

**EL COLEGIO DE MÉXICO
CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS Y DE DESARROLLO URBANO**

**MAESTRÍA EN ESTUDIOS URBANOS
PROMOCIÓN 1995-1997**

**RELACIONES INTER-GUBERNAMENTALES,
COORDINACIÓN Y GESTIÓN URBANA EN LA
ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO:
EL CASO DE LA COMISIÓN METROPOLITANA DE TRANSPORTE Y VIALIDAD**

**TESIS PRESENTADA POR
NIDIA MARÍA UMAÑA**

**PARA OPTAR AL GRADO DE
MAESTRA EN ESTUDIOS URBANOS**

**DIRECTORA
PROFESORA MARTHA SCHTEINGART**

**LECTOR
PROFESOR VALENTÍN IBARRA**

México, D.F.,

2001



**RELACIONES INTER-GUBERNAMENTALES,
COORDINACIÓN Y GESTIÓN URBANA EN LA
ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO:
EL CASO DE LA COMISIÓN METROPOLITANA DE TRANSPORTE Y VIALIDAD**

ÍNDICE

Nidia María Umaña
<nmumana@hotmail.com>

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	
ASPECTOS TEÓRICOS DE LA COORDINACIÓN	
INTERGUBERNAMENTAL EN ZONAS	
METROPOLITANAS	6
1. PROBLEMAS DE GOBIERNO EN ZONAS METROPOLITANAS	6
1.1 Reciente interés por el gobierno de la ciudad	7
1.2 Relación entre territorio y administración en Zonas Metropolitanas	8
1.3 Diferentes posturas frente a la fragmentación administrativa	9
2. PERSPECTIVAS PARA LA COORDINACIÓN EN ZONAS	
METROPOLITANAS	12
2.1 Lo que se entiende por coordinación	12
2.2 Alternativas para la coordinación metropolitana	14
2.3 Importancia del enfoque de Relaciones Inter-Gubernamentales	18
2.4 Aportes de la perspectiva de Gestión Urbana	20
3. DESCOORDINACIÓN EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA	
CIUDAD DE MÉXICO COMO PROBLEMA	22
3.1 Diferentes tipos de descoordinación gubernamental	22
3.2 Problema de fondo en cuanto a la coordinación	26

CAPÍTULO II
RAZONES PARA ESTABLECER MECANISMOS DE
COORDINACIÓN METROPOLITANA 31

1. UNIDAD METROPOLITANA	32
1.1 Un crecimiento progresivo	33
1.2 Un crecimiento extensivo	35
2. OPERACIÓN DEL TRANSPORTE A NIVEL METROPOLITANO	38
3. FRAGMENTACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA REGULACIÓN DEL TRANSPORTE A NIVEL METROPOLITANO	42
3.1 Gobierno municipal y delegacional como base de la administración	42
3.2 Diferencias en cuanto al carácter del gobierno municipal y delegacional	45
3.3 Necesaria referencia al Estado de México y al Distrito Federal	49
3.4 Obligada referencia a la instancia federal	54

CAPÍTULO III
COMISIÓN METROPOLITANA DE TRANSPORTE Y
VIALIDAD EN EL MARCO DE LAS EXPERIENCIAS
PREVIAS DE COORDINACIÓN METROPOLITANA 58

1. UNA LECTURA DESDE LAS EXPERIENCIAS PREVIAS DE COORDINACIÓN	59
2. COMISIÓN METROPOLITANA DE TRANSPORTE Y VIALIDAD	62
2.1 Creación	62
2.2 Objetivos, cobertura territorial y enfoque	65
2.3 Atribuciones	67
2.4 Composición	69
2.5 Estructura organizativa y recursos	73
2.6 Funcionamiento: Grupos de Trabajo y Programas	77
3. GRUPO DE TRABAJO SOBRE “OPERACIÓN DE LOS SERVICIOS” Y PROGRAMA DE “PLACA METROPOLITANA”	83
3.1 Objetivos y metas del Programa de Placa Metropolitana	85
3.2 Negociación y principales acuerdos respecto del procedimiento	88
3.3 Logros en términos de emplacamiento	91

CAPÍTULO IV	
COMISIÓN METROPOLITANA DE TRANSPORTE Y VIALIDAD EN EL MARCO DEL FUNCIONAMIENTO POLÍTICO Y ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD	94
1. CARÁCTER GUBERNAMENTAL DEL GRUPO DE TRABAJO Y HERENCIA DE LA ORGANIZACIÓN INTERNA DEL APARATO ADMINISTRATIVO	96
1.1 Participación gubernamental, delegada y bilateral en el Grupo de Trabajo	96
1.2 Carácter centralizado o desconcentrado de cada entidad	98
1.3 Desigual desarrollo institucional entre entidades	101
1.4 Definición de funciones y atribuciones al interior del Grupo de Trabajo	103
1.5 Coordinación como tarea adicional	106
2. LÓGICA DE FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN	108
2.1 Visión local y patrimonial	109
2.2 Asignación del trabajo normativo y ejecutivo	114
2.3 Acción preventiva y propositiva como reto	118
2.4 Influencia de los cambios de gobierno	120
3. PECULIARIDADES DEL SERVICIO DE TRANSPORTE	125
3.1 Ausencia relativa y participación mediatizada de algunos actores	126
3.2 Mecanismos no gubernamentales de presión	129
3.3 Vulnerabilidad de los funcionarios ante la participación acotada	133
3.4 Manejo gubernamental de la participación	134
4. UNA LECTURA DESDE EL FUNCIONAMIENTO DEL GRUPO DE TRABAJO	136

CONCLUSIONES	140
1. EXPERIENCIA DE COMETRAVI DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS	140
2. CONTINUIDADES Y DIVERGENCIAS EN LA COORDINACIÓN QUE DERIVAN DE LA LECTURA RETROSPECTIVA	143
2.1 Continuidades	143
2.2 Divergencias	147
3. ACIERTOS Y LIMITACIONES DE LA COORDINACIÓN QUE DERIVAN DE LA LECTURA CONTEXTUAL	151
3.1 Aciertos	151
3.2 Limitaciones	155
4. ALTERNATIVAS PARA LA COORDINACIÓN	160
5. TAREAS PENDIENTES PARA LA INVESTIGACIÓN	164
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	166
ANEXOS	182
1. DELEGACIONES REGIONALES DE LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE MÉXICO: COMPOSICIÓN Y PARQUE VEHICULAR EN OPERACIÓN POR ENTIDAD DE ORIGEN, 1994	183
2. ATRIBUCIONES QUE CORRESPONDÍAN AL ESTADO DE MÉXICO Y AL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE TRANSPORTE, SEGÚN LA LEGISLACIÓN VIGENTE	184
3. MECANISMOS DE COORDINACIÓN DISEÑADOS PARA LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO COMO ANTECEDENTES	185
4. PLAN DE TRABAJO DE COMETRAVI PARA EL PERÍODO 1995-1996 Y RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN REALIZADA A FINALES DE 1995	195
5. TREINTA Y CUATRO MEDIDAS PROPUESTAS POR COMETRAVI PARA SER APLICADAS EN EL TRANSPORTE METROPOLITANO PARA COADYUVAR A ABATIR LA CONTAMINACIÓN	202

6. PRINCIPALES PROGRAMAS METROPOLITANOS ENTRE EL ESTADO DE MÉXICO Y EL DISTRITO FEDERAL	204
7. ESTUDIOS REALIZADOS POR COMETRAVI EN EL MARCO DEL SEGUNDO PROYECTO DE TRANSPORTE Y CALIDAD DEL AIRE PARA LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO	205
8. METAS DEL PROGRAMA DE PLACA METROPOLITANA EN CUANTO A ORGANIZACIONES Y PARQUE VEHICULAR INCLUIDO POR ENTIDAD DE ORIGEN Y SEGÚN ZONAS Y REGIONES, A JUNIO DE 1997	206
9. AVANCE MENSUAL DEL PROGRAMA DE PLACA METROPOLITANA, 1996-1997 (con ajustes al 22 de junio de 1998)	207
10. CUESTIONARIO PARA FUNCIONARIOS QUE PARTICIPABAN EN LAS REUNIONES DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE "OPERACIÓN DE LOS SERVICIOS" DE COMETRAVI	208
11. PERSONAS PARTICIPANTES EN LAS REUNIONES DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE "OPERACIÓN DE LOS SERVICIOS" DE COMETRAVI QUE FUERON ENTREVISTADAS, A DICIEMBRE 1997	210
12. PERSONAS ENTREVISTADAS EN JULIO 1998	211
13. METAS DEL PROGRAMA DE PLACA METROPOLITANA EN CUANTO A ORGANIZACIONES, DERROTEROS Y PARQUE VEHICULAR INCLUIDO POR ENTIDAD DE ORIGEN Y SEGÚN ZONAS Y REGIONES, A JUNIO 1998	212

INTRODUCCIÓN

La presente investigación fue realizada con el objetivo de identificar y analizar las dificultades existentes para el establecimiento, permanencia y consolidación de mecanismos institucionalizados de coordinación intergubernamental en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), en el caso del servicio del transporte, tomando como referencia la experiencia de la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (COMETRAVI). Al respecto, como punto de partida para el trabajo de investigación, establecí que las dificultades para el establecimiento, permanencia y consolidación de mecanismos institucionalizados de coordinación intergubernamental están relacionadas con la organización interna y la lógica de funcionamiento del aparato político-administrativo de la Zona Metropolitana, así como con los actores y la dinámica política que introduce el tipo de servicio público que se pretende regular o prestar de manera coordinada.

Mi interés por el estudio de la coordinación intergubernamental se justifica en tanto que constituye una alternativa a explorar frente a la fragmentación administrativa, a la poca flexibilidad de las divisiones político-administrativas del territorio a la hora de atender problemas que van más allá de su jurisdicción y a las limitaciones que en términos de capacidades administrativas y recursos humanos y financieros enfrentan los gobiernos locales. La promoción de la asociación entre gobiernos locales, como los municipios y las delegaciones, por ejemplo, exige contar con un conocimiento claro respecto de las condiciones que favorecen la coordinación intergubernamental, así como también de los obstáculos y resistencias que enfrenta.

La importancia de la coordinación intergubernamental es aún más crítica en el caso de las Zonas Metropolitanas, donde el territorio rebasa las competencias de cada una de las autoridades locales involucradas, pues la ciudad es más que el municipio. La importancia de la coordinación intergubernamental también resulta más evidente para los servicios

urbanos, como es el caso del transporte público de pasajeros, pues su funcionamiento como redes y la escala de su operación exige un funcionamiento metropolitano y una gestión coordinada entre las diferentes instancias responsables de normar y prestar dichos servicios. Además, la regulación y prestación del servicio de transporte de pasajeros permite distinguir entre los criterios técnicos y políticos que favorecen y obstaculizan la coordinación intergubernamental tripartita.

Elegí un tema de investigación sobre la experiencia particular de la ZMCM, dada la disponibilidad de información y el nivel de desarrollo alcanzado por las experiencias de coordinación intergubernamental, y tomé el caso de COMETRAVI, porque sesionaba de manera periódica durante el período de realización de la tesis y hubo disponibilidad para apoyar mi trabajo de investigación. Además, a través del Programa de “Placa Metropolitana” a cargo del Grupo de Trabajo sobre “Operación de los servicios”, COMETRAVI atiende la problemática de la regulación y prestación del servicio de transporte de pasajeros que técnicamente necesita contar con una planta física, opera bajo la forma de redes que canalizan flujos que rebasan las divisiones político-administrativas y tiene un carácter metropolitano por las relaciones establecidas en términos de espacio, población y actividades. En esta elección coincidieron mi interés personal y la disponibilidad de las autoridades para permitirme el acceso a la información.

