de la acción de la administración pública para concretar determinados objetivos, es importante considerar que también el aspecto jurídico interviene de forma directa ya que de acuerdo a la línea de estudio de Gabino Fraga, el derecho administrativo regula las funciones en que el Estado ejecuta actos materiales y jurídicos que lleva a cabo conforme a las atribuciones establecidas en una legislación (Fraga, 2000: 13).

Como menciona Pedro Muñoz Amato aquí surge la relación entre la administración pública con el Derecho cuya perspectiva se centra en la actividad funcional de un gobierno que actúa con base a la legislación que se encuentra dentro del sistema jurídico el cual también forma parte de los componentes del Estado, y que es donde se establecen los preceptos vigentes y la aplicación de las distintas formas de ejercer la acción pública (Fraga, 2000: 33).

Lo anterior refleja que el Estado Mexicano es una entidad que está constituida y regulada por una serie de ordenamientos jurídicos, que establecen su forma de organización para llevar a cabo el cumplimiento de sus fines, y regulan su campo de acción por medio de atribuciones específicas definidas en los reglamentos.

La existencia y prestación de los servicios públicos por lo tanto, es una de las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere en su artículo 27, para que el Estado Mexicano cuente con la capacidad de adquirir los bienes raíces necesarios para el funcionamiento de éstos, sin embargo se debe destacar que Gabino

Fraga, establece que el Estado posee una serie de atribuciones entre las que se encuentra la posibilidad de que dichos servicios públicos puedan sustituirse o combinarse con actividades de los particulares, para lograr la satisfacción de la necesidad colectiva (Muñoz, 1986: 16).

En este sentido la administración pública por lo tanto puede ceder a agentes particulares los derechos para la prestación de un servicio de interés público por medio de pactos establecidos en contratos con validez jurídica conforme a lo que se establezca en el marco regulatorio vigente. En el caso de México la Constitución Política establece que el Estado *“podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo (...) y, en términos de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente”*⁵, por lo tanto, la administración pública para la prestación de algunos servicios podrá apoyarse en empresas o particulares siempre y cuando estos servicios no formen parte de las áreas estratégicas y exclusivas reservadas al Estado, las cuales se mencionan en los artículos 27 y 28 de ese ordenamiento jurídico.

El transporte en términos generales, es por lo tanto una actividad económica enfocada al desarrollo del país sin que forme parte de las actividades de control exclusivo del Estado por lo cual, puede ser brindado por agentes particulares por medio de la celebración de un acto jurídico, los cuales aunque son diversos conforme al derecho administrativo⁶, pero que en el caso particular del transporte de pasajeros, se centra únicamente en el otorgamiento de permisos y concesiones a los prestadores de estos servicios.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que la SCT para otorgar concesiones y permisos para el otorgamiento de las tres modalidades de transporte que existen, al considerar que el Estado tiene en todo momento el derecho de supervisar y vigilar a los operadores para que cumplan con la normatividad específica y se brinden en condiciones de seguridad a los usuarios⁷.

Lo anterior conlleva a revisar los ordenamientos jurídicos específicos en cada una de las modalidades, para entender en qué tipo y en qué casos se otorgan determinados instrumentos jurídicos, que autoricen la prestación del servicio de transportación de pasajeros los cuales se presentan a continuación:

⁵ Artículo 25 párrafos quinto y sexto. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Promulgada el 5 de febrero de 1917 y con última reforma publicada en el D.O.F. el 26 de junio de 2012.

⁶ Conforme a la obra citada de Gabino Fraga, los actos jurídicos que celebra el Estado con agentes particulares para el otorgamiento de servicios son:

⁷ Artículo 36, fracciones IV, VII, VIII y IX. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Última reforma publicada en el D.O.F. el 14 de junio de 2012.

Tabla I.4. INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA LA OPERACIÓN DEL TRANSPORTE DE PASAJEROS EN MÉXICO

Modalidad	Transporte Aéreo	Autotransporte federal	Transporte Ferroviario
Análisis jurídico			
Ordenamiento legal	Ley de Aviación Civil	Ley de Caminos, Puentes y Transporte Federal	Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario
Instrumento jurídico	Concesión	Permiso	Concesión
Vigencia máxima	30 años	Indefinida	50 años
Alcance	Servicio público de transporte aéreo nacional regular.	Operación y explotación de los servicios de auto-transporte federal de (...) pasaje y turismo.	Construcción, operación y explotación de las vías férreas, que sean consideradas como vía general de comunicación. Prestación del servicio público de transporte ferroviario.
Personalidad jurídica	Personas morales mexicanas.	Personas mexicanas o sociedades constituidas conforme a los términos que establezcan los reglamentos respectivos.	Personas morales mexicanas. La inversión extranjera podrá participar hasta el 49.0% en el capital social de las empresas concesionarias.

Fuente: Elaboración propia a partir de los ordenamientos jurídicos citados.

En el cuadro anterior se puede observar que para la prestación de los servicios de transporte de pasajeros de tipo comercial sujetos a un itinerario fijo, los operadores aeronáuticos y ferroviarios deben poseer un título de concesión que se otorga por un determinado tiempo, el cual tiene la posibilidad de ser renovado de acuerdo a la legislación mencionada siempre y cuando se cumplan con óptimas condiciones en su operación. El caso del transporte carretero es el único caso que opera bajo el esquema de permisionario y donde no existe un plazo definido para su renovación lo cual refleja que cada modalidad tiene una manera de funcionamiento heterogénea.

De lo anterior se puede concluir que el caso de los concesionarios aeronáuticos y ferroviarios, el título otorgado por la SCT para la explotación de servicios, está previsto de una serie de obligaciones que el prestador del servicio deberá cumplir entre los que se encuentra el pago de derechos por el uso de las vías generales de comunicación por un determinado tiempo, mientras que el permisionario del transporte carretero si bien se le

establecen condiciones, tiene un modo de organización y administración diferente que no le dan necesariamente una figura de contribuyente periódico o constante.

No obstante ante los dos modelos jurídicos existentes de los operadores de transporte de pasajeros, ambos están sujetos a ser revisados e inspeccionados por representantes de la SCT para que éstos observen el cumplimiento de las obligaciones establecidas tanto en las concesiones como permisos por parte de los prestadores del servicio.

I.7. Conceptualización del transporte de pasajeros a partir de las modalidades de operación.

Un elemento que conviene advertir para iniciar este apartado, es que en la historia de la humanidad la transportación se ha llevado a cabo por diversos medios que van desde caminar, hasta la utilización de animales de carga o bien, vehículos con sistemas motorizados por lo tanto, para términos de este estudio el interés de definir los modos de transporte se enfocarán a los vehículos de tracción propia.

La importancia de definir las modalidades de transporte radica en la diversidad de vehículos que existen para que las personas lleven a cabo sus traslados de un lugar a otro, por lo cual resulta conveniente identificar cuáles son éstas de forma general y en el siguiente apartado, se mencionarán cuáles son las que existen en México en términos de uso comercial para el desplazamiento de personas al interior del territorio nacional.

Para comenzar con la definición de las modalidades conviene clasificarles a partir del espacio físico donde se desplazan los vehículos de transporte el cual puede ser el aéreo, superficial o terrestre, y marítimo las cuales se mencionan a continuación:

a) Espacio aéreo:

- Transporte aeronáutico⁸: Esta modalidad se refiere a la circulación de aeronaves motorizadas para transportar pasajeros a través de la porción atmosférica de manera segura en alturas hasta de 30,000 pies (9,144 metros aproximadamente) sobre la superficie terrestre. Estas aeronaves cubren su ruta establecida por medio de un itinerario fijo y en términos de traslado, es el medio de transporte que puede cubrir grandes trayectos en menor tiempo debido a que se desplazan a velocidades promedio de 900 km/h.

b) Plataforma continental o terrestre:

- Autotransporte carretero: Se refiere a todo vehículo automotriz de pasajeros el cual transita por medio de algún camino que cumpla con las condiciones necesarias para su desplazamiento, para cubrir una ruta determinada que puede interconectar diversas poblaciones. La dimensión de estos vehículos es variable conforme a la

⁸ Concepto elaborado a partir de lo establecido en el Convenio sobre Aviación Civil Internacional firmado en 1944 en Chicago, Estados Unidos; la Ley General de Vías de Comunicación y la Ley de Aeronáutica Civil.

demanda que implica brindar servicios de autobuses de gran capacidad que permitan un mayor número de personas a bordo, hasta vagonetas o automóviles de menores dimensiones⁹.

- Transporte ferroviario: Son el conjunto de vagones que tienen una tracción por medio de una máquina locomotora abastecida por combustible o energía eléctrica y los cuales, se desplazan en una vía especial diseñada con rieles de acero que sirven como eje de desplazamiento. Éstos cubren una ruta fijada por un número de estaciones aledañas a poblaciones que se encuentran separadas entre sí y en los últimos sesenta años, se han desarrollado modelos que alcanzan velocidades de hasta 300km/h para reducir el tiempo de traslado de las personas entre diversos centros de población¹⁰.

Es importante destacar que si bien pueden influir las condiciones geográficas y económicas de un país, éstos medios de transporte son los más concurridos debido a que la flexibilidad en la construcción de sus vías de comunicación, permiten que su nivel de acceso a los usuarios sea cercano a las poblaciones donde habitan y las tarifas por el uso del servicio son menores respecto a los servicios aéreos.

c) Litorales marinos y mantos acuíferos superficiales

Transporte marítimo: Se refiere a todas las embarcaciones que en los litorales marinos o zonas de aguas navegables, brindan servicios de transportación de personas en donde se establece un itinerario y el cobro de una tarifa para la prestación del servicio y es conveniente señalar, que este tipo de embarcaciones pueden ser de servicios mixtos en donde se transporte simultáneamente carga o bienes materiales¹¹.

Las modalidades de transporte que acaban de mencionarse se enfocan en definir de manera general, al conjunto de transportes que con características comunes utilizan algunos de los espacios físicos mencionados, por lo tanto no se hace alusión a los vehículos de manera específica, debido a que la utilización de una terminología técnica tiende a ser variable desde el punto de vista de otros países.

Así pues podemos entender que las modalidades se refieren a una agrupación determinada de vehículos que destinados a la transportación de personas, cumplen con semejanzas para utilizar alguno de los medios físicos del planeta, para llevar a cabo su traslado, y que se

⁹ Concepto elaborado conforme a la obra de Jauregui, Luis. Los transportes, siglos XVI al XX. México. Océano. pp. 137-138.

¹⁰ Concepto elaborado conforme a la obra de Day, John R. Trenes. Tr. Jaime Piñeiro. Verona, Italia. Editorial Bruguera (Manuales de Divulgación Cultural) 1970, pp. 35-36; así como lo establecido en la Ley de Vías Generales de Comunicación.

¹¹ Concepto elaborado a partir de la publicación emitida por la Dirección General de Marina Mercante. Guía de Servicios de transporte Marítimo en México, 2006. SCT.

encuentran sujetos a una serie de normas que garanticen la seguridad en la transportación de los pasajeros.

Es importante resaltar que también el establecimiento de esta forma de agrupar los modos de transporte, se basa en las formas más usuales que utilizan las personas para desplazarse a diferentes puntos del mundo, y los cuales, se han podido constatar con el análisis de la literatura que durante la investigación se enunciarán.

1.7.1. Modalidades de transporte en México

Con el establecimiento de las modalidades como grupos generales para clasificar los medios de transporte, es conveniente hacer una ubicación en el caso de México que a partir de sus características territoriales y de las condiciones económicas, han desarrollado un determinado tipo de transportes los cuales se mencionan a continuación:

CLASIFICACIÓN DEL TRANSPORTE DE PASAJEROS EN MÉXICO A PARTIR DE LAS MODALIDADES (Pasajeros movilizados / Participación)

Modalidades de transporte	Modalidades existentes en México	Pasajeros movilizados anualmente ^{2/} (millones)	Participación (%)
Aérea	Servicios de aviación civil comercial	30.2	1.1
Terrestre	Transporte carretero	2,676.0	97.4
	Transporte ferroviario ^{1/}	41.9	1.5
Marítimo	No existen	n.a.	n.a.
Total		2,748.1	100.0

Fuente: Elaboración a partir de la clasificación y los datos operativos reportados en el Anuario Estadístico 2012, emitido por la SCT.

Notas:

n.a. No Aplica

^{1/} Se considera la suma de los servicios comerciales de pasajeros comprendidos en:

Ruta Chihuahua – Topolobampo – Los Mochis: 0.2 millones de pasajeros

Sistema 1 del Ferrocarril Suburbano: 41.7 millones de pasajeros

^{2/} Para efectos del objeto de estudio, sólo se contabilizan los viajes realizados al interior del territorio nacional. El año de referencia para los datos estadísticos es 2011.

Conforme al cuadro anterior se puede constatar que en México existen cuatro modalidades de transportación de pasajeros en el ámbito federal, en donde el transporte por carretera constituye la principal fuente de movilidad al interior del territorio nacional con un 97.4% de personas movilizadas, mientras que el transporte aéreo sólo atiende al 1.1% de pasajeros y el ferroviario al 1.5%.

Lo que refiere al transporte ferroviario de pasajeros que dejó de operar como servicio público en 1998 (Sacristán, 2006: 61-62), ha retomado un papel importante en la movilidad

de personas debido a que en ese año, la empresa concesionada Ferrocarril Mexicano (Ferromex) conservó la ruta que comprende de la Ciudad de Chihuahua, hasta el puerto de Topolobampo en el estado de Sinaloa, para prestar servicios turísticos pero también para la transportación local de los habitantes que se encuentran en las poblaciones ubicadas en las zonas serranas de Chihuahua y Sinaloa; asimismo en 2008 inició operaciones también bajo el esquema de concesión, el servicio del Ferrocarril Suburbano en la región norponiente de la Zona Metropolitana del Valle de México, el cual comunica al Distrito Federal con algunos municipios conurbados del Estado de México¹². La desventaja que ha presentado este medio de transporte, es que no se han incrementado los servicios, que se enfoquen a la transportación pasajeros.

También se puede constatar que dentro de las modalidades, existen los transportes marítimos de pasajeros pero que en el caso de México, no se proporcionan servicios de este tipo para uso comercial, dado que la legislación sólo autoriza la transportación de mercancías en el caso en los litorales marítimos, en tanto a que al interior del territorio, no se cuentan con los mantos acuíferos o cauces fluviales que propicien el funcionamiento de éstos modos de transporte.

Durante el periodo 2000-2010, las modalidades predominantes en la transportación de personas se enfocan únicamente en dos tipos que son: el transporte carretero como principal medio, y el transporte aéreo con menor participación.

La razón de su importancia radica en primer término, la cobertura en el territorio nacional en donde los servicios por carretera comunican a diversas poblaciones y ciudades principales, así como el aéreo que enlaza las capitales y ciudades importantes de las entidades federativas; el segundo aspecto consiste en la accesibilidad en donde el transporte carretero ante la diversificación de los prestadores de servicios, permite que existan tarifas que se ajusten a las necesidades de los usuarios lo que garantiza su movilidad; en el caso del transporte aéreo, se han establecido acciones gubernamentales para que los operadores de aerolíneas busquen ofrecer servicios cada vez más accesibles a la población, donde no siempre han logrado resultados favorables.

Con la clasificación realizada a partir de las modalidades de transporte de pasajeros en México, es importante contextualizarlo en términos de política pública para entender la importancia que también juegan los agentes gubernamentales en términos de operación y funcionamiento con los prestadores de estos servicios.

¹² “*Ferrocarril Suburbano de la Zona Metropolitana del Valle de México*”, en *Mirada Ferroviaria*, núm.14, mayo-agosto de 2011. p.68.

Reflexión capitular

La Administración Pública como disciplina de estudio y campo de acción, resulta fundamental para comprender la forma en que los agentes gubernamentales, llevan a cabo la conducción de un país hacia determinados fines. Actualmente la ciencia administrativa no es una disciplina aislada, debido a que tiene un carácter multidisciplinario ante las diversas facetas que significa comprender un fenómeno social, en este sentido dicha vinculación permite que los objetos de estudio no se enfoquen únicamente a comprender la actuación de las organizaciones públicas sino también, los costos que genera la toma de ciertas decisiones, el impacto que genera en los grupos de población y la cuantificación de datos que sirven como sustento a las problemáticas que se analizan.

De igual forma el rango de acción en acción de la administración implica más allá de la dicotomía planteada por Wilson, al separar lo político considerado como una actividad del Estado que consideraba cosas generales y universales, cuyo campo empírico era dominado por un estadista, de lo administrativo que refiere a la actividad del Estado que involucra cosas individuales y momentáneas, en donde operaba el funcionario técnico (Waldo, 1964: 92), la acción gubernamental también es de carácter multidisciplinaria debido a que uno de los instrumentos en los que se apoya para ejecutar una decisión, son las políticas públicas las cuales involucran consensos desde diferentes puntos de vista, así como la negociación con agentes gubernamentales para llevar a cabo su consideración dentro de la agenda pública.

Las políticas públicas por lo tanto, son el ejemplo en donde el gobierno decide qué hacer ante los problemas y demandas públicos, por lo cual son el instrumento fundamental para que se ejecuten acciones en donde se consideran no solamente las demandas ciudadanas, sino también el apoyo de grupos organizados tanto al interior como hacia fuera de la esfera gubernamental; por ello la administración pública y las políticas públicas tienen un estrecho vínculo dado que la primera es donde se decide, organiza y planea la forma en que se atenderá el problema público, y las últimas son las acciones concretas para llevar a cabo esas decisiones.

Los medios de transporte son el claro ejemplo de la importancia que tiene el análisis a partir de la administración pública, puesto que involucra a los servicios que el Estado otorga a particulares para su prestación y por ende, tienen un impacto en el desarrollo social. Este tema es de carácter multifacético pero conviene centrar el punto en el tipo de políticas públicas que se han diseñado para su funcionamiento, el papel que juegan los agentes gubernamentales para regular su funcionamiento, y cómo los prestadores de servicio tienen un vínculo con la administración pública al formar parte del cosmos gubernamental.

El hablar de transporte federal hace entonces una primera precisión debido a que en México, éste también existe en el ámbito estatal, el metropolitano y el municipal, los cuales funcionan de acuerdo al nivel de cobertura y la autoridad responsable que autoriza su

funcionamiento, por lo tanto señalar concreto al ámbito federal implica a los medios de transporte llamados coloquialmente como “foráneo” o de media y larga distancia, debido a que en primer lugar, hacen uso de las vías federales de comunicación; y segundo, cubren trayectos en diversas entidades federativas de la República Mexicana por lo cual, no requieren condiciones para transitar libremente entre cada una.

Con el cambio del modelo económico que ha tenido México desde 1982 ha generado cambios importantes en la administración de los sectores económicos, pero es desde 1988 donde los transportes vieron un cambio de su organización y que ampliamente se analizará en los capítulos posteriores. Este pequeño prefacio sirve para entender que el enfoque descrito de la actual política pública que rige al transporte de pasajeros en México, es de tipo regulatoria en donde el Estado concede a particulares los derechos de administración y operación de los tres medios identificados hasta el momento que son: el aeronáutico, el ferroviario y el autotransporte federal; que con la previa expedición de un título de concesión en caso de los dos primeros o permiso en caso del último, pueden hacer explotación en el territorio nacional de estos servicios.

De igual forma la política regulatoria que rige en el transporte de pasajeros en México, plantea el papel semiactivo del Estado frente a los operadores, debido a que la intervención pública ha disminuido gradualmente en la administración especialmente del transporte ferroviario y aeronáutico, por lo cual su papel se centra en observar e implementar acciones que garanticen un adecuado funcionamiento de los medios de transporte federal.

Finalmente como se pudo constatar, desde el mandato constitucional el Estado podrá apoyarse de empresas y particulares para promover el desarrollo económico del país y entre ellos, el transporte forma parte de los sectores que lo impulsan, lo cual la SCT es la instancia responsable que por mandato en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, administrará y organizará entre otras atribuciones, el transporte de pasajeros en México para fomentar la competitividad entre los operadores en el ámbito nacional.

Cabe indicar que esta instancia es la responsable de autorizar a los operadores nacionales, para el otorgamiento de los servicios de transportación de personas y también, la que debe diseñar las estrategias para garantizar que los competidores, ofrecerán servicios accesibles y seguros a los usuarios, por lo cual, el papel semiactivo de la política pública, no implica un deslinde absoluto del Estado para observar el comportamiento de los prestadores de servicio, sino de establecer reglas que fomenten su competitividad y que todas las personas que requieran trasladarse dentro del territorio nacional, cuenten con diversas alternativas acorde a sus necesidades tanto personales como económicas.

II. CONTEXTO HISTÓRICO Y ECONÓMICO DEL TRANSPORTE DE PASAJEROS EN MÉXICO.

Los servicios públicos como se ha constatado, son el elemento fundamental para el desarrollo de las múltiples actividades en diferentes sectores de la población, pues no solo atienden demandas que impactan en la vida colectiva sino que son la parte esencial para garantizar una calidad de vida.

El transporte de pasajeros en México no debe pasar por alto que como servicio de carácter público, juega un papel fundamental para los habitantes del país pues éste ha permitido integrar las distintas regiones y con ello, se ha favorecido el desarrollo y crecimiento de las localidades.

En este aspecto el estudio se centra en definir los medios de transporte de pasajeros, más allá de las zonas urbanas pues en el ámbito nacional, la conectividad y movilidad de personas entre las diversas entidades federativas son un factor clave para identificar en dónde se concentran los polos de desarrollo.

En este capítulo por lo tanto se aborda el contexto en primer término, a partir del análisis histórico del transporte de pasajeros en México, con el que se busca conocer cómo desde la época precolombina hasta nuestros días, se han desarrollado los medios de transporte así como su infraestructura, en donde inciden factores sociales así como geográficos para implementar la tecnología necesaria para lograr la movilidad.

A partir de esta reseña histórica cabe mencionar sobre las modalidades que actualmente existen en México, que como servicio público se encargan de llevar a cabo la movilidad de personas en todo el territorio, pues su desarrollo y permanencia obedece también a la segunda parte del contexto que se analizará.

De lo anterior también se hace un análisis también al contexto económico y político el cual, ha definido de forma importante la actual política del transporte de pasajeros en México, ya que se ha tenido que ajustar a las circunstancias que se sujetan paralelamente a los cambios internacionales por lo cual, la rectoría del Estado ha tenido un cambio importante al pasar de ser intervencionista en diversas actividades como prestador de servicios, a un agente limitado y regulador.

Con la conjunción del factor histórico con el político y económico, permitirá comprender como el diseño la política del transporte de pasajeros, se sujeta a atender criterios de beneficio económico, en donde se procura diseñar un marco normativo e institucional que sea capaz de garantizar la prestación de los servicios de movilidad por medio de empresas privadas.

II.1. Antecedentes históricos de las modalidades de transporte en México.

El tema del transporte de pasajeros en México si bien da pauta para llevar a cabo múltiples investigaciones, diversas se han realizado con un enfoque regional o de carácter urbano en donde se comprenden los problemas derivados por las concentraciones de población, frente a esquemas poco eficientes de la movilidad de personas en estas centros de población y sus periferias cercanas.

No obstante poco se ha considerado que dada la extensión territorial del país, la población tiende centralizarse hacia las grandes ciudades sin embargo, en la forma de conectar las diversas zonas de México, poco se ha documentado sobre la forma en que se movilizan a las personas y donde se definan las modalidades que existen para llevar a cabo ese desplazamiento entre las entidades federativas.

Cabe mencionar que el transporte tiene sus bases sentadas en diversas etapas históricas y que a partir de los cambios económicos, sociales y políticos del momento, éstos se han desarrollado acorde a las necesidades de la época.

La historia del transporte en México se puede por lo tanto ubicar en diversas etapas en las cuales, se considera la forma en que se movilizaban las personas al interior del territorio las cuales, son las siguientes:

a) Época Prehispánica (1500 a.C. a 1521 d.C.):

El asentamiento de las diversas civilizaciones prehispánicas en lo que hoy es el territorio nacional, dio origen a importantes ciudades estado las cuales, tuvieron un desarrollo que se basó en actividades como la agricultura y el comercio que paulatinamente llevaron a su expansión.

No obstante a la importancia que cada cultura representó en su época, poco se ha documentado sobre la forma en la que se llevaban a cabo las comunicaciones y en especial, la movilización de personas fuera de las ciudades importantes.

En el caso de la cultura mexicana que se asentó en la zona lacustre de lo que actualmente es el Valle de México en el centro del país, disponían de diversos canales fluviales que permitían trasladar personas y mercancías entre la ciudad central de Tenochtitlán, hacia las diferentes riveras que conformaban el Lago de Texcoco; de igual forma con la construcción de calzadas de piedra se comunicaba la isla central de la ciudad con otros poblados en las orillas del lago, lo que permitía que las personas se desplazaran a pie (Alejandri, 2011: 33).

Cabe destacar que de esta civilización destacaron los tamemes que eran un grupo de personas que desplazaban mercancías de hasta 25 kilogramos en distancias de hasta 28 kilómetros en caminos y veredas que conectaban la capital mexicana con las poblaciones aledañas (Jáuregui, 2004: 14).

También en el caso de la cultura maya se construyeron los caminos de piedra conocidos como *sacbé* que permitían el transporte a pie y de igual forma, algunas regiones lacustres o costeras permitieron la utilización de embarcaciones para la movilización de mercancías y personas (Cortina, 2008: 103).

Cabe señalar que estas dos culturas en particular son de las que se tiene referencia en cuanto a los transportes, debido a que la documentación data de pocos años posteriores a la conquista española, sin embargo en cuanto a las culturas de mayor antigüedad como la Olmeca, aún se sabe poco respecto a su forma de en que se empleaban los modos para transportarse.

Un punto de acuerdo en que diversos autores coinciden, es el hecho que ante la falta de animales de carga, el desarrollo de la rueda como instrumento para moverse y la falta de caminos debido a la complicada orografía en la región de Mesoamérica por lo cual, los modos de transportarse se ajustaron a esas difíciles condiciones.

En la época prehispánica si bien se dio el auge de importantes Ciudades-Estado en donde se asentaron las civilizaciones que forman parte de la historia cultural de México, las comunicaciones presentaban un gran reto debido a que no se desarrolló la tecnología e infraestructura que en comparación de otras regiones del mundo, favorecieran una movilidad importante de personas y mercancías hacia puntos distantes de esas ciudades.

b) Época Colonial (1521-1821):

A partir del siglo XVI con la conquista española, los cambios políticos y sociales en diversas regiones del continente americano, dieron un giro importante a la organización establecida por las civilizaciones prehispánicas. La construcción de nuevas ciudades así como la explotación de recursos minerales y naturales, dieron pauta a crear rutas de comercio entre los territorios colonizados con España por lo tanto, esto implicó introducir nuevas tecnologías de la época, utilizar animales destinados a la carga, construir infraestructura así como mejorar las condiciones de comunicación para desarrollar esas actividades.

En el territorio de la Nueva España comenzó un cambio paulatino en los medios de transporte ya que durante los siglos XVI y XVII, aún se utilizaban los tamemes como forma para mover mercancías debido a la escasez de los animales de carga y de carruajes caracterizados por estar contruidos con dos ruedas de hierro, con cubierta de tela para proteger la mercancía y generalmente tirado por mulas o bueyes según el tamaño; posteriormente para los siglos XVIII y XIX con la construcción de nuevos caminos aparecen los arrieros, las recuas y las diligencias con las que se buscaba mejorar y agilizar la movilidad de objetos y personas en el territorio novohispano sin embargo, diversos factores como el clima variado y la orografía, generaban daños a los caminos lo que neutralizaba su eficacia pero ante la falta de otras alternativas como ríos navegables,

obstaculizaron el desarrollo de otros modos de transporte, por lo cual sólo el medio terrestre resultaba ser la única forma de desplazarse (Ortiz, 1994: 93, 126-128 y 183).

La transición que trajo la mezcla de dos culturas con visiones, técnicas y costumbres diferentes, llevó a que se diera un cambio paulatino a las formas que existían para transportarse, sin embargo las mismas características físicas del territorio fueron poco favorables para que se desarrollaran caminos y modos de transporte diversos, aunado a que los problemas económicos limitaban su desarrollo y la prioridad existente consistía en movilizar la carga de mercancías y en menor medida movilizar a las personas.

c) Época Independiente y de la Revolución (1821-1920):

Con el conflicto armado que implicó la Guerra de Independencia de España, diversos de los caminos construidos durante la colonia quedaron dañados por lo cual, la instauración del nuevo gobierno tendría como uno de los retos, restablecer las vías de comunicación.

Durante los primeros años del México independiente diversas formas de transporte continuaron como herencia de la colonización, como por ejemplo las recuas tiradas por mulas, así como otro tipo de vehículos que utilizaban la tracción animal para su funcionamiento (Gutiérrez, 2005: 65) por lo cual, durante la primera mitad del siglo XIX prevalecieron este tipo de vehículos.

Cabe señalar que la revolución industrial surgida en Gran Bretaña entre los siglos XVIII y XIX, generaron un cambio a nivel mundial en donde México no quedó exento de sus efectos pues en términos del transporte, después de la segunda mitad del siglo XIX se dieron cambios importantes a los esquemas que existían desde la colonia en 1521.

Estos cambios se manifestaron con la introducción de los ferrocarriles en 1873 en la ruta México – Veracruz, en donde el cambio del transporte mejoró las condiciones que hasta el momento y como se ha constatado, se hacía en condiciones adversas con la utilización de animales de carga, carruajes de poca capacidad que transitaban en caminos en mal estado de conservación.

De igual forma en las principales ciudades del país el transporte urbano tuvo un cambio importante al introducir las primeras líneas de tranvía los cuales eran inicialmente tirados por mulas, y fue hasta 1890 que se sustituyó la tracción animal por la electricidad como medio de tracción.

En esta etapa que el país se integró en su vida independiente, se sumaron las dificultades políticas que en cierta medida, dificultaban la modernización y desarrollo económico del país sin embargo, a finales del siglo XIX la adopción de las nuevas tecnologías adoptadas décadas atrás en otras partes del mundo, permitió que el transporte se convirtiera en un importante eje de desarrollo, pues la movilidad no solo de mercancías sino de personas, la cual no solo beneficiaría los intercambios de forma rápida entre las principales ciudades

con las poblaciones aledañas, sino también a distancias cada vez mayores dentro del territorio nacional.

d) Época Post-revolucionaria y contemporánea

Posterior al conflicto revolucionario y la proclamación de la Constitución de 1917 que es la que actualmente rige al país, se dieron importantes cambios económicos, sociales y políticos los cuales, son el punto de partida a lo que aborda la presente investigación.

Los cambios tecnológicos también fueron de vital importancia ya que además del ferrocarril que en su momento, mejoró de forma considerable las condiciones para trasladar a las personas hacia distintos lugares del territorio nacional y que fue el medio utilizado para el desplazamiento de tropas durante el conflicto revolucionario, debido a que posteriormente el desarrollo de la aeronáutica y la invención del motor de combustión interna, darían pauta a que en las primeras décadas del siglo XX, se desarrollaran nuevas modalidades para diversificar las alternativas de movilidad, adaptándose a las condiciones adversas que representa el relieve del territorio nacional.

II.2. El transporte de pasajeros en México durante el siglo XX

Como se puede observar en los orígenes del transporte en México, éste ha sido un elemento fundamental que ha propiciado el crecimiento de importantes ciudades con la movilización de personas y mercancías, en donde cada etapa, el desarrollo de los vehículos e infraestructura se dio conforme a los alcances técnicos de la época.

Posterior a este esbozo histórico cabe mencionar que el interés por analizar lo que respecta al transporte de pasajeros en el siglo XX, es que a partir de las primeras tres décadas se desarrollaron las modalidades que actualmente existen y operan en el país, para la movilización de personas a diferentes regiones del territorio nacional.

De lo anterior se puede establecer que los medios de transporte de pasajeros que funcionan en México, existen a partir de las vías de comunicación disponibles que en este caso, son la terrestre y aérea utilizadas por los siguientes servicios:

II.2.1. Transporte ferroviario

Este medio de transporte es considerado como uno de los más antiguos en el país ya que su construcción data de 1873, al inaugurarse la primera línea ferroviaria que conectó la Ciudad de México con el puerto de Veracruz la cual operó con el otorgamiento de la concesión a la compañía Ferrocarril Mexicano y cuya construcción obtuvo su financiamiento bajo esquemas de subsidio¹³ provenientes del gobierno federal.

¹³ De acuerdo a John C. Coatsworth, estos subsidios comprendían donaciones directas y otros estímulos que el gobierno otorgaba a particulares para intervenir en la construcción y operación de la red ferroviaria.

Durante el periodo de Porfirio Díaz, se dio el auge ferrocarrilero; entre los años 1876 y 1880 se otorgaron diversas concesiones tanto a empresarios como a gobiernos estatales para construir y operar diversos ramales y líneas locales, como las rutas: México-Cuautla; México-Toluca-Cuautitlán; Celaya-León y Mérida-Progreso entre otras, donde algunas de éstas operaban ferrocarriles con tracción animal para reducir costos.

La introducción del ferrocarril surgió por la creciente necesidad de mejorar el transporte de pasajeros debido a que sólo existían cuatro alternativas: en diligencia (carruajes), en literas, en caballo, o a pie. El trayecto se realizaba sobre caminos y brechas en mal estado lo que implicaba que los costos de traslado fueran elevados y poco accesibles en el caso de las diligencias y literas. Asimismo, los tiempos de traslado se realizaban durante varios días debido a que muchos caminos se encontraban en mal estado y eran poco transitables lo que implicaba a muchos viajeros realizar diversos trasbordos en el trayecto (Coathsworth, 1976: 68-69).

La operación de los ferrocarriles en México durante esos años, se encontraba concesionada a empresas estadounidenses las cuales habían sido pioneras en la construcción de la red en su país, sin embargo en México la sociedad no vio con buenos ojos el control total de esas empresas ante el temor de que se crearan monopolios, por lo tanto se consideró la posible intervención del gobierno y en 1903 comenzó a intervenir como accionista.

Fue hasta el año 1937 durante la presidencia de Lázaro Cárdenas, cuando se nacionalizaron las principales redes ferroviarias a raíz de los conflictos sindicales, el deterioro de los servicios, así como de la endeble situación financiera que afrontaban lo que se tradujo como un fracaso en su administración por parte de los operadores privados, lo que repercutía a la economía nacional y la comodidad de los pasajeros (Michels, 1968: 63-64).

Aun con este proceso de nacionalización que se dio a partir de la década de 1930, el caso de los ferrocarriles arrastraron consigo diversos problemas de tipo financiero, dado que se administró con tarifas deficitarias en donde la subvención económica, tenía intereses políticos (Faya, 2003: 111-112), esto generó un paulatino deterioro en el servicio dadas las malas prácticas de administración que aunado a la falta de prevención en los límites de subsidio que debía tener la tarifa lo cual, convirtieron el servicio ferroviario en una carga fiscal para las finanzas públicas.

En la década de 1940 repuntó la demanda de los servicios ferroviarios aunado al conflicto de la Segunda Guerra Mundial, sin embargo las inversiones de mantenimiento e infraestructura fueron mínimas lo que trajo consigo un desgaste significativo del material rodante y las vías. No obstante a este problema el gobierno mexicano continuó durante las décadas posteriores el proceso de nacionalización en donde se adquirieron diversas empresas y rutas para continuar con la conformación de un sistema nacional integrado el cuál se encontraba consolidado y bajo control estatal en la década de 1970 (Jáuregui, 2004: 116-120).

Una vez que los ferrocarriles lograron consolidarse en una sola empresa pública, en el año de 1985 se expide la Ley Orgánica de los Ferrocarriles Nacionales de México la cual reconoce a FERRONALES como un organismo descentralizado responsable de administrar y operar los servicios ferroviarios.

Los problemas financieros con los que se adquirieron las diversas empresas ferroviarias, se dificultó su modernización por lo cual, en el año de 1994, nuevamente se optó por su privatización como parte de las estrategias contenidas en el Programa Nacional de Modernización del Transporte 1990-1994 para su mejoramiento, no obstante ante la falta de interés del sector privado para su impulso, en el año de 1998 se concluyen los servicios de pasajeros en México.

II.2.2. Transporte aeronáutico

Los primeros antecedentes que se tienen de la utilización de aeronaves motorizadas para la realización de vuelos, data del año 1917 al realizarse un viaje para el servicio postal entre la Ciudad de México y Pachuca, pero fue hasta 1921 cuando inicia operaciones comerciales con pasajeros la Compañía Mexicana de Aviación como una empresa concesionada. Para el año 1934 se crea otra de las principales aerolíneas: Aeronaves de México (Aeroméxico) lo que propició la construcción de aeropuertos y adquisición de equipo para mejorar las condiciones del servicio. Durante la década de los cuarenta, la demanda por los servicios aéreos registró un incremento considerable en su demanda lo que permitió la diversificación y creación de diversas aerolíneas de menor tamaño las cuales estaban concesionadas a la entonces Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (Jáuregui, 2004: 140-141).

A partir de la década de 1970 con la visión del Estado interventor, Aeroméxico y Mexicana de Aviación fueron rescatadas por el gobierno debido a la crisis financiera que presentaban pero a su vez, brindaban un servicio de vital importancia a la sociedad.

Estas dos compañías tuvieron el control del 90.0% del mercado aeronáutico nacional y fue en el año de 1988 y 1989 cuando se privatizaron con la desregulación que se dio al transporte. Con la crisis económica que se dio entre 1994 y 1995, la afluencia de pasajeros disminuyó en este servicio por lo cual, fueron adquiridas al siguiente año por la Corporación Internacional de Aviación (CINTRA), no obstante los problemas financieros que tenían, obligó al gobierno mexicano a su rescate.

En el año 2005 y 2007 nuevamente se privatizaron estas dos compañías (Mexicana y Aeroméxico respectivamente) y también para mejorar la competitividad de estos servicios, en 2006 se introdujo el esquema de aerolíneas de bajo costo con un equipamiento necesario para los usuarios creándose 11 compañías de las cuales en 2011 solo operaban 4 de ellas; esa drástica reducción se debió a que en 2008, la crisis económica global causó que los servicios aeronáuticos tanto nacionales como internacionales registraron un decremento de

pasajeros. Finalmente Mexicana de Aviación debido a sus problemas financieros suspendió operaciones en 2010 lo cual fue una situación inédita dado que en etapas anteriores, esa compañía no había registrado una situación similar (Wilson, 2012: 21).

II.2.3. Autotransporte carretero

Uno de los últimos modos de transporte que se consolidó en el país fue el referente a las empresas camioneras de transporte. Sus orígenes se remontan al año 1918 cuando se introdujo al país el Modelo T con capacidad para 10 pasajeros, construido por la compañía estadounidense *Ford Motor Company* que tuvo como punto de partida el Zócalo de la Ciudad de México, hacia diversos puntos de la zona urbana.

Hacia el año 1923 en donde se incorporaron los primeros autobuses con capacidad para 20 personas con los que se iniciaron los viajes de medias distancias entre la Ciudad de México y Pachuca, Toluca y Texcoco. En los años posteriores la Comisión Nacional de Caminos daría un impulso a la construcción de caminos lo que permitiría a finales de 1920 y principios de 1930, la creación y diversificación de diversas empresas camioneras privadas para la transportación de personas (Barona, 2006: 24-25).

Como se puede observar el autotransporte de pasajeros tuvo un importante auge en la etapa posrevolucionaria el cual, logró diversificarse de manera rápida a diferencia del transporte ferroviario y aeronáutico debido a que el impulso de los programas carreteros fue de vital importancia en las décadas posteriores, esto permitió a que diversos pequeños empresarios adquirieran una flota vehicular destinada al transporte de personas y con ello, enlazaran a diversas poblaciones con importantes centros urbanos.

La historia del autotransporte carretero se ha desarrollado de manera constante con la creación o desaparición de las líneas de autobuses pero, a diferencia de los servicios aeronáuticos y ferroviarios, éstos siempre han estado bajo el control de empresas privadas las cuales surgen en forma de cooperativas bajo el esquema hombre/camión¹⁴ durante las primeras décadas de operación, y que posteriormente a partir de la década de 1960 se irían constituyendo gradualmente en sociedades anónimas, sin que durante todo ese tiempo, existiera la intervención directa por parte del Estado.

Uno de los periodos clave que marcó el cambio en la organización de las empresas de autobuses, fue el de 1989-1990 debido a que las crisis económicas inter sexenales que encarecían la adquisición de nuevas unidades por lo que, muchas de esas empresas iniciaron una dinámica de fusión para consolidarse en grupos y con ello, afrontar costos de operación de manera conjunta; de manera paralela otro de los factores que impactó en la operación de su mercado de pasajeros, fue la desregulación en 1995 de las tarifas aéreas las cuales, ofrecían precios accesibles con tiempos de traslado menores, esto obligó a que los

¹⁴ Término que se utilizó por diversas empresas para nombrar a la asociación entre los propietarios de una flotilla de autobuses, la cual administraban, manejaban y daban mantenimiento.

operadores del transporte carretero diversificaran sus tipos de servicio entre económico, primera clase y lujo (Barona, 2006: 26-28).

A partir de ese periodo se observa que la organización del autotransporte de pasajeros en México, ha seguido la misma dinámica en cuanto a la conformación de grupos con los que se busca alcanzar una cobertura considerable a distintas zonas del país y donde se minimicen costos de mantenimiento de las unidades que circulan por la red carretera.

II.3. Contexto económico

El análisis que en este apartado se llevará a cabo, es desde la perspectiva económica debido a que la implantación del modelo neoliberal, surge como una respuesta a la crisis por el incremento en los gastos del gobierno por su desmedida intervención en múltiples sectores donde posturas que lo criticaban consideraban que con la privatización se podía dar una mejor solución y conducción a múltiples problemas.

II.3.1. El desarrollo del neoliberalismo.

Es importante comprender en este apartado cómo el modelo neoliberal se ha desarrollado desde sus orígenes, debido a que la forma en que actualmente se diseñan e implementan las políticas en México tiene una notable influencia de este pensamiento, especialmente porque se debe considerar su costo-beneficio en términos de viabilidad financiera, y también que no genere una amenaza que desestabilice el mercado económico y a determinados intereses privados.

Previo a analizar la situación mexicana conviene hacer una semblanza de los orígenes neoliberales desde la esfera global, dado a que las condiciones que propiciaron a personas como Margaret Thatcher y Ronald Reagan a llevar a cabo una reestructuración de los enfoques público y privado.

El neoliberalismo se puede definir como un fenómeno mundial que se basa en las nuevas formas de acumulación del capital a escala mundial, que implica la competitividad internacional, donde se propone que no haya presencia de un control gubernamental y donde exista la liberalización del mercado (Ávila, 2004: 103).

Si bien la rectoría de la economía para definir las leyes de mercado pareciera una cuestión reciente, es importante señalar que el neoliberalismo retoma sus principios filosóficos y teóricos de la economía liberal del siglo XVIII en donde se buscaba contrarrestar un modelo ideal omnipresente del Estado y donde se fortalecieran los derechos individuales y la rectoría de los intereses económicos como factores clave para el desarrollo.

Los orígenes del pensamiento liberal se estiman a partir de la Edad Media (siglo XV) cuando se decide no someterse a las voluntades divinas que limitaban sus libertades e intelecto lo que fue una de las causas que forjó el individualismo y que al transcurrir de los

siglos, se convirtió en uno de los pensamientos centrales. De igual forma en la época del Renacimiento el individualismo fisiocrático tuvo una fuerte injerencia en la visión liberal por medio de las ideas del orden natural cuya base esencial era la economía (Ávila, 2004: 70)

Los puntos centrales que en este caso retoman tanto el liberalismo como el neoliberalismo, se centran en el interés de que existan garantías individuales y de la capacidad económica para regularse por sí misma, en donde el mercado es su base principal donde se llevan a cabo los procesos de transacción entre individuos, por ello entre las dos corrientes de pensamiento reflejan su esencia a partir de las principales ideas de los siguientes economistas que ven a su favor:

Tabla II.1. PRINCIPALES PRECEDENTES DEL NEOLIBERALISMO

Adam Smith (1723-1790)	Friedrich Hayek (1899-1992)	Milton Friedman (1912-2006)
<ul style="list-style-type: none"> - Plantea las Leyes de la Maquinaria Económica las cuales establecen las funciones y los límites que el gobierno le compete atender en relación al manejo de la riqueza. - En su tratado de La Riqueza de las Naciones establece que los seres humanos deben generar las condiciones para producir riqueza y otorgarle al Estado las rentas para que provea de servicios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Considera que la economía puede lograr un rigor científico a partir de los siguientes elementos: la matematización de todos los elementos, la neutralidad valorativa y la regularidad por medio de leyes y tendencias. - La función fundamental del gobierno consiste en que el mercado funcione libremente, en donde se garantice la no violación de la propiedad privada, que se cumplan los contratos y no exista interferencia entre las naciones. 	<ul style="list-style-type: none"> - En su obra “Capitalismo y Libertad” considera que la libertad económica es de vital importancia para los roles sociales y políticos, debido a que es un fin y no está sometida a otro poder. - Define el “capitalismo competitivo” que basa la organización de la economía, a partir de los esquemas de la empresa privada.

Fuente: Elaboración propia a partir de la obra de Ricardo J. Gómez, Neoliberalismo globalizado. Refutación y Debate.

Nota aclaratoria: Debido a la amplitud en la línea de pensamiento de estos autores, se consideran únicamente los aspectos que se orientaron a reducir la participación estatal en los asuntos económicos.

Como se plantea en el esquema anterior, los principales precursores del neoliberalismo proceden de la corriente liberal los cuales se orientan a impulsar el desarrollo del individuo sobre la visión colectiva, por lo tanto se hace un constante énfasis en limitar la intervención estatal en los asuntos de la economía limitándolo a ser un prestador de servicios que se sustentará a partir de las rentas obtenidas por las personas.

Adam Smith considerado como el padre del liberalismo clásico consideró que la maquinaria económica, establece en primer término los límites intervencionistas del gobierno y en qué punto, también tiene acceso a las riquezas; como segundo punto las políticas también son producto de la economía política las cuales se sujetan a discusión para implementarse, por lo tanto, las funciones que en este caso debe asumir el Estado son en dos formas, la primera referente a la regulación económica consistente en garantizar el

adecuado funcionamiento del mercado y, penalizar ante una intervención del mismo; la segunda forma de cumplir su función se orienta a las siguientes garantías que son: garantizar la vida de los ciudadanos, y velar por el cumplimiento de los contratos (Gómez, 2003: 9, 10 y 13).

En cuanto a las visiones de Hayek y Friedman si bien son más cercanas al neoliberalismo actual, su notoria relación con Smith refleja que la economía no solamente se considera como el patrón esencial que garantiza mejores condiciones de vida al individuo sino que además, los componentes de ésta se rigen bajo patrones espontáneos dado a que existe una serie de valores y moralidad que garantizan esos beneficios sin que el Estado intervenga.

Las discusiones que surgieron entorno a revivir esta nueva idea liberal, retomaron fuerza en el periodo posterior a la II Guerra Mundial y con la conformación entre los bloques capitalista y socialista a mediados de la década de 1940. A partir de éste momento histórico se implementaron políticas de tipo “keynesianas” con las que se buscaba amortizar los ciclos económicos y el pleno empleo en donde los Estados comenzaron a intervenir de manera activa en la política industrial donde se fijaron fórmulas como el salario social con el cual se diseñaban diversos sistemas de protección (Harvey, 2005: 17).

En esta etapa si bien se plantearon los esquemas que ayudaran principalmente para que los países afectados por el conflicto bélico, pudieran afrontar los costos y las consecuencias causadas; no obstante no se considera que en esta etapa se pudiera haber implementado como tal el modelo neoliberal como una alternativa de solución.

Fue hasta finales de la década de 1970 con la denominada crisis del Estado Benefactor, en donde expertos académicos y la clase política de algunos países (especialmente anglosajones como Reino Unido y Estados Unidos), discutían sobre la eficacia con la que se atendían los crecientes problemas sociales y económicos por parte del Estado, y en donde se cuestionaba hasta qué punto era conveniente su intervención sobre algunos sectores clave para el desarrollo.

Con la adopción de esta nueva visión de rectoría económica, los supuestos que consideró Margaret Thatcher para garantizar los resultados efectivos de esta nueva forma de conducir la economía, fueron los siguientes:

- a) Libertad de mercado por medio de la reducción de impuestos, el gasto público y la disminución de la participación estatal en las actividades industriales.
- b) Abandonar la política salarial y que sea el mercado quien determine el valor de los salarios.
- c) Control de la economía por medio de instrumentos monetarios.
- d) Reducción de las políticas de asistencia social que dio paso a las soluciones privadas (Rives, 2009: 334).

Como se puede observar en estos principios que forjarían lo que más adelante sería un modelo que buscaría la rectoría del mercado y de los intereses privados para regir la economía de un país, plantean en que el Estado interventor no solo es ineficiente en su operación, también genera gastos ostentosos y que afectan la estabilidad de la economía, por lo tanto se debe dar pauta a fortalecer los derechos individuales sobre los colectivos, para minimizar costos.

Por lo tanto los argumentos que surgieron a favor en torno de impulsar el neoliberalismo como la solución a la crisis económica generada por la mala administración del Estado interventor, son los siguientes:

- a) El neoliberalismo no es un modelo homogéneo debido a que busca fomentar las actuaciones económicas de los agentes individuales tales como las personas y las empresas privadas, sobre las acciones de la sociedad organizada en grupos informales, formales, organizaciones políticas y gobiernos.
- b) Se debe impulsar el mercado libre debido a que coordina adecuadamente con las acciones individuales de carácter económico para conseguir un acervo de riquezas mayor a otros métodos de organizar la economía.
- c) El mercado es capaz de interpretar y manejar de mejor forma, los datos e información de los participantes que lo conforman que son los compradores y vendedores.
- d) La racionalidad de los agentes privados se basa en conseguir el máximo de ventaja de las transacciones económicas y del uso eficiente de los recursos escasos de la economía.
- e) El enfoque del neoliberalismo apoya la idea de que la acción gubernamental intervenga en menor medida en sectores como la política económica.
- f) La intervención gubernamental ha propiciado los grandes problemas, debido a que crea distorsiones con la repartición de los recursos, lo que genera retrasos en el crecimiento de la productividad.
- g) En cuanto al problema del subdesarrollo en los países pobres, se debe a las falsas políticas que han ignorado al mercado y en cambio, han seguido líneas maestras de actividad diseñadas por funcionarios locales e internacionales (Sebastián, 1997: 12-13).

Con estos planteamientos que avalan los defensores del neoliberalismo, se nota la insistencia de que sea el mercado el principal eje rector del desarrollo, lo que limitó con ello la capacidad estatal para decidir en los sectores que involucran el crecimiento económico.

En ese sentido la principal línea de acción que se llevó a cabo en diversos países que presentaban las características del Estado de bienestar o interventor, se enfocó a desincorporar el mayor número de organismos públicos en especial, aquellos que tenían una influencia importante en el comportamiento del mercado, por lo tanto, el nuevo papel

que debía adoptar el gobierno se enfocaba a un actor pasivo frente al mercado y en ciertos sectores, se le permitiría una participación de regulador entre los competidores.

Sin embargo cabe destacar que hablar del neoliberalismo no sólo se refiere a un cambio en la forma de gestar la economía, también involucra reformas al sistema político e incluso al entorno cultural. Al respecto podemos ver que hablar del neoliberalismo político se considera una forma de modernización de los gobiernos hacia el interior de la sociedad que se encuentra sumergida en una crisis y por tanto, se propone como solución la recuperación de la planta productiva; esta modernización implica la racionalización de las actividades productivas y una sujeción al ámbito de lo privado (Méndez, 1995: 10).

Bajo esta idea de que el cambio generado por el neoliberalismo es integral y que aborda cuestiones más allá del aspecto económico, se muestra que desde sus orígenes, la teoría liberal busca la supeditación del Estado a patrones del interés privado por lo tanto, aquí es donde se presenta la competencia constante entre los defensores del interés público, con aquéllos que buscan el predominio de los intereses empresariales o corporativos.

Independientemente de cuál sea la visión que predomine, cabe precisar que no es una situación que se haga de manera espontánea debido a que el elemento político debe establecer también las condiciones de estabilidad para que los agentes que intervienen en la toma de decisiones, acepten alguno de las dos formas en que el Estado intervenga ya sea de forma omnipresente o limitada.

La historia que se ve en el caso de los países precursores del neoliberalismo durante las últimas tres décadas, son el claro ejemplo de la lucha que se dio entre los defensores del Estado benefactor y de quienes buscaban su limitación, ante las dudas que surgieron respecto a la efectividad con la que un Estado interventor atendía los problemas especialmente los asociados con los asuntos económicos.

Estas discusiones generaron en el caso de Estados Unidos y el Reino Unido, que la clase política fijara una postura que permitiera subsanar el problema de la crisis económica que establecieron las condiciones que permitieran llevar a cabo dicha reforma.

Al conjuntar tanto la visión política como la económica para comprender el neoliberalismo, se puede decir que éste es una teoría de prácticas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano, consiste en no restringir el libre desarrollo de las libertades y capacidades empresariales del individuo dentro de un marco institucional caracterizado por los derechos de propiedad privada fuertes, mercados libres y libertad de comercio, por lo tanto el papel del Estado es crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de estas prácticas (Harvey, 2005: 6).

II.3.2. El efecto central del neoliberalismo: la privatización.

Ante la constante que plantean los precursores del modelo neoliberal, una de las consecuencias que genera la reorganización estatal en cuanto a la desincorporación de diversas agencias, es la denominada privatización la cual se da como reacción inmediata de los agentes privados para controlar o explotar determinados servicios.

La definición que se le da a la privatización refiere a la transferencia permanente de actividades de producción y servicios previamente desempeñados por burocracias de servicios públicos, hacia firmas privadas u otras formas no públicas de organización, e incluso promotores del neoliberalismo como Ronald Reagan la señalan como la intensificación de la productividad, para reducir la oposición de los empleados y la distribución alternativa de los servicios (Sánchez, 2010: 24-25).

Con la definición anterior se puede observar que es la parte concreta dentro de la corriente neoliberal en donde se consolida la posesión de los agentes privados, sobre los derechos y bienes que en algún momento hayan sido para utilidad del Estado. Con este cambio la perspectiva en cuanto a los beneficios se replantean al pasar de un beneficio colectivo, a mejorar las ganancias de quien lo explote.

En este sentido se entiende también a la privatización como una política que forma parte de los mecanismos de desregulación económica dirigida a la eliminación de los monopolios públicos y la introducción de una mayor competencia, por lo tanto se plantean como objetivos: crear nuevos derechos de propiedad para ampliar aquellos sectores reservados exclusivamente al Estado; generar nuevas estructuras de incentivos para fomentar una burocracia eficiente y competente; y mejorar las presiones de las finanzas públicas por medio de la disminución de los subsidios y transferencias al sector público (Ayala, 2001: 696-697).

Las privatizaciones por lo tanto, se pueden llevar a cabo por medio de diversos esquemas en los que se transfieran bienes de lo público, a lo privado de forma permanente o bajo un plazo determinado fijado dentro de algún contrato administrativo como la expedición de una concesión o permiso. Cabe destacar que la intención de llevar a cabo este proceso, no solamente es para liberar la denominada “carga financiera” que implica a un gobierno, poseer un número considerable de organismos públicos, sino de buscar ganancias que sean redituables por parte de los agentes privados, bajo la suposición que la eliminación de los monopolios gubernamentales, implicaría la entrada en competencia a nuevos actores dentro de un mercado de servicios específico.

El proceso que se lleva a cabo dentro de este esquema, es por etapas y por lo tanto, deben existir las condiciones técnicas y políticas que permitan un procedimiento administrativo claro, eficiente y que permita abatir los costos tanto financieros como políticos los cuales deben maximizar el beneficio social, por lo tanto, la privatización implica un proceso que va desde diseñar las políticas que garanticen esa transferencia de los bienes, hasta la

constitución de un marco normativo con el que se regule a los agentes privados en la utilización de éstos (Ayala, 2001: 702-703).

Con relación a lo que implica llevar a cabo la privatización de las empresas públicas se debe considerar los siguientes factores:

- Venta de un bien público a un solo comprador.
- Dejar de producir dentro de la administración pública ciertos servicios para ser controlados por una empresa privada.
- Reorganizar la empresa con la aplicación de formas organizativas y criterios utilizados por las empresas privadas la cual puede cambiar su forma jurídica, o bien diversificarse en unidades de negocio.
- Reducir o eliminar la subvención a un determinado bien o servicio suministrado por empresas públicas (Sánchez, 2010: 29-30).

En resumen los resultados que se busca obtener con la disminución de la participación estatal, se orientan que los beneficios tengan un doble objetivo: primero mejorar la calidad de los servicios los cuales se deben prestar en condiciones de eficiencia y calidad, y por otra parte que se logre un beneficio social el cual, se deja entrever que no necesariamente es competencia exclusiva del gobierno.

Lo anterior supone que las privatizaciones son un eje de desarrollo que al incorporar los valores de mercado como la competencia y la rentabilidad, más allá de beneficiar a los agentes privados, se busca también que el Estado no sea dueño exclusivo en ciertos sectores por lo cual debe fomentar la entrada de diversos actores pero siempre y cuando, se diseñen también las políticas adecuadas que promuevan una regulación y control de éste, ya que privatizar, no significa que el gobierno se desentienda en su totalidad de los actores económicos para que actúen de forma deliberada o sin un contrapeso.

II.3.3. La transición del modelo interventor al modelo neoliberal en México.

El neoliberalismo en México se decide instrumentar como una medida que minimizara los gastos e ineficiencias generados por la forma en que el Estado gobernaba y que ha adquirido diversas connotaciones las cuales se manejan de forma indistinta tales como: benefactor (proveedor de servicios mínimos necesarios a la población), interventor (en términos administrativos como un agente de control en diversas actividades y sectores) o proteccionista (en términos económicos que buscara favorecer la industria nacional y el consumo interno sobre los insumos extranjeros), sin embargo, cada una de estas tres nominaciones alude a situaciones particulares.

Para el caso que se centra el tema de estudio interesa conocer la crítica al modelo intervencionista a partir de dos causas: la primera es por el carácter casi omnipresente que la administración pública jugaba en múltiples sectores (especialmente de la economía), donde se ejercían prácticas monopólicas que dificultaban la intervención de otros actores

especialmente privados; en segundo término por la situación regulatoria en donde los controles y procesos existentes para otorgar nuevos permisos o concesiones a agentes privados, propició la proliferación de actos de nepotismo para obtener esos derechos de explotación.

Es importante mencionar que la instauración del Estado interventor centró sus bases en dos importantes principios: uno era de la política keynesiana que consistían en el gasto público, y el pleno empleo; así como los principios de la seguridad social en el que se buscaba proveer servicios que cubrieran servicios elementales como educación, salud y vivienda, (Rives, 2009: 333).

Las razones que propiciaran en la década de los setenta en los periodos presidenciales de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982), para fortalecer el modelo de Estado benefactor, proteccionista e interventor, se centró en crear una conciliación entre Estado y sociedad ante carencias que se identificaron como una excesiva concentración del ingreso así como la marginación de grandes grupos humanos que amenazaba la continuidad de desarrollo (Rives, 2009: 305).

Si bien durante ésta década se dieron importantes cambios en la promulgación de disposiciones normativo como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976) por medio de la cual, las dependencias públicas y organismos que tuvieran control gubernamental adquirirían reconocimiento jurídico y se establecía sus funciones principales para cumplir con los objetivos del desarrollo nacional, los dos periodos presidenciales de esta década se les caracterizó por el ser el inicio de las crisis económicas inter sexenales las cuales, no solo agudizaban el problema de endeudamiento del país lo que causaba una inestabilidad económica, sino que también se volvería un fenómeno recurrente en los periodos posteriores aun cuando se habla del cambio de enfoque de gestión de la economía.

Cabe destacar que dentro de esta etapa intervencionista, las empresas públicas significaron un elemento importante para buscar el desarrollo, debido a que el gobierno asumió el papel de proveedor de bienes y servicios con lo que se buscaba suplir la ineficiencia, insuficiencia ocasionada por las fallas en el mercado y por el desaprovechamiento de oportunidades por parte de agentes extranjeros. En este sentido las empresas públicas se crearon para regular la economía por medio de la creación de monopolios públicos donde se atenuaran pérdidas de eficiencia y bienestar social; promover el desarrollo sobre aquellas áreas donde la iniciativa privada era débil; así como de la preservación de la soberanía que limitó a la inversión extranjera para competir de forma tal, que dejara en desventaja a la industria nacional (Ayala, 2001: 415-416).

La empresa pública por lo tanto se utilizó como el instrumento para que el Estado mexicano ejerciera las funciones estratégicas y prioritarias contenidas dentro del marco constitucional que fortalecieran la soberanía y los bienes de la población. Se estima que en el periodo entre 1970 y 1982 el número de empresas públicas existentes eran alrededor de 1,151, en

donde se justificó este incremento debido al rescate de empresas privadas que dejaron de operar eficientemente pero que eran generadoras de fuentes de empleo en diferentes ramos (Sánchez, 2010: 179 y 182).

Con la perspectiva de empresa pública, el caso de los transportes se hizo bajo dos visiones:

- La primera fue para consolidar en una sola unidad responsable, la integración de las redes y rutas ferroviarias para que con ello, se constituyera un monopolio el cual atendería la disposición del artículo 28 constitucional, el cual señalaba que este servicio era una actividad reservada de forma exclusiva al Estado.
- El segundo criterio se enfoca al rescate de las dos principales compañías aeronáuticas (Mexicana de Aviación y Aeroméxico), las cuales ante la mala gestión por parte de los agentes privados, obligó a una intervención directa del Estado para mejorar sus condiciones operativas.

No obstante que el modelo interventor y benefactor buscaba ese acercamiento entre gobierno y sociedad, los factores económicos quedaron desatendidos especialmente el caso de la inflación y el endeudamiento lo que agravó la situación fiscal del país, ello sirvió para que se hicieran severas críticas sobre la efectividad de su gestión y a partir de 1982, la presidencia de Miguel de la Madrid optaría por cambiar las pautas para la administración de los recursos especialmente económicos.

Con el cambio de visión se estableció que la economía sería ahora el eje ordenador de la modernización la cual comprendería un reordenamiento del sector público y el saneamiento de las finanzas públicas, con lo que se buscaría incorporar la economía nacional al mercado global, ello significó cambiar el modelo de un Estado “interventor” o “propietario”, a uno “rector” el cual debía garantizar los ajustes que estabilizaran la economía para eliminar una fuente importante de gastos (Sánchez, 2010: 183).

Este nuevo enfoque de Estado rector implicó por ello, que se hicieran las reformas constitucionales las cuales propiciaran el cambio en que actuarían los actores tanto públicos como privados (en específico los artículos 25 y 28), para llevar a cabo la gestión de la economía. La rectoría del Estado implicaba como se ve en la teoría del neoliberalismo, que dejara de intervenir en múltiples actividades no obstante, sería el responsable de diseñar y elaborar las políticas públicas que propiciaran las condiciones adecuadas para lograr esos propósitos, pero también resaltó la necesidad de que fuera un agente regulador que vigilara por una competencia adecuada.

Una de las reformas que presentó este cambio fue la realizada al artículo 25 en el año 1983 en el cual se especifica lo siguiente:

“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y

una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta constitución.

(...)

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad que contribuyan al desarrollo de la nación” (Rives, 2010: 135).

La redacción de esos párrafos muestra el interés que el Estado asumió por garantizar el desarrollo del país a partir de un adecuado manejo de la economía en la cual, podían intervenir diversos agentes además del gubernamental.

Otra de las reformas constitucionales que se vincula directamente con lo anterior, fue la efectuada al artículo 28 que en sus inicios, prohibía la constitución de monopolios más que los establecidos por el Estado y que en el año de 1983, uno de los cambios significativos que tuvo fue la adición del siguiente párrafo:

“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” (Rives, 2010: 158).

Si bien continuó con la línea de no permitir la existencia de monopolios, también la reforma de este artículo tuvo un efecto importante entre las áreas estratégicas reservadas de forma exclusiva al Estado y otras en las que se podría permitir la entrada de agentes distintos al gubernamental, para llevar a cabo la prestación de las actividades prioritarias, en ese sentido también se adicionó el siguiente párrafo:

“El Estado sujetándose a las leyes, podrá en caso de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso o aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público” (Rives, 2010: 158).

En cuanto a este apartado resulta clave para entender el papel que posteriormente retomarían distintas entidades públicas; el caso de los transportes que paulatinamente se desincorporaron de la intervención estatal, estarían sujetos al carácter regulador del gobierno el cual si bien no tendría injerencia de la organización de éstos, si debía conceder los permisos y concesiones que consideren necesarios para lograr que la prestación de los servicios, se hiciera en términos competitivos y que garantizaran mejores condiciones a los usuarios, de igual forma también debía velar porque esa competitividad no fuera acumulativa para ciertos grupos de interés y con ello, llevar a cabo prácticas contrarias a satisfacer el interés público.

El papel regulatorio es un punto controversial en donde el grupo de personas que lo justifica, establece que se requiere de mecanismos que mejoren los medios de coordinación económica con la sociedad para que obtengan los beneficios atribuibles a la competencia económica a partir de los siguientes elementos:

- Combate de los monopolios para evitar que las empresas controlen los precios que genere la pérdida de bienestar entre los consumidores.
- Presión por parte del gobierno hacia las empresas para que éstas asuman los costos sociales o externalidades para que posteriormente, se repongan las pérdidas de bienestar.
- El mercado no genera información adecuada que algunas empresas distorsionan para obtener mayores ganancias, por ello el Estado debe compensar esa carencia o insuficiencia de información que es decisiva en ciertos mercados (Ayala, 2001: 638-639).

La regulación en este caso se planteó como una garantía para que los grupos de consumidores, obtuvieran una garantía por parte del Estado en cuanto a ser partícipes de los beneficios que generaba la producción generada dentro del mercado y con ello, se reflejaba que con el proceso de desincorporación y privatización de las empresas paraestatales, las empresas no tendrían prácticas arbitrarias debido a que tendrían un constante control por parte de agentes gubernamentales.

Aunado al cambio generado con los efectos del neoliberalismo, se puede observar que durante la administración de Carlos Salinas (1988-1994), se establecieron como políticas generales la de Modernización y Reforma del Estado para dar continuidad a los cambios iniciados en la administración anterior, por lo cual uno de los acuerdos contraídos para lograrlo fue el reordenamiento financiero y el crecimiento económico, donde uno de los puntos consistió en reducir los subsidios y servicios gratuitos y se optó por intervenir, regular y disminuir las desigualdades por medio del gasto social sin que ello descuidara la rentabilidad económica (Rives, 2009: 362 y 370).

II.3.4. El proceso de desregulación y privatización del transporte de pasajeros a partir de 1988.

Ante el crecimiento desmedido de las corporaciones públicas en la década anterior, a partir de 1982 ocurrió una desincorporación y privatización gradual de éstas pero también se cambiaba la visión en donde se favorecía el fortalecimiento de los capitales privados para intervenir en la economía y por ende, redujeron la participación estatal en este sector por lo tanto, a partir de esta etapa en México inicia por adoptarse el modelo neoliberal en donde el mercado sería la variable central promotora del desarrollo interno.

Dentro de los cambios que propicia la aplicación del modelo neoliberal, implica que el sector público tenga una reducción en el número de agencias que tiene bajo su

responsabilidad. El caso de México dicho proceso se dio de manera gradual los cuales se identifican en los siguientes periodos: el primero con Miguel de la Madrid en 1982 a 1988 donde se venden a la iniciativa privada un número considerable de empresas de diversa índole; la segunda etapa ocurre con Carlos Salinas de Gortari entre 1988 y 1994, que implicó la privatización a profundidad de diversos sectores; finalmente la última etapa de interés, ocurre en la gestión de Ernesto Zedillo donde se dan los cambios constitucionales que propiciaron la privatización ferroviaria y aeroportuaria (Sánchez, 2010: 175).

Los primeros cambios que se dieron en torno al transporte se puede mencionar su desregulación el cual, tuvo durante varias décadas una reglamentación por medio de un sistema discrecional de concesiones, lo que permitió y facilitó la formación de diversos grupos monopólicos, e incluso grupos de presión política los cuales impidieron la constitución de un sistema moderno, eficiente y competitivo (Ayala, 2001: 702 y 703).

En el periodo de Carlos Salinas los cambios que se dieron en el transporte de pasajeros se dieron tanto en el carretero como el aéreo. En el caso del primero se dio mayor apertura para el otorgamiento de permisos de tiempo indefinido, desaparición de circuitos turísticos, y la comercialización de los servicios turísticos y de lujo. Con los servicios aéreos el proceso que se dio consistió en la liberación de las tarifas y rutas para garantizar una mayor cobertura aunque bajo ciertas restricciones a las líneas regionales (Ayala, 2001: 675).

Con el notable desmantelamiento estatal que comenzó a partir de 1982 con la privatización de algunas empresas públicas, la razón que impulsaba el seguir la lógica neoliberal se centró en el mejoramiento de servicios para hacerlos competitivos en un mercado que exigía desde la perspectiva neoliberal, la diversificación de alternativas.

Se puede observar que en la semblanza histórica del transporte en México previa a 1988, las modalidades aeronáutica y ferroviaria tuvieron un comportamiento de operación variables en el sentido que estuvieron administradas tanto por agentes públicos como privados y cuya transición de un sector a otro se hacía como resultado de problemas financieros así como de resultados.

El transporte de pasajeros en México durante el periodo del proteccionismo si bien mostró un notable incremento en su cobertura, implicó que más allá de ser prestadores de servicio, con el tiempo se convirtieron en actores de presión dentro del sector de los transportes, los cuales lejos de promover esquemas competitivos y complementarios, generaban prácticas de apoderamiento de rutas y prácticas desleales entre otros competidores, por ello servicios como el ferroviario no lograron una modernización efectiva por la presión de otros intereses.

A partir de este proceso de privatización que modificó el modo de organización de las modalidades de transporte, conviene referir que los cambios no fueron de manera unánime como se menciona a continuación:

a) Transporte aéreo

Los servicios aeronáuticos han reflejado una gran volubilidad en cuanto a su administración, debido a que las dimensiones que implica invertir en su modernización, ha generado que tanto el sector privado como el público asuman constantemente sus costos financieros, sin que ello permita una adecuada diversificación.

El periodo donde se registró una mayor dinámica en la reorganización de los servicios aeronáuticos a partir de 1990 con la privatización de las dos principales compañías (Mexicana y Aeroméxico) y con la entrada al mercado de tres nuevos competidores que eran: Saro, Transportes Aéreos Ejecutivos (TAESA) y Aviacsa, los cuales salieron paulatinamente del mercado.

En cuanto a su regulación en el año de 1995 se expidió la Ley de Aviación Civil, con la cual se definieron las condiciones para ser prestador de servicios nacionales y las condiciones bajo las cuales se podrían otorgar las concesiones para ser operador aeronáutico.

La segunda etapa que fue importante en estos servicios, fue a partir de 2005 con la reprivatización de las dos grandes empresas aeronáuticas y también, con la aparición de los servicios de bajo costo, no obstante en esta última etapa el número de competidores se redujo nuevamente, aunque su operación sigue bajo responsabilidad de agentes privados los cuales deben contar con una concesión expedida por la SCT.

b) Transporte ferroviario

La consolidación como tal de este servicio en una empresa pública, implicó varias décadas de adquirir las diversas rutas que operaban en el país con participación privada, y es hasta el año 1985 que se concreta como tal, la creación de Ferrocarriles Nacionales de México (FERRONALES).

No obstante a la concentración, control e intervención directa que el Estado tuvo en este medio de transporte, éste tuvo un importante declive debido a la desatención en el mantenimiento y modernización que se generó desde la década de 1950 por lo cual, ni la privatización ni su rescate lograron mejorarlo y que durante la década de 1980, registraron una disminución en su volumen de transportación en 25.0%; como consecuencia, en el año de 1995 se aprobara una nueva ley que dividía las rutas ferroviarias en cuatro regiones; permitía la intervención de privados para la construcción de nuevas vías así como la prestación de servicios auxiliares (Ayala, 2001: 445-446).

Con su privatización los servicios ferroviarios de pasajeros no han tenido un auge a partir de 1995 que se modificó el artículo 28 constitucional, el cual dejaba de considerar a los

ferrocarriles como un área reservada de forma exclusiva al Estado, y ello permitía la entrada de capital privado para su modernización.

La Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario expedida en ese mismo año estableció que las vías férreas son una vía general de comunicación cuando comuniquen a más de dos entidades del país, sin embargo se puede otorgar una concesión para su construcción, así como para la prestación de servicios públicos.

Bajo la expedición de esta nueva normativa, en el año de 1998 se declara extinta la empresa paraestatal FERRONALES con lo cual, se termina la prestación del servicio ferroviario de pasajeros en México. No obstante a la desaparición de este servicio de enfoque social (debido a que las tarifas contaban con un subsidio gubernamental), la empresa concesionada Ferrocarril Mexicano (FERROMEX) brindó servicios de carácter turístico en las rutas Guadalajara – Tepatitlán (conocido coloquialmente como El Tequila Express) y Chihuahua – Los Mochis – Topolobampo (El Chepe).