Como parte de la estrategia de investigación, utilicé información secundaria obtenida a través de una revisión bibliográfica realizada entre mayo y septiembre de 1997, y produje información por medio del trabajo de campo que tuvo lugar entre octubre y diciembre de ese mismo año. Las referencias temporales son importantes porque para presentar el marco institucional “formal” del gobierno de la ciudad tomé como base la revisión de la legislación vigente a la fecha, mientras que tuve la oportunidad de conocer el funcionamiento “real” de dicho marco institucional antes de la toma de posesión del gobierno electo en el Distrito Federal en diciembre de 1997.

La revisión bibliográfica incluyó algunos estudios urbanos previos, la legislación vigente al momento de realizar la investigación y algunas publicaciones sobre el tema de la

administración y coordinación metropolitanas. Los temas que guiaron esta búsqueda fueron la estructura urbana de la ZMCM, el servicio de transporte, el aparato político-administrativo de la ciudad y los mecanismos de coordinación metropolitana para la prestación de los servicios públicos urbanos en la ZMCM que fueron propuestos durante los últimos veinte años. Los resultados obtenidos con esta revisión bibliográfica me permitieron plantear el problema de la descoordinación interinstitucional en la regulación y prestación del servicio de transporte en la ZMCM.

El trabajo de campo, que permitió sistematizar y analizar parte de la experiencia de COMETRAVI, incluyó: a) la revisión de documentación interna de la Comisión, como algunas leyes, el Convenio de creación de la misma, el Plan de Trabajo para el periodo 1995-1996, los resultados de algunos estudios realizados y las minutas de las reuniones del Grupo de Trabajo durante 1997; b) mi observación directa durante las reuniones del Grupo de Trabajo realizadas entre octubre y diciembre de 1997; c) la realización de entrevistas a doce funcionarios, tanto de los gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal, como del Secretariado Técnico de la Comisión, durante el periodo comprendido entre el 25 de noviembre y el 16 de diciembre de 1997, en medio del cambio de Jefe de Gobierno en el Distrito Federal; d) la realización de cinco entrevistas adicionales en julio de 1998, fundamentalmente a funcionarios del Distrito Federal, para poder conocer algunas de las modificaciones introducidas con el cambio de gobierno; y e) la asistencia a cuatro reuniones del Grupo de Trabajo en 1998; tres de las cuales fueron realizadas entre finales de abril y principios de mayo (antes de la decisión de los funcionarios del Distrito Federal de dejar de asistir a las reuniones), y la última el 22 de julio de 1998 (cuando se retomó el trabajo de coordinación, ya con la presencia del recién nombrado Secretario Técnico).

El trabajo de tesis ha sido estructurado en cuatro Capítulos y un apartado de Conclusiones. En el primer Capítulo se presentan los “Aspectos teóricos de la coordinación intergubernamental en Zonas Metropolitanas”, con el propósito de plantear el gobierno en Zonas Metropolitanas como un problema de investigación, haciendo especial énfasis en las relaciones entre diferentes instancias gubernamentales involucradas en la gestión metropolitana de servicios urbanos. En el Capítulo II se ofrece una serie de “Razones para

establecer mecanismos de coordinación metropolitana”, a partir de la unidad urbana de la Zona Metropolitana y de la fragmentación administrativa que caracteriza tanto su estructura de gobierno, como la regulación y prestación del servicio de transporte de pasajeros.

El Capítulo III describe la creación, los objetivos, la composición, la estructura organizativa, la forma de trabajo y las acciones realizadas por “La Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad en el marco de las experiencias previas de coordinación metropolitana”, ocurridas a lo largo de los últimos veinte años bajo diferentes enfoques y modalidades. En el Capítulo IV se sitúa a “La Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad en el contexto político y administrativo de la ciudad”, en cuanto a la herencia de la organización interna del aparato administrativo, su lógica de funcionamiento, y la participación e influencia de los actores involucrados en la prestación del servicio del transporte de pasajeros, a partir de los resultados obtenidos durante el trabajo de campo realizado.

Las “Conclusiones” incluyen un balance de la experiencia de COMETRAVI, en el cual se destacan las semejanzas y diferencias respecto de las experiencias previas de coordinación, como resultado de la lectura retrospectiva realizada en el tercer Capítulo, así como los obstáculos y aciertos de su funcionamiento, a partir de la lectura contextual realizada en el cuarto Capítulo. También se señalan algunas precisiones referidas al funcionamiento de la Comisión y a las tareas pendientes para la investigación sobre el tema.

La desaparición paulatina de las citas bibliográficas y las notas explicativas al pie de la página entre el primero y el último de los capítulos, pone en evidencia el proceso por el cual fui ganando una voz propia, sobre la base del trabajo de campo que me permitió tener un conocimiento del funcionamiento real del gobierno de la Zona Metropolitana en el caso específico de la regulación y operación del servicio de transporte. Los Anexos contienen una información ordenada que busca dejar constancia de la revisión de información efectuada durante la investigación, evidenciar el punto de vista adoptado y difundirla a otras personas, pues se trata de una información que es susceptible de múltiples lecturas.

Para cerrar esta Introducción, quiero expresar mi agradecimiento a la Profesora Martha Schteingart, de cuyo estilo de trabajo tanto he aprendido, porque supo pedirme ir más allá durante el proceso de preparación del documento, a la vez que supo flexibilizar sus requerimientos en el momento oportuno. Al Profesor Valentín Ibarra le agradezco por su tiempo y disposición durante la lectura de la versión preliminar de la tesis, así como por la indulgencia de sus comentarios. El Profesor Manuel Ordorica Mellado, Director del Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, me brindó apoyo financiero para el análisis de la información primaria, la redacción del capítulo de resultados y la reproducción de los ejemplares requeridos.

Agradezco también al Profesor Víctor Islas por sus acertadas indicaciones que me sirvieron para elegir los casos del transporte y de COMETRAVI, así como también para identificar a los informantes claves. Sin embargo, la tesis no habría sido posible sin la apertura y apoyo que me brindó el Ingeniero Héctor Guerra Solalinde, Secretario Técnico de COMETRAVI en 1997, la colaboración del Licenciado Porfirio Díaz y la Maestra María de los Angeles Muñoz, Asesores Técnicos de la Comisión, y de la Ingeniera Silvia Blancas, ni la disposición de los funcionarios del Estado de México y del Distrito Federal que me concedieron oportunamente las entrevistas y me permitieron aprender de su experiencia.

Finalmente, quiero agradecer a las familias Morales Rendón e Ibañez Bustamante, por la generosidad de su hospitalidad durante mis últimos viajes a México en 1999 y en 2000, pues fueron determinantes para acercarme a la finalización de la tesis. En ellos puedo nombrar a mi familia y al resto de amigas y amigos salvadoreños, mexicanos y cubanos que, en presencia o ausencia, contribuyeron a que “yo pasara por México y México pasara por mí”. De manera que pude obtener lo que buscaba, pero, sobre todo, lo que desde mi país no había logrado imaginar.

CAPÍTULO I

ASPECTOS TEÓRICOS DE LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN ZONAS METROPOLITANAS

En este primer Capítulo se deja constancia de las fuentes utilizadas como resultado de la búsqueda bibliográfica realizada, con el propósito de plantear el gobierno en Zonas Metropolitanas como un problema de investigación, haciendo especial énfasis en las relaciones entre diferentes instancias gubernamentales involucradas en la gestión metropolitana de servicios urbanos. Para ello, el Capítulo ha sido estructurado en tres apartados. En el primero se hace referencia al reciente interés por el tema del gobierno de la ciudad en general, y por la desigual relación que existe entre la ciudad vista como un espacio funcionalmente relacionado y la ciudad como unidad administrativa, en el caso particular de las Zonas Metropolitanas. En el segundo apartado se presentan los principales conceptos y posturas desde las cuales se aborda el problema de la fragmentación administrativa en Zonas Metropolitanas, partiendo de la premisa que la coordinación interinstitucional constituye una alternativa intermedia entre los extremos del gobierno fragmentado y el gobierno integrado. En el tercer apartado se caracterizan los tres tipos de descoordinación que existen en la ZMCM y se describen los tres ejes de análisis que forman parte de una explicación tentativa planteada para el problema de fondo de la coordinación interinstitucional.

1. PROBLEMAS DE GOBIERNO EN ZONAS METROPOLITANAS

El gobierno en Zonas Metropolitanas con frecuencia enfrenta el problema de la fragmentación administrativa como resultado de la peculiar relación que se establece entre el territorio, las autoridades y la población. Frente a esta situación, el interés de los Estudios Urbanos por el problema de las instituciones y el gobierno de la ciudad es relativamente reciente. Sin embargo, la Administración Pública ofrece dos posturas claramente diferenciadas.

1.1 Reciente interés por el gobierno de la ciudad

Al revisar la literatura sobre lo urbano en los últimos veinte años, Peter Ward nota que los estudios urbanos se han centrado en el rol económico de las ciudades y en el desarrollo de diferentes componentes de la ciudad, pero el tema del gobierno y la administración de las ciudades ha estado ausente, ya sea porque se le ignora por completo o porque se le toma como algo dado, en tanto que se trata de una estructura que evoluciona de manera independiente y que sólo es condicionada por aspectos locales (Ward, 1996 y 1996b). En México, ha predominado el estudio de los sistemas metropolitanos como lugares de la producción, la distribución y el consumo, tomando en cuenta variables económicas, por sobre los estudios de las Zonas Metropolitanas como lugares para la reproducción, poniendo atención a variables sociales. Se reconoce que se está en una etapa de planteamiento del problema del gobierno metropolitano, sin que existan todavía conceptualizaciones y formas concretas para el tratamiento de la administración de la ciudad (Garrocho, 1995: 560-562 ; Iracheta, 1988: 153).

Las dificultades para abordar y conciliar la complejidad metropolitana y la fragmentación de su gobierno como un problema de tipo urbano, están relacionadas con la confianza de que se trata de un problema capaz de ser resuelto con el recurso a la planeación urbana, sin cuestionar la necesidad de tomar en cuenta los aspectos administrativos y políticos de la gestión urbana en Zonas Metropolitanas como objeto de estudio 1. Una de las explicaciones dadas es que “los planificadores, en razón de sus reducidos elementos teóricos y de su posición incómoda frente a políticos y académicos, han insistido en soluciones de carácter físico a los problemas urbanos” (Graizbord, 1989: 287). Pese a ello, el tema del gobierno de las ciudades se ha vuelto importante en los años noventa, debido a los cambios en el ambiente político relacionados con los procesos de democratización, las iniciativas de modernización administrativa y la introducción de la transparencia en el gasto y la eficiencia en la prestación de servicios como criterios para el desempeño gubernamental y su evaluación (Ward, 1996: 53-57). Como muestra, en este último período es posible identificar al menos tres estudios sobre los retos de la administración urbana en grandes ciudades 2.

1 Se entiende por Zona Metropolitana la unidad que engloba un territorio con características predominantemente urbanas que mantiene una interrelación socioeconómica directa, diaria e intensa con la ciudad central, independientemente de que incorpore población urbana y rural, y cuyos límites coinciden con los de las unidades político-administrativas que incluye (Graizbord y Salazar, 1987: 121; M.Schteingart, 1994: 2). Por lo que la noción de “Zona Metropolitana” es diferente de las de “Area Urbana”, que comprende el área contigua edificada, habitada o urbanizada, con usos del suelo no agrícola y con continuidad física (Graizbord y Salazar, 1987), y de “Zona Megalopolitana”, que resulta de la unión o traslape de las áreas de influencia de dos o más Zonas Metropolitanas (Garza y A.Damián, 1991: 27).

En cambio, la relación entre la problemática municipal y los estudios urbanos fue favorecida por el hecho de que, con frecuencia, se plantea que el municipio constituye la unidad básica del gobierno de las ciudades, con al menos dos excepciones a este lugar común ³. En algunos casos, el municipio es más que la gestión urbana, pues incluye la atención de las áreas rurales bajo su jurisdicción. En otros casos, la gestión urbana rebasa el ámbito estrictamente municipal para involucrar a las autoridades de territorios vecinos y a otras instancias gubernamentales ⁴, como en las Zonas Metropolitanas que se caracterizan por la fragmentación administrativa de un territorio funcionalmente interrelacionado.

1.2 Relación entre territorio y administración en Zonas Metropolitanas

Las Zonas Metropolitanas son entendidas aquí como ciudades, en tanto que unidades territoriales y funcionales, aunque su expansión espacial rebasa los límites político-administrativos y relativiza al municipio como unidad administrativa básica. En las Zonas Metropolitanas, la peculiar relación que se da entre el territorio, las autoridades y los actores sociales, le otorga características propias a la gestión urbana metropolitana. Por eso es necesario incorporar en el análisis el componente territorial de la administración, ya que el territorio definido por las relaciones funcionales no sólo

² En su estudio sobre estrategias innovadoras de administración urbana, Ellen Brennan analiza la estrategia espacial, la política de uso de suelo, los servicios urbanos y el desarrollo institucional en trece megaciudades, dos de ellas latinoamericanas. En cuanto al desarrollo institucional, la discusión se limita a considerar el establecimiento o no de una autoridad metropolitana, y los resultados obtenidos con ello (E. Brennan, 1994). Shabbir Cheema, por su parte, estudia los temas prioritarios de la administración urbana e identifica entre sus retos: a) la provisión de vivienda, servicios e infraestructura, b) el fortalecimiento del rol del sector informal urbano, c) el mejoramiento de los sistemas de información urbana, d) el reforzamiento de la estructura financiera y administrativa y de las capacidades institucionales y e) el mejoramiento del medio ambiente urbano. Como componentes de la capacidad institucional urbana menciona la coordinación horizontal y vertical entre dependencias, la definición de responsabilidades y funciones entre ellas, el desarrollo de las habilidades humanas y técnicas, y la descentralización (Cheema, 1994). Más recientemente, Peter Ward se refiere a los problemas del gobierno y la administración en megaciudades latinoamericanas e identifica como “principios básicos del buen gobierno”: la democracia, la transparencia, la responsabilidad metropolitana sobre materias estratégicas, la descentralización, la participación pública y la autonomía fiscal respecto de otras instancias gubernamentales, a partir de la situación particular de ocho grandes ciudades latinoamericanas (4 megaciudades –México, Buenos Aires, São Paulo y Río de Janeiro-- y 4 capitales de menor tamaño –Lima, Bogotá, Caracas y Santiago--) (Ward, 1996 y 1996b).

³ El municipio posee una triple dimensión en tanto que se refiere tanto al ámbito territorial, al aparato gubernamental y sus funciones, y al conjunto de actores y relaciones presentes en la sociedad local (Pérez, 1994: 56).

⁴ Se habla aquí de “instancias de gobierno” (y no de “niveles de gobierno”), en tanto que unidades político-administrativas o dependencias caracterizadas por la confluencia de una personalidad jurídica, un presupuesto y una serie de normas de funcionamiento propios. En México, las principales instancias gubernamentales son las instancias municipales, delegacionales, estatales y federales.

explica el tipo de gobierno que generalmente poseen las Zonas Metropolitanas, sino que la configuración del espacio también está relacionada con la forma cómo el gobierno ha sido ejercido y con el diseño institucional correspondiente.

El interés por el estudio del gobierno de las Zonas Metropolitanas surgió precisamente de esta contradicción entre la autonomía de la ciudad y la autonomía de la unidad administrativa, que se manifiesta en: a) la distribución desigual entre necesidades y recursos en el territorio, b) la pertenencia a diferentes unidades administrativas mayores, c) la distinta relación que se establece entre la población y los diversos gobiernos locales existentes, según el lugar en el que trabajen, residan, voten, paguen impuestos y utilicen los servicios, d) la difícil relación entre lo local y lo metropolitano, entre el gobierno local y el gobierno central, debido a la autonomía política, y e) los problemas políticos relacionados con la representación política y el control social de la gestión local (Pírez, 1991: 6-7).

Las características territoriales de las Zonas Metropolitanas hacen que la existencia de unidades político-administrativas diferentes, con una de ellas dominante, y la existencia de unidades político-administrativas englobadas en unidades administrativas mayores, acentúe los problemas de fragmentación del aparato gubernamental. Estos problemas de fragmentación se expresan en la superposición de jurisdicciones entre diferentes instancias, las jerarquías implicadas en el diseño institucional, la insistencia en el respeto a la división político-administrativa y la naturaleza misma de los procesos urbanos que rebasan a las autoridades y dependencias responsables de su atención.

1.3 Diferentes posturas frente a la fragmentación administrativa

La estructura administrativa del gobierno en Zonas Metropolitanas puede corresponder a la de un gobierno fragmentado sobre la base de múltiples gobiernos locales, ya sea municipales o delegacionales, o a la de un gobierno integrado o gobierno metropolitano. Estos dos polos son utilizados como puntos de referencia en la discusión sobre las implicaciones de cada forma de gobierno, así como sobre el tipo de reforma que conviene en cada caso. La fragmentación administrativa resulta de la proliferación de unidades de gobierno en un territorio dado, mientras que la integración indica el grado en que el gobierno formula e instrumenta acciones de manera integral y coordinada, a través de una sola dependencia y en torno a un principio de vinculación, ya sea territorial, técnico o corporativo (González, 1991: 445-447).

La fragmentación administrativa puede ser el resultado de la combinación de una o más de estas cuatro fuentes de dispersión: a) la proliferación de unidades político-administrativas, debido a la conformación de una Zona Metropolitana, b) el traslape de funciones y responsabilidades entre el gobierno de la ciudad y las dependencias correspondientes a otra instancia gubernamental, c) la existencia de distritos especiales o territorios de jurisdicción de diferentes autoridades públicas para la prestación de servicios específicos, establecidas sobre la base de diferentes criterios, como en el caso de las delegaciones regionales de transporte y los distritos sanitarios o educativos, y d) la extensión de una Zona Metropolitana más allá de los límites político-administrativos de la ciudad central (Dolan, 1990: 29).

En la literatura anglosajona de Administración Pública, la discusión sobre la fragmentación y sus efectos no es reciente y se encuentra dividida en al menos dos posturas que interpretan una misma situación de fragmentación como algo caótico y patológico, según los Reformistas Liberales, o como algo ordenado y saludable, desde la perspectiva de la Elección Pública (Dolan, 1990: 28; Boyne, 1992: 318; Van der Veer, 1994: 1058). Por una parte, la presencia de múltiples dependencias de gobierno en un Zona Metropolitana es interpretada como un rasgo positivo y, más aún, deseable, pues favorece la competencia entre las dependencias gubernamentales y las unidades administrativas para ofrecer mejores bienes y servicios, promueve la responsabilidad gubernamental en cuanto a la rendición de cuentas ante los electores (o *accountability*) y facilita la elección pública, pues la población se mueve en el territorio en función de la eficacia del gobierno local. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que, al menos en la experiencia latinoamericana, la movilidad de la población no está relacionada con el desempeño de los gobiernos locales en la prestación de servicios básicos, sino con la disponibilidad y accesibilidad del suelo y la importancia de contar con vivienda propia, por ejemplo.

Por otra parte, la fragmentación administrativa en las Zonas Metropolitanas es interpretada como un rasgo negativo, pues aumenta la inequidad y la exclusión social, exige grandes dosis de asistencia a los gobiernos locales para poder satisfacer las necesidades y resolver los problemas que enfrentan. También aumenta el potencial de conflicto entre los gobiernos locales, al favorecer la expresión de diferentes intereses a través de la estructura gubernamental 5. Así descrita, esta situación es la que

5 Conclusiones similares se obtienen desde otras perspectivas, pues la autoridad municipal o delegacional al interior de las Zonas Metropolitanas resulta rebasada por la dinámica urbana y absorbida por los problemas cotidianos de la administración, la provisión de los servicios y las finanzas (E.Brennan, 1994: 250). Además, la multiplicación de instancias decisorias generalmente contribuye a acentuar la fragmentación del poder y los problemas de gobernabilidad (De Mattos, citado por Nolte, 1991: 76).

resulta más cercana a la que experimentan las diferentes instancias de gobierno en las Zonas Metropolitanas de los países latinoamericanos. En opinión de algunos autores, los argumentos dados sobre los efectos negativos de la fragmentación administrativa han sido más intuitivos que empíricos, como muestra el debate sobre los costos de gobierno sostenido entre Dolan y Boyne (Dolan, 1990; Boyne, 1992).

Estos dos enfoques sobre los efectos de la fragmentación administrativa presentados aquí, tienen diferentes implicaciones a la hora de evaluar las alternativas que existen para el gobierno en Zonas Metropolitanas. El primer enfoque acepta la complejidad administrativa caracterizada por la coexistencia de múltiples instancias gubernamentales, opta por la “municipalización” del gobierno mediante la descentralización hacia unidades territoriales con una lógica sectorial de gobierno y asocia el gobierno local con mayores posibilidades para la democratización. El segundo enfoque tiende hacia la simplificación administrativa caracterizada por el ordenamiento del aparato administrativo y la homologación de sus funciones, atribuciones y recursos, opta por el establecimiento de una autoridad metropolitana con una lógica territorial de gobierno y enfatiza en medidas orientadas hacia la modernización administrativa.

De hecho, una de las alternativas es el establecimiento de una autoridad metropolitana como gobierno grande, unitario y multipropósito que se oriente a fortalecer la capacidad gubernamental de formular e instrumentar acciones de manera integral y coordinada, así como a favorecer la eficiencia mediante la coordinación de la prestación de los servicios y el aprovechamiento de economías de escala (Boyne, 1992: 318). La experiencia de trece megaciudades muestra que el establecimiento de una autoridad metropolitana resulta conveniente si su rol está claramente definido y si asume la responsabilidad de desempeñar funciones propias, sin usurpar las funciones de otras dependencias o instancias gubernamentales, tales como: a) la identificación y promoción de una estrategia espacial apropiada, b) la coordinación de la inversión y el gasto, c) la búsqueda del consenso entre las diferentes dependencias, y d) el establecimiento de mecanismos que favorezcan la participación política. Sin embargo, las autoridades metropolitanas son experiencias vistas con grandes reservas, pues tienden a ser instituciones débiles, con casi nada que hacer o que decir, que entran en conflicto con las municipalidades y/o donde los servicios claves o grandes inversiones metropolitanas continúan siendo responsabilidad del gobierno central (E.Brennan, 1994: 250-251).

Sin embargo, para evitar la polarización que ha caracterizado la discusión sobre la fragmentación administrativa en las ciudades, se deben considerar las opciones de gobierno fragmentado y

gobierno integrado como polos de un continuo que admite diferentes combinaciones y matices, según los procesos y las circunstancias de la ciudad objeto de estudio. Una alternativa viable es partir de la estructura administrativa existente como algo dado, y establecer mecanismos de coordinación entre diferentes instancias gubernamentales en Zonas Metropolitanas. En las Zonas Metropolitanas, junto a las tendencias a la fragmentación señaladas antes, también pueden identificarse al menos tres fuentes de coordinación cuando: a) una de las autoridades tiene mayor poder que el resto, b) existen órganos consultivos para aumentar la comunicación entre las diferentes unidades administrativas, o c) algunas funciones específicas son manejadas a nivel metropolitano por dependencias gubernamentales de gran escala (Ward, 1996: 63-64).