El intento que se realizó para revitalizar nuevamente este servicio, tuvo dos importantes proyectos: el primero presentado en 2006, consistió en que la SCT publicó una licitación para desarrollar un estudio y posteriormente la construcción, de la primera línea de alta velocidad entre las ciudades de México y Guadalajara, sin embargo esa dependencia canceló el proyecto bajo el argumento de que los costos de inversión eran elevados.

El segundo proyecto fue el diseño de los sistemas de ferrocarril suburbano en las zonas conurbadas del país que contaran con la infraestructura mínima necesaria (vías férreas en desuso). Para este proyecto se diseñó un Plan Maestro para la Zona Metropolitana del Valle de México que comprendía 3 rutas de las cuáles, sólo se logró concretar el Sistema 1 inaugurado en 2008 el cual circula entre la antigua Estación de Buenavista en la Ciudad de México, hacia el municipio de Cuautitlán Izcalli en el Estado de México, concesionada al consorcio español Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles (CAF), el cual reutilizó parte de la antigua ruta electrificada México – Querétaro.

c) Autotransporte carretero

Esta modalidad de transporte a diferencia de las otras dos ha operado bajo el control de empresas privadas, desde la aparición de los primeros permisionarios a finales de la década de 1920.

Sin embargo es de considerar que con el cambio generado con la implantación del modelo neoliberal y la forma de control regulatoria, éstos servicios tuvieron su reorganización a partir de la década de 1990 con la creación de nuevos conceptos de servicio, así como su reorganización en grupos de empresas con lo que se buscó afrontar los impactos generados por los costos en el incremento de combustibles, la volatilidad económica y la presión que ejerció la desregulación tarifaria.

La creación de esos grupos de autotransporte si bien, consistió en la unión de múltiples líneas camioneras bajo una sola administración central, actualmente es el esquema bajo el cual se han desarrollado ya que en los últimos 20 años, esos grupos se han mantenido en una constante permanencia dentro del mercado, debido a que su demanda ha sido ascendente por lo que se convirtió así, en el medio de transporte de mayor accesibilidad para las personas en términos de cobertura y tarifas, pero también porque los permisos otorgados a estos operadores, tienen duración indefinida.

Reflexión capitular

Los transportes como se ha reiterado son el elemento que fomenta el desarrollo de una región y en el caso de México, históricamente han presentado retos debido a múltiples factores como el geográfico, en donde la construcción de las vías de comunicación se limita a la voluntad política y los costos financieros para su desarrollo; ello también refleja que el país ha incorporado de forma tardía nuevas tecnologías que le permitan tener sistemas de transportes modernos capaces de interconectar poblaciones y regiones remotas.

Las modalidades del transporte de pasajero vigentes en México, se observa que dos de ellas tienen sus orígenes en la etapa post revolucionaria a finales de la década de 1920, y el caso ferroviario, data del último cuarto del siglo XIX en donde el gobierno llevó a cabo la modernización e industrialización del país, pero para ello debía mejorar las condiciones de movilidad de las personas para trasladarlas a distintas regiones del territorio, y con ello fomentar el desarrollo de diversas actividades económicas.

Como se pudo constatar el cambio de régimen que tuvo México a partir de 1982, modificó los alcances de intervención gubernamental que en la década anterior, había alcanzado a múltiples sectores y actividades como respuesta a la ineficiencia de los particulares para proporcionar servicios eficientes y también, para recuperar la confianza con los ciudadanos.

No obstante ese intervencionismo llegó a presentar problemas en las finanzas públicas nacionales ante los elevados costos que implicaba tener un Estado interventor, y que contara con un gran número de empresas públicas para la prestación de servicios. Otra de las desventajas que se dio en esta etapa fueron las crisis económicas de 1976 y 1982 las cuales, generaron una desestabilización de la economía la cual afectó a los sectores sociales más vulnerables, por ello se buscó desarrollar una alternativa propuesta en Estados Unidos y Gran Bretaña de implementar el modelo neoliberal por medio del cual, se le diera libertad a la economía para regirse por sí sola y con ello, evitar efectos negativos que impidieran su desarrollo y por ende, el crecimiento nacional.

La visión que el neoliberalismo implementó desde sus orígenes a partir del liberalismo clásico, se centró en limitar las actividades gubernamentales en la economía y se consideró que esa capacidad de autorregulación de la economía sería más efectiva que bajo la responsabilidad del Estado.

Para lograr estos cambios se requiere por lo tanto que se establezcan las condiciones políticas y sociales apropiadas, en donde se reforma al sistema jurídico de forma sustancial que tuvo como origen, las modificaciones constitucionales que permitan derivar leyes que sean acordes a alcanzar los intereses que se buscan, en este caso el de favorecer a la economía como un eje de desarrollo con fines de beneficio social, así como de permitir la intervención de agentes privados para logra esas metas.

En este sentido las políticas públicas juegan también un papel importante ya que para lograr la implementación neoliberal, éstas en su carácter multifacético pueden establecer los controles en aquellos casos donde el Estado deja de tener una intervención directa por medio de esquemas regulatorios, donde se fijan las condiciones que limitan la conducta de los agentes privados.

De igual forma la privatización y concesión de servicios es un elemento derivado del neoliberalismo, en el cual los agentes privados obtienen los derechos contractuales por parte del Estado, para explotar un bien o brindar un servicio determinado, sujetándose a una serie de disposiciones y obligaciones.

Desde una perspectiva tanto intervencionista como reguladora, uno de los principios elementales que se busca es garantizar la soberanía respecto a impedir que intereses de tipo extranjero, afecten la competitividad nacional y para ello, en ambas situaciones se establecen una serie de limitantes con las que se regula la participación de capital internacional en la prestación de servicios y de forma particular, la de transportación.

La política regulatoria en el caso de México, se comenzó a consolidar a mediados de la década de 1990 con las reformas constitucionales a los artículos 25 y 28, donde el Estado se apoyaría con empresas se los sectores social y privado para conducir el desarrollo económico del país. A partir de ello se expidieron normativas como la Ley General de Aviación Civil, la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario y la Ley General de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, las cuales con sus respectivos reglamentos fijaron las pautas que habrían de seguir tanto los agentes gubernamentales como privados, para establecer las óptimas condiciones de los servicios de transporte.

El neoliberalismo por lo tanto fijó esa imagen ideal de mejora para que se superaran los problemas originados por la crisis económica de la década de los setenta, se revalorara la importancia de la economía y también, mejorara la percepción gubernamental respecto a su nueva forma de conducirse en beneficio del desarrollo nacional.

Sin embargo es de destacar que este modelo ideal si bien planteó una visión idónea para mejorar la calidad de vida, los resultados que ha ofrecido desde 1982 han sido severamente cuestionados debido a que entre otras cosas, la crisis económica es un efecto que sigue vigente aún en la transición de las administraciones, y donde la efectividad de respuesta del Estado regulador, ha quedado distante de obtener resultados favorables los cuales, se analizarán en el capítulo siguiente.

III. PLANTEAMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA DEL TRANSPORTE DE PASAJEROS EN MÉXICO

Como se pudo constatar en los capítulos previos, los transportes en México son servicios públicos que se encuentran sujetos a una jurisdicción debido a que en el caso de los servicios de pasajeros, los impactos que genera su actividad de interconexión en diversas partes del país, son de vital importancia para el desarrollo de diversas actividades.

Así pues se pudo observar primero la vinculación de este sector con la administración pública y del por qué se considera también un asunto público como parte de la autorización gubernamental hacia agentes externos especialmente de particulares, debido a que es un medio en el cual tendrá acceso cualquier persona que sin importar las causales, para llevar a cabo un desplazamiento con la contratación de este servicio.

De igual forma existe un marco jurídico el cual nos fija la forma de organización, su estructura operativa y las condiciones para explotar los servicios por parte de los agentes privados de forma segura y accesible a la población. En este sentido la política pública también obedece a los cambios que se dan en el entorno por ello, fue necesario analizar tanto el contexto económico internacional y nacional para conocer sus impactos en esta actividad; de igual forma la historia del transporte nos explica cómo ha sido su comportamiento en el país en especial durante el siglo XX que se da el auge en la aparición de diversas modalidades que permitieron acercar las diversas regiones del país.

Toda esta serie de cambios en el entorno político y económico, propiciaron que el marco normativo fuera modificado para que bajo los principios del neoliberalismo económico, como la reducción en la intervención estatal en algunos sectores como los transportes, se pudieran definir estrategias que mejoraran la competitividad en donde los beneficios fueran tanto para el usuario como para los prestadores de servicio.

Ante la construcción de este esquema ideal, es importante analizar cuál es la situación real que guarda los transportes en nuestro país, pues si bien existen autores que defienden las mejoras que se dio por la liberalización y desregulación de los servicios a finales de la década de 1980, también conviene señalar que han surgido una serie de cuestionamientos que lejos de alentar una mejora en aras de la competitividad, ha promovido una polarización en la que incluso se fomentan prácticas desleales de competitividad.

En el presente capítulo el análisis se lleva a cabo por cada modalidad de transporte debido a que no se puede hacer un análisis general debido a las particularidades que se dan en el autotransporte federal, los servicios aéreos y el transporte ferroviario las cuales, son las que permiten ver en qué grado las políticas tienen claramente establecido la problemática que buscan atender en beneficio sobre todo de las personas que utilizan los servicios de transporte en el país.

III.1. El diseño de la política pública del transporte en México

La administración del transporte como parte de un sector productivo del país, es un asunto que involucra tanto a la parte gubernamental como la autoridad responsable de conceder la explotación de estos servicios a particulares; así como de las compañías las cuales están sujetas a una serie de condiciones establecidas tanto en el marco regulatorio como en sus títulos de concesión o permisos, en los cuales, se debe garantizar las condiciones óptimas de seguridad, comodidad y accesibilidad para el traslado de personas.

En este sentido las políticas públicas en términos de atender las demandas de movilidad en el país, no observa líneas claras debido a que en cada modalidad de transportación, se fijan bajo una perspectiva gerencial orientada a mejorar la eficiencia, eficacia y economía donde las técnicas de la administración de negocios, se han adoptado para los asuntos del sector público (Parsons, 2007: 72).

Como se constató en el capítulo anterior, la desregulación del transporte por parte del gobierno si bien buscó reducir los trámites para permitir la entrada de nuevos operadores, las políticas han privilegiado un enfoque económico en donde el papel del Estado, pasó de ser el principal competidor con los servicios ferroviarios y aeronáuticos respecto a las empresas privadas de autotransporte carretero, a un agente que autoriza a los particulares para cubrir estos servicios y que deben de cubrir ciertas condiciones financieras y operativas para la transportación de personas.

El transporte de pasajeros por lo tanto, si bien tiene un impacto social que influye en las actividades de la población, su enfoque se orienta a las ganancias que genera la explotación de estos servicios las cuales, se obtienen a partir del cobro en los derechos hacia los operadores de estos servicios y en donde se ha pasado a otros términos, los impactos como el de tipo ambiental o el social.

En este sentido en el análisis de políticas se puede observar que en los diagnósticos que elaboran las entidades gubernamentales no han logrado definir una problemática específica con la cual, se atiende una necesidad de un sector de la población por lo que, de acuerdo con la propuesta de Bardach en el análisis de políticas (1998: 17-23), uno de los elementos que debe considerar en la delimitación de la problemática, es la posibilidad de que ésta sea evaluativa a partir de datos cuantitativos.

Si bien la problemática en este caso no se centra a la deficiencia o carencia explícita de un servicio público, se puede entender a partir de dos ángulos: el primero, se refiere a la necesidad de movilización de la población en general la cual es incremental y el segundo sobre la capacidad de los prestadores de servicio para atenderla.

En lo que refiere al primer punto del incremento gradual en la demanda de movilidad en el territorio nacional, es importante considerar que se requiere que en todo momento, los medios de transporte sean suficientes y accesibles para atenderla, ya que entre el año 2000

y 2011, se movilizaron en promedio a 2,467.4 millones de personas sin embargo en caso de no disponer de las opciones suficientes, esto tenderá a que los operadores no atiendan en tiempo y forma los traslados lo que a su vez, implica deficiencia en los servicios que incluso vulneren la seguridad de los pasajeros.

En este sentido el segundo ángulo que propiciaría una problemática es que la capacidad de los operadores, al no disponer de los vehículos necesarios para el traslado de personas, pueden generar una sobre demanda la cual no siempre podrá ser atendida por éstos lo que conlleva a que el usuario opte por otras alternativas que por la necesidad a su demanda de movilidad, utilice servicios que no le garanticen condiciones mínimas de seguridad.

El diseño de las políticas en este sentido, se ha enfocado también en buscar la suma de todos los beneficios bajo un criterio de utilidad sin que se considere a quien recibe los beneficios o los costos de su implementación (Aguilar, 1992: 242), esto refiere a que ante la disminución del papel interventor estatal en la operación del transporte, se enfatizó en disminuir los costos que implicaba tener bajo su control una flota aeronáutica y ferroviaria que además tendía a volverse obsoleta, por lo cual su concesión a empresas privadas no solo buscó alentar a los particulares para obtener ventajas de su explotación sino que también el usuario, se beneficiara con servicios de mejor calidad.

Sin embargo dentro de la problemática planteada los beneficios que deberían tener un enfoque redistributivo, sólo ha propiciado a que el transporte se vuelva concentrado primero hacia una determinada modalidad que en este caso son los servicios por carretera, y segundo a que sólo unas cuantas empresas predominen en el mercado y en cuanto al servicio aeronáutico, la intermitente permanencia de las compañías y sus costos de operación, no ha favorecido que los usuarios tengan mayor acceso a estos servicios además de que se refleja también una tendencia hacia la monopolización por parte de una sola compañía aérea.

En cuanto a la evaluación de la política pública, ésta se lleva a cabo por medio de la revisión en el cumplimiento de indicadores que en el caso del México, se emplea como parte del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) el cual implica una dinámica entre el proceso presupuestario con las actividades de planeación, así como con las de ejecución y evaluación de las políticas, programas e instituciones públicas (SHCP, 2009: 9).

De lo anterior se puede determinar que la forma de evaluar las políticas públicas en México, se encamina a revisar la forma en que se ejerce el presupuesto federal por parte de las dependencias públicas para el cumplimiento de metas que en el caso de la presente investigación, aplica únicamente a las acciones que la SCT en cuanto a inspecciones y verificaciones que se realizan a los operadores de servicio que sin embargo, no permite determinar los impactos o en su caso la información cuantificable, que permita determinar el reacondicionamiento de las estrategias de gobierno para mejorar estos servicios en el país.

Para resumir este preámbulo de la política pública, se observa que el carácter regulatorio en el caso de los servicios de transporte de pasajeros en México, si bien el contexto económico y político a finales de 1980, orientó a éstas para que el Estado desahogara la carga financiera que implicaba la administración directa en los ferrocarriles y el duopolio aéreo, se dejó de percibir con claridad dos aspectos importantes: en primer lugar la demanda de movilidad de las personas y la importancia de crear los medios de traslado eficaces para trasladar a las personas dentro del territorio nacional lo que redujera la polarización demográfica de algunas zonas; la eficiencia por lo tanto se ha orientado a que la política que mida en términos de competitividad que de beneficio social.

Los retos que por lo tanto se vislumbraron a partir de la década de 1990, es que ante los cambios estructurales de la economía nacional como internacional, la modernización en estos servicios resultaba crucial dado a que dentro de los principales retos que se debían afrontar más allá de la cuestión financiera, fueron los relacionados a crear nuevos polos de desarrollo que a partir de la privatización de algunos servicios, se esperaba alentar la desconcentración de ciertas zonas del país.

No obstante a este escenario alentador en el que se planteaba un mejor posicionamiento del país con la modernización, desregulación y privatización de los transportes, (Patiño, 1991: 53-62) las perspectivas que se han planteado desde entonces, han reflejado que no se prevén posibles factores que afecten a los competidores privados y que también afectarían al Estado para dar una respuesta reactiva para solucionar momentáneamente, alguna dificultad.

Como menciona Pedro Vázquez Colmenares (2010: 107) con la promulgación de la Ley de Planeación en 1983, se sentaron las bases jurídicas por lo que en ese año se publica el primer Plan Nacional de Desarrollo en el cual, se fijaban de forma sectorial y con una delimitación periódica de mediano, los principales objetivos para encaminar los programas gubernamentales.

A partir de este modelo denominado Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), se diseñaron también los Programas Sectoriales los cuales, atenderían de manera específica los diversos rubros alineados a las funciones de la administración pública centralizada, las cuales están representadas en las Secretarías de Estado y en donde también, se han definido en tiempos de mediano plazo, los objetivos y metas a alcanzar durante el periodo establecido.

La política pública en el caso de los transportes, no sólo ha tenido un complejo entendimiento por su diseño regulatorio con un Estado moderador más que participativo, sino que también al estar inmersa en el esquema del SNPD, se ha dificultado establecer programas que fijen soluciones en el mediano y largo plazo debido a que en cada administración se redefinen en el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes, diferentes líneas de acción para atender la demanda de movilidad en el territorio nacional.

En este aspecto se representa la problemática de la política pública a partir de las limitaciones planteadas por Pedro Vázquez Colmenares desde el enfoque de la planeación el cual, es un elemento crucial para el diseño de las políticas en el país y que en los diversos sectores tanto sociales como económicos y políticos, se puede aplicar con sus particularidades. El caso del tema de estudio que se ha tratado se puede observar a continuación:

Cuadro 3.1. LIMITACIONES EN LA PLANEACIÓN DE LA POLÍTICA DEL TRANSPORTE DE PASAJEROS EN MÉXICO

Problemática	Situación en el transporte								
Planeación sexenal	A partir del proceso de desincorporación de algunos sectores considerados como no estratégicos de la administración pública centralizada, se elaboraron programas tanto generales como específicos con los que se buscaría mejorar las condiciones competitivas en diversos sectores. En el caso de los transportes los principales programas han sido los siguientes:								
	<table border="1"> <tr> <td>Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994</td> <td> Programa Nacional de Modernización de la Infraestructura del Transporte 1989-1994 Programa Nacional de Modernización del Transporte 1989-1994 </td> </tr> <tr> <td>Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000</td> <td>Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes 1995-2000</td> </tr> <tr> <td>Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006</td> <td>Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006</td> </tr> <tr> <td>Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012</td> <td>Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2007-2012</td> </tr> </table>	Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994	Programa Nacional de Modernización de la Infraestructura del Transporte 1989-1994 Programa Nacional de Modernización del Transporte 1989-1994	Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000	Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes 1995-2000	Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006	Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006	Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2007-2012
	Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994	Programa Nacional de Modernización de la Infraestructura del Transporte 1989-1994 Programa Nacional de Modernización del Transporte 1989-1994							
	Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000	Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes 1995-2000							
	Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006	Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006							
Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2007-2012								
Desarticulación entre los órdenes de gobierno	En cada uno de los programas establecidos para diseñar las políticas de transporte, no se considera a los gobiernos locales (estatal y municipal) como partícipes que coadyuven en la prestación de estos servicios.								
Escasos mecanismos de participación social	No existen mecanismos y fuentes de información que permitan determinar, la percepción por parte de los usuarios y ello conlleve a redefinir, mejorar o replantear los objetivos de la política pública.								

Fuente: Elaboración a partir del artículo de Pedro Vázquez Colmenares y de los Planes y Programas Sectoriales mencionados.

Como se puede observar con este esquema de la problemática de la política pública, es evidente que no presenta articulación tanto en su diseño temporal, como vinculatoria con los usuarios de los servicios, debido a que más allá de promover un sistema articulado en todos los medios de transporte, se impulsa individualmente la competitividad de los servicios carreteros, aeronáuticos y ferroviarios como se desarrollará más adelante.

III.2. Problemática operativa

Como se ha planteado en el capítulo previo, las modalidades de transporte que operan en el país se son de tres tipos en donde dos de ellas -el autotransporte carretero y los servicios aeronáuticos- han realizado en los últimos diez años, la movilización de personas, mientras que el transporte ferroviario en su intento de modernización, tuvo una menor participación.

La importancia de llevar a cabo un ejercicio cualitativo se hace como sustento para determinar la importancia que tienen los servicios de transporte en el ámbito federal, para trasladar a las personas en todo el territorio nacional y por ello, es importante conocer las tendencias en el comportamiento de la demanda de los usuarios, así como de la flota vehicular con la que cuentan los operadores para proporcionar estos servicios que son de vital importancia en el desarrollo del país.

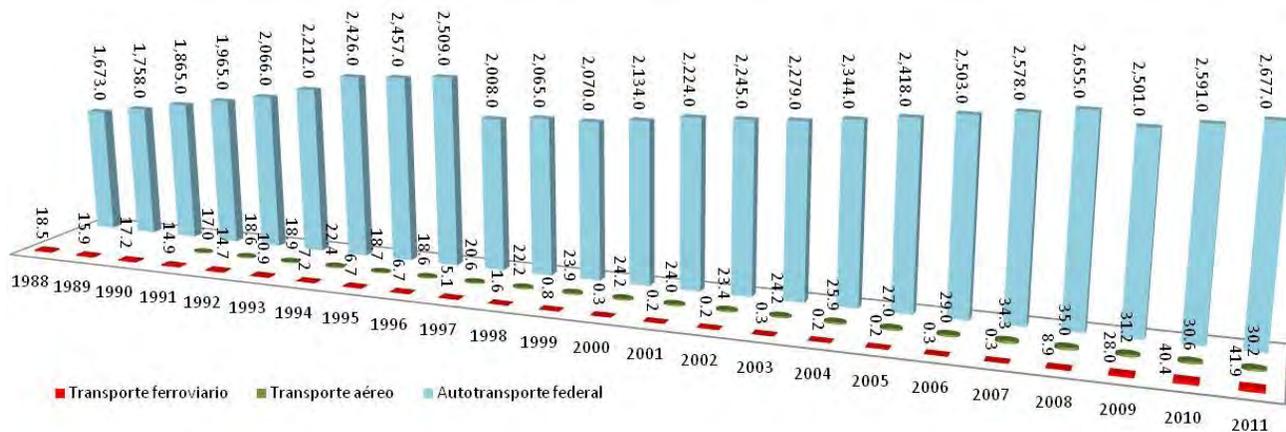
El periodo de análisis comprendido a partir del año 1988 es un punto clave dado a que el desarrollo de programas gubernamentales como el de Modernización del Transporte 1989-1994, se buscó que los medios de transporte existentes en el país fueran competitivos y de calidad en relación con otros países y para ello, se ejecutaron diversas acciones enfocadas a la liberalización del sector para permitir que el capital privado pudiera intervenir y con ello mejorar estos servicios.

La opción liberalizadora del transporte por lo tanto, consideró eliminar las barreras proteccionistas que limitaba la posibilidad de que nuevos competidores explotaran estos servicios por lo cual, dicha apertura se enfocó a que con la participación del capital privado en los servicios de transporte, se podría mejorar la competitividad para el traslado de personas tanto al interior del territorio nacional, como hacia otros países.

A partir de esta adecuación que se dio también en el marco regulatorio, se pretendió que las opciones de movilidad en el país fueran diversas, pero para constatar cómo se ha distribuido desde entonces la demanda de pasajeros movilizados en México es necesario acudir a los datos estadísticos.

De acuerdo con los datos reportados por la SCT, en el periodo 1988 a 2011, las personas movilizadas dentro del territorio nacional según el tipo de transporte, fueron las siguientes:

Gráfico 3.1. PERSONAS MOVILIZADAS EN EL TERRITORIO NACIONAL DE 1988 A 2011 POR MODALIDAD DE TRANSPORTE (millones de pasajeros)



Fuente: Elaboración a partir de los datos reportados en los Anuarios Estadísticos de la DGTFM, DGAC y DGAF de la SCT. México, 2013.

Como se puede observar aún con la privatización tanto del transporte ferroviario como el aeronáutico, la demanda de movilidad al interior del territorio nacional ha sido de manera predominante por el autotransporte carretero el cual si bien tuvo una baja en 1997 al transportar 500 millones de pasajeros menos en relación al año anterior, cifra que se ha superado hasta 2010.

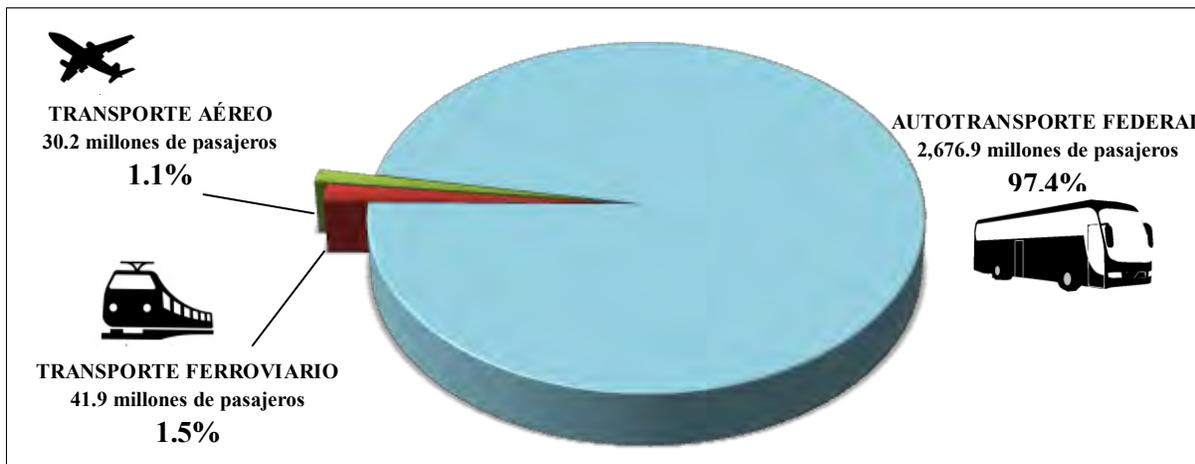
Por su parte el servicio aeronáutico ha mostrado una demanda paulatina especialmente en el periodo de 1994 a 1995 donde se registró una baja al pasar de 22.4 millones de pasajeros a 18.7 millones y de 2001 a 2002 al bajar de 24.0 millones de pasajeros a 23.4 millones ante la problemática generada por la crisis económica.

Si bien la recuperación en la demanda de pasajeros transportados por los servicios aéreos - en relación a la caída que se dio con el transporte carretero- ha sido rápida, durante el periodo comprendido de 1988 a 2011 el total de personas que utilizan una línea aérea aún es reducido.

En cuanto al transporte ferroviario aún cuando se habló de su privatización para su modernización el cual disponía de una amplia red de vías, registró notablemente un descenso en el volumen de personas por lo que en 1998 al extinguirse por decreto presidencial el servicio de pasajeros, la única ruta que siguió operativa con fines turísticos fue la de Chihuahua al puerto de Topolobampo; para 2008 con la puesta en operación del Sistema 1 del Tren Suburbano del Valle de México, comenzó nuevamente a ampliar su participación que a partir de 2010, superó a los pasajeros movilizadas por el servicio aéreo.

A partir de esta revisión histórica en que se puede determinar el comportamiento en la demanda de los servicios de pasaje en México a partir de 1988, la participación que tiene cada modalidad de transporte es la siguiente:

Gráfico 3.2. PARTICIPACIÓN DEL TRANSPORTE DE PASAJEROS EN MÉXICO POR MODALIDAD (2011)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos reportados en el Anuario Estadístico 2011 de la SCT. México, 2013.

Con base al último dato que se reportó por parte de la SCT en 2011, la movilidad terrestre por los servicios de autobús representa el 97.4% de la demanda dada la extensión y cobertura que estos tienen en el territorio. En otro rubro la revitalización de los sistemas ferroviarios si bien no ha logrado desarrollarse ampliamente, la operación del sistema 1 del Ferrocarril Suburbano del Valle de México ha tenido un impacto en la movilidad de personas aún cuando ésta solo es regional y atiende a una mínima parte de la demanda del país.

A partir de estas tasas de participación en la movilidad de personas en México, resulta conveniente conocer el caso de cada modalidad en cuanto a su cobertura, organización y problemática lo cual, implica que exista esta distribución polarizada.

El diseño de las políticas públicas en torno al transporte de pasajeros, ha reflejado una falta de control por parte del gobierno federal debido a que las estrategias lejos de crear esquemas competitivos y accesibles a la población, han generado que sólo el autotransporte federal lograra captar un mercado mayor de personas sin que ello signifique, que éste atienda satisfactoriamente la creciente demanda en una zona territorial amplia.

Ante este escenario es pertinente que se analice cada modalidad de transporte para considerar las condiciones en las que actualmente operan en el país, debido a que como servicio público, su operación es resultado de diversos programas que se han diseñado en torno a garantizar la movilidad en el territorio nacional.

III.3. El autotransporte federal.

Con el desarrollo carretero que ha tenido el país desde de la década de 1920, paralelamente las empresas de autotransporte carretero se han diversificado las cuales inicialmente fungieron como servicios complementarios al transporte ferroviario, y posteriormente se consolidaron como una alternativa de transportación terrestre que a partir de entonces dada su flexibilidad de acceder a diversas poblaciones, se convertiría en uno de los modos de transportes de mayor demanda en el país.

Si bien es de los medios más utilizados por la población en México se considera como uno de los medios con menores avances, debido a que existen conflictos tales como la escasez de un marco regulatorio en el cual, defina estrategias para la mejora en términos de infraestructura y la modernización de flotillas acordes a las necesidades de transportación, pero también que promueva una sana competencia y equidad las cuales promuevan a su vez, la calidad, seguridad y rapidez de los servicios (García, 2001: 100).

Ante este escenario la regulación de estos servicios ha sido uno de los principales retos gubernamentales, debido a que desde la aparición y rápida expansión de las primeras empresas camioneras en la década de 1920, se aplicaron medidas para la agrupación de los prestadores de servicios así como un límite en la expedición de permisos (SCT, 1982: 17) lo que a partir de entonces, dio pauta a la creación de múltiples compañías de autobuses de las cuales, algunas aún operan en la actualidad.

Si bien las empresas de autotransporte no tuvieron una intervención directa por parte del gobierno en cuanto a administración y operación, la regulación fue un factor de control que prevaleció especialmente en dos etapas importantes: la primera fue en 1947 que por decreto presidencial, la importación de vehículos automotores se sujetaba a un sistema de cuotas por lo cual, se debían incorporar autopartes nacionales y nuevamente en 1962, se estableció que al menos el 60% de los componentes de cada vehículo debían ser autopartes fabricadas en el país (SCT, 1982: 22-23).

Esta situación en la regulación para la producción de los insumos en el autotransporte, llevó a que diversas líneas de autobuses incorporaran en su flota vehicular unidades de procedencia nacional las cuales, eran suministradas por dos grandes empresas estatales: Diesel Nacional –DINA- fundada en 1952 y Mexicana de Autobuses S.A. –MASA- nacionalizada en 1972 perteneciente a la compañía estadounidense Sheppard Hermanos (Barona, 2006: 70-73).

Con el proceso de desincorporación de las empresas públicas, éstas fueron privatizadas en 1998 en el caso de MASA y DINA en el 2000, lo que dio paso a una diversificación en la producción de vehículos pesados para carga y pasaje por parte de empresas tanto nacionales como extranjeras. Lo anterior generó que las líneas de autobuses foráneos renovaran su parque vehicular con distintos proveedores y con ello, ofrecer una nueva gama de servicios que iban desde clase económica, hasta los denominados servicios de lujo y ejecutivo como

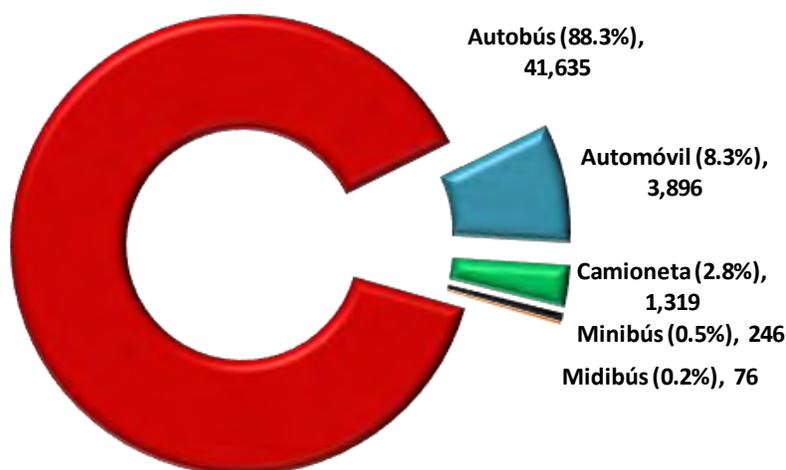
respuesta a la competencia que representaban las aerolíneas y con ello captar mayores usuarios (Barona, 2006: 27).

III.3.1. Parque vehicular.

Los vehículos en todas las modalidades de transporte, son el aspecto fundamental para garantizar la calidad de los servicios a los usuarios, debido a que deben contar con las condiciones adecuadas para que los pasajeros opten por la utilización de un determinado segmento de servicio.

De acuerdo a los datos estadísticos emitidos por la SCT, en el caso de México las empresas del autotransporte federal, tienen constituido el parque vehicular de la siguiente manera:

Gráfico 3.3. INTEGRACIÓN DE LA FLOTA VEHICULAR DEL TRANSPORTE CARRETERO EN 2011 (Porcentaje / Número de Vehículos)



Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en el documento Estadística Básica del Autotransporte Federal 2011, de la DGAF-SCT.

Como se puede observar el 88.3% del parque vehicular del autotransporte federal lo constituyen 41,635 autobuses los cuales se distribuyen en los servicios de primera clase, económicos, lujo y ejecutivo.

El segundo tipo de vehículos que integran el parque vehicular son los automóviles con el 8.3% los cuales, se utilizan principalmente en los servicios aeroportuarios; en cuanto a los modelos restantes, éstos se distribuyen entre los diversos servicios de pasaje carretero.

III.3.2. Clasificación de los servicios.

Ante este panorama de modernización del transporte, en 1994 entró en vigor del Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares, en donde se tipifican conforme los tipos de servicios de pasajeros los cuales se presentan a continuación:

Cuadro 3.2. CLASIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS DEL AUTOTRANSPORTE FEDERAL EN MÉXICO

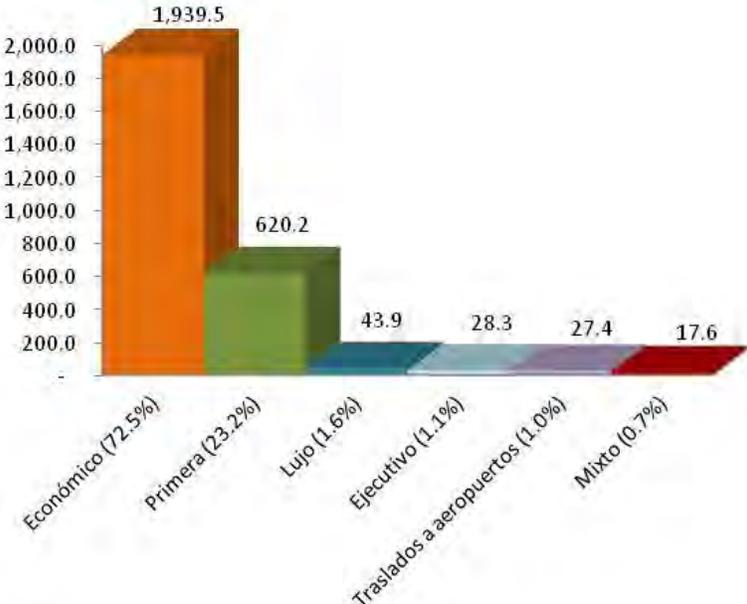
Tipo de servicio	Características	Tipo de unidad vehicular
Lujo y Ejecutivo	<p>Trayectos: Viajes directos de origen a destino.</p> <p>Servicios a bordo: Asientos reclinables, sanitario, aire acondicionado, sonido ambiental, cortinas, televisión, videocasetera y servicio de cafetería.</p>	<p>Autobús integral de último modelo a la fecha de que ingrese al servicio.</p> <p>El tiempo máximo de funcionamiento de la unidad, será de diez años a partir de la fecha de otorgamiento del permiso.</p>
Primera	<p>Trayectos: Viajes directos de origen a destino.</p> <p>Servicios a bordo: Asientos reclinables, sanitario y aire acondicionado.</p>	<p>Autobús integral de hasta diez años de antigüedad al ingresar a servicio.</p> <p>El tiempo máximo de funcionamiento de la unidad, será de quince años a partir de su fecha de fabricación.</p>
Económico	<p>Trayectos: Viajes con paradas intermedias entre origen y destino.</p> <p>Servicios a bordo: No definidos.</p>	<p>Autobús integral o convencional de hasta doce años de antigüedad al ingresar a servicio.</p> <p>El tiempo máximo de funcionamiento de la unidad, será de quince años a partir de su fecha de fabricación.</p>
Mixto	<p>Trayectos: Viajes compartidos entre personas y carga, con paradas intermedias entre origen y destino.</p> <p>Servicios a bordo: Los vehículos deberán dividirse en su interior en dos partes: una destinada a personas y su equipaje; y otra para traslado de mercancías.</p>	<p>Autobús integral o convencional de hasta doce años de antigüedad al ingresar a servicio.</p> <p>El tiempo máximo de funcionamiento de la unidad, será de quince años a partir de su fecha de fabricación.</p>
Transportación Terrestre hacia Puertos Marítimos y Aeropuertos (TPPA)	<p>Trayectos: Libre circulación en todos los caminos de jurisdicción federal, siempre que se tenga como punto de origen o destino un puerto marítimo o aeropuerto.</p> <p>Servicios a bordo: Aire acondicionado y sonido ambiental. Adicionalmente, en caso de emplear un autobús, éste deberá contar con sanitario.</p>	<p>Autobús integral, vagoneta o automóvil sedán, último modelo fabricado en el año en que ingrese a la operación del servicio.</p> <p>El tiempo límite de operación será de cinco años.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de lo establecido en el Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares. México 2013.