2. PERSPECTIVAS PARA LA COORDINACIÓN EN ZONAS METROPOLITANAS

La coordinación interinstitucional, como alternativa intermedia para el gobierno de Zonas Metropolitanas que enfrentan problemas de fragmentación administrativa, no es homogénea ni constante. Por ello es importante precisar su definición, para distinguirla de la concurrencia y la subsidiariedad, así como también de la coherencia y la concertación. En este proceso de precisión, la Administración Pública ofrece la perspectiva de las Relaciones Inter-Gubernamentales y los Estudios Urbanos, el enfoque de la Gestión Urbana.

2.1 Lo que se entiende por coordinación

El desfase entre territorio y administración propio del carácter metropolitano de la ciudad, vuelve necesaria la coordinación intergubernamental, particularmente en el caso de la gestión de los servicios urbanos, como el transporte ⁶. La regulación y prestación de los servicios urbanos ofrece

⁶ Los "servicios públicos urbanos" son aquellos servicios que implican redes que viabilizan los flujos de insumos, energía y desechos asociados a las actividades económicas y residenciales locales, y que son prestados en el contexto de una ciudad. Su carácter público, más que en oposición a "lo privado", puede precisarse haciendo uso de su relación con "lo colectivo". Por ello, de manera más específica, Cuervo habla de "servicios colectivos domiciliarios" como una actividad que representa una respuesta "colectiva" a una necesidad que ha dejado de poder ser solucionada de forma "individual", e implica el establecimiento de "redes de aprovisionamiento" que sirvan a los domicilios particulares (Cuervo, 1988: 45). El recurso al criterio de contar con una planta física y operar bajo la forma de redes clarifica la distinción entre los "servicios urbanos" (como el transporte o el agua potable) y los "equipamientos sociales" (como la infraestructura educativa, de salud o recreación), que subsana la confusión planteada por el hecho de que los servicios urbanos están asociados a infraestructura (como en el caso de la vialidad, el transporte, el agua, el saneamiento, la electricidad o el teléfono), y a "necesidades" (el deporte, la recreación, la salud o la educación) (Coing, 1990). Además, es posible distinguir entre los servicios públicos urbanos prestados a nivel

una justificación técnica de la importancia de contar con mecanismos institucionalizados de coordinación metropolitana, al tiempo que pone en evidencia que ésta no es siempre acompañada de voluntad política. Los servicios urbanos son un área importante de la Gestión Urbana, pero los estudios urbanos han desatendido los aspectos relacionados con el sistema institucional encargado de dicha gestión, sus determinantes y sus dinámicas (Coing, 1990: 164-167; Cuervo, 1988).

Más allá de la justificación técnica que los servicios urbanos ofrecen para la coordinación interinstitucional, hay que reconocer que la coordinación es un concepto mal definido. Como extremos, puede incluir desde cualquier tipo o proceso voluntario de cooperación, sin la intervención de un ente coordinador, hasta un control central por parte de una autoridad superior, ya sea una figura política poderosa o una organización fiscalizadora encargada de la supervisión y dirección (Metcalfé, 1994: 235-236, 243). En este caso, la coordinación intergubernamental es entendida como la colaboración entre instancias gubernamentales que tienen atribuciones y jurisdicción claramente establecidas, para el intercambio de información, el establecimiento de una visión común y la realización de acciones conjuntas 7.

Esta definición de coordinación interinstitucional permite establecer una distinción entre la coordinación y otras situaciones en las cuales las diferentes instancias gubernamentales involucradas, como autoridades equivalentes en una misma materia, asumen funciones sobre un mismo territorio de manera concurrente, o en las que una instancia delega en otra el cumplimiento de sus funciones bajo un criterio de subsidiariedad 8. También distingue a la coordinación de la coherencia entre las políticas públicas y de la concertación que el gobierno realiza con los sectores privado y social.

local y los que no pueden prestarse si no es a nivel metropolitano, no tanto por la escala de las actividades implicadas, sino por las relaciones establecidas en términos de espacio, población y actividades.

7 La coordinación incluye al menos tres actividades básicas: el intercambio de información para conocer el punto de vista de las otras autoridades o para contar con una base informativa más amplia (intercambio), el establecimiento de una comprensión común de los objetivos y prioridades de una política o programa (consenso), y el acuerdo para asumir o apoyar programas y proyectos de manera conjunta (operación) (Ross, 1990: 340-341).

8 La coordinación como colaboración entre instancias gubernamentales, va más allá de la "concurrentia" que resulta de la suma de recursos y capacidades, de la coincidencia de la acción de diferentes instancias en un mismo tiempo, espacio o actividad que aportan los recursos que controlan y el ejercicio de las funciones que les competen al logro de un determinado fin ("¿a quién le corresponde hacer qué?"). También es diferente de la "subsidiariedad" que se orienta a la búsqueda de los mejores recursos y capacidades para responder a las necesidades existentes en un mismo tiempo, espacio o actividad ("¿quién hace mejor qué?").

Es necesario realizar precisiones en cuanto a lo que va a entenderse por “coordinación”, pues las disposiciones legales relativas a la ZMCM no siempre se refieren al tema con el mismo sentido.⁹ Así, en la legislación se reconoce la necesidad de contar con mecanismos de coordinación entre instancias gubernamentales municipales, delegacionales, estatales y federales en el caso de la seguridad pública, la construcción de obras de infraestructura y la prestación de servicios públicos. Sin embargo, también se emplea el término “coordinación” para expresar una preocupación por la “coherencia” entre las disposiciones y acciones municipales, delegacionales, estatales y federales, o bien para expresar el interés por garantizar la “comunicación” entre las agencias gubernamentales y algunos actores no gubernamentales, en relación con la ejecución de obras de infraestructura o la instrumentación de políticas intersectoriales (como las políticas de mujeres o población).

En sentido estricto, la coordinación analizada en esta investigación, también es diferente de las relaciones de concertación, consulta y participación que los organismos gubernamentales deben establecer con diferentes actores sociales urbanos, para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones. Esto porque la definición de coordinación que orientó la investigación, recoge la concepción de las Comisiones Metropolitanas sectoriales que operan en la ZMCM, las cuales poseen un carácter fundamentalmente intergubernamental y dejan de lado una visión interorganizacional más amplia.

2.2 Alternativas para la coordinación metropolitana

En primer lugar, conviene aclarar que la coordinación interinstitucional no es homogénea en cuanto a los mecanismos disponibles, ya que no se reduce al establecimiento de comisiones, sino que existen diferentes opciones entre las que se incluyen las redes, las coaliciones más o menos duraderas y las relaciones interinstitucionales (Agranoff, s.f.: 31). Méndez parece optar por las redes que implican una coordinación entre múltiples actores, cuando señala que, más que descentralizar funciones y recursos, o establecer comisiones y consejos regionales o locales que han contribuido poco al establecimiento de relaciones de coordinación, de lo que se trata es de desarrollar redes intergubernamentales efectivas, pues constituyen un aspecto crucial de la

⁹ Los comentarios sobre la concepción, los instrumentos y las materias de coordinación metropolitana que aparecen en el texto, son el resultado de una lectura comparativa de la legislación que se encontraba vigente en el Estado de México y en el Distrito Federal al momento del estudio. Las disposiciones correspondientes al nivel federal fueron tomadas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las disposiciones del Estado de México tienen como fuente la Constitución Política estatal, la Ley Orgánica de la administración pública estatal y la Ley Orgánica Municipal; mientras que las del Distrito Federal, el Estatuto de Gobierno, la Ley Orgánica de la administración pública y el Reglamento Interno.

capacidad, la eficiencia y, quizá, de la democracia. Esta alternativa ha mostrado ser eficaz, sobre todo “cuando ha sido valorada y promovida por los líderes políticos, cuando éstos fomentan la articulación de los actores alrededor de preocupaciones operacionales más que de grandes planes y cuando se da en un contexto donde hay respeto y experiencia en el manejo de la diversidad, donde se acepta la legitimidad y valor de cada una de las instancias involucradas” (Méndez, s.f.: 17, 44).

La vinculación entre instancias gubernamentales bajo la forma de redes constituye una forma de coordinación de carácter más funcional. Otro tipo de coordinación de carácter más permanente, es la reunión de diferentes territorios para garantizar las capacidades mínimas necesarias para enfrentar problemas o demandas específicas. En algunos casos, quizás adopte la forma de una fusión para el establecimiento de nuevas divisiones político-administrativas, ya sea que se reemplace a las anteriores o se las conserve limitadas a ciertas funciones. En otros casos, quizás resulte un agrupamiento más cercano a la constitución de una región económica y política, como opción intermedia entre el nivel nacional y el municipal, debido a la necesaria relación de las acciones gubernamentales con el aparato productivo y con la organización del sistema político (Díaz, 1995: 10).

Al interior de las Zonas Metropolitanas, es posible distinguir diferentes combinaciones institucionales, según el tipo y número de instancias estatales involucradas. De manera que es posible hablar de: a) un “gobierno metropolitano” con atribuciones políticas y administrativas plenas, al que quedan subordinados los gobiernos parciales, b) una “gestión metropolitana global” sobre procesos específicos cuya responsabilidad ha sido delegada por los gobiernos locales en un organismo metropolitano, o c) una “gestión metropolitana por procesos parciales” en que la gestión global es el resultado no previsto de múltiples intervenciones parciales, aunque no necesariamente espontáneas (Pírez, 1994: 61-63) 10.

Los modelos de relación central-local identifican tres diferentes roles para los gobiernos locales dentro de estas modalidades de regimen mixto: a) la noción de agencia, según la cual el gobierno local instrumenta la política nacional bajo la supervisión del gobierno central y tiene poca o ninguna discrecionalidad respecto de las decisiones, b) la noción de socio, en la que el gobierno local y las

10 Al interior de cada uno de estos tres tipos de combinaciones institucionales es posible establecer una distinción adicional, según la modalidad de participación de los gobierno locales, dando como resultado estructuras administrativas “con prescindencia de municipios”, “con participación exclusiva de municipios”, o bajo un “regimen mixto” que integra a varias o a todas las instancias gubernamentales presentes a nivel metropolitano (Pírez, 1994: 61-63).

dependencias del gobierno central actúan y poseen iguales derechos y responsabilidades, junto con una considerable discrecionalidad para diseñar e instrumentar sus propias políticas, y c) la noción de relaciones intergubernamentales, en las que existe una compleja red de relaciones horizontales y verticales entre las entidades que maniobran por la obtención y control de ventajas y recursos (R.Tye, 1994: 20-21).

Las relaciones intergubernamentales son definidas como un grupo importante de actividades, interacciones y transacciones que tienen lugar de manera continua y cotidiana entre las distintas instancias gubernamentales de todo tipo y nivel territorial de actuación, así como también entre la multiplicidad de empleados públicos que forman parte de esos sistemas de gobierno territorialmente complejos. Este tipo de relaciones son establecidas para buscar soluciones conjuntas a los problemas que las diferentes unidades territoriales y administrativas enfrentan, y para reconocer, valorar y realizar ajustes mutuos en cuanto a las implicaciones legales, políticas y técnicas de sus actos. Para caracterizar este tipo de relaciones se deben tomar en cuenta: a) el número y tipo de instancias de gobierno involucradas, b) el número y variedad de funcionarios públicos que pueden tomar decisiones importantes, c) la frecuencia y regularidad con la que los funcionarios mantienen contactos con colegas de otras jurisdicciones, d) las pautas de comportamiento mantenidas y las actividades llevadas a cabo por los funcionarios, y e) la atención de los asuntos financieros y de asignación de recursos (Wright: 1978: 9-24 ; Agranoff, 1989: 132 y s.f.: 1, 5-7,41).

En segundo lugar, la coordinación tampoco es homogénea en cuanto a las modalidades o estrategias que es posible proponer y adoptar para la instrumentación de este tipo de iniciativas, pues las soluciones en materia administrativa y de estructuras de gobierno en todo espacio organizacional complejo, parecen ser más bien casuísticas y responder a situaciones propias de cada organización. Cada institución generará sus propios procesos adaptativos a un contexto que cambia, así como los mecanismos de innovación interna que más faciliten dicha adaptación (Cabrero, 1995: 350,352).

Los modelos de relación central-local admiten la posibilidad de recurrir a diferentes estrategias de relación entre diferentes instancias gubernamentales con incidencia en un mismo territorio. las cuales pueden ser agrupadas en tres bloques, según se enfatice en: a) el tipo de relación que se establece entre las instancias involucradas (burocráticas, de incorporación o de penetración), b) los mecanismos utilizados (de consulta, de negociación, de confrontación o de evasión), o c) los

recursos y criterios que median la relación (por incentivos, de persuasión, de profesionalización o de simplificación del problema) (R.Tye, 1994: 22) 11.

En el marco de las relaciones intergubernamentales, es posible identificar diferentes técnicas de coordinación intergubernamental, según se orienten a: a) el desarrollo de las capacidades de las instancias gubernamentales involucradas (mediante la adquisición y administración de subvenciones, la revisión de procedimientos y normas para facilitar la gestión, y el fortalecimiento de sus capacidades de actuación), b) la gestión de programas y políticas (“conjunta” para garantizar el respeto a las perspectivas e intereses de cada instancia gubernamental, “coordinada” a través de la utilización de instrumentos financieros, fiscales y normativos, o “cooperativa” mediante el establecimiento de convenios para la prestación, obtención e intercambio de servicios). c) la negociación de las diferencias para llegar al reconocimiento de los intereses que unen y separan a las diferentes instancias gubernamentales involucradas, o d) la creación de organizaciones para la consecución de objetivos comunes (Agranoff, 1989: 135-142 y s.f.: 38-39).

En tercer lugar, las necesidades de coordinación tampoco son constantes, sino que admiten diferentes grados, pues la cantidad y la capacidad de coordinación con la que es preciso contar en un determinado momento responde a las necesidades que se presentan en circunstancias particulares. Por eso se han formulado diferentes escalas para analizar y medir la capacidad de coordinación, como la “Escala de Coordinación de Políticas” que distingue entre nueve niveles de coordinación y resulta útil para establecer un significado más preciso y exacto de la coordinación.

11 Entre estas estrategias posibles se incluyen: a) una relación burocrática en la que cada gobierno puede determinar de manera autoritaria las relaciones entre organizaciones del sector público, b) la incorporación por la cual se subsume al gobierno local en las decisiones del gobierno central, generando clientelismo o identificación de intereses comunes, c) la penetración o búsqueda de aliados en las dependencias centrales por parte de los gobiernos locales para poder incidir en la visión de las políticas públicas que se discuten, d) la consulta en la que el gobierno central inicia la discusión de sus propuestas, pero sin permitir modificaciones, e) la negociación por la cual tratan de acordar los términos de intercambio, dado que cada unidad de gobierno controla recursos que la otra necesita, f) la confrontación en la que las autoridades locales desafían a las centrales por diferentes vías, g) el evitar que cada autoridad despliegue sus propios recursos para alcanzar sus propios objetivos, ignorando o vetando a las otras partes, al no llegar a un acuerdo sobre la política. h) los incentivos como una forma de favorecer la adopción e instrumentación de una política particular, i) la persuasión que busca la aceptación de una política presentándola como la mejor práctica profesional posible, j) la profesionalización con la que se crea un área de política en la que los criterios, intereses y valores profesionales dominan el proceso político convencional, y k) la simplificación del problema mediante la subdivisión y asignación de diferentes componentes del proceso hacia otras unidades o gobiernos (R.Tye, 1994: 22).

explicar los factores que contribuyen a lograr una buena coordinación e identificar las capacidades necesarias para su manejo (Metcalf, 1994: 236, 244-249) 12.

Los primeros cinco niveles indican un aumento gradual de la *coordinación*, como interacción horizontal de diálogo y acuerdo establecida en forma voluntaria u obligatoria; mientras que los últimos niveles indican un aumento del grado de *decisión*, en tanto que interacción vertical por parte de alguna autoridad central que cuenta con mecanismos para la resolución de diferencias. El nivel de coordinación más adecuado dependerá siempre de las condiciones e intereses existentes en un momento y territorio determinados. De manera que, “en los casos en que haya una fragmentación político-administrativa excesiva, el nivel 8, donde la decisión se da más como liderazgo que como autoritarismo, podría ser el más adecuado” (Méndez, 1997: 594).

2.3 Importancia del enfoque de Relaciones Inter-Gubernamentales

Una vez descritos los diferentes mecanismos, estrategias y grados de coordinación que es posible identificar en los estudios sobre temas relativos a la administración pública, conviene destacar la importancia y utilidad del enfoque de relaciones intergubernamentales, en tanto que conjunto de interacciones y transacciones que tienen lugar de manera continua y cotidiana entre instancias gubernamentales y entre empleados públicos que forman parte de sistemas de gobierno territorialmente complejos. En primer lugar, el enfoque de relaciones intergubernamentales reconoce la complejidad administrativa de las Zonas Metropolitanas y su contexto, pues parte de la existencia de relaciones entre diferentes instancias u órdenes territoriales de gobierno y de la existencia de relaciones entre entidades gubernamentales correspondientes al mismo nivel territorial, al tiempo que reconoce los crecientes niveles de interdependencia, conflicto, juego político e intercambio que existen entre ellas.

12 Los nueve niveles de coordinación que forman parte de la “Escala de Coordinación de Políticas” son: 1) la toma de decisiones de manera independiente por parte de cada instancia gubernamental, 2) la comunicación con otras instancias de gobierno para el intercambio de información, 3) la consulta con otras instancias durante el proceso de formulación de sus propias políticas, como parte de un proceso de retroalimentación, 4) el evitar discrepancias abiertas de puntos de vista entre instancias gubernamentales, 5) la búsqueda de consenso en torno a objetivos comunes y en materia de políticas complementarias, 6) el arbitraje de diferencias en materia de políticas, 7) la fijación de parámetros de acción que definan lo que no se debe hacer, sin llegar a prescribir lo que debería hacerse, 8) el establecimiento de prioridades, en que la autoridad central desempeña un papel positivo al establecer las directrices principales en materia de políticas, y 9) la formulación de una estrategia general, una vez establecido un sistema de diseño de políticas totalmente unificado, según el cual las diferentes dependencias son instrumentos técnicamente convenientes destinados a elaborar e instrumentar una estrategia con base a la mejor información disponible y a objetivos claramente definidos (Metcalf, 1994: 246-249).

Se dice que el interés por el estudio y el establecimiento de relaciones intergubernamentales ha sido favorecido en los últimos años por el hecho de que “la escasez de recursos disponibles y la creciente complejidad de las sociedades modernas... hace cada vez más necesaria la búsqueda de soluciones flexibles y el apoyo recíproco entre distintas unidades de gobierno, y de éstas con la sociedad” (Merino, 1995b: 46). Anteriormente, Wright había identificado una serie de razones referidas a la creciente importancia de: a) los comportamientos que exigen sopesar los costos y los beneficios, evaluar los riesgos y actuar con eficiencia, y b) la capacidad para desviar los recursos recibidos para un fin concreto, hacia otros de mayor interés, y de la sobrecarga de demandas con que se enfrenta el sector público (Agranoff, s.f.: 37).

En segundo lugar, los desarrollos teóricos hechos recientemente desde el punto de vista de las relaciones intergubernamentales han borrado la exclusividad de su estudio en contextos federales para los cuales fue formulada la propuesta inicial (Agranoff, s.f.: 3,8-9). Se reconoce la existencia de situaciones de interdependencia tanto al interior de los Estados federales, como de los unitarios, pues los procesos que implican ejercicio de autoridad se encuentran mediatizados por múltiples estructuras de adopción de decisiones y llevan implícita la existencia de instrumentos multiorganizativos. Los niveles de interdependencia han alcanzado tal punto, que se considera que los rasgos distintivos entre sistemas federales y sistemas unitarios han dejado de serlo y se debe reconocer a ambos su carácter multiorganizativo.

En tercer lugar, el estudio de las relaciones intergubernamentales constituye un aporte para el estudio del gobierno de las ciudades porque distingue entre la gestión intergubernamental, definida por Wright, y la gestión interorganizativa, definida por Agranoff, de la que lo intergubernamental es sólo una faceta. El carácter interorganizativo de la resolución de problemas públicos supone la participación de distintas instancias de gobierno y de actores no gubernamentales, tanto sociales como privados. Esta apertura es sin duda importante, especialmente para el estudio del gobierno en Zonas Metropolitanas, pues contempla una más amplia gama de organizaciones, conductas y pautas. Pese a ello, el estudio de las relaciones intergubernamentales parece más cercano al enfoque de la “Administración Urbana”, que del enfoque de “Gestión Urbana” 13.

13 A diferencia del enfoque de “Gestión Urbana”, el enfoque de “Administración Urbana” limita su análisis a los aspectos directamente relacionados con las atribuciones y los procedimientos de las diferentes instancias gubernamentales involucradas en el gobierno de la ciudad.

2.4 Aportes de la perspectiva de Gestión Urbana

En los procesos nacionales de modernización y democratización comunes a muchos países latinoamericanos, se han cuidado los aspectos formales, al enfatizar en el establecimiento o fortalecimiento de un nuevo orden institucional, pero el funcionamiento de las instituciones establecidas no ha recibido igual atención. Precisamente se advierte que las preocupaciones en relación con el buen gobierno local suelen ubicarse más en el campo del desempeño administrativo, que en el ejercicio del poder político, pese a que la gobernabilidad tiene dos dimensiones: la eficiencia administrativa y la legitimidad y consenso (A.Ziccardi, 1996c: 14, 15; H.Herzer, 1997: 154-155).

El enfoque de gestión urbana puede entonces resultar útil para analizar la estructura administrativa del gobierno de la ciudad desde una perspectiva más amplia, pues no sólo toma en cuenta los aspectos formales de las instituciones, sino su relación con los actores sociales presentes en la ciudad. Se sabe que las posibilidades y limitaciones de los mecanismos de coordinación a nivel metropolitano no se refieren sólo a la disponibilidad y uso de los recursos, principalmente financieros, sino sobre todo a la dinámica política que se establece entre las instancias responsables y el resto de actores que tienen presencia a nivel local y regional, a cómo éstos se adaptan a los cambios y a cómo aprovechan las estructuras político-administrativas creadas. De manera que la dinámica política de la gestión urbana está condicionada por el marco institucional de la coordinación metropolitana y por el mapa de actores gubernamentales y no gubernamentales involucrados.