Con esta clasificación de los servicios de autotransporte, se buscó reglamentar dos importantes aspectos: uno consistió en que las empresas que se dedicaran al transporte de personas, lo hicieran bajo condiciones mínimas de seguridad y comodidad; el segundo consistió en que los prestadores de servicio lo hicieran con un equipo vehicular moderno el cual, contara con óptimas condiciones mecánicas y físicas para satisfacer las necesidades del pasajero.

Derivado de lo anterior, líneas de autobuses se diversificaron en múltiples marcas que acorde a las necesidades personales de los usuarios así como de la viabilidad de las rutas, se incorporaron elementos de entretenimiento, seguridad y comodidad para hacer que el transporte carretero, fuera atractivo y accesible para los usuarios, en este sentido, la demanda de los servicios del autotransporte federal por tipo de servicio en el país, es la siguiente:

Gráfico 3.4. PERSONAS MOVILIZADAS POR TIPO DE SERVICIO EN EL AUTOTRANSPORTE FEDERAL DURANTE 2011 (Millones de pasajeros)



Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en el documento Estadística Básica del Autotransporte Federal 2011, de la DGAF-SCT. México 2013.

Como se puede constatar los servicios económicos son de los más utilizados por los usuarios de las compañías de autotransporte con una demanda del 72.5%, esto debido a la accesibilidad de las tarifas y la cobertura hacia diversos destinos; en lo que respecta a los servicios de primera clase los cuales de acuerdo a la normatividad, se ofrecen bajo ciertos criterios de comodidad para realizar viajes directos o semi directos, fueron utilizados por el 23.2% de los usuarios equivalente a 620.0 millones de pasajeros.

Los servicios de lujo y ejecutivo por su parte, registran un menor índice de demanda en cuanto a servicios foráneos en el país debido a los costos tarifarios y por una cobertura

inferior a los dos servicios anteriores; como se mencionaba, en la década de 1990 estos servicios surgen como una alternativa para competir con las líneas aéreas y en la actualidad, se puede comparar con el Gráfico 1, en 2011 se movilizaron 30.2 millones de pasajeros por avión y en una comparativa con el transporte carretero, se observa que los servicios de lujo transportaron 43.9 millones de personas que representó un índice superior en 17.7 millones de pasajeros, no obstante en los servicios ejecutivos, la movilidad fue inferior en 1.9 millones de personas al tener una demanda de 28.3 millones de pasajeros.

Otra de las categorías que la SCT considera en la movilización de pasajeros, son los servicios aeroportuarios los cuales, se realizan por medio de taxis autorizados con matrícula expedida por esa instancia, para circular libremente entre las entidades federativas los cuales tienen como centros de operación, la red de aeropuertos federales. Para efectos de este estudio no se considera un análisis detallado de esta categoría debido a que si bien son servicios públicos permisionados, los cuales tienen a una tarifa establecida de acuerdo a la distancia recorrida, no se encuentran sujetos a un itinerario fijo por lo cual, su demanda se asocia directamente a la contratación del usuario que lo requiere.

En lo que respecta al servicio mixto de transporte de pasaje y carga, la SCT reportó que en 2011 se movilizaron a 17.6 millones de pasajeros, sin embargo esta categoría de igual forma, no es posible llevar a cabo un análisis considerable debido a la poca disponibilidad de información con la cual, se puedan identificar tanto las regiones como las compañías que operan con estas características.

Ante el panorama que se expone en este gráfico, se considera que son dos aspectos fundamentales los que determinan la demanda considerable en los servicios de transporte carretero; el primero se refiere al costo en las tarifas debido a que entre menores sean éstas, su accesibilidad a varios segmentos de la población se incrementa, el segundo aspecto es la cobertura en la cual, entre mayor sea el número de poblaciones a las que se acceda, se incrementa su demanda.

Debido la importancia que representa el autotransporte federal como la principal alternativa de movilidad en el país, es importante analizar también un aspecto fundamental relacionado a la flota vehicular tal y como lo señala el Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares en donde se podrá conocer el tipo de vehículo automotor utilizado, así como de la antigüedad lo cual es un factor fundamental en términos de seguridad para los pasajeros.

Uno de los retos que es una constante en cuanto a la modernización al transporte, es el de reducir la obsolescencia del parque vehicular ya que en 2001, se determinó que la edad promedio era de 9 de antigüedad para los servicios de pasaje lo cual, es un factor estrechamente vinculado a la ocurrencia de accidentes debido a que se conjuntan las condiciones físico-mecánicas de los vehículos, la situación psicofísica de los conductores y las deficiencias de la infraestructura carretera (SCT, 2006: 151).

Si bien estos factores de riesgo en el transporte carretero, han sido objeto de diversos programas por parte de las instancias gubernamentales en apoyo con instituciones bancarias, para otorgar financiamientos que favorezcan la renovación de la flota vehicular del transporte y con ello, reducir también el índice de siniestros, la situación en la que se encuentran las unidades motrices a partir de los datos reportados por la SCT, es la siguiente:

Cuadro 3.3. ANTIGÜEDAD DEL PARQUE VEHICULAR DEL AUTOTRANSPORTE FEDERAL DE PASAJEROS, 2012 (vehículos)

	Ejecutivo	De Lujo	Primera	Económico	TPPA	Mixto	Total
Más de 15 años	-	-	1,974	9,625	-	106	11,705
De 11 a 15 años	-	-	1,866	7,802	-	18	9,686
Hasta 10 años	432	1,006	7,144	12,132	5,067	-	25,781
						Total	47,172

Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en el documento Estadística Básica del Autotransporte Federal 2011, de la DGAF-SCT. México 2013.

Como se puede observar el 55% de la flota vehicular que corresponden a 24,781 unidades de transporte, son de modelo reciente con antigüedad no mayor a 10 años en donde los servicios Económicos (12,132 unidades), de Primera (7,144 vehículos) y de Transportación a Puerto y Aeropuertos (5,067 unidades) son los que representan la mayor parte de la flota. En cuanto a los servicios Ejecutivos y de Lujo si bien tienen un menor número de flota, se puede observar que ésta se compone con vehículos de reciente modelo y con una antigüedad no mayor de 10 años; finalmente lo que compete a servicios mixtos, no se tienen registradas de modelos recientes.

Del parque vehicular que se encuentra en una etapa final de vida su útil entre los 11 y 15 años, son 9,686 unidades que representan el 21% en donde los servicios económicos son los que disponen de un mayor número de unidades con 7,80, de igual forma se observa que los servicios mixtos hasta este rango tienen un registro vehicular, mientras que los servicios de Ejecutivo, de Lujo y aeroportuarios no cuentan con unidades de mayor antigüedad.

Finalmente el 25% restante de los vehículos de transporte, son unidades que sobrepasan los 15 años de servicio permitidas por el reglamento que equivalen a 11,705 unidades y las cuales, superan al número de vehículos que se encuentran en el rango anterior de 11 a 15 años. De igual forma el servicio Económico predomina con 9,625 vehículos y la Primera clase también aún se tiene registro de 1,974 unidades; respecto a los servicios mixtos tienen 106 unidades que constituye la mayoría del parque vehicular en este segmento; en los tres casos dentro de este rango, se supera el tiempo máximo de vida útil autorizado.

Con el total de vehículos separados en segmentos, se determinó que todo el parque vehicular del servicio de pasajeros en México es de 11 años, por lo cual ha incrementado en dos años su antigüedad en relación a los 9 años reportados en 2001. Por cada uno de los segmentos se constató que el servicio Ejecutivo tiene una flotilla de 3 años de antigüedad en promedio; a continuación le siguen los servicios de Lujo y aeroportuarios con 4 años, los servicios de Primera clase con 9 años, el Económico con 13 años y el que reporta una mayor obsolescencia es el Mixto con 23 años de antigüedad.

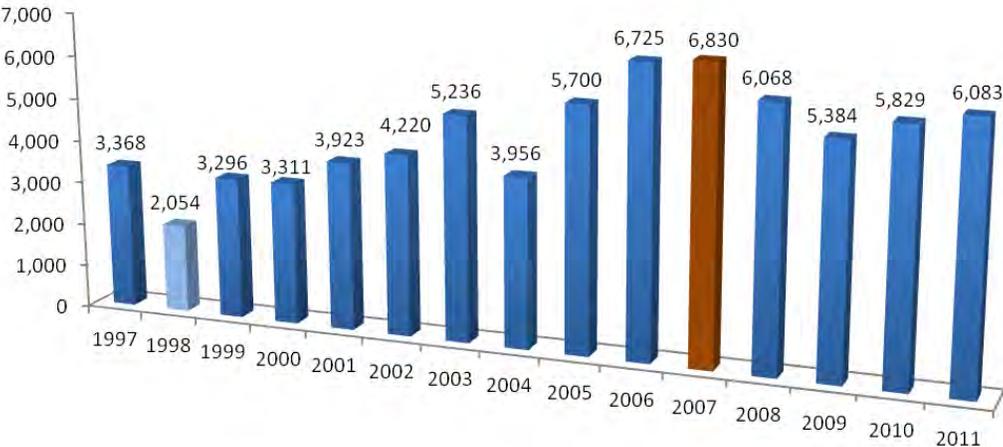
De lo anterior se puede ver que los servicios con mayor demanda entre la población que son el segmento Económico y el de Primera, son los que de igual forma tienen un número considerable de unidades que superan el tiempo estipulado de funcionamiento por lo cual, son un factor de riesgo a la seguridad de los usuarios.

III.3.3. Índice de accidentes.

Los accidentes carreteros como se mencionaba, son resultado de diversas deficiencias en factores mecánicos, humanos y de la infraestructura misma por lo que si no se cumple con las medidas preventivas adecuadas por parte de los operadores de servicios, así como de la supervisión por parte del gobierno, los accidentes proliferan.

El caso del transporte carretero al ser el medio de mayor acceso a los usuarios, ha generado que su creciente demanda lo vuelva en un medio vulnerable a siniestros en comparación de las otras modalidades que operan en el país y de acuerdo a datos reportados por el INEGI, los accidentes en el transporte de pasajeros es el siguiente:

Gráfico 3.5. ACCIDENTES EN EL AUTOTRANSPORTE FEDERAL 1997-2011



Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en las Estadísticas de accidentes de tránsito terrestre en zonas urbanas y suburbanas, INEGI, México 2013.

Nota: Se consideran únicamente los accidentes ocurridos en autobuses foráneos.

Si bien del total de los accidentes ocurridos en las zonas urbanas y suburbanas del país, se consideran diversos tipos de vehículos involucrados, de acuerdo con los datos de INEGI los vehículos particulares representan el 64% del total de accidentes; en cuanto al transporte de

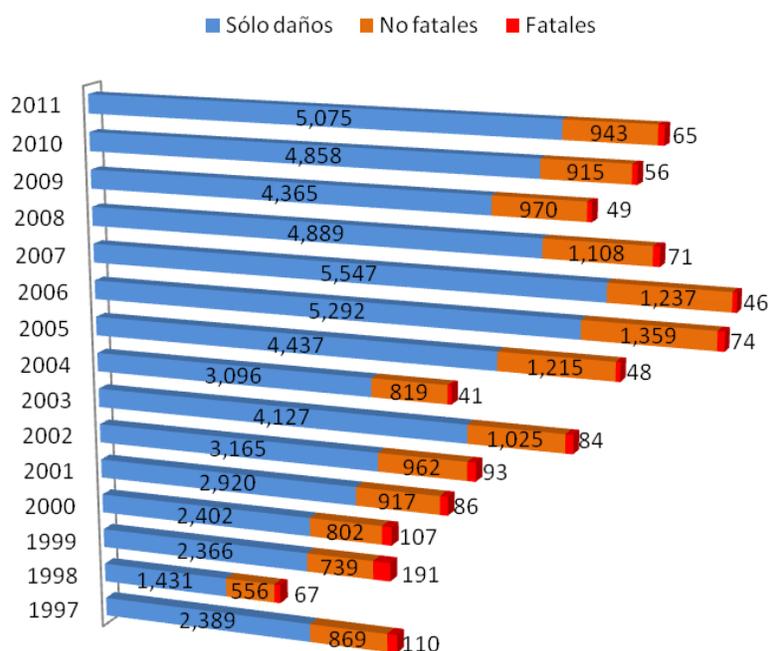
pasajeros, los servicios urbanos generan el 4% y los servicios de transporte federal de pasaje, registran un índice de accidentes del 1%.

No obstante a ese índice relativamente menor de los accidentes carreteros, se puede observar que los ocurridos en los autobuses foráneos anualmente son considerables principalmente en relación a los servicios aeronáuticos y ferroviarios aún cuando tienen una participación menor en el traslado de personas.

El comportamiento de los datos disponibles de los accidentes ocurridos desde 1997, se observa que es de tendencia variable debido a que en 1998 se reportó el menor índice de percances con 2,054 mientras que en 2007, se observa que ocurrieron el mayor número de accidentes al tener reportados; no obstante se puede determinar que después de 2004 los índices de percances por autobús foráneo superan los cinco mil accidentes anuales que desde 2009 muestran un incremento gradual.

De los resultados anteriores conviene determinar el tipo de accidente en los que se involucraron los autobuses foráneos, los cuales se presentan a continuación:

Gráfico 3.6. TIPO DE ACCIDENTES EN EL AUTOTRANSPORTE FEDERAL 1997-2011



Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en las Estadísticas de accidentes de tránsito terrestre en zonas urbanas y suburbanas, INEGI, México 2013.

Nota: Se consideran únicamente los accidentes ocurridos en autobuses foráneos.

De acuerdo a los datos de INEGI, se observa que en la mayoría de los percances, los daños fueron de tipo material sin que hubieran lesionados de gravedad; el segundo tipo de accidentes que se registra son los de tipo No Fatales en los cuales suelen haber lesionados además de daños materiales y finalmente, los accidentes Fatales que si bien representan un menor índice, son los que tienen consecuencias trágicas al registrarse pérdidas humanas; en

esta última categoría se puede observar que en 1999 registró el mayor número de accidentes de este tipo con 191 casos, mientras que en 2004 el índice se redujo a 41.

Uno de los aspectos que no fue posible determinar, es en el caso de lesionados y víctimas resultantes en estos accidentes en el transporte federal, sin embargo es importante no minimizar los riesgos que implica en este caso, que la flota vehicular y el personal responsable de su conducción y mantenimiento, no se encuentren en las condiciones óptimas debido a que la posibilidad de sufrir un percance se incrementa.

III.3.4. Organización de las empresas de autotransporte.

En el aspecto operativo, el autotransporte carretero ha funcionado por décadas bajo la autorización por parte de las entidades gubernamentales a particulares que actualmente es por medio de permisos de temporalidad indefinida, para brindar los servicios de traslado de personas.

En este sentido las empresas de autotransporte de pasajeros deben sujetarse a ciertas condiciones establecidas en el artículo 7 del Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares entre las que se establecen:

- Acreditar la propiedad o legal posesión del vehículo con factura, carta factura, contrato de arrendamiento o documento del Registro Nacional de Vehículos.
- Presentar póliza de seguro de responsabilidad civil por daños a terceros o fondo de garantía vigente.
- Póliza de seguro del viajero o en su caso y la constancia del fondo de garantía.
- Declaración de características del vehículo.
- Horarios mínimos.
- Acreditar que dispone de terminales en los puntos de origen y destino de la ruta solicitada o bien contar con permiso para operar terminales, en que se señale los datos de identificación del mismo.
- Descripción de la ruta solicitada en cuya conformación deberán considerarse los tramos o ramales que se conecten o formen parte de la misma.
- Presentar el certificado de baja emisión de contaminantes.

En este aspecto se observa que el mismo marco jurídico establece las condiciones mínimas en las que un prestador de servicio ya sea individual o corporativo, debe disponer para que su servicio de transportación de personas se lleve a cabo en forma regular de acuerdo a un itinerario fijado y accesible a los usuarios. También es importante precisar que la SCT clasifica el tamaño de empresa a partir del número de vehículos autorizados para la transportación de personas la cual es la siguiente:

- Hombre-camión. Son los permisionarios propietarios de 1 hasta 5 unidades.
- Empresa Pequeña: Aquéllas con un parque vehicular entre 6 y 30 vehículos.
- Empresa Medina: Cuentan con una flota entre 31 y 100 unidades.

- Empresa Grande: Flota superior a los 100 vehículos.

Con esta clasificación la SCT reportó que en 2011 existían 2,657 empresas de las cuales el 73% eran Hombres-Camión mientras que solamente existían 103 grandes empresas que representaban el 4% del padrón de permisionarios. No obstante ante este aparente auge de pequeños prestadores de servicios, el artículo 27 del reglamento citado, establece que “*los autotransportistas podrán celebrar convenios entre sí para la prestación de servicios de una misma clase y enrolar sus vehículos en la ruta que tengan autorizada. Los convenios y enrolamientos deberán hacerse del conocimiento de la Secretaría*”.

Esta posibilidad de organización otorgada en el marco regulatorio, ha generado que la organización del transporte se haga de dos formas: por medio de la conformación de grupos (asociación de empresas), o la operación individual de rutas. Para observar este caso, las empresas que operan en México acorde a su tamaño y tipo de organización, es la siguiente:

Cuadro 3.4. INTEGRACIÓN DE LA FLOTA VEHICULAR POR EMPRESA (2011)

TAMAÑO DE EMPRESA (flota vehicular)	UNIDADES EN SERVICIO ^{1/}	%
Grupos Grandes (+500)		
Inversionistas del Autotransporte Mexicano (IAMSA)	9,000	19.1%
ADO	5,000	10.6%
Estrella Blanca	3,500	7.4%
Senda	2,461	5.2%
Herradura-Occidente	780	1.7%
Subtotal	20,741 ^{2/}	44.0%
Empresas regionales (100-500)	6,818 ^{3/}	14.5%
Empresas medianas (31-100)	10,682 ^{4/}	22.6%
Empresas pequeñas (6-30)	5,973 ^{4/}	12.7%
Hombre-camión (1-5)	2,958 ^{4/}	6.3%
Total nacional de unidades	47,172 ^{4/}	100.0%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos reportados por la SCT, así como referencias hemerográficas y datos proporcionados por las empresas.

Notas: ^{1/} Se consideran únicamente los servicios de ruta e itinerario fijos; no se incluyen las empresas de servicios turísticos.

^{2/} Cifras estimadas a partir de la información disponible tanto en fuentes hemerográficas, como de datos publicados por las propias empresas.

^{3/} Cifra determinada por el autor a partir del dato reportado en la SCT (empresas con más de 100 unidades en su flota) equivalente a 27,559 unidades, menos el total estimado de vehículos de los Grupos Grandes, con una flotilla superior a 500 unidades. No se clasifica por nombre de grupo o empresa debido a que no se disponen de datos específicos.

^{4/} Datos emitidos por la SCT.

Como se puede observar el servicio de autotransporte carretero que es la principal fuente de movilidad en el territorio nacional, el 58.4% de la flota vehicular es operada por empresas de gran tamaño las cuales se subdividen en grupos regionales con el 14.5% y los grupos grandes o corporativos con el 44.0%, en donde éstos últimos los que dominan en el servicio público de pasaje por carretera.

Si bien se considera que el 41.6% del mercado se distribuye entre hombres camión, empresas pequeñas, y medianas las cuales podrían representar un contrapeso a la concentración de los grandes grupos, generalmente sus servicios se encuentran dispersos en el territorio nacional sin poseer una amplia cobertura y en algunos casos, no disponen de la infraestructura suficiente así como de flotas modernas para atender una demanda amplia de pasajeros por lo cual, se concentran sólo en rutas regionales o locales.

Bajo esta notable polarización del segmento del autotransporte carretero, conviene conocer la cobertura que en este caso, tienen los grandes grupos debido a que su conformación se da en una dinámica que busca acoplarse a un mercado con ofertas de movilidad focalizadas.

III.3.4.1. La conformación de los grandes grupos de transporte.

Uno de los aspectos que el gobierno ha procurado controlar en el caso de los transportes, es la situación de control en determinadas rutas por parte de los prestadores de servicios debido a que se convierte en una limitante de competitividad lo que a su vez, propicia las prácticas monopólicas al no permitir que los usuarios cuenten con diversas opciones en una misma modalidad de transporte.

Los grandes grupos de transporte que se mencionaron, si bien constituyen los de mayor flota vehicular, no implica que sean los únicos conformados de la unión de varias líneas o empresas de transporte, de igual forma existen grupos regionales que cubren determinadas rutas, sin embargo en gran parte de los casos es difícil conocer datos tanto de la flota vehicular de la que disponen, como de las empresas asociadas con las que operan.

Cabe destacar que esos grupos regionales si bien son competidores directos de los grandes grupos en determinadas zonas del país, tienen limitaciones técnicas que pueden ser principalmente por dos causas: la primera es por contar con una menor flota vehicular lo cual tiene como consecuencia, un menor alcance geográfico asociado a la frecuencia de viajes de esas empresas; la segunda que se considera es por falta de instalaciones e infraestructura que permitan tener en óptimas condiciones a su flota vehicular.

a) Grupo de Inversionistas en Autotransportes Mexicanos S.A. de C.V (IAMSA)

Uno de los mayores grupos de autotransporte en términos de cobertura y flota vehicular, inició en 1995 su asociación entre las líneas, Ómnibus de México una de las empresas de mayor antigüedad en el país; Enlaces Terrestres Nacionales (ETN) creada en 1992 en el

segmento ejecutivo; Destinos Parhíkuni como servicio regional en el estado de Michoacán, y en 2001 se incorpora Transportes y Autobuses del Pacífico la cual tiene cobertura en la zona noroeste de las costas del pacífico (Barona, 2006: 121-123).

Actualmente este grupo constituye uno de los grupos con el mayor parque vehicular, debido a que de la información emitida por este corporativo, es una asociación entre Grupo Flecha Amarilla, Grupo Toluca y Ómnibus de México para operar en las rutas ubicadas en las regiones Centro Occidente, Norte, Noreste y Pacífico Norte del país¹⁵.

Aunado a esas asociaciones entre grandes grupos, ha permitido que la cobertura regional sea amplia en las diversas entidades federativas donde tiene presencia la cual se puede observar a continuación:

Mapa 3.1. COBERTURA GRUPO IAMSA



Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible por el Grupo IAMSA en <http://www.grupo-iamsa.com.mx/grupoiamsa/> México, 2013.

A diferencia de los grupos que se analizan posteriormente, el caso del Grupo IAMSA, se observa tiene una cobertura amplia en el occidente y norte del país, debido a que las múltiples líneas que se encuentran en asociación, cubren desde los segmentos económicos, hasta los servicios de lujo y ejecutivo.

Con la asociación del grupo Toluca la cobertura se fortaleció en la región centro del país específicamente en entidades como el Estado de México y Querétaromientras que en el

¹⁵ Grupo IAMSA, ¿Quiénes somos? <http://www.grupo-iamsa.com.mx/> Consultado el 15 de febrero de 2013.

caso del Grupo Flecha Amarilla, la cobertura se fortaleció en las regiones del bajío y occidente en los estados de Guanajuato, San Luis Potosí, Michoacán, Jalisco, Colima y Querétaro (Barona, 2006: 117-118 y 124-125).

Paralelamente a los servicios de autotransporte de pasajeros en los que opera, este grupo es el único que en su caso, también ha incursionado en la industria aeronáutica ya que con en asociación con la compañía irlandesa Ryanair, en 2006 se creó el servicio de bajo costo denominado Vivaaerobús¹⁶ con el cual, se busca atender principalmente al mercado nacional con tarifas reducidas a las que se ofrecen en las compañías troncales.

Ante esta inminente expansión de este corporativo tanto en el segmento de pasaje terrestre como el aéreo, ha generado que en los últimos años sea un blanco de críticas ante la presunción de fomentar prácticas monopólicas aún con otros competidores del autotransporte debido a que se ejercen prácticas como la fijación de tarifas entre otros grupos, así como la exclusividad regional en determinados destinos de cobertura (Mena, 2009).

En este aspecto se mencionará más adelante algunas resoluciones que ha tomado la Comisión Nacional de Competencia, en la cual se ha buscado abatir este tipo de prácticas las cuales lejos de permitir que transportistas de menor tamaño puedan solventar costos de mantenimiento y operación de su parque vehicular al asociarse con empresas de mayor capacidad, se conforme un mercado concentrado con visión oligopólica (Ver Anexo 1).

b) Grupo Estrella Blanca

Su conformación se llevó a cabo en dos etapas: a finales de la década de 1980 se inicia la asociación entre las líneas Estrella Blanca, Transportes Chihuahuenses y Transportes del Norte por lo cual, el 1988 la SCT autorizó convenio de intercambio entre destinos de la zona norte del país, con poblaciones en los estados de Guerrero, Puebla, Tlaxcala y Oaxaca, por lo cual se considera que es la primer asociación en lograr este intercambio (Barona 2006: 113).

Este grupo de transporte fue uno de los primeros en llevar a cabo la asociación de diversas empresas con lo cual, se buscó tener acceso fácil a créditos refaccionarios y así extender la cobertura ofrecida, para fortalecer a esta empresa y así favorecer la incorporación de nuevos socios¹⁷ (Ver Anexo 2).

En el año de 1995 uno de los factores clave que permitió el crecimiento y consolidación de este grupo, fue la adquisición de las empresas filiales de la extinta Tres Estrellas de Oro, la cual sus trabajadores se declararon en huelga debido a un intento de ajuste salarial que se

¹⁶ Vivaaerobus, Nuestra Historia <http://www.vivaaerobus.com/mx/nuestraerolinea> Consultado el 15 de febrero de 2013.

¹⁷ Grupo Estrella Blanca ¿Quiénes somos? <http://www.estrellablanca.com.mx/article/77-eb/70-quiénessomos> Consultado el 3 de marzo de 2013

pretendió implementar y que hasta el momento aún no se ha dado una resolución al conflicto (Pérez, 2003).

La situación que se dio en el caso de la compra de la empresa Tres Estrellas de Oro, fue un factor con el cual el Grupo Estrella Blanca comenzó a incrementar sus adeudos los cuales en el transcurso de los años, se convertiría en un problema que conduciría a esta empresa a ser sujeta de aclarar ante organismos públicos, la forma en que financió la amortización de sus pasivos.

Ante estas constantes fusiones con diversas empresas y cambios administrativos, el grupo Estrella Blanca se constituyó como uno de los de mayor cobertura en el país al tener presencia en 27 entidades del país, no obstante ante sus constantes procesos de reestructuración, los sitios en los que tiene presencia son los siguientes:

Mapa 3.2. COBERTURA GRUPO ESTRELLA BLANCA



Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible por el Grupo Estrella Blanca en <http://www.estrellablanca.com.mx/> México, 2013.

- Notas:**
- Cobertura en ciudades importantes y localidades de menor tamaño.
 - Cobertura en algunas poblaciones importantes.
 - Convenio con otras líneas regionales

Como se observa actualmente las empresas afiliadas a este grupo brindan sus servicios en 26 entidades del país de las cuales, en 15 de ellas (sin considerar al Distrito Federal) tiene una presencia importante especialmente en la zona occidente, noreste y noroeste, mientras tanto en 8 entidades en las que destacan Baja California, Guanajuato, Michoacán, Estado de

México, Puebla, Oaxaca y Veracruz, solamente atienden algunas poblaciones importantes sin ser su mercado preferente.

En lo que respecta al caso de Guerrero, existe un convenio para operar de forma simultánea con la empresa Autotransportes Estrella Roja del Sur y hasta 2012, con Grupo ADO por medio de su filial Estrella de Oro.

Uno de los aspectos que ha generado controversia en torno a este grupo que en su momento llegó a ser el más grande en los servicios de transporte de pasajeros, fue en 2007 de su rescate financiero con el cual, se buscaba amortizar sus deudas bancarias por medio de recursos provenientes del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB), estimado en \$1,700 millones de pesos (González, 2006).

De acuerdo a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en su Informe de Fiscalización de la Cuenta Pública 2008 (2010: 450), la situación de endeudamiento de este corporativo, inició en la década de los noventa, cuando diversas instituciones financieras otorgaron crédito al grupo para la adquirir las empresas Tres Estrellas de Oro y Ómnibus de Oriente; Con el incremento en las tasas de interés, la devaluación de la moneda mexicana y una administración financiera deficiente provocaron el incumplimiento de sus obligaciones con proveedores, autoridades fiscales e instituciones financieras, por lo que en 1995 este grupo inició negociaciones con sus acreedores, con la finalidad de reestructurar las condiciones de su deuda.

Esta situación generó que el Grupo Estrella Blanca estuviera en el centro de críticas ante la utilización de fondos públicos para su rescate financiero, no obstante en la revisión que se hizo en 2008 a la Recuperación de los Créditos Corporativos del Sistema Estrella Blanca, la ASF determinó que estos quedaron saldados en ese año por lo cual, esta empresa de momento no adeuda recursos ante el IPAB.

c) Grupo ADO

Al finalizar la década de 1970, las empresas Autobuses de Oriente, Ómnibus Cristóbal Colón y Autobuses Unidos se asociaron para iniciar una etapa de expansión y constitución de diversas oficinas corporativas, ubicadas en la Ciudad de México así como en las zonas sur y sureste del país y durante las décadas posteriores, continuó esa expansión con la unión de diversas líneas regionales y en 1992 se crearon sus servicios de Lujo (ADO GL) y ejecutivo (Línea UNO Serviconfort) para cubrir todos los segmentos establecidos en la normativa de transporte (Barona, 2006: 115).

Dentro de esta dinámica, este grupo ha tenido su dinámica de crecimiento hacia las regiones menos explotadas por los otros grupos corporativos como se puede observar a continuación:

Mapa 3.3. COBERTURA GRUPO ADO



Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en los sitios web corporativos de ADO en <http://grupoado.com.mx/> y <http://boletotal.mx/> México, 2013.

Notas:

- Cobertura en ciudades importantes y localidades de menor tamaño.
- Cobertura en algunas poblaciones importantes.
- Rutas coordinadas con otros grupos

El principal mercado de operación de Grupo ADO, se centra en las entidades del sureste del país en donde los estados de Veracruz, Puebla, Oaxaca y Chiapas son los principales destinos en donde se constituyeron las principales empresas de autobuses que conforman este corporativo. De igual forma en los estados de Tabasco, Campeche, Quintana Roo y Yucatán, han tenido una presencia dominante que al comparar con otros grupos, no existe un competidor fuerte en el transporte carretero.

En las rutas coordinadas se observan particularmente dos entidades federativas, la primera es en Morelos donde se comparte la ruta de la Ciudad de México – Tepoztlán – Oaxtepec – Yauhtepec y Cuautla entre la línea Ómnibus Cristóbal Colón, con la línea Pullman de Morelos en su servicio de primera clase¹⁸.

En el caso de Guerrero, su presencia se incrementó en 2007 con la compra del Grupo Estrella de Oro (Aguilar, 2007), con lo cual se expandieron sus rutas hacia ciudades como

¹⁸ Se determinó a partir de la información proporcionada por las compañías Pullman de Morelos <http://www.pullman.mx/pullman.php> y Autobuses OCC <http://www.ado.com.mx/ado/index.jsp?acceso=03> consultados el 25 de marzo de 2013.

Taxco, Iguala, Chilpancingo, Acapulco e Ixtapa Zihuatanejo la cual hasta 2012, se tenía un convenio con Autotransportes Estrella Roja del Sur de homologación de servicios.

En cuanto a la presencia en algunas poblaciones en el caso de Tamaulipas, Hidalgo y Tlaxcala solamente tiene cobertura hacia algunas poblaciones y en el caso del Estado de México, en 2010 adquirió a Grupo Texcoco (Zavala, 2009) con el cual, incrementó su presencia hacia la zona oriente de esta entidad federativa (Ver Anexo 3).

d) Grupo Senda

Es el tercer grupo que predomina en la región noreste del país la cual se constituyó a partir de la unión de las empresas Rutas de Saltillo, Transportes Rodríguez, Traslados Méndez, Transportes del Norte (adquirida a Grupo Estrella Blanca en 2004), Desarrollo de Transporte Monterrey, Turimex y Autobuses Coahuilenses (UDEM, 2010: 2).

Dentro de todos los grupos de transporte, el caso de Grupo SENDA explica que la necesidad de generar este tipo de corporativos, se debe principalmente a que el modelo de negocios que predomina en la industria de autobuses en México es el dueño-operador, llamado comúnmente hombre-camión en el cual, los operadores son dueños independientes de uno o más autobuses, controlan acciones de la compañía en proporción al número de unidades con las que cuentan y esto trae como resultado, que las flotas de camiones y los servicios proporcionados no siempre sean estandarizados y optimizados, debido a que carecen de capital y de eficiencias operativas.

Ante este escenario de los pequeños competidores, considera que el modelo de negocios centralizado donde todos los autobuses y servicios proporcionados son estandarizados, permite a la empresa ofrecer servicios consistentes y adaptarse a cambios del mercado y a fluctuaciones por estacionalidad (UDEM, 2010: 11).

Esta expectativa que particularmente plantea este grupo, justifica que en todos los grupos constituidos del autotransporte, se busca establecer una visión centralizada para que a partir de un cuerpo administrativo, se tomen las decisiones que permitan a los socios y personal que la integra, obtener beneficios rentables por medio de servicios de calidad que sean competitivos y accesibles a las personas.

En este caso se puede determinar que el Grupo SENDA, es la única empresa en la cual se plantea la importancia de que los grandes grupos, sean un importante motor que fomente la competitividad debido a que la demanda de los servicios terrestres, es la que mayor demanda tiene en México.

Con todo este planteamiento que se ha manejado en cuanto a la asociación de las líneas de autobuses que conforman este grupo, la cobertura que actualmente tiene es la siguiente:

Mapa 3.4. COBERTURA GRUPO SENDA



Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible por el Grupo SENDA en http://ticket.gruposenda.com/int_infoviaje.php México 2013.

Notas: ■ Cobertura en ciudades importantes y localidades de menor tamaño.
■ Cobertura en algunas poblaciones importantes.

Como se mencionaba en la conformación de este grupo, las líneas que inicialmente lo constituyeron operaban en los estados de Coahuila, Nuevo León y San Luis Potosí y ante la adquisición de la línea Transportes del Norte, esta cobertura se amplió hacia otras entidades como San Luis Potosí, Zacatecas, Aguascalientes, Querétaro y el Distrito Federal.

Actualmente se observa que su principal mercado radica en la región noreste del país y tiene una cobertura menor en Jalisco, Sinaloa, Chihuahua, Querétaro y el Estado de México debido a que a diferencia del resto de otros grupos que se han expandido, éste se ha limitado en los últimos años (Ver Anexo 4).

Lo anterior se explica a partir de una resolución emitida por la Comisión Federal de Competencia (CFC)¹⁹ la cual se mencionaba anteriormente, en donde la adquisición de la empresa Transportes del Norte a Grupo Estrella Blanca, permitió que SENDA expandiera sus rutas no obstante, el organismo regulador determinó que esto generaba la asociación entre ambos grupos así como con IAMSA y la empresa regional Transpaís Autotransportes.

¹⁹ Comisión Federal de Competencia. Resolución de Grupo Senda Autotransporte Expediente No. CNT-93-2006, México, D.F., 8 de noviembre de 2006.

En ese mismo resolutivo, la CFC informó de manera contundente las asociaciones que existen aún entre los mismos grupos transportistas al informar que SENDA tiene una asociación con Estrella Blanca por medio de la línea Autobuses Coahuilenses, así como con IAMSA y Transpaís Autotransportes por medio de la línea Autobuses del Noreste con lo que se advertía que dichos vínculos, propiciarían a prácticas monopólicas manifestados en la elevación de tarifas, disminución de ofertas, segmentación de los mercados, bloqueo de competidores potenciales e inhibir la competencia en otras rutas.

e) Grupo Herradura Occidente

Es el último grupo que se puede considerar dentro de este análisis y del que se cuenta con información el cual, surge por la asociación en 2007 de Autotransportes Herradura de Plata quien inicialmente operara con Grupo Toluca (Barona, 2006: 125), y Grupo Occidente para ser una organización rentable, productiva y eficaz para enfrentar los retos financieros y globales que ocurran²⁰. Las zonas que este grupo tiene en sus servicios son:

Mapa 3.5. COBERTURA GRUPO HERRADURA-OCIDENTE



Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en el sitio web corporativo de Autovías <http://www.autovias.com.mx/?empresa> México, 2013.

Notas: ■ Cobertura en ciudades importantes y localidades de menor tamaño.
■ Cobertura en algunas poblaciones importantes.

Como se observa en cuanto a las zonas que cubre este grupo, se concentran solamente en la región centro y occidente del país en donde el Estado de México, Michoacán, Jalisco y

²⁰ Autovías, Empresa <http://www.autovias.com.mx/?empresa> Consultado el 4 de abril de 2013.

Colima son las entidades donde tiene una mayor presencia mientras que en Querétaro y Guerrero solo atienden en algunos destinos importantes.

De igual forma se puede considerar que el hecho de que uno de los principales integrantes que es Autotransportes Herradura de Plata al pertenecer inicialmente al Grupo Toluca, actualmente cuenta con destinos comunes donde tiene cobertura Grupo IAMSA por lo cual, también no se puede descartar la posibilidad de que exista una asociación o convenio para operar ciertos destinos de manera simultánea.

En conclusión a este apartado que compete a los grandes grupos de transporte, cabe mencionar que la información emitida por parte de las dependencias gubernamentales, es escasa por lo cual, no es fácil determinar con precisión a todas las empresas asociadas dentro de cada grupo; si bien el marco regulatorio permite estas asociaciones con fines de alentar la competitividad, queda claro que la SCT como una de los principales autoridades de regulación, no ha alentado en evitar que se ejerzan prácticas anticompetitivas en la que se limite a los usuarios, la posibilidad de tener varias alternativas para realizar sus traslados vía terrestre.

Otra de las problemáticas que en este caso ha generado la inminente concentración de empresas, es la división del mercado en dos zonas notablemente polarizadas del mercado: la primera que es la que comprende las regiones occidente, bajío, pacífico del norte, noreste y noroeste; y la segunda son la región sureste y golfo en las cuales, los grupos que las controlan, no hacen un intercambio de rutas (Ver Anexo 5).

III.3.4.2. Los servicios irregulares.

En contraparte a la concentración de las grandes empresas en determinadas zonas del país, uno de los problemas que ha surgido como forma de competencia, son servicios denominados irregulares que según la SCT, se refieren a vehículos que no cumplen con las disposiciones normativas con lo cual, se lleva a cabo una competencia desleal a las empresas establecidas debido a que tienen un impacto negativo en la seguridad vial, la eficiencia, calidad y seguridad de los servicios así como la evasión fiscal (SCT, 2006: 156).

Las pautas que en este caso propician la existencia de estos competidores se debe por la desactualización del marco jurídico, la falta de supervisión por parte de las autoridades gubernamentales y la complicación en los trámites para obtener un permiso (SCT, 2006: 144).

De acuerdo con la Cámara de Diputados, se estima que en por cada unidad de transporte regularizada, existen dos que operan de forma irregular con unidades que han rebasado su vida útil y si bien sus tarifas son por debajo a las establecidas por las empresas legalmente constituidas, no disponen de los medios que establece la ley respectiva, lo que se traduce en riesgo a la seguridad de los usuarios que implica la falta de capacitación de los operadores

aunado a la complicidad de actividades ilícitas como el transporte de droga; todos estos factores propician a que existan pérdidas económicas hasta del 40% en comparación de los ingresos que producen las empresas constituidas²¹.

En este aspecto uno de los puntos controversiales que cruzan esta problemática con los datos reportados en la SCT, es el referente a los permisos otorgados a las empresas pequeñas y los denominados hombres-camión quienes cuentan con una flota de 8,931 autobuses sin que se especifiquen rutas o empresas en las que se encuentren asociadas, de igual forma como se observaba en la antigüedad de la flota vehicular, existen alrededor de 11,599 unidades distribuidas entre los servicios de primera y económico que sobrepasan el tiempo de vida estimado; en este aspecto los servicios irregulares también trastocan a empresas medianas e incluso a grandes las cuales, pueden ser un factor de riesgo en caso de no establecer los mecanismos de control adecuados.

III.3.5. Acciones gubernamentales.

Todo este panorama que presenta la situación del autotransporte federal en México, ha llevado a que la SCT en coordinación con otras dependencias gubernamentales implemente una serie de medidas las cuales permitan la modernización del parque vehicular, garantizar la seguridad de los usuarios y mejorar la competitividad de las empresas.

En términos de mejorar la calidad del transporte en cuanto a competitividad, la SCT (2006: 158) ha implementado programas de reordenamiento y regularización el cual desde 2001, ha buscado llevar a cabo censos para conocer el total de vehículos que existen en el país para la prestación de servicios de pasaje. Estas acciones van encaminadas para procurar tener un padrón actualizado de los vehículos en servicio y también, se busca controlar el creciente problema de los servicios irregulares de transporte, por medio de mecanismos que permitieran a estos prestatarios, modernizar sus unidades vehiculares y con ello, ajustarse a las normas de seguridad establecidas en el marco regulatorio.

Aunado a estas acciones de modernización destaca también, los programas de financiamiento por medio de la Banca de Fomento para que se aporten recursos financieros, créditos y seguros para los vehículos de transporte en donde se procura no solo el beneficio a las compañías sino también a los usuarios (García, 2001: 103).

En este sentido desde 2002 se han otorgado apoyos de forma coordinada entre la SCT, Nacional Financiera y las empresas armadoras, una serie de financiamientos con los cuales se apoyen a los pequeños transportistas para modernizar sus flotas vehiculares; aunado al programa de chatarrización con el cual se intercambiaba una unidad obsoleta por un estímulo fiscal hasta del 15% del valor total de un nuevo vehículo; con este programa la

²¹ Exposición de Motivos de la Iniciativa que reforma los artículos 70 Bis, 74 Bis y 74 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal. Gaceta Parlamentaria, Número 3494-VI, jueves 19 de abril de 2012.

SCT llevó a cabo en 2005 la renovación de 5,482 vehículos de transporte federal (SCT, 2006: 153).

En los aspectos técnicos estas estrategias no solo se enfocan a reducir el tiempo de obsolescencia en el parque vehicular, también se busca disminuir el índice de accidentes viales los cuales ponen en riesgo la seguridad de los usuarios y para ello, las unidades vehiculares utilizadas deben funcionar en óptimas condiciones.

Sin embargo más allá del componente de las condiciones mecánicas de la flota del autotransporte, se han implementado también campañas de medicina preventiva para conocer las condiciones de salud de los conductores debido a que el elemento humano, también juega un papel importante para reducir riesgos y para ello es importante que se mantengan exámenes periódicos para conocer el estado de salud (SCT, 2006: 165).

Finalmente uno de los puntos que también se ha preocupado por mejorar, es el promover una cultura financiera sana por medio de un régimen simplificado aunque esto implicaría modificaciones en el marco regulatorio fiscal; la importancia con la que se plantea esta situación es para garantizar que las empresas sin importar su tamaño, puedan tener estados financieros sanos que favorezca la rentabilidad de los servicios y la mejora en su calidad para ser competitivos (García, 2001:104).

Como se pudo observar la dinámica que compete solamente al autotransporte federal, hace complejas las actividades de regulación por parte de la SCT debido a que el número de permisionarios y vehículos en el país, exigen que los procesos organizacionales permitan tener al día, los padrones vehiculares pero también, el personal debe tener la capacidad operativa para llevar las supervisiones sobre los prestatarios del servicio y con ello, poder establecer medidas correctivas en caso de que se incumpla alguna disposición establecida en el marco normativo vigente.

En comparación de las otras modalidades de transporte, la alta demanda que utiliza los servicios de autotransporte implica que todas las acciones llevadas a cabo sean oportunas y eficientes debido a que el problema en las acciones de supervisión y control, ha generado diversos problemas que además de afectar la competitividad solamente en este sector, también pongan en riesgo la seguridad de las personas lo cual, es un foco rojo de atención ya que también denota la falta de coordinación entre las autoridades y las empresas (sin importar su tamaño) encargadas de proporcionar el servicio.

III.4. Transporte aeronáutico.

Las aerolíneas a nivel mundial representan el medio de transporte más efectivo para la interconexión entre ciudades distantes especialmente en países con amplias zonas territoriales como es el caso de México sin embargo, éstas han experimentado diversas dificultades especialmente durante la década de 1990 que con la desregulación de los servicios, se generó una guerra tarifaria para ofrecer precios bajos que pudieran competir

con el transporte carretero, sin embargo aunado a los efectos de la crisis económica de 1994, muchas de las compañías aéreas quedaron afectadas de forma financiera (SCT, 2006: 93).

Con esta liberalización de los servicios aeronáuticos si bien logró reducir los controles de forma general o parcial de precios e incrementar a los competidores en esta industria, que desde sus inicios en México se encontraba sujeta a rigurosos controles de la autoridad gubernamental, la cual también establecía ciertas barreras para operar rutas y la entrada a nuevos competidores (Valdés, 2012: 55-56).

Las aerolíneas han tenido un escenario voluble para su desarrollo puesto a que entre las privatizaciones y rescates para mejorar sus condiciones financieras, aunado a factores asociados con la situación económica internacional, dificultan que las políticas nacionales definan estrategias que garanticen su desarrollo en el mediano y largo plazo.

En este sentido la Organización Mundial del Turismo (1995: 12-13) considera que parte de ese cambio en la industria de la aviación se debe entre otros factores, a los siguientes aspectos:

- La variabilidad del sistema normativo en el mundo.
- El diseño de políticas públicas orientadas a la liberalización del transporte aéreo para contrarrestar la propiedad estatal por medio de su privatización y eliminar con ello, el proteccionismo del mercado respecto a los servicios internacionales.
- Esta industria se ha enfocado hacia la concentración para que las grandes compañías puedan posicionarse en mercados internacionales.
- En los últimos años, requiere personal técnico calificado en todas las áreas operativas de las aerolíneas para que con ello, se logre un mejor posicionamiento a nivel internacional.
- Diversas aerolíneas han tenido una considerable disminución de la propiedad de empresas nacionales e incrementar así, la presencia de capital extranjero.
- Bajo los efectos de la globalización, los gobiernos se ven presionados para suscribir acuerdos multilaterales para liberalizar la industria en todo el mundo.
- El mercado se encuentra controlado por grandes compañías por lo cual, las líneas aéreas pequeñas deberán redefinirse en sus operaciones sectoriales.

En este aspecto los servicios aeronáuticos en el caso de México, las políticas tienen que definir estrategias que no solamente les permitan ser competitivos no sólo en el ámbito nacional sino que también deben adaptarse a estos nuevos mercados que se encuentran sujetos a constantes presiones por parte de organismos y compañías internacionales, para incursionar en la industria.

De igual forma uno de los grandes retos que ha representado siempre la industria aeronáutica, es su constante volatilidad debido a que su situación económica se ve afectada de forma considerable ante los sucesos que ocurran en el ámbito financiero y político en los diversos países del mundo; por ello siempre ha existido un panorama de incertidumbre en donde las aerolíneas deben tener la capacidad de adaptarse a esos cambios imprevistos para mantenerse dentro del mercado.

Las características genéricas que por lo tanto pueden describir a la industria aeronáutica es que se involucran agentes económicos con un marco de decisión distinto, ya que en el caso de los consumidores tienen un marco en el cual, la compra de un boleto se hace con tiempo de antelación a su salida para obtener mejores ventajas, mientras que las aerolíneas tienen un marco de decisión al corto plazo para fijar tarifas y en un largo plazo para la adquisición de equipos o aeronaves.

Estos elementos son los factores de tensión que afectan la rentabilidad aeronáutica debido a que en los precios por sus servicios, se deben considerar los costos en términos de calidad, capacidad y precio en mercados que pueden ser o no competidos, lo que implica, ofrecer viajes a bajos precios (Valdés, 2012: 202).

Un ejemplo que claramente puede describir el caso en el que las aerolíneas se afectan a partir de diversos fenómenos en el mercado, es el ocurrido el 11 de septiembre de 2001 de los atentados en Estados Unidos donde se utilizaron aeronaves comerciales para perpetuar dichos ataques.

La forma en que se afectaron a las compañías aéreas fue la inminente disminución en su demanda lo que generó un incremento en sus costos; ante este escenario en México se tuvo que implementar una serie de medidas como apoyos temporales a las aerolíneas y estímulos fiscales para evitar una inminente crisis en el sector (SCT, 2006: 96).

A este respecto el mercado aeronáutico se ha enfrentado a una diversidad de dificultades especialmente en su etapa de liberalización en la década de 1990 como el caso de la denominada guerra tarifaria lo que trajo un debilitamiento considerable en las aerolíneas de igual forma, la crisis económica a finales de 1994 generó el cierre posterior de diversas compañías (SCT, 2006: 93).

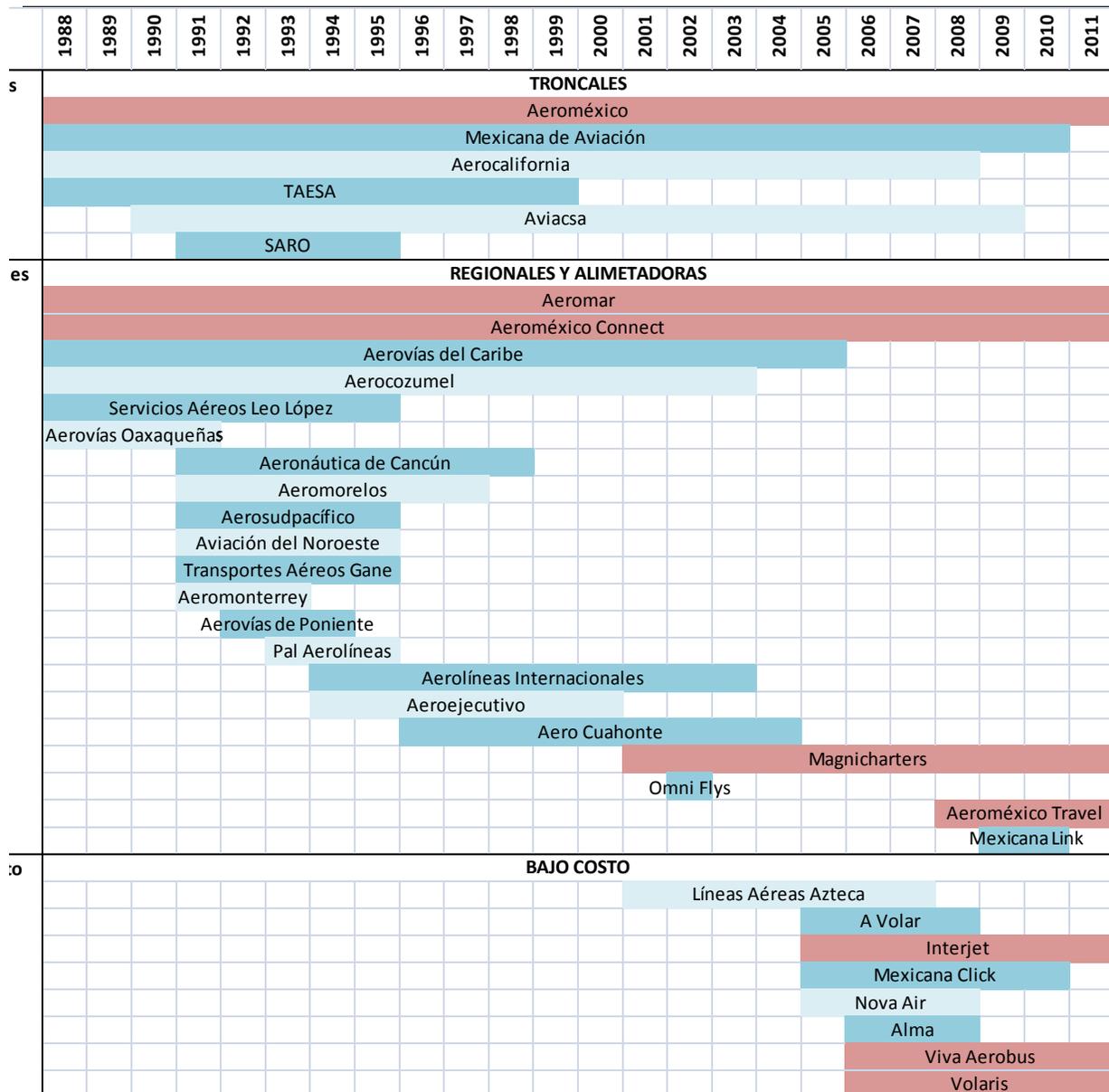
La aviación como se puede observar, implica un contexto complejo en el diseño de políticas debido a que tanto la situación que prevalece en la economía nacional como en el plano internacional dificultan establecer estrategias que al menos en un mediano y largo plazo permitan desarrollar la industria y hacerla competitiva ante otras modalidades de transporte pero también, ante otras compañías internacionales.

III.4.1. Desarrollo de la industria aeronáutica en México (1988 a 2011).

A partir de la década de 1990 se dio una dinámica en el auge de los competidores aeronáuticos, en donde la liberalización de los servicios aéreos permitió la entrada en operaciones a diversas compañías, sin embargo ante los factores que se mencionaban con anterioridad, dificultó que muchos prevalecieran en el mercado.

Por lo anterior se consideró elaborar un cronograma para determinar cómo ha sido el comportamiento de los servicios aéreos, el cual se observa a continuación:

Cuadro 3.5. LÍNEA CRONOLÓGICA DE LAS AEROLÍNEAS EN MÉXICO 1988-2011



Fuente: Elaboración a partir de los datos reportados en los Anuarios Estadísticos de la SCT, así como de referencias en notas periodísticas.

Notas: ■ Aerolíneas en servicio (2011-2012).

Conforme a los datos presentados en este cronograma, el análisis en la operación de las compañías aéreas en México se realizará partir de dos periodos: el primero comprende la liberalización y privatización de este sector comprendido entre 1988 hasta el año 2000; y una segunda etapa consiste en el refortalecimiento de los servicios aéreos, el cual se considera a partir de 2001 a 2011.

En el primer periodo se observa que a partir de 1988, la industria aeronáutica incrementó el número de operadores apoyado por liberalización y desregulación normativa del sector, debido a que las rutas troncales (de media y gran distancia dentro del país) estuvieron bajo predominio de las compañías Mexicana de Aviación y Aeroméxico entre 1982 y 1988, las cuales contaban el respaldo y apoyo financiero gubernamental para sus operaciones.

Con las privatizaciones llevadas a cabo a partir de 1988 en la industria aeronáutica y la adecuación del marco regulatorio, los competidores privados tuvieron la posibilidad de explotar los servicios de transportación de carga y pasaje por lo cual, en el año de 1991 se puede constatar que el país contaba ya con 6 aerolíneas troncales y 12 servicios regionales lo cual, reflejaba resultados inmediatos en la mejora de la política de aviación.

No obstante pese a esta diversificación de las aerolíneas, los problemas económicos que afectaron al país en la crisis de 1994-95 tuvieron repercusiones de igual forma en la situación financiera de los operadores de estos servicios lo que generó la suspensión de 7 líneas regionales (Servicios Aéreos López, Aerosudpacífico, Aviación del Noroeste, Transportes Aéreos Gane, Aeromonterrey, Aerovías de Poniente y Pal Aerolíneas), así como de una compañía troncal (SARO).

En lo que respecta a la segunda etapa de análisis comprendido a partir de 2001, las estrategias que se definieron por parte del gobierno de transición de Vicente Fox (2000-2006), consideraron en incorporar nuevos modelos de operación basados en los servicios de bajo costo *-low cost-* con los cuales, se buscaba captar un mayor número de usuarios por medio de tarifas reducidas respecto a los precios ofrecidos tanto por las compañías troncales y regionales.

III.4.2. Cobertura de los servicios aéreos en el país.

La variable en la industria aeronáutica respecto a la aparición y desaparición de competidores, hace plantear diversos cuestionamientos sobre cuál es el alcance que se tiene en el territorio nacional para poder llevar a cabo desplazamientos por este medio de transporte.

En la década de los noventa por ejemplo se puede ver que parte de la problemática de la guerra tarifaria, fue causa de que al entrar un número importante de alternativas hacia determinados destinos, promovió a que cada aerolínea pudiera ofrecer precios atractivos para los usuarios sin que se considerara las consecuencias que ello podría implicar en cuanto a sus ganancias reales, lo cual contrajo el número de competidores.

A partir del año 2000 con la apuesta hacia los servicios de bajo costo, el comportamiento se muestra de manera similar, debido a que el país presenta un escenario con un número limitado de alternativas aún cuando se busca alentar la utilización de este medio de transporte a menores costos.

Este panorama hace necesario saber cómo se encuentra actualmente la cobertura de las aerolíneas que hasta 2011, funcionan en México y con ello determinar en primer lugar, cuál es la cobertura en la red aeroportuaria nacional y también, conocer cuáles son los destinos en donde se registra una mayor demanda el cual, se puede observar a continuación:

Mapa 3.6. COBERTURA DE LAS AEROLÍNEAS NACIONALES EN OPERACIÓN, 2011-2012



Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada en los Anuarios Estadísticos de la SCT, así como de los sitios web corporativos de las respectivas aerolíneas. México, 2013.

Notas: ■ El Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM), es el único que realiza operaciones con todas las líneas nacionales en servicio.

En el caso de Aeroméxico la cobertura se considera de forma conjunta con las rutas troncales del servicio regular y sus dos servicios regionales (Connect y Travel).

La cobertura de los servicios aéreos en México como se puede observar, no muestra una regionalización en zonas por parte de las aerolíneas a diferencia de la distribución del mercado que se da en el caso del autotransporte federal; en primera instancia se puede constatar que el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) por su importancia comercial, es el único en todo el país que concentra las operaciones de todas las líneas aéreas nacionales.

De los destinos con una importante demanda de los servicios aéreos se observa que se concentran en las zonas costeras del país, en donde Acapulco y Los Cabos tienen cobertura con cinco de las seis líneas aéreas nacionales; en tanto Cancún, Huatulco, Ixtapa-Zihuatanejo y Puerto Vallarta operan cuatro compañías aéreas; en el caso de La Paz en Baja California Sur, Puerto Escondido en Oaxaca, Mazatlán en Sinaloa, Tampico en Tamaulipas y el puerto de Veracruz el servicio es proporcionado por medio de tres aerolíneas.

En lo que respecta a las ciudades fronterizas las cuales son de gran importancia por la conexión de México con los países colindantes, únicamente en la frontera norte es donde se observa una mayor cobertura donde Ciudad Juárez en Chihuahua, tiene el servicio de cuatro aerolíneas, Tijuana en Baja California y Reynosa en Tamaulipas operan tres; Mexicali en Baja California y Matamoros en Tamaulipas con dos líneas aéreas y Piedras Negras en Coahuila y Nuevo Laredo en Tamaulipas opera sólo una compañía. En contraste la frontera sur solamente tiene conexión con Chetumal en Quintana Roo donde operan dos aerolíneas y con Tapachula en Chiapas donde solamente llega una compañía aérea.

También se puede observar que en las ciudades al interior del territorio nacional, la oferta en las aerolíneas es variable debido a que la asimetría geográfica concentra una mayor cobertura en ciudades ubicadas hacia el norte del país, respecto a la zona sur, sin embargo ciudades como Guadalajara, Monterrey, Culiacán, Hermosillo y Chihuahua localizadas en la parte occidente y norte, cuentan con la misma oferta de cuatro aerolíneas que en Oaxaca, Tuxtla Gutiérrez, Villahermosa y Mérida.

Se puede constatar por tanto, que las aerolíneas de bajo costo buscan posicionarse como competidores en un mercado que predominado por el autotransporte federal y ante una situación económica variable, presenta grandes retos para lograrlo. Paralelamente el caso de Aeroméxico se observa que es la aerolínea de mayor cobertura en el país debido a que incursiona en el servicio troncal como en el regional.

Se puede concluir que en los términos de la cobertura aeronáutica, la principal demanda se concentra hacia destinos turísticos, dado a que las políticas orientadas al sector aeronáutico, se enfocan a potenciar las actividades turísticas de manera prioritaria, sobre otras en las que la alternativa implique la utilización de este medio de transporte.

III.4.3. Los competidores aeronáuticos.

Del mismo modo que se analizó a las principales empresas del autotransporte federal y su participación en el traslado de pasajeros, también es importante conocer cómo se comportan en el mercado las aerolíneas nacionales.

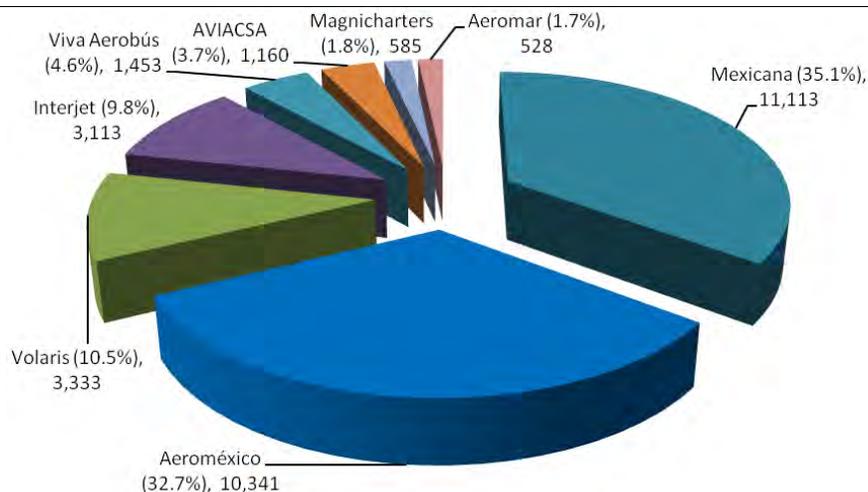
Una de las constantes preocupaciones que algunos organismos reguladores como la CFC pretenden abatir, es la tendencia hacia la monopolización de un sector lo cual, comienza desde una asociación hasta que paulatinamente, se generan corporaciones o grupos que desalientan a competidores menores.

El caso de la industria aeronáutica nacional no ha mostrado en los últimos años, el pretender esas actividades de fusión aún cuando se tuvo un intento en el caso de Mexicana de Aviación y Aeroméxico en 1995, pues si bien se alienta a que en el ámbito internacional se promuevan alianzas con otras grandes compañías, los mercados locales generalmente tienen comportamientos variables.

Para conocer el comportamiento en el caso de México, se hace un análisis reciente de la demanda de los servicios en dos años en particular: el primero es en 2009 en donde se tenía un número importante de competidores y en 2011 que dados los problemas financieros de varias compañías, dejaron de proporcionar sus servicios lo cual permitirá conocer la forma en que se distribuyó el número de pasajeros, con las aerolíneas restantes y con ello se pueda constatar el comportamiento del mercado.

Para el año 2009 se observa que la participación de las compañías aéreas en el traslado de personas en el territorio nacional, fue la siguiente:

Gráfico 3.7. PARTICIPACIÓN DE LAS AEROLÍNEAS NACIONALES EN 2009
(Miles de personas)



Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en la Aviación Nacional en Cifras, 2011 de la DGAC de la SCT. México, 2013.

Notas: En el caso de Aeroméxico se contabilizó de forma conjunta el servicio regular y sus dos servicios regionales (Connect y Travel). En el caso de Mexicana de Aviación se contabilizó su servicio regular, así como el regional y de bajo costo (Link y Click).

La razón por la que se elige 2009 como un punto comparativo, es por la proximidad de una crisis financiera ocurrida en 2008 en Estados Unidos, la cual tuvo impacto en la economía mexicana; a este respecto en los servicios aéreos se afectaron a cuatro compañías (Aerocalifornia, A Volar, Nova Air y Aerolíneas Mesoamericanas –Alma-).

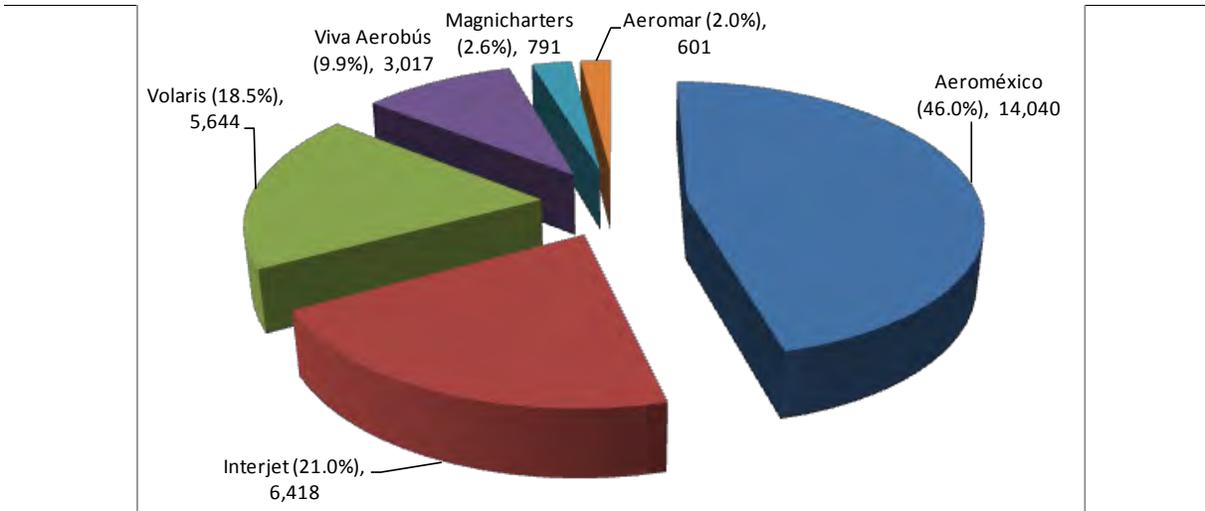
En el mercado nacional quedaron en funcionamiento ocho compañías de las cuales, el 67.8% de los pasajeros movilizados se concentraron con Mexicana de Aviación con más de 11 millones de pasajeros (35.1%) y Aeroméxico con alrededor de 10 millones de usuarios

(32.7%). La tercera aerolínea troncal Aviaca solamente movilizó a cerca de 1 millón de usuarios (3.7%).

En cuanto a las aerolíneas regionales estas son las que ocuparon los últimos lugares en la movilización de personas en donde Magnicharters trasladó a cerca de 585 mil usuarios (18%) y Aeromar a 528 personas (1.7%). En contraste, las tres aerolíneas de bajo costo existentes en ese momento, fueron las que tuvieron una participación considerable en donde Volaris tuvo la mayor demanda con más de 3.3 millones de pasajeros (10.5%), seguida por Interjet con 3.1 millones de personas (9.8%) y Viva Aerobús con 1.4 millones de usuarios (4.6%).

En 2010 el panorama en los servicios aeronáuticos se vio nuevamente modificado debido a que suspendieron sus actividades dos aerolíneas por problemas de endeudamiento, la primera fue Aviaca y posteriormente Mexicana de Aviación la cual como se observa, era de mayor número de pasajeros atendidos en sus diferentes servicios. Ante la salida del mercado de estas compañías, la demanda se distribuyó de la siguiente forma:

Gráfico 3.8. PARTICIPACIÓN DE LAS AEROLÍNEAS NACIONALES EN 2011
(Miles de personas)



Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en la Aviación Nacional en Cifras, 2011 de la DGAC de la SCT. México, 2013.

Notas: En el caso de Aeroméxico se contabilizó de forma conjunta el servicio regular y sus dos servicios regionales (Connect y Travel).

La suspensión de los servicios especialmente el de Mexicana de Aviación, trajo un cambio considerable en la participación de las aerolíneas nacionales en 2011, Aeroméxico en su caso se incrementó en 13.3% el total de usuarios transportados al pasar de 10.3 millones de pasajeros en 2009 a 14 millones en 2011 con lo cual, se posicionó como la aerolínea de mayor demanda debido a que retomó también, algunas rutas que eran explotadas por las compañías suspendidas.

En el caso de las aerolíneas de bajo costo, tuvieron también un aumento en su participación principalmente Interjet al pasar de 3.3 millones de pasajeros en 2009, a 6.4 millones en 2011 lo que representó el 21.0% de las personas movilizadas. Por su parte Volaris aunque registró un incremento del 8% ocupó el tercer lugar en cuanto a demanda con 5.6 millones de pasajeros que representó el 18.5% y Viva Aerobús subió su demanda en 5.3% al trasladar a 3.0 millones de pasajeros que significó el 9.9% del total.

En el caso de las aerolíneas regionales que son Magnicharters y Aeromar, registraron el menor crecimiento al movilizar a 206 mil y 73 mil pasajeros respectivamente en comparación de 2009 lo cual, se sitúan como las de menor demanda en el mercado nacional.

Ante este escenario, si bien las aerolíneas de bajo costo lograron posicionarse considerablemente en un mercado predominado por un duopolio y ante un esquema de incertidumbre para este tipo de servicios, se puede comparar que con el mapa de cobertura, aún el mercado sigue bajo dominio importante de una sola compañía aérea que sin embargo en el plano internacional, México se ve vulnerado al disponer de una sola compañía para efectuar viajes transcontinentales por lo cual, surge el cuestionamiento sobre la capacidad para atender ambos mercados (nacional y extranjero) y en su caso, cuál es el de mayor importancia.

III.4.4. El caso de CINTRA.

Dentro de los primeros impactos que demostraron la vulnerabilidad de las aerolíneas ante su liberalización, fue la quiebra por los efectos de la crisis ocurrida entre 1994 y 1995 ya que como se pudo observar, los nuevos competidores que habían iniciado operaciones años antes, suspendieron sus servicios por los estragos financieros que les generó; ante tales circunstancias, el gobierno mexicano, inició un proceso de rescate al constituir la Corporación Internacional de Transporte Aéreo –CINTRA- para evitar la desaparición de las dos principales compañías recientemente privatizadas –Aeroméxico y Mexicana- y con ello mejorar su situación financiera (OCDE, 2007: 335).

Por medio del IPAB, el gobierno mexicano adquirió el 63% del capital de ambas aerolíneas por lo cual, CINTRA tuvo el control de alrededor de tres cuartas partes del mercado aeronáutico nacional; como consecuencia las dos aerolíneas se manejaron con un esquema de control común lo que generó un incremento significativo en sus tarifas (Esquivel, 2006: 352).

A este respecto surgió una controversia en el que la Comisión Federal de Competencia consideró que lejos de beneficiar a la competitividad del sector, se alentaba a una monopolización debido a que con la fusión de las dos principales compañías nacionales, el mercado quedaba bajo su control lo que no permitía a otras aerolíneas de reciente creación, ser competitivas en el mercado interno.

Posterior a este rescate de las dos principales aerolíneas, en el año 2000 el gobierno opta por privatizar nuevamente estas compañías las cuales, movilizaban alrededor del 80% del mercado de pasajeros en México, en este sentido surgieron discusiones en torno a la decisión de vender de forma conjunta ambas compañías.

Esta situación generó una controversia con la CFC quien insistió que la magnitud que representaban ambas compañías en el mercado aeronáutico, exigía que se hiciera una venta por separado y en contraparte los bancos que eran socios en CINTRA presionaron para que esta acción se hiciera de forma conjunta con lo cual se buscaba obtener los máximos beneficios con la realización de esta venta; no obstante a estas presiones, en 2005 se llevó a cabo la licitación para vender de forma separada estas dos aerolíneas (Ávalos, 2006: 59).

Dentro de ese proceso de venta de estas dos compañías, se presentaron un total de 18 propuestas que correspondían a 9 en cada aerolínea en donde Mexicana de Aviación fue adquirida por Grupo Posadas en 2005 (SCT, 2006: 100) y en 2007 Grupo Financiero Banamex adquiere a Aeroméxico con lo cual se concretó la privatización de ambas líneas.