Más allá de estos matices, la gestión urbana resulta del conjunto de decisiones y procesos políticos, económicos, sociales, culturales y técnicos surgidos como resultado de la interacción, formal o informal, entre las instancias gubernamentales encargadas de la administración pública y los actores sociales relacionados con problemas específicos de la ciudad. Retoma de la noción de “*governance*” el énfasis en la capacidad de gobierno y el ejercicio del poder resultante de un sistema o red compleja de interacciones formales, de arriba hacia abajo, e informales, de abajo hacia arriba, entre sociedad civil y Estado, entre representantes y representados y entre gobernantes y gobernados (Rodríguez, 1997: 29-31; Stren, 1997: 23). El objetivo es generar las condiciones que permitan producir, hacer funcionar y mantener la ciudad, satisfaciendo las necesidades de bienes y servicios de las actividades económicas y la población (Pérez, 1994: 55).

De manera que, en términos de actores, la relación conflictiva entre el Estado y las organizaciones populares, entre las demandas sociales urbanas y las respuestas técnicas y administrativas dadas a estas mismas demandas por parte del aparato gubernamental, es lo que constituye el corazón teórico-práctico de la gestión urbana (Coulomb y M.E.Herrasti, 1993b: 365). La gestión urbana se ubica en los planos de conexión entre las diferentes lógicas (técnicas, económicas, sociales) y los diferentes escenarios resultantes del juego entre lo político y lo administrativo, de la relación entre los “políticos”, como autoridades electas, la “tecnoestructura” integrada por los funcionarios y los “mediadores”, como interlocutores del poder (Archer, 1993: 200). Esto porque lo político y lo público no está subordinado al Estado ni disuelto en la sociedad civil, sino en la tensión entre ambos.

Por eso, si bien la gestión urbana es parte de una política de gobierno, no se agota en la lógica racional-burocrática del gobierno, sino que supone un proceso de toma de decisiones que involucra los intereses diferentes, las contradicciones y los conflictos que se encuentran presentes en la sociedad urbana. Si bien comparte con el enfoque de Administración Urbana su referencia a los aspectos político-administrativos del gobierno de la ciudad, para la gestión urbana adquieren especial importancia los recursos políticos que permiten al gobierno local resolver las relaciones con los demás niveles de la organización estatal y con los grupos de poder de la sociedad local (N.Clichevsky, 1990: 185). Estos recursos políticos incluyen los “mecanismos de coordinación” entre organismos gubernamentales correspondientes a diferentes instancias, tal como fueron definidos antes, y los “mecanismos de participación ciudadana” que consisten en disposiciones gubernamentales, establecidas por iniciativa propia o ante las demandas de la población, para favorecer un involucramiento orientado a influir en la selección de los gobernantes y/o en las decisiones tomadas y las acciones realizadas por ellos.

Los mecanismos de coordinación intergubernamental analizados aquí serán los establecidos desde la estructura administrativa, ya sea que hayan resultado de disposiciones gubernamentales o de las demandas formuladas por actores sociales particulares. Estos mecanismos constituyen una respuesta al carácter interorganizativo de la resolución de problemas públicos, que supone la participación de distintas instancias de gobierno y de diferentes actores no gubernamentales, sociales y privados. Para ello se parte del supuesto que la estructura de gobierno en Zonas Metropolitanas no sólo puede ser interpretada en términos administrativos, sino que es posible hacer una lectura política de la idea de la ciudad, la coordinación metropolitana y la participación social que está detrás de ese arreglo

institucional de apariencia esencialmente administrativa, legal y técnica (Lezama, 1996; Godau, 1985).

3. DESCOORDINACIÓN EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COMO PROBLEMA

Además del desfase que existe entre territorio y aparato administrativo, planteado antes, existen una serie de aspectos internos y externos de la estructura administrativa que deben ser tomados en cuenta a la hora de abordar el problema de la descoordinación metropolitana. Como punto de partida conviene distinguir entre las diferentes formas de descoordinación que se presentan en la ZMCM, para poder formular una explicación tentativa al problema que constituye el interés de esta investigación.

3.1 Diferentes tipos de descoordinación gubernamental

Para precisar la coordinación metropolitana que aquí interesa estudiar, se optó por establecer una tipología de las situaciones de falta de coordinación, o “descoordinación”, que se presentan en la ZMCM, pues son las que ocurren con mayor frecuencia y las que constituyen el punto de partida del problema a investigar. Tomando como criterios la naturaleza y el número de instancias gubernamentales involucradas, en la ZMCM es posible identificar problemas de coordinación intragubernamental, de coordinación intergubernamental bilateral y de coordinación intergubernamental tripartita.

La falta de *coordinación “intragubernamental”* es identificable al interior de cada dependencia y/o entre las dependencias pertenecientes a la estructura administrativa de una misma instancia gubernamental. Si se considera al gobierno de cada entidad federativa como una unidad, es posible que hayan problemas de descoordinación entre las delegaciones o entre las delegaciones y las dependencias centrales del Distrito Federal, en lo concerniente a la prestación de un determinado servicio público: también entre los municipios o entre los gobiernos municipales y las dependencias de gobierno a nivel estatal.

Los problemas de descoordinación de este tipo persisten, a pesar de que la legislación vigente establece que la prestación de los servicios públicos puede ser realizada de manera directa por las autoridades locales, de manera coordinada con otras instancias gubernamentales y/o delegada en o

concesionada al sector social o privado. Los municipios conurbados, reconocidos como autónomos en tanto que autoridades independientes entre sí, con competencias, jurisdicción, personería y patrimonio propios, pueden establecer relaciones intragubernamentales de coordinación. Formalmente son considerados como sujetos activos a la hora de proponer la coordinación de acciones para la construcción de obras o para la prestación de servicios a nivel estatal, tanto entre los municipios como entre los municipios y el Ejecutivo estatal.

Sin embargo, las posibilidades de coordinación de los municipios conurbados están restringidas a los acuerdos que se puedan establecer al interior del Estado de México. Si bien a los municipios se les reconoce autonomía, ésta es de carácter interno, ya que la representación política y jurídica de los municipios fuera del Estado de México le corresponde al Gobernador ¹⁴. De manera equivalente, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal es la autoridad facultada para celebrar convenios de coordinación con otras instancias de gobierno, así como convenios de concertación con diferentes actores privados.

Esta potencial ausencia de los gobiernos municipales y delegacionales en los mecanismos institucionales de coordinación metropolitana, según la ley, resulta lamentable, sobre todo porque la influencia de la Reforma Municipal y de la institucionalización de la planeación urbana han demostrado que el involucramiento de las diferentes instancias gubernamentales en la resolución de los problemas de escala metropolitana han resultado ser un instrumento adecuado para convertirlos en aliados a favor del logro de los objetivos generales, desde su acción en el ámbito local de su competencia ¹⁵.

Se vuelve entonces posible una falta de *coordinación "intergubernamental" bilateral* que se refiere a los problemas de descoordinación entre dos tipos de instancias gubernamentales. Este problema se refiere específicamente a la falta de coordinación entre las autoridades de carácter municipal,

¹⁴ Por un lado, la Constitución Política del Estado de México dispone que a los Presidentes Municipales les corresponde, entre otras atribuciones, la representación jurídica del municipio y "la comunicación de los Ayuntamientos que presiden con los demás Ayuntamientos y con el Gobierno del Estado" (Art. 128). Por otro, entre las facultades y obligaciones del Gobernador del Estado se incluye la de "Asumir la representación política y jurídica del municipio para tratar asuntos que deban resolverse fuera del territorio estatal" (Art. 77).

¹⁵ El papel más activo en la regulación del desarrollo urbano por parte de los municipios conurbados, puesto en evidencia por la disminución en el ritmo de aprobación de nuevos fraccionamientos o de extensión de licencias de construcción, está relacionado no sólo con el hecho de que ahora son competencias municipales, sino también con el hecho que los municipios son los encargados de la gestión de servicios complejos, cuya demanda aumenta junto con la urbanización (Duhau, 1994: 80-81).

delegacional o estatal pertenecientes a dos entidades federativas diferentes, o entre las autoridades de carácter estatal y federal cuya actuación coincide en un mismo territorio. La ausencia de mecanismos que permitan discutir y acordar acciones entre el Estado de México, el Distrito Federal y el gobierno federal, tienen importantes implicaciones en el caso de la ZMCM, dado que es al Gobernador del Estado de México y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal a quienes corresponde la representación de los respectivos gobiernos municipales y delegacionales. Sobre todo, si se toma en cuenta que las iniciativas de coordinación metropolitana deben ser encabezadas por dichas autoridades y por los representantes del Ejecutivo federal.

Una situación de descoordinación intergubernamental bilateral se presenta cuando las autoridades de delegaciones limítrofes del Distrito Federal, que cuentan con capacidad para planear y ejecutar acciones coordinadas en materia de prestación de servicios públicos y construcción de obras con los municipios conurbados, no encuentra en los gobiernos municipales a un interlocutor válido, pues las iniciativas de coordinación directa entre municipios conurbados y delegaciones caen fuera de las competencias de las autoridades municipales¹⁶. Esto a pesar de que la naturaleza misma de algunos servicios y la magnitud de los esfuerzos financieros y materiales requeridos para la dotación de la infraestructura, así como la resolución de los problemas cotidianos a pequeña escala, han motivado iniciativas operativas e informales de coordinación entre autoridades municipales y delegacionales.

Finalmente, la falta de *coordinación "intergubernamental" tripartita* se refiere a la descoordinación que existe entre las instancias gubernamentales de tipo federal, estatal, municipal y delegacional, cuya actuación coincide en un mismo territorio. La descoordinación intergubernamental tripartita en la prestación de servicios públicos es la que interesa para el caso de esta investigación, pues en la operación y regulación del servicio de transporte público de pasajeros en la ZMCM se encuentran involucradas dependencias correspondientes a cada una de las tres instancias de gobierno.

A pesar de que en la ZMCM se han identificado dificultades relacionadas con los tres tipos de coordinación, las características y peculiaridades de la estructura administrativa hace suponer que este tercer tipo de descoordinación resulta ser el más importante. Un primer grupo de argumentos con los que diferentes actores gubernamentales y académicos justifican la necesidad de contar con

16 Según lo señalado en el Artículo 5 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. "... Las autoridades de cada delegación colindante con otra entidad federativa podrán elaborar programas y ejecutar acciones coordinadas de servicios públicos, así como asociarse en la ejecución de obras con los municipios vecinos. Estas acciones y programas deberán presentarse previamente por el Jefe del Distrito Federal a la Asamblea de Representantes para su aprobación".

mecanismos institucionalizados de coordinación, no sólo atiende a la existencia de un conjunto urbano territorial y funcionalmente integrado o a las condiciones requeridas para la prestación de determinados servicios públicos, sino a las características propias resultantes del funcionamiento de la ciudad y de su administración.

Un segundo grupo de justificaciones se relacionan con la magnitud de los problemas, con las desigualdades existentes entre zonas y habitantes de la ciudad o con la eficiencia y la productividad urbanas. El establecimiento o modificación de las formas de coordinación metropolitana busca racionalizar la gestión del territorio para cumplir con las funciones y atribuciones gubernamentales de manera eficiente y equitativa, para equilibrar el territorio en materia de provisión de infraestructuras productivas, equipamientos y servicios públicos, y para promover espacios de concertación con las autoridades locales (A.Ziccardi y Navarro, 1995: 139). Por ello, resulta conveniente la discusión de estos valores de eficiencia y equidad, especialmente como parte del discurso modernizador de la administración pública.

Con argumentos similares, la legislación vigente en el Estado de México y en el Distrito Federal contempla de manera expresa la posibilidad de establecer acuerdos de cooperación para la atención de las áreas en las que se considera que la coordinación resulta más importante o necesaria. De modo que los gobiernos federal, del Estado de México y del Distrito Federal pueden suscribir convenios para la creación de Comisiones Metropolitanas en materia de: a) asentamientos humanos, b) protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, c) transporte y vialidad, d) agua potable y drenaje, e) recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y f) seguridad pública.

En estas Comisiones, además de los representantes de las tres instancias de gobierno, por parte del Distrito Federal pueden participar “los titulares de las dependencias o entidades paraestatales encargadas de las materias objeto de acuerdo, así como los titulares de las delegaciones limítrofes, conforme a las disposiciones que dicte el Jefe del Distrito Federal” (Art. 72 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal). La participación de los funcionarios en estas Comisiones hereda las posibilidades y limitaciones de las disposiciones legales y del marco político-administrativo vigentes en cada instancia gubernamental. Además, la legislación del Distrito Federal incluye otras limitantes “provenientes del presupuesto de egresos y la legislación local y federal aplicable a la materia de que se trate” (Art. 73 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal).

El análisis de la coordinación intergubernamental tripartita es importante, aunque en algunos casos pareciera que la coincidencia de organismos pertenecientes a las instancias de gobierno federal, estatal, municipal y delegacional encargadas de una misma materia en un determinado territorio --definida o no como "concurrente"--, no resulta tan problemática. De hecho, la legislación vigente en el Estado de México y en el Distrito Federal contiene varios ejemplos de situaciones en las que se establece que los municipios y las delegaciones deben colaborar en la instrumentación de la política federal sobre la población o las mujeres.

La diferencia consiste en que, con frecuencia, más que en la realización de acciones de manera conjunta, este tipo de iniciativas consisten en ceder el mandato a la instancia gubernamental que pueda realizarlas de manera más efectiva y eficiente. Es decir, más que un criterio de colaboración, priva un criterio de subsidiariedad. Esta delegación de funciones y atribuciones también puede estar relacionada con el hecho de que no resultan materias prioritarias o conflictivas para los intereses político-partidarios, o de que las reglas del juego para este tipo de colaboración han sido establecidas de manera bastante clara. Sin embargo, se sabe que la participación de diferentes instancias de gobierno en la instrumentación de una política pública definida y diseñada por una de ellas sin la participación de las restantes, suele implicar complicaciones.

3.2 Problema de fondo en cuanto a la coordinación

Al menos de manera inicial, el problema de la ausencia o insuficiencia de mecanismos institucionalizados de coordinación en la ZMCM puede ser ubicado al interior del aparato político-administrativo mismo: es decir, en relación con su estructura organizativa, componentes, atribuciones y lógica de funcionamiento. Como manifestación de este problema, resultan evidentes las situaciones de desfase, omisión, duplicación o contradicción que se presentan en las acciones realizadas por diferentes instancias de gobierno, además de otras situaciones relacionadas con "la rivalidad, la confusión, la redundancia y los resultados contradictorios entre distintas jurisdicciones, o que se derivan de sus decisiones y acciones" (Graizbord, 1989: 297-298).

Los señalamientos hechos al referirse a la descoordinación intergubernamental parecen indicar que, a nivel metropolitano, el problema no es tanto ni tan sólo la diversidad de jurisdicciones y la multiplicidad de actores asociadas a la fragmentación administrativa. Por definición, se sabe que en una Zona Metropolitana coexisten diferentes y múltiples unidades político-administrativas, entre las cuales una es dominante (Ward, 1996: 63-64). Resulta mucho más importante la superposición de las funciones y atribuciones que corresponden a instancias de gobierno diferentes en ese espacio

urbano continuo, debido a la falta de reglas del juego equivalentes (no necesariamente iguales), que garanticen la correspondencia y la reciprocidad entre las acciones llevadas a cabo por diferentes dependencias, así como a la falta de una clara división del trabajo al interior de las dependencias y entre ellas, que favorezca la concurrencia y la subsidiariedad entre distintas autoridades.

El problema de la descoordinación tampoco se debe al desconocimiento de la continuidad espacial de la ciudad o de la necesidad de contar con mecanismos de coordinación a nivel metropolitano, pues la ZMCM es percibida, vivida e, incluso, sufrida como un todo. Resulta mucho más importante la influencia de la concepción que se tiene de la Zona Metropolitana como unidad administrativa. Entre los diferentes organismos que intervienen en el gobierno de la ZMCM es posible identificar una visión, operación y atención más sectorial que espacial de los problemas, la cual es reforzada por las peculiaridades de cada servicio público urbano, junto con una concepción del territorio marcada por el peso de las divisiones político-administrativas y no por los procesos económicos, sociales y políticos que ocurren en el territorio.

Esta visión sectorial y jurisdiccional del gobierno de la ciudad hace que políticas públicas interrelacionadas en la práctica, como las políticas de desarrollo urbano y transporte o las de transporte y abastecimiento, sean formuladas e instrumentadas de manera independiente. La contigüidad territorial es un accidente, un mero atributo adicional del funcionamiento administrativo de cada entidad de manera independiente y con una lógica jurisdiccional y sectorial. Por eso se dice que la ZMCM no existe como entidad político-administrativa, sino como referente para la programación de las acciones de los diferentes órdenes de gobierno territorialmente implicados, de la misma forma que tampoco existe una jurisdicción político-administrativa propia de la zona conurbada (Duhau, 1994: 63-64). De manera que la integralidad o el carácter metropolitano no pueden ser resueltos a partir de los productos o resultados de la acción gubernamental (como la planeación, por ejemplo), sino que pasa por el diseño mismo de las instituciones y por su forma de operar (Godau, 1985; Lezama, 1993; Lezama, 1997).

Por eso, para esta investigación se plantea como supuesto que *las dificultades para el establecimiento, permanencia y consolidación de mecanismos institucionalizados de coordinación intergubernamental tripartita en la ZMCM tienen su origen en la influencia de tres ejes: a) la organización interna del aparato político-administrativo, b) la lógica de funcionamiento del aparato político-administrativo, y c) los actores y la dinámica política que introduce el tipo de servicio público que se pretende regular o prestar de manera coordinada.* Las variables sintetizadas

en cada uno de estos tres ejes que sirvieron como recortes analíticos durante la investigación, son definidas a continuación.

En primer lugar, las dificultades derivadas de la *organización del aparato político-administrativo* se refieren a la débil capacidad administrativa de las diferentes dependencias, asociada con la centralización de recursos y decisiones, con el desarrollo desigual del aparato administrativo mismo y con la división del trabajo establecida (Méndez, 1996 : 52-53; González, 1991: 440-444). La centralización del control de los recursos y de la toma de decisiones al interior de cada dependencia, se expresa en las dificultades para delegar funciones y responsabilidades, la insuficiencia de capacidades y recursos y la sobrecarga de trabajo en algunas dependencias. El desigual desarrollo administrativo entre las dependencias tiene que ver con los recursos que controlan y con las capacidades que respaldan su actuación, y se traduce en una jerarquía entre instancias gubernamentales. La división del trabajo entre dependencias suele ser poco clara, coherente y complementaria, debido a que está marcada por una visión sectorial y jurisdiccional de las funciones y atribuciones que son competencia de cada una de las dependencias.

En segundo lugar, las dificultades asociadas con la *lógica interna de funcionamiento del aparato político-administrativo* se refieren a las motivaciones, las actitudes y los valores existentes al interior del aparato administrativo y que, si bien varían entre funcionarios de diferente nivel jerárquico y especialidad de competencia, caracterizan el comportamiento organizacional en su conjunto (Kliksberg, 1989: 54-58, 65-69; Metcalfe, 1994: 242; Ross, 1990: 334-336; González, 1991: 446-447). Este comportamiento organizacional está marcado por una visión local y patrimonial de sus funciones, por una visión sectorial, técnica y jurisdiccional del trabajo, por la distinción entre tareas normativas y ejecutivas, y por un énfasis en la solución de problemas de manera contingente, sin atender el reto de la acción preventiva y propositiva de más largo plazo.

Especial atención merece la politización de la función pública, tanto en su acceso como en su ejercicio, la cual hace que el período de gobierno sea entendido como “un todo”, al mismo tiempo que “finito”, acotando la responsabilidad pública de las autoridades y de los funcionarios. En cuanto a la modalidad de acceso a la función pública, la visión de corto plazo desestimula la profesionalización, tanto desde el punto de vista individual, como desde el punto de vista de la estructura administrativa misma, pues la continuidad de la carrera burocrática o política dependen más de la afiliación o la pertenencia partidaria, que de las cualidades individuales y de las habilidades o capacidades para el desempeño del cargo. Con ello, se dificultan la continuidad, la

acumulación y la permanencia de las políticas, las capacidades y las experiencias institucionales, tanto respecto del período gubernamental previo como del siguiente período gubernamental.

En cuanto al ejercicio de la función pública, el énfasis en una visión técnica lleva a la adopción de decisiones que conceden más importancia a los aspectos formales y que reemplazan la libre expresión de los diferentes sectores sociales, el debate permanente de los problemas a resolver y la necesaria búsqueda de concertaciones. Con ello, no se supera, se niega o se deja al margen la influencia de lo político, sino que se oculta el peso de factores como el elitismo y el corporativismo¹⁷. De manera que la toma de decisiones en un contexto de múltiples opciones, es realizada a través de la lucha o de la actuación indirecta de grupos minoritarios poderosos y mejor articulados, que dejan al margen a grupos con menores capacidades y recursos organizativos y que colocan a los funcionarios ante situaciones en las que resultan particularmente vulnerables.

En tercer lugar, las dificultades originadas en el *tipo de servicio público* se refieren a las características de la regulación y prestación del servicio, al mapa de actores involucrados y a las relaciones que dichos actores establecen entre sí (Méndez, 1993; Figueroa, 1996: 117-119, 127, 129; E.Brennan, 1994: 246, 250). Entre las características del servicio público se debe considerar: la modalidad de regulación y prestación del servicio, la normatividad vigente, la naturaleza de los déficits heredados y de los problemas existentes, la influencia que sobre estos problemas tienen el tiempo y la escala de la ciudad, así como el tipo de medidas adoptadas anteriormente. En el caso del transporte, influyen el tamaño y forma de la ciudad, tanto como la estructura de uso del suelo y vialidad, que condicionan la frecuencia y dirección de los viajes y la calidad y diseño del sistema de transporte.

17 El elitismo consiste en la toma de decisiones por un grupo de alto nivel que subvalora la capacidad de los funcionarios y de los diferentes actores sociales, por lo que resultan extrañas y ajenas a quienes deben instrumentarlas. El corporativismo consiste en la administración selectiva y controlada, por parte de los funcionarios gubernamentales, de la diversidad de los actores gubernamentales y no gubernamentales presentes y de la relación conflictiva que puede establecerse entre ellos (Kliksberg, 1989: 65-68).

En cuanto al mapa de actores involucrados, interesan la clase y número de actores involucrados como usuarios, prestadores y reguladores del servicio, así como su presencia o ausencia entre los miembros que participan en los mecanismos de coordinación metropolitana establecidos. Las relaciones que los actores sociales, privados y gubernamentales establecen entre sí para la prestación y regulación del servicio público pueden ser analizadas a partir de: a) los canales y mecanismos utilizados por los distintos actores para negociar con las autoridades, b) la situación de vulnerabilidad de las autoridades de diferente tipo y nivel frente a la presión social, y c) los canales existentes y el manejo gubernamental que se hace de la participación y concertación.

CAPÍTULO II

RAZONES PARA ESTABLECER MECANISMOS DE COORDINACIÓN METROPOLITANA

El objetivo de este Capítulo es plantear el problema de la coordinación metropolitana en la ZMCM, destacando las razones que justifican la necesidad de establecer mecanismos de coordinación a este nivel. El Capítulo ha sido estructurado en tres apartados y es el resultado de un trabajo de síntesis, sobre la base de la revisión de estudios urbanos previos, de la legislación vigente al momento de realizar la investigación y de publicaciones sobre el tema de la administración y coordinación metropolitanas.