La conformación de CINTRA en 1995, demuestra que aún bajo los esquemas que pretendieron dar una apertura a los privados para competir en el mercado aeronáutico, no han dado los resultados suficientes que permitan a esta modalidad de transporte, ser competitiva en especial con el autotransporte federal debido a que entre los rescates estatales y privatizaciones, queda claro que aún no se han establecido marcos de certidumbre en estos servicios.

Si bien con este rescate que se hizo a estas dos compañías a lo largo de una década, una de las preocupaciones por parte de la CFC fue en que se promoviera un monopolio estatal el cual desalentara a nuevos inversionistas en una conflictiva industria en los servicios de pasaje y que ello, conllevara al mismo problema que actualmente afecta también los servicios de autotransporte que tienden hacia una concentración que afecta la competitividad.

Uno de los debates que también surgen entorno a estos esquemas de competitividad, son los que giran en torno a las condiciones normativas debido a que la Ley de Aviación Civil señala en su artículo 8, que toda concesión para la prestación de servicios se otorgará a personas morales mexicanas la cual pudiera representar un posible obstáculo al que refiere la Organización Mundial del Turismo.

Sin embargo también se establece en ese mismo ordenamiento jurídico que debe tenerse la capacidad técnica, financiera, jurídica y administrativa para prestar el servicio en condiciones de calidad, seguridad, oportunidad, permanencia y precio; en este sentido, es uno de los puntos sobre los que menos se atiende debido a que parte de los problemas que afectan la continuidad en las operaciones de las aerolíneas, es el déficit en sus estados financieros lo cual, fue uno de los puntos que llevó al cese de operación de Mexicana de Aviación.

III.5. Transporte ferroviario.

Este medio de transporte que fuera el símbolo de modernidad del país a inicios del siglo XX, con esta reconfiguración de las políticas públicas, generó que fuera el medio de transporte en el que las inversiones y la modernización en el segmento de pasajeros no fue atractivo para los capitales privados.

El ferrocarril a diferencia de las otras dos modalidades de transporte, es un medio que permite el traslado de un gran número de personas y mercancías a menos costos y de forma segura sin embargo, el caso de los ferrocarriles en México se caracterizó por ser un servicio subsidiado por el gobierno (debido a que operaban con déficit presupuestal) por montos estimados en 4 mil millones de pesos anuales y aunado al inminente crecimiento de la red carretera y aeroportuaria, dejó de ser un medio atractivo para invertir (García, 2001: 84-86).

Si bien en algunas partes del mundo a partir de la década de los ochentas y noventas, países como Francia y España apostaron por modernizar sus sistemas ferroviarios, en México la empresa paraestatal Ferrocarriles Nacionales de México presentaba en esos mismos años, una serie de problemas que habían reducido la productividad de este medio de transporte entre los que se encontraban:

- a) Insuficiente equipo rodante e instalaciones los cuales, presentaban un alto grado de obsolescencia.
- b) Problemas en la administración de la empresa y de igual forma, con el personal operativo.
- c) Precariedad en el tráfico y escasa integración entre la red ferroviaria.
- d) Daños considerables en el estado físico de las vías férreas.
- e) El costo de las tarifas no reflejaba el costo real del servicio por lo cual, fue un servicio que operó con números rojos.

El ferrocarril por lo tanto quedó en una etapa de estancamiento en la cual el grado de deterioro en que se tuvo en los últimos años bajo el control estatal, implicaba invertir fuertes cantidades para modernizar y revitalizar este sistema dado que los ingresos eran reducidos en comparación a los costos de operación y funcionamiento.

Previo a la desincorporación del sistema ferroviario, en la que el gobierno mexicano privatizó para explotar los servicios de carga, la red ferroviaria en la que se explotaban paralelamente el transporte de mercancías y personas era la siguiente:

Mapa 3.7. RED FERROVIARIA DE PASAJEROS EN MÉXICO HASTA 1994



Fuente: Elaboración propia a partir de la información cartográfica disponible en la DGTfM de la SCT, así como del INEGI. México, 2013.

Notas: Se consideran las estaciones ferroviarias de mayor afluencia, sin considerar puntos intermedios.

De acuerdo a los datos de la SCT, en 1994 el país tenía una red ferroviaria de 26,622 kilómetros en todo el territorio nacional en donde los estados de Quintana Roo y Baja California Sur, eran los únicos que no disponían de vías férreas y en el caso de Guerrero y Baja California, solo disponían de un limitado número de kilómetros en una pequeña parte de su territorio.

Gran parte de la red que se observa en el mapa, es la que se desarrolló desde sus inicios a finales del siglo XIX y que paulatinamente, abarcó diversas zonas del país en donde al igual que las otras dos modalidades de transporte, la Ciudad de México fue el punto central de operaciones y donde se interconectaban las rutas provenientes de la región norte del país, con el sur.

Con la privatización y la prioridad que los nuevos dueños tuvieron por explotar los servicios de carga, el servicio de pasajeros mostró un notable descenso y que actualmente cabe mencionar que las rutas en las cuales se brinda este tipo de servicio se observan a continuación:

Mapa 3.8. RED FERROVIARIA DE PASAJEROS OPERATIVA EN MÉXICO, 2011



Fuente: Elaboración propia a partir de la información cartográfica disponible en la DGTFM de la SCT, así como de las empresas Ferrocarril Barrancas del Cobre y Ferrocarriles Suburbanos. México, 2013.

Con la reducción del servicio ferroviario de pasajeros en gran parte del territorio nacional, la ruta de Chihuahua Topolobampo fue la única que permaneció en operaciones debido a que comunicaba comunidades aisladas y para ello, se le destinaron subsidios anuales que en 2000 se estimaban en 72 millones de pesos (SCT, 2006: 124).

A partir del año 2000 uno de los intereses que se plantearon por parte del gobierno fue el de considerar la revitalización de los servicios de pasajeros bajo un esquema en que el Estado consolidara su función rectora y reguladora para garantizar estándares de calidad y seguridad en los servicios para mejorar la atención de los usuarios.

Dentro de las estrategias que se plantearon para este fin, se buscó la cooperación entre los diferentes órdenes de gobierno y de las empresas para impulsar nuevos proyectos que permitieran la movilidad masiva de personas en donde se diseñó un plan para desarrollar los sistemas suburbanos (SCT, 2006: 133-134).

En este caso una de las principales obras que se llevó a cabo, fue el desarrollo del Sistema 1 del Ferrocarril Suburbano del Valle de México que conecta al centro del Distrito Federal desde la antigua estación ferroviaria de Buenavista, con el municipio de Cuautitlán Izcalli en el Estado de México en donde se utilizó el antiguo derecho de vía de la ruta México-Querétaro.

Reflexión capitular

Como se puede observar, el escenario que presenta el transporte de pasajeros en México en sus diversas modalidades, es preocupante debido a que su liberalización y desregulación que pretendían fomentar a nuevos competidores, ha fomentado una serie de prácticas poco alentadoras en la industria.

Aunque es importante no minimizar que la readecuación del papel del Estado en relación a la regulación de los transportes, permitió que los esquemas fueran más flexibles para alentar a que nuevos competidores pudieran explotar estos servicios, su papel queda indefinido debido a que solo se refiere su imagen promotora pero no así, a sus actividades regulatorias y de control que en el proceso de las políticas públicas, es un elemento clave para determinar en qué grado éstas cumplen o no con su objetivo de atender una demanda social primordial que es la movilidad de personas en el territorio nacional.

Como se pudo observar tanto el autotransporte de pasaje como los servicios aeronáuticos, la regulación estatal ha estado ausente debido a que las empresas de este sector, se han organizado por sí mismas bajo la consigna de afrontar los problemas económicos para no ser afectadas en su capital financiero, que ello ha llevado en el caso de la primer modalidad de transporte, a crear asociaciones con tendencias monopólicas de mercado y que generan impactos negativos en que se afecta al usuario en términos de competitividad y seguridad; pero también en el caso de los servicios aéreos la legislación no le ha permitido ser una industria estable en donde los competidores se desenvuelven en escenarios de alto riesgo financiero.

En el caso de los sistemas ferroviarios, el forcejeo para incentivar a que empresas inviertan en este medio de transporte, también refleja los escasos vínculos que las dependencias gubernamentales tienen con la iniciativa privada para desarrollar proyectos de coparticipación y al Estado le permita recobrar su imagen rectora y que paralelamente, los beneficios no sólo sean en términos de ganancias hacia las empresas sino que también, los usuarios tengan acceso a nuevas alternativas que le permitan satisfacer sus demandas.

En el gráfico III.1 se observó que la tendencia de las personas para movilizarse en el territorio nacional se ha incrementado a lo largo de las décadas por lo cual, las políticas públicas deben considerar nuevos esquemas masivos de transportación interurbanos debido a que la creciente demanda bajo un esquema con un solo medio de transporte predominante, puede incrementar la problemática que actualmente se observa en accidentes viales, saturación especialmente de las carreteras y la proliferación de servicios irregulares que buscarán atraer la demanda no cubierta por los servicios que formalmente se encuentran constituidos.

IV. PROPUESTA PARA IMPULSAR EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA FERROVIARIO Y PROMOVER UN ESQUEMA FLEXIBLE

Con el análisis realizado en la problemática que presenta el actual esquema de transporte de pasajeros en México, se observa que es un asunto el cual requiere que se implementen medidas de mejora dado que lejos de promover un esquema competitivo, las grandes empresas de autotransporte han generado una polarización en cuanto a las rutas mientras que los servicios aeronáuticos, se encuentran en un contexto incierto que no favorece a su participación de manera considerable en la movilización de personas.

Por su parte los sistemas ferroviarios en el caso de México, no han logrado desarrollar amplias redes para el transporte de pasajeros sin embargo, existen proyectos por parte del gobierno federal para considerar en algún momento, su explotación y con ello diversificar las opciones para promover la competitividad.

En este último capítulo se ha considerado diseñar una propuesta que retoma las experiencias en donde se los sistemas ferroviarios modernos, se han utilizado como una alternativa para el traslado de personas en diferentes países en donde se han conjuntado innovaciones tecnológicas lo que ha mejorado a los ferrocarriles convencionales y generado diversos tipos de servicios para atender la demanda tanto en cortas, en medianas como en largas distancias.

El papel regulatorio que ha tenido el gobierno mexicano en el desarrollo de las políticas de transporte, se ha observado con un carácter pasivo que lejos de llevar a cabo acciones de supervisión para garantizar un control sobre las empresas que prestan estos servicios, se ha observado que los grupos empresariales son los que actualmente demuestran un dominio casi absoluto.

En este sentido aunado a la importancia que representan los sistemas ferroviarios para cada país, el gobierno mexicano debe de redefinir su carácter de observador, a un actor de competencia que de acuerdo a su capacidad de inversión y asociación con otros sectores, puede llevar a cabo la realización de obras de infraestructura de alto impacto para promover nuevas formas de transportar a las personas y que se consideren aspectos como la sostenibilidad, la redistribución demográfica, la conservación del medio ambiente, la mejora en la calidad de vida entre otros aspectos, sin perder de vista sus funciones rectoras y reguladoras.

En este sentido conviene analizar aspectos como la demografía en México para determinar cuáles son los puntos para ejecutar este tipo de proyectos sin minimizar la importancia que los otros medios de transporte tienen y con ello se pueda llevar a cabo una movilidad mixta en caso de ser necesario.

IV.1. Los retos actuales de la política pública del transporte federal de pasajeros.

Como se observaba en el capítulo previo, el escenario en el que se ha desarrollado la transportación de personas en el territorio nacional, se encuentra inmerso en dilemas respecto al desarrollo y mejoramiento de la forma de comunicar a las diversas ciudades y poblaciones de México, por una parte se observa la predominancia de grupos empresariales que tienden a desarrollar prácticas de concentración en determinadas zonas, así como la incertidumbre para que nuevos competidores tengan la capacidad financiera de poder ingresar en el mercado.

En este aspecto es evidente que mientras se definan por cada modalidad de transporte en operación, las estrategias de regulación a los prestadores de servicio sin plantear un esquema integral con una visión de mediano y largo plazo que consideren aspectos como la sostenibilidad, el desarrollo de nuevas regiones y sobre todo, la descentralización de las rutas de transportación.

Lo anterior denota que la competitividad del transporte no sólo se debe enfocar a que exista un determinado número de prestadores de servicio sino que también, debe tomarse en cuenta la calidad con la que se proporciona el servicio, que éste no solo atienda las necesidades del usuario sino también que no afecte su entorno en el cual se desarrolla.

Una de las cuestiones que es pertinente señalar en la complejidad del problema del transporte en el país, es el referente a la distribución poblacional en el territorio pues de acuerdo al Censo de 2010, el total de habitantes era de 112,336,538 personas las cuales, se considera que el 76.8% de ellos se encuentran en poblaciones mayores a 2,500 habitantes por lo que se considera un país principalmente urbano, sin embargo, el 23.2% restante se encuentran dispersos en 189 mil pequeñas poblaciones (INEGI, 2011: 5).

La heterogeneidad de la población establece un primer reto para el diseño de la política pública, puesto que además de la cuestión económica, la población que es el beneficiario principal de la prestación de estos servicios públicos, se encuentra distribuida en dos importantes medios que son el urbano que en las últimas dos décadas ha tendido a crear importantes centros de población, así como las zonas rurales que se encuentran distribuidas en zonas de difícil acceso que tienen como principal obstáculo las condiciones orográficas.

Ante este escenario uno de los principales aspectos que se debe considerar en la atención de la demanda de movilidad, es el incremento importante hacia esta denominada “urbanización” en las últimas dos décadas, adicionalmente la concentración alrededor de importantes ciudades del país a tal grado que desde 2005, el INEGI definió 56 zonas metropolitanas.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Población y Vivienda –CONAPO- una zona metropolitana se entiende como al conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el

límite del municipio que originalmente la contenía, por lo que se incorporó como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica; así mismo se incluyen a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas de estas zonas (CONAPO, 2012: 26).

Lo anterior denota que no sólo en el caso del transporte sino de diversos servicios públicos, las políticas y programas públicos deben considerar el notable incremento en estas zonas urbanas que implica la coordinación de todos los órdenes de gobierno y de otros actores no gubernamentales.

A partir de la delimitación de las zonas urbanas que existen en México, es conveniente conocer cuáles son las 11 principales que registran una concentración poblacional superior a 1 millón de habitantes, las cuales se presentan a continuación:

Tabla 4.1 HABITANTES DE LAS PRINCIPALES ZONAS METROPOLITANAS EN MÉXICO, 2010

Zona Metropolitana	Habitantes	Porcentaje
Valle de México	20,116,842	17.9
Guadalajara	4,434,878	3.9
Monterrey	4,089,962	3.6
Puebla-Tlaxcala	2,668,437	2.4
Toluca	1,846,116	1.6
Tijuana	1,751,430	1.6
León	1,609,504	1.4
Juárez	1,332,131	1.2
La Laguna	1,215,817	1.1
Querétaro	1,097,025	1.0
San Luis Potosí-Soledad de Graciano Sánchez	1,040,443	0.9

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI, México.

Se observa que estas 11 zonas metropolitanas concentran al 36.7% de la población total del país en las cuales, la del Valle de México que concentra a las 16 delegaciones del Distrito Federal, 59 municipios del Estado de México y 1 municipio del estado de Hidalgo (INE, 2011: 95), es la que registra la mayor concentración demográfica con 20.1 millones de habitantes que significa el 17.9% de la población total del país.

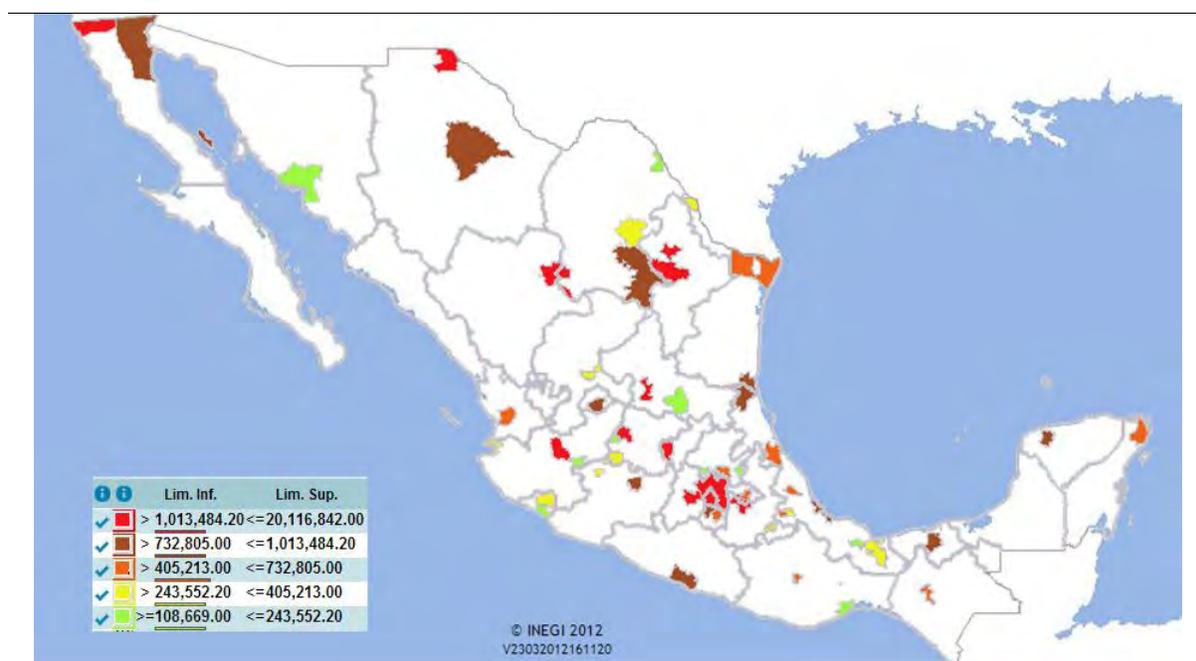
De igual forma las zonas de gran importancia en el país se encuentran Guadalajara con 4.4 millones de habitantes y Monterrey con 4.1 millones que representan el 3.9% y 3.6% de la población nacional.

Esta tendencia hacia la urbanización se pueden valorar dos aspectos importantes: el primero se refiere a la migración por parte de la población rural hacia los grandes centros urbanos y

el segundo aspecto radica en que prevalece la tendencia hacia la centralización poblacional, pues en las zonas aledañas al Distrito Federal, se observa el crecimiento de otras áreas urbanas entre las que destacan la de Puebla-Tlaxcala con 2.7 millones de habitantes y Toluca con 1.8 millones de habitantes al considerar las que registran mayor densidad de población (Ver Anexo 6).

A este respecto, en seguida de muestra la ubicación geográfica de las principales zonas metropolitanas en México las cuales son:

Mapa 4.1. UBICACIÓN GEOGRÁFICA DE LAS ZONAS METROPOLITANAS EN MÉXICO, 2012



Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI, México.

Se puede constatar la concentración en las diversas zonas metropolitanas del país, y la problemática que presentan en torno a las demandas de ampliación en la cobertura de servicios públicos.

En este sentido si se toma en consideración una visión hacia un mediano y largo plazo, se puede observar en el mapa la aparición de nuevos centros urbanos los cuales serán producto de la fusión de algunas áreas metropolitanas cercanas entre sí. De lo anterior podemos ejemplificar los siguientes casos:

- Monterrey, Saltillo y Monclova – Frontera que en conjunto suman una población de 5,230,403 habitantes.
- Guadalajara y Ocotlán con 4,576,253 habitantes.
- Tijuana y Mexicali con 2,688,256 habitantes.
- León, La Piedad y San Francisco del Rincón con 2,041,381 habitantes.
- Matamoros y Reynosa-Río Bravo con 1,216,343 habitantes.

- Tehuacán, Orizaba y Córdoba con 1,023,439 habitantes.
- Tecomán y Colima-Villa de Álvarez con 475,661 habitantes.
- Acayucan y Minatitlán con 469,133 habitantes.

Estos casos refieren a zonas metropolitanas ya existentes las cuales, ante su expansión demográfica y urbana, tienen una cercanía con otras de mayor o menor tamaño y que dada su cercanía, se puede contabilizar el total de habitantes que se encuentran en esas zonas.

Finalmente el caso que también debe ser el centro de atención en diversos estudios de las políticas públicas, es la posible expansión y concentración de las áreas urbanas que circundan a la creciente Zona Metropolitana del Valle de México la cual se observa en el siguiente mapa:

Mapa 4.2. ZONAS METROPOLITANAS CERCANAS AL VALLE DE MÉXICO, 2012



Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI, México.

Como previamente se mencionaba, uno de los principales fenómenos que se ha observado en esta urbanización del país, es la concentración en la zona centro del país donde se encuentra una de las áreas urbanas más grandes del mundo, así como la más grande del país. Con el crecimiento de nuevas áreas metropolitanas aledañas a la Zona Metropolitana del Valle de México, se puede observar que la concentración demográfica es la siguiente:

**TABLA 4.1. POBLACIÓN DE LAS ZONAS METROPOLITANAS
ALEDAÑAS AL VALLE DE MÉXICO, 2010.**

Zona Metropolitana	Habitantes
Valle de México	20,116,842
Puebla-Tlaxcala	2,668,437
Toluca	1,846,116
Cuernavaca	876,083
Pachuca	512,196
Tlaxcala-Apizaco	499,567
Cuautla	434,147
Tulancingo	239,579
Tula	205,812
TOTAL:	27,398,779

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI, México.

La concentración que se puede observar en el caso de la zona centro del país, es producto de la importancia económica y productiva debido a que se encuentran fuentes de empleo especialmente del sector manufacturero así como de servicios sin embargo, este crecimiento también implica que los problemas urbanos y las necesidades de los habitantes se incrementen considerablemente por lo que, las medidas que se tomen para su solución deberán involucrar diversos factores de coordinación entre los órdenes de gobierno.

En cuanto al factor poblacional, se deriva que entre mayores sean las concentraciones urbanas, no sólo serán mayores las oportunidades para el desarrollo de las personas sino que paralelamente, la demanda en los servicios públicos también tendrá un peso importante para el diseño de políticas y programas públicos.

En el caso del transporte de pasajeros en México es evidente que su operación debe ser un elemento fundamental que permita la interconectividad entre las diversas metrópolis que existen en el país pues como se mencionaba, los problemas metropolitanos exigen que en cada orden de gobierno se diseñen y ejecuten acciones de forma coordinada.

Cabe recordar que en el caso del transporte federal, el principal medio utilizado por cuanto la población es el autotransporte federal por carretera el cual, si bien se ha considerado que es uno de los más accesibles, conviene cuestionar sobre su eficiencia en determinadas regiones del país.

En el caso de la zona centro por ejemplo, la acumulación demográfica ha propiciado entre otros problemas, a la saturación de vialidades debido al crecimiento en el uso de los vehículos automotores en donde no sólo se afecta a las vialidades locales, también las

carreteras federales que tienen acceso a las grandes ciudades, se enfrentan al problema de saturación lo que genera congestión vial y ello trae como consecuencia, que reducen la eficiencia de la movilidad tanto de personas con vehículo particular, como pasajeros de transporte público.

Los esquemas convencionales de transporte que han funcionado en la última década, se enfrentan por lo tanto a situaciones que no sólo se relacionan al ámbito económico puesto que entre mayor sea el nivel de urbanización que se registre en el país, la demanda de estos requerirá que los operadores dispongan de una flota de vehículos capaz de satisfacer dicha necesidad.

Cabe resaltar que otro de los problemas generados por la concentración urbana masiva y el impulso de los vehículos de combustión interna para atender los traslados genera uno de los impactos de mayor repercusión que es el deterioro ambiental ya que las emisiones de estos vehículos producto de la combustión, causa deterioros en la salud y por ende, en la calidad de vida de los habitantes; con estos impactos una problemática puede diversificarse en otras diferentes por lo que una solución se tornará compleja al momento de diseñar los programas específicos.

Bajo este preámbulo las políticas públicas en torno al transporte en el territorio nacional, deben considerar estos esquemas complejos en donde la dinámica poblacional juega un papel fundamental pues además de ser un elemento de desarrollo económico, también deben fomentar al desarrollo de nuevos centros urbanos que como se observaba, en el caso de México tienen una concentración focalizada en las zonas principalmente industriales del país pero con el desarrollo de un sistema de transporte eficiente, se debe fomentar también una mejor redistribución poblacional.



El impulso carretero si bien ha sido una importante vía de desarrollo, su creciente uso en las zonas conurbadas, ha generado que el incremento del tránsito vehicular vuelva ineficiente la movilidad como el caso de la Autopista México - Toluca.

Fuente: Fotografía de autoría propia.

IV.2. Propuesta integral.

A manera de esbozo se puede determinar que las políticas públicas en materia de transporte en el ámbito federal, han llegado a un punto en que se considera necesario un replanteamiento dado que bajo los nuevos esquemas económicos e internacionales, han agotado hasta cierto punto los principios del neoliberalismo en cuanto a la reducción en la participación estatal en actividades consideradas como no prioritarias, así como de considerar la privatización como solución a la carga financiera gubernamental.

Inicialmente con un importante intervencionismo estatal uno de los problemas que se consideraba como freno al desarrollo, era el gasto irracional de los recursos financieros y las trabas regulatorias para que prestadores de servicios, pudieran ser competidores directos en algún sector intervenido por el gobierno; con el reviro que se dio a raíz de los principios neoliberales con las privatizaciones como principal argumento de mejorar la competitividad del país, se obtuvieron soluciones momentáneas que en la actualidad han alentado al desarrollo de prácticas oligopólicas y hasta monopólicas de beneficios focalizados a ciertos grupos empresariales.

Ante esta situación en toda política pública en términos de alentar el desarrollo, se debe considerar que México no está exento de la dinámica global que actualmente predomina, en primer lugar por los acuerdos multilaterales que existen con otros países especialmente con Estados Unidos y Canadá por medio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), por lo cual se hace necesario mejorar interacciones como de mercados y tecnologías entre otros aspectos, para mejorar la capacidad institucional pero también, que el sector empresarial tenga una visión expansiva mas allá de los ámbitos locales, y con un carácter participativo más que pasivo respecto a otros competidores extranjeros (SCT, 2006: 155-156).

Por lo tanto las políticas públicas en la actualidad requieren de nuevos enfoques coyunturales que permitan un reordenamiento en términos económicos, políticos y sociales los cuales se sustenten en el interés nacional y que revitalicen la soberanía para dar un desarrollo constante de los cimientos estructurales del gobierno en donde la planeación, debe fijar esfuerzos a políticas intersectoriales en rubros como el desarrollo regional, la protección al medio ambiente, generación de empleos, desarrollo científico y tecnológico, impulso de empresas públicas entre otros (García, 2001: 23-24).

La elaboración de esta propuesta por lo tanto, busca enfocarse a partir de las condiciones determinadas en el contexto económico, político y social, en donde el transporte debe adaptarse y por ende, el papel de simple agente regulador por parte del gobierno, se oriente hacia un actor proactivo que no solo impulse nuevos esquemas de movilidad en el territorio nacional sino que también, impulse y genere un efecto de reacción en cadena que impulse el desarrollo hacia otros sectores.

Un punto que es importante precisar es que esta propuesta, busca articular la importancia tanto del desarrollo económico con la sostenibilidad en donde todo proyecto tenga una visión de inter temporalidad que involucre por una parte la inversión productiva por parte del Estado, así como del sector privado para invertir en su ahorro y con ello se cree un capital productivo hacia diferentes propósitos sociales.

En este sentido el papel que deben jugar las instituciones del país para lograr la sostenibilidad, debe orientarse en fortalecer aquellas áreas que presenten deficiencias en su funcionalidad, reconfigurar las acciones que propician el centralismo hacia actividades coordinadas, fomentar una política económica adaptable a las cuestiones globales pero con beneficios internos y sociales, erradicar la cultura corporativista en especial de las organizaciones empresariales, combatir las prácticas monopólicas y acondicionar un marco regulatorio capaz de impulsar no solo la competitividad sino un desarrollo en el mediano y largo plazo (González, 2010: 150-153).

De lo anterior uno de los principales retos que se deberá considerar en el diseño de una nueva política pública, es la injerencia que se tiene por parte de ciertos actores empresariales especialmente, en el caso del autotransporte carretero que como se observaba en el capítulo anterior, muestra un carácter de tendencia monopólica el cual ha tenido una fuerte presencia desde la década de 1990 con la conformación de los grandes grupos de autotransporte.

Aunado a ese reto también es posible cuestionar sobre la incidencia que han tenido estas grandes corporaciones para que el diseño de las políticas vigentes, no vean la posibilidad de crear un esquema diversificado de transporte y que también favorezca a la interconexión en todas las regiones del país. Asimismo otra de las cuestiones que surgen en torno a la competitividad del transporte de pasajeros, es la relacionada a la incertidumbre en la permanencia de los competidores aeronáuticos que si bien es un tema fundamental en la planeación de cada periodo presidencial, los servicios no han logrado tener el desarrollo planteados como meta gubernamental.

La propuesta que se plantea para el transporte se enfoca en primer término, a impulsar un tercer modo de transporte que en este caso, es el sistema ferroviario el cual dejó de ser un medio de desarrollo a gran escala y que si bien, en la última década se ha intentado revitalizar los servicios de pasajeros, se ha concretado sólo en proyectos limitados. Cabe aclarar que el impulso de este medio de transporte no busca substituir a los ya existentes sino, que exista la posibilidad de diversificar las opciones de movilidad en el país pero que se promueva así como en el esquema de carga, el esquema multimodal.

El término de competencia por lo tanto debe considerar por una parte la consolidación de un mercado pero a su vez, garantizar el bienestar de las personas en donde se promueva un mercado competitivo, antimonopólico y que promueva un equilibrio entre el desarrollo económico y social, lo cual requiere que se involucren a diversos actores para deslindar las

obligaciones para el logro de objetivos basados en el desarrollo sostenido (García, 2001: 30-31).

IV.2.1. Impulso del sistema ferroviario como tercera opción.

El ferrocarril en el caso de México, fue un medio de transporte que representó el progreso debido a que su operación, permitió la movilización de materias primas, mercancías y personas entre las distintas ciudades del país, lo que alentó la creación al desarrollo de nuevos centros económicos que significó, la creación de nuevas oportunidades para las personas.

A finales del siglo XIX en México las vías de comunicación eran deficientes y los medios de transporte existentes se limitaban a: diligencias (carruajes), literas, montar en caballo, o andar a pie. El viaje se realizaba sobre caminos y brechas en mal estado lo que implicaba que los costos de traslado fueran elevados y poco accesibles en el caso de las diligencias y literas. Asimismo, los tiempos de viaje se realizaban durante varios días debido a que muchos caminos se encontraban en mal estado y eran poco transitables lo que implicaba a muchos viajeros realizar diversos trasbordos en el trayecto (Coatsworth, 1977: 29-31).

Ante estas limitantes el gobierno que encabezaba Porfirio Díaz otorgó las concesiones para construir las primeras líneas ferroviarias con las cuales, permitieron mejorar el transporte de mercancías y personas en un tiempo menor a los que durante esa época implicaban y fue hasta la década de 1920 cuando se iniciaron la construcción de nuevos caminos así como de la incursión de México en la aeronáutica civil.

En el transcurso de las décadas siguientes, la movilidad por medio del transporte ferroviario tuvo un papel significativo no obstante que con el desarrollo paralelo de la red carretera, inició una competencia de movilidad y fue a partir de la década de 1950, que el ferrocarril comenzó a perder importancia ante el creciente uso de vehículos automotores.

Finalmente entre la década de los setenta y noventa, el impulso que se dio por parte del gobierno, al crecimiento en la infraestructura carretera que por contraparte, generó una crisis del sistema ferroviario que culminó con su privatización lo cual, benefició a las empresas destinadas a la carga pero que suprimió el movimiento de pasajeros (Jáuregui, 2004; 134-137).

Si bien como se mencionaba en el capítulo anterior, se han llevado a cabo esfuerzos de fortalecimiento de los servicios ferroviarios entre los que destacó entre la década de 1980 y 1990, la electrificación de la ruta México-Querétaro como un intento de modernización a nuevas tecnologías, así como de la incursión en 2006 hacia los sistemas de alta velocidad, aún no se observan importantes avances que permitan un desarrollo eficaz de este medio de transporte.

En este punto cabe señalar que la importancia de revitalizar el ferrocarril como la tercera modalidad, es que la visión de movilidad masiva no sea como una solución a la problemática de las grandes ciudades, sino también del país además de que es necesario atender otros aspectos que son derivados de las actividades generadas por el transporte carretero y aeronáutico en términos de calidad de vida de las personas, impacto en el medio ambiente, así como el aprovechamiento de nuevas fuentes de energía entre otros aspectos.

De lo anterior los documentos en donde el gobierno ha considerado el impulso, modernización y fortalecimiento de los sistemas ferroviarios de pasajeros como modalidad de transporte, se encuentran los siguientes:

Tabla 4.1. DOCUMENTOS GUBERNAMENTALES QUE PROMUEVEN EL DESARROLLO DEL SERVICIO FERROVIARIO DE PASAJEROS EN MÉXICO

Fuente	Objetivos en el sector ferroviario
Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006	<p>Impulsar proyectos urbanos o interurbanos, sobre todo en casos donde existan infraestructura desaprovechada, demanda efectiva y fuentes de financiamiento.</p> <p>Llevar a cabo los procesos de licitación o asignación de servicios públicos de transporte ferroviario de pasajeros donde las condiciones técnicas, económicas y de demanda así lo permitan.</p> <p>Continuar, a través del pago de subsidio correspondiente por parte de la SCT con el servicio ferroviario de pasajeros a comunidades aisladas, que no dispongan de otra alternativa de transporte</p>
Comunicaciones y Transportes: infraestructura y tecnología para la integración del desarrollo, 2006.	<p>Promover el desarrollo de nueva infraestructura para servicios turísticos de transporte ferroviario de pasajeros en mercados que han demostrado ser rentables.</p> <p>Aprovechar la infraestructura disponible para el desarrollo de nuevos proyectos.</p> <p>Apoyar proyectos ferroviarios propuestos por el sector privado o los estados y municipios que sean viables y rentables.</p> <p>Incorporar tecnologías modernas y apoyar proyectos de trenes de alta velocidad.</p>
Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2007-2012	<p>Mejorar la seguridad y sustentabilidad del sistema ferroviario nacional para garantizar que la operación y los servicios ferroviarios sean confiables, eficientes y competitivos y contribuyan a la sustentabilidad del sistema integral de transporte.</p> <p>Impulsar el desarrollo de trenes suburbanos de pasajeros que reduzcan de manera significativa el tiempo de traslado de las personas entre sus hogares y sus centros de trabajo y estudio</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos gubernamentales mencionados.

Se puede constatar que la revitalización de los sistemas ferroviarios, se ha considerado como parte de las líneas de acción desde el año 2000, con lo que se busca crear una red que enlace tanto a ciudades distantes, como a las zonas metropolitanas que abarcan diversas demarcaciones administrativas tanto municipales como estatales.

De la problemática que se mencionaba en cuanto al inminente crecimiento de las zonas urbanas en México, las acciones apuntan a que los sistemas ferroviarios se consideran como una posible solución a la creciente demanda de transporte que en ellas existe, además de que ante estas circunstancias, los gobiernos locales quedan limitados por cuestiones jurídicas debido a su alcance territorial que se les atribuye y por ende, compete al gobierno federal impulsar esquemas de movilidad desde su jurisdicción.

El modelo ferroviario como opción de movilidad en medias y grandes distancias, ha sido una de las inversiones que han efectuado gobiernos en la Unión Europea, China y recientemente también en Estados Unidos como una medida que disminuya la utilización de los vehículos automotores y que movilice en mayor escala un número de personas.

Los sistemas ferroviarios modernos han incorporado diversas tecnologías que permiten no sólo reducir los tiempos de traslado entre las ciudades sino también, se han diseñado para generar impactos menores al medio ambiente por lo que se considera que son los medios de transporte con menores repercusiones en término de emisión de gases y partículas suspendidas al medio ambiente respecto a otros medios de transporte.

En términos de la cobertura se puede considerar la existencia de dos tipos de ferrocarriles: el de alta velocidad y los suburbanos o también conocidos como de cercanías, en el primer tipo de transporte, su desarrollo se proyecta para cubrir distancias superiores a 200km, en menor tiempo respecto a los vehículos automotores.

En el caso de los trenes de cercanías, éstos son importantes para comunicar a grandes concentraciones urbanas con las zonas periféricas que a diferencia de los sistemas metropolitanos (metro), sus redes tienen diseñadas menos estaciones ubicadas a mayores distancias que por lo general, abarcan al menos dos regiones locales.

a) Sistemas ferroviarios de alta velocidad

En relación a las modalidades de transporte existentes, los ferrocarriles de alta velocidad se consideran uno de los medios de transporte innovadores de las últimas décadas debido a que sus características técnicas y su infraestructura de altas especificaciones, permiten enlazar diversas ciudades a un menor tiempo en comparación de los servicios carreteros.

Los ferrocarriles de alta velocidad coloquialmente conocidos como “trenes bala”, surgieron en Japón en el año de 1964 para enlazar las ciudades de Kyoto y Nagoya a velocidades de 200km/h los cuales son conocidos como los *Shinkansen*.

En 1981, Francia fue el segundo país en construir entre las ciudades de París y Lyon, su servicio de alta velocidad denominado Train a Grande Vitesse o TGV el cual alcanzaba velocidades de 270 km/h.

En 1991 Alemania desarrolló su propio concepto con el Inter City Express –ICE- donde se utilizó el concepto de vía mixta para comunicar las ciudades de Mannheim a Stuttgart y Hannover a Würzburg con velocidades de 280km/h. En 1992 España también incorpora este proyecto y construye su primer servicio denominado Alta Velocidad Española –AVE- que enlazaría las ciudades de Madrid y Sevilla con velocidades máximas de 300km/h (Gutiérrez, 2004: 203-204). Estos países que impulsaron el desarrollo de este tipo de transporte, en los años posteriores han incrementado su extensión de los servicios de alta velocidad en donde se han sumado otros en su construcción.



El servicio Alta Velocidad Española (AVE) constituye uno de los sistemas ferroviarios de mayor extensión en la Unión Europea.

Fuente: Fotografía de autoría propia.

Los países que actualmente disponen de los ferrocarriles de alta velocidad son: Francia, Alemania, España, Italia, Bélgica, Reino Unido, Países Bajos, Rusia, Japón, Corea del Sur, Taiwán, China-Taipei y Estados Unidos. De igual forma otros países ya consideran desarrollar proyectos para su construcción de los cuales se encuentran: Portugal, Polonia, India, Arabia Saudita, Irán, Marruecos, Turquía, Indonesia, Brasil y Argentina (Barrón, 2007: 24).

Ante la expansión internacional que se ha dado de los ferrocarriles de alta velocidad, la Comisión Europea define estos servicios como aquellas líneas ferroviarias diseñadas para la circulación de trenes a velocidades superiores a 250km/h bajo condiciones de seguridad (Martínez, 2007: 475) y cuya operación debe considerar los siguientes elementos:

- Infraestructura, material rodante y sistemas de señalización especiales para estos servicios.
- Disponer de una red propia, así como estaciones destinadas a su funcionamiento.
- Diseñar sus programas de operación y mantenimiento.
- Tener fuentes de financiamiento para su construcción y operación (ADIF, 2009: 7).

Este sistema a diferencia de los esquemas convencionales de ferrocarriles requiere por lo tanto de características específicas y una de ellas es el referente al tipo de vía el cual se puede clasificar de las siguientes formas:

1. Vía de alta velocidad exclusiva: implica la separación entre los servicios de alta velocidad en relación a los convencionales por lo que cada uno posee su propia infraestructura.
2. Vía de alta velocidad mixta: son los servicios que circulan tanto en vías diseñadas para alta velocidad, como en tramos acondicionados de vías convencionales.
3. Vía convencional mixta: los servicios convencionales de ferrocarril, utilizan algunos tramos diseñados para alta velocidad y que permiten la operación de otros servicios de velocidad media.
4. Vía mixta: es el esquema de mayor flexibilidad debido a que los trenes convencionales y de alta velocidad circulan indistintamente por cualquier tipo de vía sin embargo, esto influye en el desempeño de la velocidad además de que los costos por mantenimiento en la infraestructura, se incrementan debido al uso intensivo (Campos, 2009: 10-11).

La importancia de conocer los diferentes tipos de vía en el que funcionan los trenes de alta velocidad, permite conocer que este medio de transporte es adaptable a cualquier esquema siempre y cuando se cuente con la infraestructura mínima requerida la cual podría acondicionarse a las características mínimas de los trenes o bien, construir una vía exclusiva.

Este medio de transporte por lo tanto, ha sido de vital importancia en especial para los países europeos, debido a que ha sido una de las soluciones de movilidad entre ciudades que se encuentran separadas entre sí, ante un escenario que se mostraba competido por parte de las carreteras en cortas distancias, así como de las aerolíneas en tramos superiores a los 500 kilómetros (Gutiérrez, 2004: 201).

Como se mencionaba, en ese continente los ferrocarriles de la alta velocidad han tenido avances significativos en su desarrollo en donde se han llegado a establecer como el principal medio de movilidad, sin que ello implique sustituir otros medios de transporte y que incluso las inversiones en infraestructura para cada modo de transporte han permitido la intermodalidad entre éstos (García, 2002: 16).

No obstante de que en Europa este medio de transporte ha tenido un auge considerable, en el cual se han destinado importantes inversiones, en Estados Unidos caracterizado por ser

uno de los países con mayor índice de movilidad por automóvil y avión, se ha planteado la posibilidad de desarrollar los sistemas ferroviarios de alta velocidad.

Dentro de los primeros servicios que se han creado con estas características se encuentra el Acela Express que entró en funcionamiento en el año 2000; con ello se dio pauta a desarrollar diversos proyectos que buscan la modernización de la infraestructura ferroviaria existente los cuales, han tenido apoyo principalmente de los gobiernos estatales así como de la agencia ferroviaria federal. Otro de los proyectos que cabe destacar, es el presentado por el gobierno de California que pretende en una primera fase, conectar en algo más de dos horas y media las ciudades de Los Ángeles y San Francisco situadas a una distancia de 700 km (Audikana, 2012: 9-10).

b) Sistemas ferroviarios suburbanos o de cercanías

De igual forma que se desarrollaron los trenes para recorridos de medias y grandes distancias, los servicios suburbanos que interconectan a las grandes ciudades con sus zonas metropolitanas, también han sido de vital importancia para el desarrollo de la movilidad de personas.

Los orígenes de estos servicios datan de finales del siglo XIX para unir las ciudades de Tokyo y Yokohama; posteriormente en Europa en las ciudades de Londres, París, Berlín y Madrid se construyeron las primeras líneas ferroviarias de corto trayecto para comunicar esas ciudades con las poblaciones colindantes.

En el caso de América las primeras ciudades que construyeron este tipo de ferrocarril fueron Nueva York y Chicago; en África destacan Ciudad del Cairo y El Cabo; en Asia se encuentran Bombay, Calcuta y Pekín; finalmente en Oceanía se encuentran la red de Sydney y Melbourne.

Con el crecimiento de las ciudades implicó que los desplazamientos recurrentes para viajes de trabajo, recurrieran al ferrocarril como medio de transporte que aunado a su modernización, representó un medio competitivo sin embargo, el flujo de personas determinaría que esta capacidad de respuesta del ferrocarril se viera complementada por otras medidas de solución urbanística (Bustinduy, 2006: 54-56).

Actualmente el concepto de tren suburbano o de cercanías se entiende como aquéllos servicios locales que operan en un radio no mayor a 75 km los cuales no sólo comunican a las grandes ciudades con su periferia pues permiten también enlazar lugares de interés general como atractivos turísticos (Mitre, 2006: 165).



El *Réseau Express Régional* (RER) constituye la segunda red suburbana de mayor antigüedad en Europa, la cual es de gran importancia para la movilidad de personas entre la ciudad de París y su área conurbada.

Fuente: Fotografía de autoría propia.

La inminente demanda de servicios urbanos en las grandes ciudades, ha considerado la necesidad de fortalecer este medio de transporte debido a que dadas sus características, permite desplazar un gran número de personas en tiempos relativamente menores, respecto a los vehículos automotores.

En el caso de ambos tipos de ferrocarril, su modernización ha replanteado la visión sobre la importancia que el transporte tiene no solamente en términos de impacto económico en las grandes ciudades, también conciben la necesidad de crear medios masivos atractivos para los usuarios y también, que su impacto ambiental sea menos nocivo en relación a los esquemas que comúnmente se han utilizado a base de combustión y que debido a su uso intensivo, han causado afectaciones al ecosistema.

Cabe mencionar que dentro de los puntos de interés que se ha dado por parte de los gobiernos para la implementación de estos sistemas, destaca la utilización de la energía eléctrica como la fuente principal para su desplazamiento y son ello, se evita el uso de combustibles derivados del petróleo. De acuerdo a la Comisión Europea la distribución de gases contaminantes por modo de transporte es la siguiente:

Modo de Transporte	Emisiones de CO² (%)
Vehículos automotores	70.9%
Barcos	15.3%
Aeronaves	12.5%
Otros medios	0.7%
Ferrocarriles	0.6%

Fuente: European Commission, High-speed Europe, 2010.

Se puede constatar que de acuerdo a los datos emitidos por esta comisión, el ferrocarril es el medio de transporte que emite menores emisiones de contaminantes en contraste a las otras modalidades que utilizan combustibles como fuente de energía.

Los ferrocarriles en este caso son una alternativa sostenible sin embargo, se debe considerar que para aprovecharla, se deben también planear adecuadamente los mecanismos de producción energética ya que como se mencionaba, su principal fuente de impulso de estos medios de transporte es por medio de electricidad, por lo que es importante considerar modalidades más limpias de generación, producción y distribución lo que reduzca los daños al medio ambiente.

IV.2.2. Planificación de la red ferroviaria

En lo que respecta el diseño de una red ferroviaria en el país que permita la operación de servicios de altas velocidades así como de sistemas suburbanos para importantes zonas metropolitanas, se debe considerar diversos factores para desarrollar esquemas flexibles y adaptables a las condiciones del país entre las cuales pueden ser los siguientes:

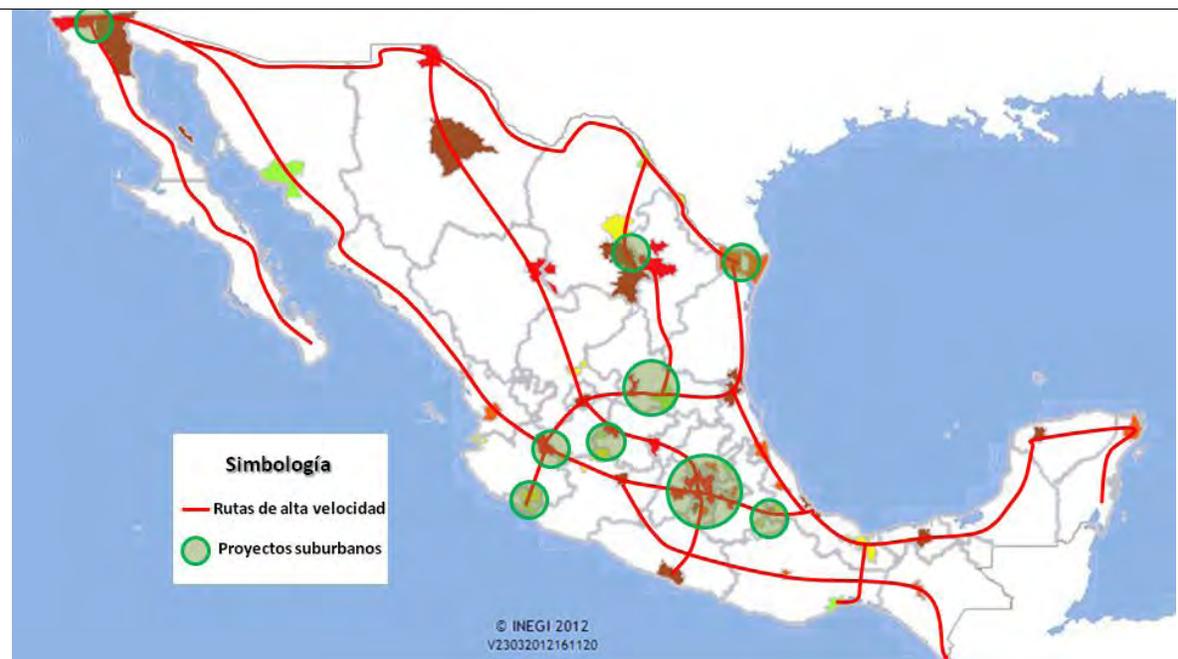
- Disponibilidad de vías ferroviarias en desuso o subutilizadas. La adaptación de los sistemas ferroviarios de alta velocidad a determinados tipos de vías, permitirá que el gobierno mexicano pueda en su caso utilizar, rehabilitar y acondicionar aquellas rutas ferroviarias que favorezcan una movilidad de personas; con ello se minimizaría el costo de construcción de nueva infraestructura en parte de la red.
- Proximidad entre las zonas urbanas. Dentro del interés por redistribuir a la población para crear nuevos centros de desarrollo en el país, es importante que este sistemas ferroviario logre conectar a las principales zonas urbanas en todas las regiones del país y con ello, permitir una desconcentración de la zona centro.
- Demanda estimada. Este punto es de vital importancia para el desarrollo de infraestructura debido a que con los estudios técnicos, se deberá establecer los pasajeros potenciales en determinadas rutas y con ello planificar la construcción de infraestructura de altas especificaciones, o el acondicionamiento de una vía mixta.
- Condiciones geográficas. Debido a que la orografía del país es diversa, el terreno en el que se planea la construcción de las vías ferroviarias se determinara a partir de la factibilidad en cuanto a las zonas que comunique. Este aspecto permitirá definir el tipo de vía adecuada o en su caso, determinar qué otro medio puede ser idóneo.
- Zonas de interconexión modal. Debido a que la cobertura de este sistema no puede ser amplia debido a las características antes mencionadas, se deben establecer puntos estratégicos que permitan la utilización de otros medios de transporte en el que se garantice, una reducción en los tiempos de traslado.

- Marco de actuación de la autoridad gubernamental. Este punto es crucial debido a que en México, en los Programas Sectoriales de Comunicaciones y Transportes de 2001 y 2007, se ha considerado la importancia del gobierno para interactuar nuevamente en este sector en donde los ferrocarriles lo establecen permitirán retomar cualquiera de estos papeles: como agente regulador, como operador de servicios o como agente coordinado con el sector privado.

La definición de estos puntos se da como resultado al actual carácter supervisor que ha existido por parte del gobierno, en relación a las modalidades actuales y que en dado caso de considerar el desarrollo de un sistema de ferrocarriles, consideren que las obras efectuadas además de ser de un alto impacto económico, deben garantizar que la sostenibilidad y rentabilidad de sus servicios, sea en beneficio de los usuarios.

De lo anterior una de las propuestas que se considera para la construcción de una red ferroviaria en el país, parte desde el punto de vista demográfico con el cual, las zonas urbanizadas son el punto de referencia debido a que los servicios ferroviarios de alta velocidad y suburbanos, requieren importantes concentraciones de personas para su funcionamiento el cual se puede observar a continuación:

Mapa 4.3. INTEGRACIÓN DEL ESQUEMA FERROVIARIO DE PASAJEROS



Fuente: Elaboración propia a partir del mapa cartográfico del Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI, México

La propuesta que se presenta en el mapa, se basa en dos puntos fundamentales: el primero es en las principales zonas urbanas que se encuentran en el país a partir de la información proporcionada por el INEGI y en segundo lugar, parte del trazado se basa en la red ferroviaria existente.

Como se señalaba los servicios ferroviarios de alta velocidad si bien requieren una vía con determinadas especificaciones, en algunas regiones se podrá considerar la construcción de nueva infraestructura y en otros, se puede considerar la reutilización de la actual red si las condiciones físicas lo favorecen.

Con este esquema se busca que las principales zonas metropolitanas, puedan interconectarse con una mayor frecuencia en transportes de mayor capacidad en donde exista una interconectividad que sea desconcentrada a la zona centro del país por lo cual, el flujo entre la zona norte y sur debe propiciar a la creación de corredores urbanos que favorezcan a una mayor redistribución de oportunidades de desarrollo.

De lo anterior se deben considerar al menos cuatro tipos rutas que mejoren la movilidad en todo el país las cuales son:

- Rutas costeras para intercomunicar a las principales poblaciones que se ubiquen en los litorales y zonas cercanas a las zonas marítimas del país.
- Rutas transversales para enlazar diversas poblaciones y centros urbanos tanto en las zonas costeras como al interior del territorio.
- Ruta transfronteriza en la zona norte del país para mejorar e interconectar a las ciudades de la frontera y los principales accesos a Estados Unidos.
- Rutas peninsulares para mejorar la movilidad de personas en esas regiones que en el caso de la Baja California pueda mejorar la conexión por tierra hacia otras entidades del país y en la de Yucatán, para interconectar en menor tiempo a las principales ciudades y centros turísticos.

Con el desarrollo de estas rutas se debe articular diversos ejes de movilidad de personas los cuales también deben considerar el desarrollo de los servicios suburbanos pues el incremento demográfico en las grandes ciudades, exige que los medios de transporte atiendan la demanda de forma constante y a gran escala.

En este sentido se considera también en el mapa, las ocho zonas conurbadas que dadas sus cercanías, requerirán en el mediano plazo nuevos medios de transporte por lo cual, los trenes suburbanos han sido uno de los esquemas en que el gobierno federal busca participar en la atención de los servicios metropolitanos y donde los gobiernos tanto estatales como municipales tendrán que diseñar acciones que permitan la conexión entre estos medios de transporte con las ciudades o poblaciones donde exista cobertura.

El diseño de un sistema ferroviario por lo tanto implica acciones que involucren a un número considerable de participantes debido a que las inversiones requeridas para adoptar un modelo de este tipo, exigen que se definan programas multianuales para obtener los recursos financieros para garantizar la construcción y ejecución final del proyecto.

IV.2.3. Integración entre las modalidades de transporte.

Otro de los aspectos que se debe considerar en torno al carácter integral del diseño de una nueva política, es la cuestión relativa a desarrollar esquemas complementarios entre todas las modalidades de transporte dado a que la complejidad geográfica del país, no ha favorecido a que solamente un medio de transporte sea suficiente para atender en determinadas regiones.

De acuerdo con el INEGI el territorio nacional tiene una extensión de 1,972,550 km² en donde su región fronteriza en la parte norte es de 3,152 km y al sur con 956 km; esto coloca al país en el puesto 14 a nivel internacional en términos de tamaño por lo cual existen suficientes distancias para la intercomunicación de las dos fronteras.

Los transportes por lo tanto deben lograr las coberturas en las medias y largas distancias pero para ello, la infraestructura y vías de comunicación en todo el país deben favorecer a que los medios de transporte lleven a cabo la movilidad de usuarios en forma segura y eficiente con lo cual, se pueda mantener un flujo constante para alentar el desarrollo de diversas ciudades.

Sin embargo la complejidad territorial que se menciona, no debe ser obstáculo para crear esquemas competitivos en donde los distintos modos de transporte puedan cubrir determinados tramos en los trayectos de viaje, con la seguridad de que este flujo se hará de forma ininterrumpida y sin invertir tiempos considerables en realizar estos traslados.

De la red ferroviaria propuesta es evidente que su cobertura no atiende a todas las poblaciones del país, sin embargo su esquema se pensó también para considerar la interconexión con los medios de transporte que actualmente funcionan y que también forman parte de la integración de esta propuesta.

En lo que respecta a los servicios aéreos, los servicios ferroviarios se han considerado como el medio idóneo para conectar la red aeroportuaria con ciudades y poblaciones importantes.

En el caso del congestionamiento que ha registrado el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM), ha llevado al gobierno federal en definir diversas alternativas que han considerado desde la construcción de una nueva terminal aérea en la zona periférica al Distrito Federal, hasta la rehabilitación de aeropuertos aledaños como el caso de Toluca.

No obstante a estos esfuerzos por solucionar la problemática del AICM, no se han obtenido resultados satisfactorios ante el creciente tráfico aéreo que registra. En este sentido una de las alternativas es que la reactivación de aeropuertos alternos, podría lograrse con la conexión ferroviaria en donde el diseño de líneas directas entre el Distrito Federal y las terminales aéreas, permita una movilidad rápida, a menor costo y cuyos traslados no se

vean afectados como en el caso de los servicios de autotransporte, por las condiciones del tránsito vehicular u otros agentes eventuales.

Cabe señalar también que la red aeroportuaria nacional tiene como problema una demanda asimétrica, debido a que algunas terminales aéreas como la de la Ciudad de México tengan diversas operaciones de vuelos nacionales e internacionales de forma simultánea lo que ha propiciado una saturación en su demanda mientras que, otros aeropuertos periféricos a la ZMVM como el de Cuernavaca y Puebla, tengan un menor índice de operaciones.

Los sistemas ferroviarios por lo tanto permitirían en caso de expandir o reubicar alguna terminal aérea, interconectar con seguridad y rapidez hacia los principales centros urbanos puesto a que su esquema de vía confinada, le proporcionan los elementos de movilidad y eficiencia requeridos para un mejor funcionamiento en la red aeroportuaria.



Los servicios aeronáuticos deben fortalecerse al ser el medio idóneo para enlazar las poblaciones distantes en el territorio nacional.

Fuente: Fotografía de autoría propia.

En cuanto el autotransporte federal que actualmente concentra la mayoría del mercado de movilidad de pasajeros, es evidente que inicialmente pueda surgir una resistencia por parte de los grandes grupos, para crear un esquema flexible en donde es de considerar que el ferrocarril sería su competidor directo.

No obstante a que el autotransporte federal ha logrado la mayor cobertura en el territorio nacional, también su notable expansión ha dificultado que la autoridad gubernamental pueda regular a los operadores de estos servicios, debido a que se ha detonado también los competidores irregulares así como el índice de accidentes en carreteras causados tanto por fallas mecánicas en las unidades de transporte, como errores derivados del factor humano.

El factor fundamental que en este caso conviene crear un esquema complementario con los servicios de autotransporte, es facilitar los traslados de los pasajeros en las medias y largas

distancias a menor tiempo sin embargo, el autotransporte ayudaría considerablemente al complemento de algunos trayectos.

Como se observaba en el mapa, el diseño del sistema ferroviario considera únicamente el enlace entre las zonas urbanas de mayor tamaño debido a que este tipo de obras, requiere una demanda de pasajeros importante, el autotransporte federal si bien no buscar ser sustituido en algunas rutas que cubra la red ferroviaria, si es el complemento idóneo para enlazar esas ciudades con poblaciones en las que los servicios aéreos y ferroviarios no tienen cobertura por cuestiones de factibilidad.

De igual forma el desarrollo carretero que en los últimos diez años, ha logrado enlazar a diversas poblaciones que se encuentran en regiones de difícil acceso por lo cual, dado el costo y la complejidad que implicaría acercar un sistema ferroviario a esa zona, conviene que el autotransporte federal sea el medio de comunicación y con ello, evitar inversiones de altos costos así como de afectaciones al entorno.

El autotransporte federal en este caso debe reconfigurar su visión dado que los esquemas oligopólicos y monopólicos prevalecientes, han generado resistencia por parte de algunos inversionistas, para desarrollar diversas alternativas ante un escenario en el que el transporte de personas en todo el país, se muestra limitado y afectado por diversos factores entre los que destacan la inseguridad en las carreteras, los altos índices de accidentes viales, el incremento en los precios de los combustible que finalmente, tienen repercusiones tanto en la calidad de los servicios, como en los costos que implica para el usuario poder trasladarse hacia cualquier región del país.



El autotransporte carretero dada su importancia de cobertura, es uno de los medios ideales para complementar los trayectos hacia aquellas poblaciones que no tengan una cobertura directa por la red ferroviaria o aérea.

Fuente: Fotografía de autoría propia.

El reto que implica la modernización con la intermodalidad, depende en una parte de la capacidad que tenga el gobierno de promover un sistema integrado en el que se lleven a cabo obras de impacto para desarrollar nuevas alternativas de movilidad, pero también del sector empresarial por su voluntad para promover estas inversiones y replantear hacia nuevos enfoques de mercado dado que la competitividad requiere en todo momento, que existan múltiples ofertantes para brindar un servicio.

Para lograr en este caso la competitividad en este sector se debe establecer que su esquema sea flexible para que en todo momento las mismas empresas desarrollen alternativas que beneficien a los usuarios y también a su entorno por lo cual, el gobierno debe tener un papel proactivo.

IV.3. Consideraciones de la política integral.

Como se ha podido constatar con la simple cuestión de impulsar el fortalecimiento de una sola modalidad de transporte, se da pauta a que existan interrelaciones hacia otros sectores ya que el diseño de un medio de transporte que implica generar impactos en el territorio nacional, no sólo pide el esfuerzo coordinado entre los tres órdenes de gobierno sino también, entre instituciones tanto gubernamentales como privadas y de la sociedad civil a fin de poder integrar un sistema más incluyente y acorde a las necesidades de los diversos actores involucrados.

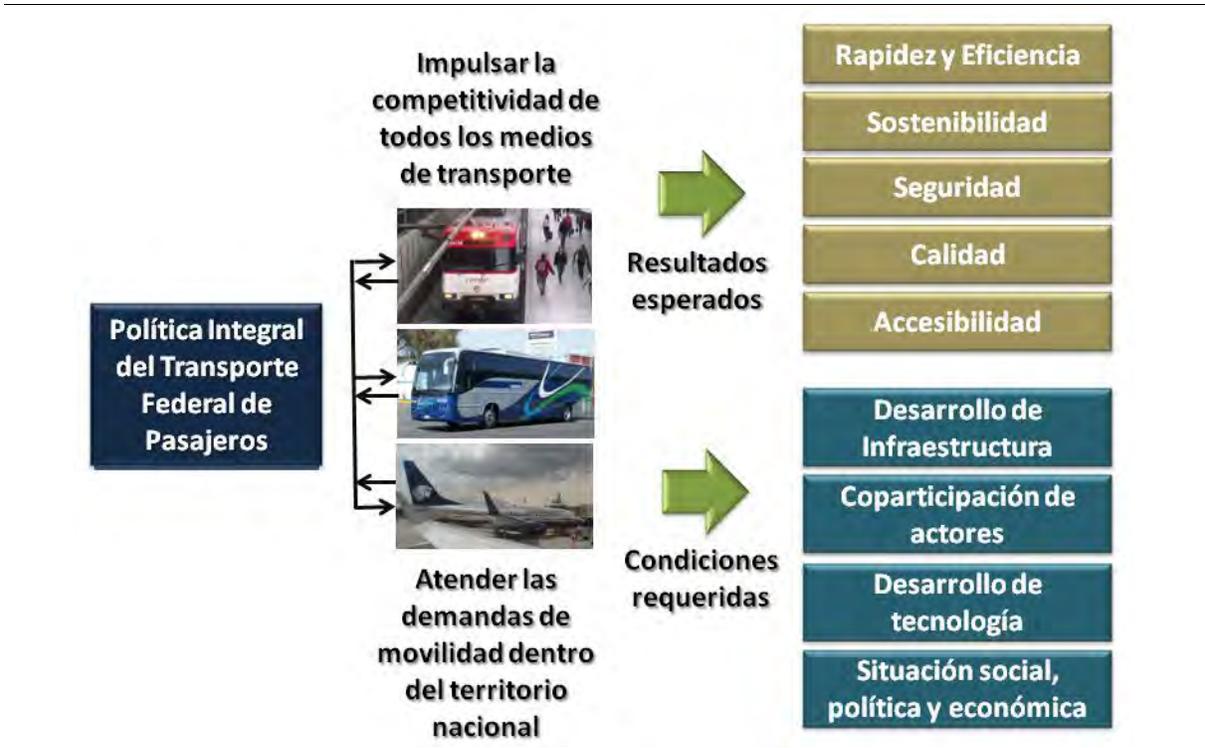
La sostenibilidad por lo tanto no solo va encaminada a que el proyecto diseñado ofrezca resultados con visión al mediano y largo plazo en términos de desarrollo, también debe alentar a que en todo momento, los esquemas que se diseñen sean capaces de adaptarse a las circunstancias económicas, políticas y sociales pero también, que se adopten nuevas tecnologías que beneficien la calidad de vida de las personas.

Es importante considerar que así como la situación económica y política que influyeron a que la actual política de transporte, previera reducir los costos y gastos en el sector público, ahora no sólo se debe enfocar a la optimización de los recursos financieros sino también de considerar la importancia que tienen los servicios para la población, los impactos que se generan al entorno y sobre todo, la necesidad de ajustarse a las circunstancias que sucedan en el momento.

De igual forma ante la dinámica que se da en el campo social, también el diseño de esta política de transporte ya no deberá tener un enfoque hacia un solo sector, pues es necesario que se retroalimente de otras áreas, en donde también se tiene un importante vínculo que implican el desarrollo de nuevas tecnologías, la protección ambiental y la utilización de nuevas fuentes de energía entre otros aspectos.

El transporte como se ha observado, es uno de los servicios de gran impacto para las personas y por ello, el diseño y operación de esas políticas públicas deben considerar múltiples campos de interés y criterios como se muestra a continuación:

Tabla 4.2. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA DE TRANSPORTE



Fuente: Elaboración propia.

Para concluir con esta propuesta cabe mencionar que la política pública debe considerar de manera generalizada, el impulso de todos los medios de transporte para llevar a cabo el traslado de personas en el territorio nacional en donde su esquema principal radique en la intermodalidad de cada alternativa y de igual forma, considere la movilidad como el objetivo principal dado que es el punto esencial donde las personas convierten sus intereses particulares, en uno común para requerir la prestación de este servicio.

Bajo esta consideración de promover las diversas formas de transporte debe crearse con ello un sistema flexible el cual a partir de las condiciones requeridas que se definen, el sistema de transporte pueda adaptarse a diversas condiciones.

La infraestructura es el elemento clave para que puedan operar cada modalidad y por ello todos los aspectos que le persiguen tienen una estrecha relación entre sí; como se ha reiterado la cooperación de distintos actores de la autoridad gubernamental federal, son necesarias pues por una parte los órdenes de gobierno local, son los responsables de proveer el apoyo que desde su jurisdicción permita la ejecución de diversos proyectos en donde pueden inducirse, a participar también en programas de conservación y mantenimiento de las infraestructuras.

Por otra parte otros de los actores que si bien han generado controversias ante los resultados poco competentes en algunos sectores, son también clave fundamental para impulsar este esquema, es el apoyo de la iniciativa privada la cual es una de las fuentes importantes de financiamiento para el gobierno; en este aspecto el marco regulatorio debe alentar esquemas de asociaciones público / privadas pero que establezcan las medidas de regulación, control y transparencia en los procesos de licitación y adjudicación.

Con el desarrollo tecnológico se impulsa no solo a contar con medios de transporte modernos capaces de mejorar las condiciones del viaje para el usuario con un menor perjuicio hacia su entorno, también se debe emplear para que el desarrollo de nuevas vías e instalaciones necesarias para que operen los servicios de transporte, definan rutas capaces de enlazar a diversos centros de población con menores costos y que permitan los desplazamientos en tiempos menores.

El contexto por lo tanto es la base esencial para garantizar el impulso de diversos tipos de política pública ya que en él, se deben sentar las condiciones necesarias para que se ejecuten proyectos de alto impacto que mejoren las condiciones de los ciudadanos, de igual forma el diseño de ésta requiere que la voluntad de los gobernantes permita desarrollar obras que deben sentar beneficios no solamente en breves periodos de tiempo sino también que su impacto sea perdurable durante varios años.

La adaptabilidad del transporte por lo tanto debe sujetarse a las condiciones que se establezcan principalmente por las cuestiones económicas y de mercado debido a que al implementar medidas que buscan la ganancia sobre el beneficio pueden llegar a alterar los propósitos iniciales, por lo tanto el transporte debe considerar siempre como un medio de beneficio social pero que su impacto económico puede ser ajustable a las exigencias del mercado.

Ante estas condiciones los resultados de los servicios son fundamentales ya que como parte de la competitividad se deben establecer las condiciones que hagan atractivo a las personas la utilización de determinado medio de transporte sobre otros medios que incluye el transporte particular.

El papel gubernamental por lo tanto debe ser activo en cuanto a establecer las condiciones para mejorar los sistemas de transporte pero también en el caso de los ferrocarriles, se debe reconsiderar su importancia de participar ya sea como operador principal de la red o bien, con la coparticipación de actores privados en determinadas áreas estratégicas.

Reflexión capitular

Los nuevos esquemas ferroviarios en el mundo han planteado dos aspectos importantes: el primero es la importancia de desarrollar tecnologías con menos impactos nocivos al medio ambiente, pero sin perder su eficiencia comercial y también; el papel que los gobiernos deben asumir para mejorar los esquemas de movilidad en sus territorios.

La experiencia europea con el impulso a los ferrocarriles de alta velocidad ha demostrado que aún con las ideas de mercado con las que el Estado debe minimizar su participación en las actividades productivas principalmente, éste aún juega un papel importante en aspectos que atañen sobre todo a la competencia y el desarrollo nacional.

Un caso que es singular considerarlo es el de Estados Unidos aún con el proteccionismo y el impulso a sectores como la aviación y la industria automotriz, ha incorporado el sistema ferroviario de alta velocidad aunque de manera focalizada sin que se observe un rápido desarrollo de este tipo de transporte.

También en diversos países se ha mostrado el interés por adoptar y construir este sistema de transporte que en la mayoría de los casos, el gobierno es el principal responsable y administrador de los servicios sin que ello deje a un lado, las aportaciones de otros órdenes de gobierno o agentes empresariales.

La importancia de pensar en un transporte masivo que recorra grandes dimensiones se debe a que en el caso de México, la concentración demográfica hacia zonas urbanas es un fenómeno creciente pero con una tendencia a determinadas ciudades como la de México, Guadalajara y Monterrey, en las cuales las zonas conurbadas se han incrementado a un grado de dar origen en un futuro, a mega ciudades.

Con esta situación y el esquema actual de transporte, no se ofrecen las condiciones de seguridad y eficiencia para enlazar a estas crecientes zonas urbanas dado a que el principal medio que es el transporte carretero, se ve limitado ante la escasa infraestructura carretera y la poca capacidad que tiene para ofrecer viajes continuos hacia los diferentes centros urbanos, mientras que el sistema aeroportuario por una parte presenta saturación en los aeropuertos cercanos a grandes centros económicos y de negocios y por otra parte, subutilización en regiones con poco potencial de desarrollo.

Ante esto las políticas públicas del sector no deben diseñarse de forma aislada para buscar sólo ciertos objetivos de ganancia para los prestadores de servicios, sino que se debe concentrar un esquema en que se consideren nuevos medios de transporte y en donde las modalidades existentes puedan ser complementos unas con otras dado que la inminente necesidad de las personas para trasladarse, requiere que los medios de transporte sean eficientes, accesibles y seguros y con ello, se pueda lograr el desarrollo de nuevos centros urbanos y con ello, mejorar las condiciones de vida de las personas.

CONCLUSIONES

A lo largo de la presente investigación ha quedado evidenciado que los servicios de transporte de pasajeros, son la clave fundamental para el desarrollo y crecimiento de una región y del país en general, además el análisis emprendido desde los campos tanto de la Administración Pública como de Gobierno y Asuntos Públicos, ha permitido saber que no solamente se deben considerar aquéllos como una actividad económica sino también para asegurar derechos a la movilidad de la población y otros indirectamente relacionados.

Ante los cambios en el contexto internacional y las directrices adoptadas por organismos como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Estado interventor se consideró como uno de los ineficientes proveedores de servicios ante las crecientes y complejas demandas sociales por lo que se redujo su papel en aquellos rubros considerados importantes para la iniciativa privada, como una solución que eliminaría en una parte, los gastos desmesurados en el sector público y también bajo la premisa de rentabilidad y calidad del servicio, que las empresas privadas podían atender y brindar mejores servicios.

Con el redimensionamiento del Estado de igual forma la administración pública adecuó sus procesos de gestión entre los que destaca la planeación y elaboración de programas focalizados a diversos sectores, para atender las necesidades de la población ya sea de manera directa o como promotor de la competitividad entre las empresas.

En el caso de México a partir de la década de 1980 una de las principales directrices de este proceso de redimensionamiento de la esfera pública, se concentró en la desincorporación y privatización de numerosas empresas que habían estado bajo control del Estado que en el caso de los transportes se refiere por una parte a la posesión y administración de los ferrocarriles y del duopolio aeronáutico constituido por Aeroméxico y Mexicana de Aviación, así como de ser el proveedor de los autobuses para las empresas autotransportistas que eran DINA y MASA.

Bajo este precepto de permitir la entrada del capital privado se esperaba entonces una inminente mejora para hacer eficiente y competitivo diversos servicios y que en el caso del transporte de pasajeros y mercancías, ante la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, exigía que las condiciones de infraestructura y servicios fueran competentes para que el país se posicionara como un importante centro de desarrollo económico regional.

Dentro de los primeros resultados que arrojó toda la adaptación hacia este nuevo contexto, se observó que la autoridad gubernamental quedaba como árbitro y juez la cual, determinaría que todas las empresas dedicadas a la prestación de servicios, se apegaran a lo establecido en la normatividad vigente y en su caso, poder sancionar a quienes incumplieran con estos preceptos o bien, otorgar los permisos pertinentes para la entrada de nuevos competidores en el mercado.

Con este simple dimensionamiento del papel que se desempeña en el sector público, el caso de las políticas públicas enfocadas a definir las reglas y procesos en su cumplimiento, ha surgido en algunos casos, una distorsión entre su razón de ser en relación a las demandas y los beneficiarios directos de las decisiones.

El transporte de pasajeros en el ámbito federal se encuentra inmerso en esta compleja y poco clara situación, debido a que es un sector que se ve como un asunto entre empresas pero no así, con el enfoque de servicio público.

Como se pudo observar la línea de privatización de los servicios de transporte generó un panorama incierto durante la primera mitad de la década de 1990 ya que con la desregulación y liberalización, las empresas de autotransporte se consolidaron de pequeñas empresas regionales, a grandes corporativos; el transporte aéreo permitió la entrada de nuevos competidores que ante la necesidad de crear un medio competitivo, se dio una desregulación tarifaria para ofrecer a precios accesibles los pasajes en avión; y en el caso de los ferrocarriles, se dio pauta a que los inversionistas privados pudieran modernizar este medio de transporte que mostraba una obsolescencia en infraestructura y material rodante.

Las consecuencias de estos cambios dieron resultados poco alentadores hacia un nuevo esquema de competitividad, ya que con los grandes corporativos transportistas, la visión oligopólica y hasta monopólica, en donde de control de rutas ha prevalecido una creciente concentración en estos grandes corporativos que deriva en la reducción de las posibilidades hacia los usuarios, lo que no favorece la interconexión de las zonas norte y sur del país ante estas prácticas de regionalización de rutas.

El transporte aéreo en cambio si bien se ha liberalizado hacia otros mercados, ciertamente su privatización no ha ofrecido los resultados esperados ya que por una parte, se observa el rescate de las compañías Aeroméxico y Mexicana desde 1995 hasta 2007, en donde el gobierno fue el accionista mayoritario mientras que otras aerolíneas de reciente creación, suspendieron sus operaciones especialmente por problemas de solvencia financiera; aunado a este problema a partir de la década del 2000 se decidió incorporar el esquema de bajo costo en donde se reducían tarifas de forma paralela en que se dejaban de ofrecer servicios adicionales al pasajero, tales como alimentación a bordo y con ello, tratar de mejorar el mercado de estos servicios sin embargo, la misma incertidumbre financiera y jurídica de la década previa, no ha logrado que este mercado se diversifique en donde se ha afectado incluso, a las aerolíneas troncales como el caso de Aviaca y Mexicana de Aviación que dejaron de operar en 2009 y 2010 respectivamente sin que hasta el momento, exista una resolución por parte de la autoridad gubernamental.

En el caso del transporte ferroviario los servicios de pasajeros no han prosperado ni con la apertura de inversión del capital privado, ni con los intentos que desde el año 2001 se han hecho para modernizarlo. El ferrocarril que en su momento fue uno de los símbolos de desarrollo del país, ha sido cuestionado en cuanto a impulsarlo con proyectos de

modernización tecnológica que asimilen modelos de países desarrollados en donde se hacen críticas a aspectos que van principalmente desde los costos, hasta la capacidad que tiene el país para desarrollar este tipo de infraestructura.

Ante este escenario una cosa es cierta y es una cultura empresarial renuente a los cambios pues como se mencionaba, una de las prácticas que se ha vuelto común en México es la oligopolización aguda así como la monopolización de ciertos servicios y en los transportes, lo que impide diversificar estos servicios.

Lo anterior se sustenta en la notable presencia que tiene el autotransporte carretero para la movilidad de personas en el país con el 97% de los viajes realizados, pero también. La fuerza y representación que ejercen las grandes corporaciones en las diversas instancias públicas responsables de definir las políticas de transporte y la movilidad de personas son temas relevantes que requieren investigaciones a profundidad.

En el caso de las compañías aéreas también se presentan situaciones semejantes ya que como se observó, el dominio del duopolio conformado por Aeroméxico y Mexicana de Aviación fue constante en los últimos años y cuando esta última compañía suspendió operaciones, el mercado de pasajeros movilizados por este medio de transporte se concentró en la primer compañía mientras que el caso de las aerolíneas de bajo costo, solo tuvieron un incremento mínimo en su participación.

Así los retos que la autoridad gubernamental debe enfrentar principalmente en la SCT, son la situación de un predominio de las grandes empresas; de las demandas de movilidad, así como de restablecer la naturaleza de servicio público.

La política pública por lo tanto debe replantearse con un enfoque que considere también el beneficio social, debido a que los transportes son el medio al que acude cualquier persona que requiera y pague el derecho de uso de estos servicios y por ende, éstos también deben de brindarse en las condiciones que garanticen seguridad, eficiencia y calidad por lo cual, el elemento humano al que se dirige no debe ser descartado.

Un hecho es que los estudios que se han realizado en torno al transporte de pasajeros, se han centrado en la problemática dentro de las grandes ciudades que abordan desde el notable crecimiento demográfico al interior de éstas, hasta el incremento de medios que garanticen su movilidad interna sin embargo, poco se ha abordado los aspectos de movilidad entre ciudades o regiones del país por lo cual, aún se desconocen los problemas que el transporte federal presenta de una forma precisa y sus consecuencias.

Es necesario tomar en cuenta que las políticas públicas deben adaptarse al contexto bajo el cual se elaboran, dado a que la naturaleza social, económica y política es variable dado a que la visión con la que se diseñan los programas de mejoramiento al transporte no se dimensionan a un espacio-tiempo definidos ni considera nuevas alternativas.

También conviene considerar otros aspectos como los costos de mantenimiento en las unidades, precios en los combustibles, las condiciones de seguridad del país entre otras que en los últimos años, han afectado de forma considerable la forma de movilidad en el país, por una parte ante las crisis económicas, sus efectos repercuten a los fabricantes y proveedores de autobuses y aeronaves que tienden a incrementar los costos de mantenimiento de éstos vehículos.

México se ha caracterizado por una notable dependencia energética de los productos derivados del petróleo que repercute tanto en el medio ambiente como en ciertas actividades económicas; en el primer caso con las emisiones derivadas de la combustión de los derivados de petróleo, generan deterioro ambiental, en la salud y en la calidad de vida de las personas, en donde el transporte es una de las principales fuentes generadoras de sustancias nocivas; en el segundo aspecto la variabilidad en los precios de exportación de los barriles de petróleo crudo que el país hace principalmente hacia Estados Unidos, así como el precio final de los combustibles que son la principal fuente energética del transporte, determinan en gran medida los costos que las empresas deben asumir y que se refleja en las tarifas hacia los usuarios.

Bajo el esquema convencional que ha prevalecido en México, los servicios aéreos y el autotransporte carretero se ven por lo tanto delimitados a diversas circunstancias en las cuales si se busca una mayor ganancia, se tienden a modificar las condiciones del servicio que no siempre son en beneficio del usuario además de que poco se ha considerado, el impacto que generan al entorno ante la falta de estrategias en las que el gobierno, regule efectivamente a estos prestadores de servicio.

La propuesta del fortalecimiento de los sistemas ferroviarios de alta velocidad, toma en consideración estos aspectos en los que se busca, no solo alentar la competitividad del país sino que ante las circunstancias sociales, el país debe replantear sus políticas de movilidad que no sólo competan la mejoría del transporte en el ámbito local sino también, mejorar la comunicación entre ciudades y poblaciones para alentar una mejor distribución de oportunidades.

Los ferrocarriles modernos tienen como una premisa fundamental, el ser un medio de transporte con menor impacto hacia el medio ambiente, de igual forma que pretende movilizar a un mayor número de personas a un menor tiempo y en condiciones de seguridad dadas las características de su infraestructura.

La importancia de considerar este medio masivo de transporte se orienta por lo tanto, a la creciente urbanización que se presenta en el país donde las modalidades de transporte vigente especialmente la del autotransporte carretero, se observa insuficiente dado que las principales vías de comunicación en las que se han invertido en los últimos años que son las carreteras, no logran atender con eficiencia, la creciente demanda de movilidad en el país.

Derivado de esto, las políticas públicas deberán considerar que la comunicación de las ciudades requerirá disponer de las suficientes opciones de movilidad, las cuales adopten tecnologías que no solo mejoren la capacidad, tiempo y distancias interconectadas, sino también que tomen en cuenta la importancia que tiene para las personas contar con los medios de transporte suficientes para desarrollar nuevos centros de desarrollo y oportunidades para que con ello, se eviten las grandes conglomeraciones urbanas como es el caso de la ZMVM que en caso de observar proyectos de mejora en el mediano y largo plazo, hará compleja la solución de nuevas demandas y necesidades de la población.

En el caso del transporte, las soluciones no se pueden tomar bajo esquemas de concesión a privados con una autoridad poco activa, así como de un intervencionismo gubernamental de visión limitada, por ello los esquemas de participación entre agentes gubernamentales de los tres órdenes, así como de empresas privadas deben considerarse como una opción en el que se busquen beneficios de tipo social, se aminoren costos de ambas esferas y sobre todo, que permitan una rentabilidad en el mediano y largo plazo.

En el caso del transporte los principales retos se enfocarán a mejorar las conductas comerciales de las empresas, sin embargo las políticas públicas que se efectúen para desarrollar estos servicios, deben considerar las nuevas circunstancias las cuales deben alentar a mejorar la competitividad y no a concentrarla en unos cuantos actores.

FUENTES DE CONSULTA

Bibliografía

1. Álvarez Mántaras, Daniel y Luque Rodríguez, Pablo. Ingeniería e Infraestructura de los Transportes. Ferrocarriles. Universidad de Oviedo, España, 2012.
2. Ávalos, Marcos. Condiciones generales de Competencia: el caso de México. ONU-CEPAL, México, 2006.
3. Ávila y Lugo, José. Introducción a la Economía. Plaza y Valdés, México, 2004.
4. Ayala Espino, José. Economía del Sector Público Mexicano. Esfinge, México, 2005.
5. _____ . Fundamentos institucionales del mercado. UNAM, México, 2002.
6. Barona Mayorga, Leonardo R. Autotransporte federal de pasaje: operación y estructura. Trillas, México, 2006.
7. Bonnin, Charles-Jean Baptiste. Principios de Administración Pública. FCE, México, 2004.
8. Coatsworth, John H. El impacto económico de los ferrocarriles en el Porfiriato I, Crecimiento y Desarrollo. Tr. Julio Arteaga Hernández, SEP-Setentas, México, 1977.
9. Cortina Campero, Cecilia. Historia de México, Época Prehistórica y Época Prehispánica. Panorama, México, 2008.
10. Derecho y política de la competencia en América Latina Exámenes inter-pares en Argentina, Brasil, Chile, México y Perú: Exámenes inter-pares en Argentina, Brasil, Chile, México y Perú. OCDE-BID, 2006.
11. Estrada González, Ernesto. “*Competencia económica*” en Los grandes problemas de México: volumen X Microeconomía. El Colegio de México, 2010. Págs. 123-174.
12. Faya Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas. 6ª. Edición. Porrúa, México, 2003.
13. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 40ª. Edición, Porrúa, México, 2000.
14. García Saisó, Adrián (editor). Experiencias del transporte en Europa. H. Congreso de la Unión. LVIII Legislatura. Comisión de Transportes, México, 2002.
15. _____ . Políticas Públicas en materia de Transporte: contribuciones del Poder Legislativo. H. Congreso de la Unión. LVIII Legislatura. Comisión de Transportes, México, 2001.
16. Garza Gustavo. La transformación urbana de México, 1970-2020 en Los grandes problemas de México: volumen II Desarrollo urbano y regional. El Colegio de México, 2010.
17. Gómez, Ricardo J. Neoliberalismo globalizado, refutación y debacle. Ediciones Macchi, Argentina, 2003.
18. González Gómez, Javier. “*La evaluación de la actividad gubernamental: premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia mexicana*” en Los grandes

- problemas de México: volumen XIII Políticas Públicas. El Colegio de México, 2010. Págs. 143-178.
19. Guerrero Orozco, Omar. Teoría administrativa de la ciencia política. UNAM, México, 1982.
 20. Gutiérrez de Mc Gregor María Teresa, González Sánchez Jorge y Zamorano Orozco José Juan. La cuenca de México y sus cambios demográfico – espaciales. UNAM – Instituto de Geografía, México, 2005.
 21. Harvey, David. Breve historia del neoliberalismo. Tr. Ana Varela Mateos. Ediciones Akal, España, 2007.
 22. Islas Rivera, Víctor. Estructura y Desarrollo del Sector Transporte en México. El Colegio de México, 1992.
 23. Jáuregui, Luis. Los transportes, siglos XVI al XX. Océano-UNAM, México, 2004.
 24. MacLeod, Dag. Downsizing the state. Privatization and the Limits of Neoliberal Reform in Mexico. The Pennsylvania State University Press, United States of America, 2004.
 25. Méndez M., José Luis. “*La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas*” en Foro Internacional, Vol. XXXIII, núm. 1 enero-marzo. El Colegio de México. México, 1993. Págs. 111-144.
 26. Michels, Albert. “*Cárdenas y la lucha por la independencia económica de México*”, en Historia mexicana. Vol. XVIII. Núm 1. México, 1968.
 27. Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la Administración Pública I. Teoría general, planificación, presupuestos. FCE, México, 1986.
 28. Organización Mundial del Turismo. Políticas de Aviación y Turismo: saldo de beneficios. OMT, Madrid, 1995.
 29. Ortiz Hernán, Sergio. Caminos y Transportes en México. Una aproximación socioeconómica: finales de la Colonia y principio de la vida independiente. SCT – FCE, México, 1994.
 30. Parsons, Wayne. Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. FLACSO. México. 2007.
 31. Remes Tello de Meneses, Roberto. “*Trenes urbanos y suburbanos para México. Una inversión necesaria y urgente*” en La infraestructura pública en México (regulación y financiamiento), UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2010. Págs. 199-212.
 32. Rives, Roberto. La Administración Pública de México en su bicentenario. FUNDAP-IAPEM, México, 2009.
 33. _____ . La reforma constitucional en México. UNAM, México, 2010.
 34. Sánchez González, José Juan. La Administración Pública como ciencia, su objeto y su estudio. Plaza y Valdez, México, 2001.
 35. _____ . La privatización en México como retracción estatal. IAPEM, México, 2010.

36. Sebastián, Luis de. Neoliberalismo global, apuntes críticos de economía internacional. Trotta, España, 1997.
37. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Apuntes para la Historia del Autotransporte. SCT-DGAF, México, 1982.
38. _____ . Comunicaciones y Transportes: Infraestructura y Tecnología para la integración y el desarrollo en México. FCE, México, 2006.
39. _____ . Historia de las Comunicaciones y Transportes en México. SCT, México, 1987
40. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La inversión pública en el desarrollo económico y social de México. Antología de la Planeación en México. SHCP-FCE, México, 2ª ed., 2001.
41. _____ . Plan Nacional de Desarrollo, Informe de Ejecución 1993. Antología de la Planeación en México. SHCP-FCE, México, 2ª ed., 2001.
42. Sharkansky, Ira. Administración Pública. Tr. Olga Margarita Rivera. Editores Asociados, México, 1977.
43. Valdés Cervantes, Víctor Hugo y Bagnasco Sánchez, Isabel. Liberalización del transporte aéreo: necesaria sí, suficiente no. Limusa, México, 2012.
44. Vásquez Colmenares, Pedro. *La planeación, el presupuesto y las políticas públicas en Los grandes problemas de México: volumen XIII Políticas Públicas*. El Colegio de México, 2010. Págs. 105-142.
45. Waldo, Dwight. Administración Pública. La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos. Trillas, México, 1967
46. Wilson, Ian. *Airlines* en Ana Paula Ambrosi de Haro, Alex M. Saragoza y Silvia Dolores Zárate Guzmán. Mexico Today: An Encyclopedia of Life in the Republic vol. 1. ABC-Clio, Estados Unidos, 2012.

Artículos

47. Albalate Daniel y Bel Germa. “*Cuando la economía no importa: auge y esplendor de la Alta Velocidad en España*” en Revista de Economía Aplicada, vol. 19, núm.55, 2011. Págs. 171-190.
48. Alejandri Chavarría, José Arturo. “*La evolución histórica del transporte público en la Zona Metropolitana del Valle de México*” en Compromiso Metropolitano, Primer Trimestre 2011, Gobierno del Estado de México – Secretaría de Desarrollo Metropolitano, enero – marzo 2011. Págs. 33-40.
49. Audikana, Ander. “*Pasado, presente y futuro de la alta velocidad en Estados Unidos*” en Revista de Obras Públicas, núm. 3,538, diciembre 2012. Págs. 7-20.

50. Bustinduy, Javier. “*El ferrocarril en la ciudad. Evolución de los sistemas pasantes*” en Ingeniería y Territorio, núm. 76. Colegio Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Barcelona, 2006. Págs. 54-61.
51. De Rus Ginés e Inglada Vicente. “*Análisis del coste-beneficio del tren de alta velocidad en España*” en Revista de Economía Aplicada, vol. 1, núm.3, 1993. Págs. 27-48.
52. García Álvarez, Alberto. “*Consumo de energía y emisiones del tren de alta velocidad en comparación con otros modos*” en Vía Libre, núm. 515, enero de 2008. Págs.
53. González Ortiz, Bauregard. “*El concepto de política pública en la administración pública norteamericana*” en Revista de Administración Pública. Vol. XVIII, núm. 1, Universidad de Puerto Rico, octubre 1985. Págs. 57-70
54. Gorostiza Pérez Francisco y Luna Traill Francisco. “*La planeación en el sector Comunicaciones y Transportes*” en Revista de Administración Pública Sector Comunicaciones y Transportes, núm.71, INAP, 1991. Págs. 69-76.
55. Gutiérrez Puebla, Javier. “*El tren de alta velocidad y sus efectos espaciales*” en Investigaciones Regionales, núm. 005, otoño, Asociación Española de Ciencia Regional, Alcalá de Henares, España, 2004. Págs. 199-224.
56. “*Ferrocarril Suburbano de la Zona Metropolitana del Valle de México*”, en Mirada Ferroviaria, núm.14, mayo-agosto de 2011. Págs. 57-67.
57. Martín Cañizares, María del Pilar. “*Determinación de la velocidad óptima de los trenes de muy alta velocidad para minimizar las emisiones de dióxido de carbono en un corredor*” en 360.revista de alta velocidad, núm.1, noviembre 2001. Págs. 53-62.
58. Sacristán Roy, Emilio. “*Las Privatizaciones en México*”, en Economía UNAM, vol.3, núm.9, agosto de 2006. Págs. 54-64.

Hemerografía

59. Aguilar, Alberto. “*ADO compra Estrella de Oro en 75 mdd, los Peynetti incumplen a IAMSA y llega conflicto a la Canapat*” en Milenio edición en línea, 5 de noviembre de 2007. <http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/7142203>. Consultado el 25 de marzo de 2013.
60. González Amador, Roberto. “*Reestructura Autobuses Estrella Blanca deuda incluida en el IPAB*” en La Jornada edición en línea, 22 de febrero de 2006, <http://www.jornada.unam.mx/2006/02/22/index.php?section=economia&article=026n1eco>. Consultado el 3 de marzo de 2013.
61. Mena, Roberto. “*Colusión en transporte*” en El Economista, 1 de junio de 2009. <http://eleconomista.com.mx/notas-impreso/columnas/ipsso-facto/2009/06/01/colusion-transporte>. Consultado el 1 de marzo de 2013.
62. Pérez, Ana Lilia, “*Tres Estrellas de Oro Huelga interminable*” en Contralínea, edición en línea, mayo de 2003. http://www.contralinea.com.mx/c14/html/sociedad/tres_estrellas.html. Consultado el 3 de marzo de 2013.

63. Zavala, Misael. “*Choferes acusan a ADO de monopolio*” en Milenio edición en línea, 4 de julio de 2009.
http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/8602661?quicktabs_1=0. Consultado el 25 de marzo de 2013.

Documentos

64. Auditoría Superior de la Federación. Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008. Tomo IV, Vol. 3, México, 2009.
65. Barrón de Anogoiti, Iñaki. Las líneas de alta velocidad en el mundo. XXI Congreso Panamericano de Ferrocarriles, Buenos Aires, Argentina, 2007.
66. Campos Méndez Javier, Barrón de Anogoiti Ignacio y De Rus Mendoza Ginés. El transporte ferroviario de alta velocidad: una visión económica. Documentos de trabajo. Fundación BBVA, España, 2009.
67. Cuarto almanaque de datos y tendencias de la calidad del aire en 20 ciudades mexicanas (2000-2009). INE, México, 2011.
68. Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005. SEDESOL-CONAPO-INEGI, México, 2007.
69. European Commission. High-Speed Europe: a sustainable link between citizens. Directorate-General for mobility and transport, Belgium, 2010.
70. High Speed Rail and Greenhouse Gas Emissions in the U.S. Center for Clean Air Policy & Center for Neighborhood Technology, U.S.A., January 2006.
71. Ferrocarril de Alta Velocidad. Vía rápida hacia la movilidad. ADIF, Dirección de Relaciones Internacionales, España, 2009.
72. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Presidencia de la República, México, 1989.
73. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Presidencia de la República, México, 1995.
74. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Presidencia de la República, México, 2001.
75. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Presidencia de la República, México, 2007.
76. Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006. SCT, México 2001.
77. Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2007-2012. SCT, México 2007.
78. Zonas Metropolitanas de los Estados Unidos Mexicanos. Censos Económicos 2009. INEGI, México, 2012.

ANEXO 1
EMPRESAS QUE CONFORMAN AL GRUPO IAMSA

Servicios Integrados de Pasaje y Turismo

Línea	Tipo de Servicio
Enlaces Terrestres Nacionales -ETN-	Ejecutivo
Parhikuni Premium Class	Ejecutivo
Parhikuni Ejecutivo	Ejecutivo
Turi Star Lujo	Ejecutivo
TAP Confort	Lujo
Parhikuni Business Class	Lujo
Transportes y Autobuses del Pacífico -TAP-	Primera
Parhikuni Express	Primera
Amealcenses	Económico

Grupo Flecha Amarilla

Línea	Tipo de Servicio
Primera Plus	Lujo
Servicios Coordinados	Primera
Autotransportes La Alteña	Económico
Ómnibus de Arandas	Económico
Ómnibus del Bajío	Económico
Ómnibus del Jorullo	Económico
Autobuses Azules y Triángulo	Económico y Urbano
Flecha Amarilla	Económico y Urbano

Grupo Flecha Roja

Línea	Tipo de Servicio
Autobuses México, Toluca, San Luis Mextepec, Querétaro, Flecha Roja	Económico
Autotransportes Águila	Económico
Mensajero	Económico
Ómnibus San Pedro de los Baños	Económico

Grupo Toluca

Línea	Tipo de Servicio
Caminante Plus	Lujo
Excelencia Plus	Lujo
Caminante	Primera
Excelencia	Primera
Autotransportes Mixtos Naucalpan - Toluca	Económico
Zinabus	Económico

Ómnibus de México

Línea	Tipo de Servicio
Autobuses del Noreste Premier	Lujo
Ómnibus de México Plus	Lujo
Autobuses del Noreste	Primera
Ómnibus de México	Primera
Ómnibus de la Comarca	Económico
Ómnibus Mexicanos	Internacional

Transporte Aéreo

Línea	Tipo de Servicio
Viva Aerobús	Bajo Costo

Fuentes:

1. Autobuses del Noreste en <http://www.noreste.com.mx/> Consultado el 12 de abril de 2013.
2. Destinos Parhikuni en <http://www.parhikuni.com/> Consultado el 12 de abril de 2013.
3. Grupo Flecha Amarilla en <http://www.primeraplus.com.mx/> Consultado el 12 de abril de 2013.
4. Grupo Flecha Roja en <http://www.grupoflecharoja.com.mx/> Consultado el 12 de abril de 2013.
5. Grupo IAMSA Corporativo en: <http://www.grupo-iamsa.com.mx/grupoiamsa/> Consultado el 12 de abril de 2013.
6. Ómnibus de México en www.odm.com.mx/ Consultado el 12 de abril de 2013.
7. Servicios Integrados de Transporte en. <http://sipyt.com.mx/index.php> Consultado el 12 de abril de 2013.
8. TMT-Caminante en <http://www.tmt-caminante.com.mx/> Consultado el 12 de abril de 2013.
9. Transportes y Autobuses del Pacífico TAP en <http://www.tap.com.mx/index.php> Consultado el 12 de abril de 2013.
10. Zina Bus en <http://www.zina-bus.com.mx/> Consultado el 12 de abril de 2013.

NOTA:

Para efectos de la presente investigación se aclara que en el análisis de todos los grupos de autotransporte, se consideraron únicamente las líneas de servicio regular de pasajeros sujetas a un itinerario preestablecido por lo cual, se excluyen las marcas que comprenden servicios de turismo, especiales, así como de mensajería y paquetería.

De igual forma se precisa que líneas de autobuses citadas, se obtuvieron por información disponible de las propias empresas con fecha de corte en el mes de abril de 2013 por ello, éstas pueden variar en todo momento por criterio en la organización de las propias compañías.

ANEXO 2
EMPRESAS QUE CONFORMAN AL GRUPO ESTRELLA BLANCA

Sistema Estrella Blanca

Línea	Tipo de Servicio
Futura Mix	Ejecutivo / Lujo
Futura Select	Lujo
Transportes Chihuahuenses Select	Lujo
Futura	Lujo y Primera
Elite	Primera
Transportes Chihuahuenses	Primera
Autobuses Estrella Blanca	Primera y Económico
Camiones Rojos de los Altos	Económico
Conexión	Económico
Ómnibus de Oriente	Económico
Transportes del Pacífico	Económico
Transportes Frontera -TF-	Económico
Transportes Norte de Sonora -TNS-	Económico
Autobuses Americanos	Internacional

Fuente:

1. Grupo Estrella Blanca en <http://www.estrellablanca.com.mx/> Consultado el 14 de abril de 2013.

ANEXO 3
EMPRESAS QUE CONFORMAN AL GRUPO ADO

Grupo ADO y Empresas Coordinadas

Línea	Tipo de Servicio
ADO Platino	Ejecutivo
ADO GL	Lujo
Autobuses de Oriente -ADO-	Primera
Ómnibus Cristóbal Colón -OCC-	Primera y Económico
Autobuses Unidos -AU-	Económico
Cuenca	Económico
Ecobús	Económico
Inter Oceánicos	Económico
Mayab	Económico
Occidente	Económico
Oriente	Económico
Rápidos del Sur -RS-	Económico
Somellera	Económico
Transportes Pancho Villa -TPV-	Económico
Transportes Rápidos de Tabasco -TRT-	Económico
Transportes Rápidos de Veracruz -TRV-	Económico
Valles	Económico
Vía	Económico
Volcanes	Económico
Sur	Económico
Línea Dorada -LD-	Internacional

Grupo Estrella de Oro

Línea	Tipo de Servicio
Estrella de Oro Diamante	Ejecutivo
Estrella de Oro Plus	Lujo
Estrella de Oro Primera	Primera
Galgos	Económico

Grupo Texcoco

Línea	Tipo de Servicio
Texcoco Plus	Primera
Texcoco Sierra Inter	Primera
México - Texcoco	Económico
Autobuses de Texcoco	Urbano

Fuentes:

1. Grupo ADO en <http://www.ticketbus.com.mx/> Consultado el 14 de abril de 2013.
2. Grupo Estrella de Oro en <http://www.estrelladeoro.com.mx/> Consultado el 14 de abril de 2013.
3. Grupo Texcoco en <http://201.122.160.130/intertex/> Consultado el 14 de abril de 2013.

ANEXO 4
LÍNEAS QUE CONFORMAN AL GRUPO SENDA

Línea	Tipo de Servicio
AVE Senda Ejecutiva	Ejecutivo
Coahuilenses Plus	Lujo
Transportes del Norte Premier	Lujo
Turimex Premier	Lujo
Autobuses Coahuilenses	Primera
Autobuses Sendor	Primera
Transportes del Norte -TDN-	Primera
Transportes Tamaulipas	Económico
Turimex Internacional	Internacional

Fuente:

1. Grupo Senda en <http://ticket.gruposenda.com/> Consultado el 15 de abril de 2013.

ANEXO 5
LÍNEAS QUE CONFORMAN AL GRUPO HERRADURA OCCIDENTE

Línea	Tipo de Servicio
Autovías	Lujo y Primera
La Línea	Lujo y Primera
Alegra	Económico
Autobuses de Occidente	Económico
Autotransportes Herradura de Plata -HP-	Económico
Pegasso	Económico
Sur de Jalisco	Económico
Viajero	Económico
Autobuses México, Toluca, Zinacantepec y ramales	Económico y Urbano

Fuente:

1. Grupo Herradura-Occidente en <http://www.autovias.com.mx/?empresa> Consultado el 15 de abril de 2013.

ANEXO 6
PRINCIPALES ZONAS METROPOLITANAS DE MÉXICO

Clave y ubicación geográfica	Habitantes
(01) Zona metropolitana de Aguascalientes	932,369
(02) Zona metropolitana de Tijuana	1,751,430
(03) Zona metropolitana de Mexicali	936,826
(04) Zona metropolitana de La Laguna	1,215,817
(05) Zona metropolitana de Saltillo	823,128
(06) Zona metropolitana de Monclova - Frontera	317,313
(07) Zona metropolitana de Piedras Negras	180,734
(08) Zona metropolitana de Colima - Villa de Álvarez	334,240
(09) Zona metropolitana de Tecomán	141,421
(10) Zona metropolitana de Tuxtla Gutiérrez	640,977
(11) Zona metropolitana de Juárez	1,332,131
(12) Zona metropolitana de Chihuahua	852,533
(13) Zona metropolitana del Valle de México	20,116,842
(14) Zona metropolitana de León	1,609,504
(15) Zona metropolitana de San Francisco del Rincón	182,365
(16) Zona metropolitana de Moroleón - Uriangato	108,669
(17) Zona metropolitana de Acapulco	863,431
(18) Zona metropolitana de Pachuca	512,196
(19) Zona metropolitana de Tulancingo	239,579
(20) Zona metropolitana de Tula	205,812
(21) Zona metropolitana de Guadalajara	4,434,878
(22) Zona metropolitana de Puerto Vallarta	379,886
(23) Zona metropolitana de Ocotlán	141,375
(24) Zona metropolitana de Toluca	1,846,116
(25) Zona metropolitana de Morelia	807,902
(26) Zona metropolitana de Zamora - Jacona	250,113
(27) Zona metropolitana de La Piedad - Pénjamo	249,512
(28) Zona metropolitana de Cuernavaca	876,083
(29) Zona metropolitana de Cuautla	434,147
(30) Zona metropolitana de Tepic	429,351

Continúa...

Clave y ubicación geográfica	Habitantes
(31) Zona metropolitana de Monterrey	4,089,962
(32) Zona metropolitana de Oaxaca	593,658
(33) Zona metropolitana de Tehuantepec	161,337
(34) Zona metropolitana de Puebla - Tlaxcala	2,668,437
(35) Zona metropolitana de Tehuacán	296,899
(36) Zona metropolitana de Querétaro	1,097,025
(37) Zona metropolitana de Cancún	677,379
(38) Zona metropolitana de San Luis Potosí - Soledad de Graciano Sánchez	1,040,443
(39) Zona metropolitana de Rio Verde - Ciudad Fernández	135,452
(40) Zona metropolitana de Guaymas	203,430
(41) Zona metropolitana de Villahermosa	755,425
(42) Zona metropolitana de Tampico	859,419
(43) Zona metropolitana de Reynosa - Río Bravo	727,150
(44) Zona metropolitana de Matamoros	489,193
(45) Zona metropolitana de Nuevo Laredo	384,033
(46) Zona metropolitana de Tlaxcala - Apizaco	499,567
(47) Zona metropolitana de Veracruz	801,295
(48) Zona metropolitana de Xalapa	666,535
(49) Zona metropolitana de Poza Rica	513,518
(50) Zona metropolitana de Orizaba	410,508
(51) Zona metropolitana de Minatitlán	356,137
(52) Zona metropolitana de Coatzacoalcos	347,257
(53) Zona metropolitana de Córdoba	316,032
(54) Zona metropolitana de Acayucan	112,996
(55) Zona metropolitana de Mérida	973,046
(56) Zona metropolitana de Zacatecas - Guadalupe	298,167
Total	62,620,980

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI, México 2011.

Nota: La delimitación territorial de la ZMVM se obtuvo a partir de los criterios establecidos por SEDESOL, CONAPO e INEGI en el documento “Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005”.

ANEXO 7
DELEGACIONES Y MUNICIPIOS CONURBADOS QUE INTEGRAN LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO (ZMVM)

Región	Habitantes	Relación (%)
ZMVM	20,116,842	100.0%
Delegaciones del Distrito Federal	8,851,080	44.0%
Álvaro Obregón	727,034	3.6%
Azcapotzalco	414,711	2.1%
Benito Juárez	385,439	1.9%
Coyoacán	620,416	3.1%
Cuajimalpa de Morelos	186,391	0.9%
Cuauhtémoc	531,831	2.6%
Gustavo A. Madero	1,185,772	5.9%
Iztacalco	384,326	1.9%
Iztapalapa	1,815,786	9.0%
La Magdalena Contreras	239,086	1.2%
Miguel Hidalgo	372,889	1.9%
Milpa Alta	130,582	0.6%
Tláhuac	360,265	1.8%
Tlalpan	650,567	3.2%
Venustiano Carranza	430,978	2.1%
Xochimilco	415,007	2.1%
Municipio conurbado del estado de Hidalgo	97,461	0.5%
Tizayuca	97,461	0.5%
Municipios conurbados del Estado de México	11,168,301	55.5%
Acolman	136,558	0.7%
Amecameca	48,421	0.2%
Apaxco	27,521	0.1%
Atenco	56,243	0.3%
Atizapán de Zaragoza	489,937	2.4%
Atlautla	27,663	0.1%
Axapusco	25,559	0.1%
Ayapango	8,864	0.0%
Chalco	310,130	1.5%
Chiautla	26,191	0.1%

Región	Habitantes	Relación (%)
Chicoloapan	175,053	0.9%
Chiconcuac	22,819	0.1%
Chimalhuacán	614,453	3.1%
Coacalco de Berriozábal	278,064	1.4%
Cocotitlán	12,142	0.1%
Coyotepec	39,030	0.2%
Cuautitlán	140,059	0.7%
Cuautitlán Izcalli	511,675	2.5%
Ecatepec de Morelos	1,656,107	8.2%
Ecatzingo	9,369	0.0%
Huehuetoca	100,023	0.5%
Hueypoxtla	39,864	0.2%
Huixquilucan	242,167	1.2%
Isidro Fabela	10,308	0.1%
Ixtapaluca	467,361	2.3%
Jaltenco	26,328	0.1%
Jilotzingo	17,970	0.1%
Juchitepec	23,497	0.1%
La Paz	253,845	1.3%
Melchor Ocampo	50,240	0.2%
Naucalpan de Juárez	833,779	4.1%
Nextlalpan	34,374	0.2%
Nezahualcóyotl	1,110,565	5.5%
Nicolás Romero	366,602	1.8%
Nopaltepec	8,895	0.0%
Otumba	34,232	0.2%
Ozumba	27,207	0.1%
Papalotla	4,147	0.0%
San Martín de las Pirámides	24,851	0.1%
Tecámac	364,579	1.8%
Temamatla	11,206	0.1%
Temascalapa	35,987	0.2%
Tenango del Aire	10,578	0.1%
Teoloyucan	63,115	0.3%
Teotihuacán	53,010	0.3%
Tepetlaoxtoc	27,944	0.1%

Región	Habitantes	Relación (%)
Tepetlixpa	18,327	0.1%
Tepetzotlán	88,559	0.4%
Tequixquiac	33,907	0.2%
Texcoco	235,151	1.2%
Tezoyuca	35,199	0.2%
Tlalmanalco	46,130	0.2%
Tlalnepantla de Baz	664,225	3.3%
Tonanitla	10,216	0.1%
Tultepec	91,808	0.5%
Tultitlán	524,074	2.6%
Valle de Chalco Solidaridad	357,645	1.8%
Villa del Carbón	44,881	0.2%
Zumpango	159,647	0.8%

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI, México 2011.

Nota: La delimitación territorial de estas ZM se determinaron a partir de los criterios establecidos por SEDESOL, CONAPO e INEGI en el documento “Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005”.