En el primer apartado se describe el crecimiento progresivo y expansivo de la ciudad en términos territoriales, para señalar las implicaciones que el proceso de metropolización tiene para la prestación del servicio de transporte y para el aparato político-administrativo de la ZMCM. Los estudios realizados por algunos investigadores e investigadoras sobre la Zona Metropolitana en diferentes períodos, han contribuido a reconocerla como una realidad urbana, espacial y funcionalmente integrada, y con una dinámica propia que no puede ser reducida a la simple agregación de unidades político-administrativas socioeconómicamente diferenciadas.

El segundo apartado aborda el tema del servicio de transporte de pasajeros en la ZMCM, el cual, al relacionar territorio, actividades y población al interior de la unidad metropolitana, ofrece elementos técnicos para justificar el establecimiento de mecanismos de coordinación. Sin embargo, existen problemas políticos asociados con el tema de coordinación, derivados del tipo de actores involucrados y de las relaciones que establecen entre sí. El aumento de rutas, unidades y actores involucrados, vuelve ineficiente el sistema de transporte, aumenta el poder de los transportistas, tensiona las relaciones entre rutas y asociaciones y dificulta el ordenamiento, regulación y control del servicio por parte de cada una de las autoridades responsables.

En el tercer apartado se describen los componentes y las características de la estructura metropolitana de gobierno, para caracterizar la fragmentación administrativa existente en la

ZMCM. Se llama la atención respecto de las diferencias en cuanto al origen del mandato, la estructura, las atribuciones de las autoridades, el nivel de desarrollo institucional, los recursos que controlan y el grado de autonomía que se reconoce a las delegaciones del Distrito Federal y los municipios del Estado de México, como unidades básicas de gobierno. Además, se indica la influencia que tiene el hecho de que los municipios y las delegaciones sean parte de un aparato administrativo mayor que establece diferentes relaciones con la ciudad, que tiene una estructura y jerarquía propias y que debe coexistir con el gobierno federal.

1. UNIDAD METROPOLITANA

La ZMCM está conformada por las dieciséis delegaciones del Distrito Federal y al menos treinta y un municipios del Estado de México 18. Entre los municipios conurbados se incluyen veintiún municipios, según un criterio de continuidad urbanística del total o parte del municipio (Acolman, Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, Naucalpan, Nezahualcoyótl, Nicolás Romero, La Paz, Tecámac, Tepetzotlán, Texcoco, Tlalnepantla, Tultitlán y Valle de Chalco-Solidaridad), y diez municipios, según un criterio de proximidad y comunicación con la mancha urbana (Atenco, Isidro Fabela, Jaltenco, Jilotzingo, Melchor Ocampo, Nextlalpan, Teoloyucan, Teotihuacán, Tultepec y Zumpango) 19.

Esta es la delimitación espacial adoptada aquí, aunque se sabe que con otros criterios es posible establecer una concepción más amplia del territorio objeto de estudio, ya sea porque se incluya un número mayor de municipios conurbados o porque se tomen en cuenta las interrelaciones funcionales que se establecen al interior de la ciudad o con otras ciudades cercanas 20. Se reconoce

18 Para el caso específico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, el Artículo 7 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal establece que, para efectos de la Ley, la Zona Conurbada de la Ciudad de México es entendida como “la continuidad física y demográfica formada por la Ciudad de México y los centros de población situados en los territorios municipales de las entidades federativas circunvecinas”, pues el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal restringe la Ciudad de México a la parte ubicada dentro de los límites de dicho Distrito.

19 Esta distinción fue hecha inicialmente por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática en la publicación de los resultados del Censo General de Población de 1990 (INEGI, 1991: XIX), pero aquí se ha agregado el municipio de Valle de Chalco-Solidaridad, creado durante el sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), y los municipios de Isidro Fabela, Jilotzingo y Teotihuacán que, en opinión de la Dirección General de Planificación del Estado de México, también se incorporaron a la Zona Metropolitana en los años ochenta (Garza, 1996: 1).

20 Por ejemplo, María Eugenia Negrete, a partir de la construcción de indicadores del nivel de metropolitano de los municipios (que le permiten distinguir entre municipios metropolitanos, municipios de pertenencia dudosa y municipios en transición), estableció que en 1990 la Zona Metropolitana de la Ciudad

que la “Zona Metropolitana” puede resultar rebasada como categoría de análisis, como ya ocurrió con la de “Ciudad de México”, a la hora de dar cuenta de los procesos urbanos que ocurren en el territorio. Lo importante para este estudio es que la ZMCM constituye un espacio funcionalmente relacionado, como resultado de un proceso de crecimiento que ocurrió de manera progresiva y extensiva durante los últimos cincuenta años 21.

1.1 Un crecimiento progresivo

En la ZMCM ocurrió un crecimiento demográfico en diferentes contornos de delegaciones y municipios que rodean a la ciudad central, incorporado progresivamente espacios pertenecientes a diferentes unidades administrativas. Este crecimiento remite a un patrón correspondiente a una estructura de anillos periféricos que se alejan del núcleo central de la ciudad (Duhau, 1988: 116; Garza y A.Damián, 1991: 26-27; INEGI, 1996; M.Schteingart, 1994: 6, 12) 22. Si bien hasta los años cuarenta, el crecimiento de la Ciudad de México ocurrió dentro de los límites del Distrito Federal, la ubicación de actividades industriales en cuatro municipios del Estado de México,

de México incluía treinta y cuatro municipios del Estado de México y un municipio del Estado de Hidalgo (M.E.Negrete, 1995: 26, 29, 36-38). Desde el punto de vista del funcionamiento de la ciudad, algunos estudios y planes elaborados amplían el espacio de referencia al Valle de México, como en el caso de los problemas de contaminación ambiental o del abastecimiento de agua potable, pues ha implicado una explotación de recursos naturales que ha tenido importantes efectos ambientales, ha puesto de manifiesto el desfase entre el funcionamiento natural y el de la infraestructura existente, y ha evidenciado la necesidad de que las soluciones se planteen de forma integral para el Valle en su conjunto. Mientras que, al tomar en cuenta las interrelaciones funcionales que se establecen con otras ciudades cercanas, se hace referencia a una región megalopolitana en la que se incluyen las ciudades de Toluca, Pachuca, México, Puebla-Tlaxcala y Cuernavaca-Cuautla (Garza y A.Damián, 1991: 27; M.E.Negrete, 1995: 34).

21 Al analizar el proceso de crecimiento de la Ciudad de México desde un punto de vista temporal, algunos autores identifican cuatro etapas: el crecimiento del núcleo central (1900-1930), la expansión hacia la periferia del Distrito Federal (1930-1950), la dinámica metropolitana que rebasa los límites del Distrito Federal (1950-1980), y la emergencia de una megalópolis (1980-2010) (Garza y A.Damián, 1991: 26). Estas sucesivas delimitaciones de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México evidencian “el proceso de metropolización de la ciudad y la gradual incorporación territorial de unidades político-administrativas y de su población” a la dinámica de la Ciudad de México (Graizbord y Salazar, 1987: 122).

22 Para exponer el proceso de conurbación se optó por una concepción de la Ciudad de México que crece siguiendo un patrón de anillos concéntricos a partir de la ciudad central, debido a que permite remitirse a las unidades administrativas cuya forma de gobierno interesa analizar aquí. También porque existe un cúmulo importante de información, pues dicho enfoque ha sido utilizado en varios estudios realizados sobre el crecimiento de la población y de la mancha urbana o sobre las características socioeconómicas de la población en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (M.E.Negrete, 1987: 127; Iracheta, 1995: 340; M.Schteingart, 1989). Sin embargo, se sabe que esta concepción implica problemas relacionados con la definición de la mancha urbana metropolitana y con ciertas imprecisiones a la hora de identificar tendencias (M.Schteingart, 1994: 116). Otra alternativa era caracterizar el proceso de crecimiento territorial y demográfico a lo largo de importantes vías urbanas, como hace Oscar Terrazas (1995) para el caso de la Ciudad de México. Pero, el prescindir de la referencia a las unidades administrativas que el autor interpreta como ventaja de acuerdo con sus objetivos, constituye un problema para el interés de la presente investigación.

ubicados al norte de la ciudad, conllevó la incorporación del municipio de Tlalnepantla a la mancha urbana en los años cincuenta y de los municipios de Naucalpan, Chimalhuacán y Ecatepec en la década siguiente.

El crecimiento de los años setenta se concentró básicamente en el Estado de México, pues fueron incluidos siete municipios de tres diferentes contornos y solamente una delegación del Distrito Federal. En los años ochenta, la mancha urbana creció hasta incluir a un municipio del segundo contorno, con lo que se completó la incorporación de las trece unidades que lo integran, así como una delegación y diez municipios adicionales del tercer contorno. De manera que, a finales de los años ochenta, ya eran diecinueve los municipios conurbados. Durante la primera mitad de los años noventa se incluyeron nueve municipios más, ubicados al norte y al oriente de la ciudad, para completar la incorporación del contorno que de momento constituye el más periférico.

La incorporación de diferentes unidades administrativas, primero dentro de los límites del Distrito Federal y luego rebasándolos para incorporar municipios del Estado de México, ocurrió de manera desigual, en lo que se refiere al territorio y la población, como en cuanto a la velocidad misma de su incorporación. Por ejemplo, la incorporación de las trece unidades administrativas incluidas en el segundo contorno (cuya población total era de 3'156,412 personas, cuando en 1980 se completó dicho proceso), ocurrió a lo largo de cuarenta años; en cambio, las veintiún unidades del actual tercer contorno (con una población total de 2'242,084 personas en 1995), fueron incorporadas a la ZMCM en la mitad de ese tiempo.

De esta manera, el proceso de conformación de lo que actualmente se considera como la ZMCM tuvo lugar a través de una conurbación de carácter interestatal, en la medida en que involucró territorios pertenecientes a dos entidades federativas distintas ²³. Aquí interesa destacar este rasgo del proceso de metropolización debido a que nos sitúa de manera directa frente al problema de la relación entre diferentes instancias gubernamentales que se describe más adelante. Aún después de iniciado y reconocido el proceso de conurbación, la ZMCM como un todo no siempre ha sido el referente de las decisiones administrativas y de planeación urbana.

23 El proceso de conurbación consiste en la absorción física y funcional de localidades relativamente próximas a una ciudad en expansión y que pertenecen a distintas jurisdicciones (Graizbord y Salazar, 1987: 121; M.Schteingart, 1994: 2). Según la Ley General de Asentamientos Humanos, el fenómeno de conurbación se presenta cuando dos o más centros de población forman o tienden a formar una continuidad física y demográfica (Art. 2). Es posible distinguir tres tipos de conurbación: a) "intermunicipal", cuando se trata de centros de población localizados en el territorio de dos o más municipios que pertenecen a una misma entidad federativa, b) "interestatal", cuando involucra el territorio de dos o más municipios dentro de los límites de más de una entidad federativa, y c) "internacional", si los centros de población involucrados pertenecen a diferentes países (SAHOP, 1978: 2).

La falta de correspondencia o simultaneidad en la adopción y aplicación de determinadas disposiciones vinculadas con la planeación urbana, entre el Distrito Federal y los municipios conurbados del Estado de México, tuvo consecuencias importantes relacionadas con el crecimiento demográfico y de la mancha urbana, así como con los déficits en cuanto a la cobertura de determinados servicios públicos urbanos. Como ejemplo se señala que las primeras regulaciones del desarrollo territorial establecidas en 1976 por la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, provocaron la ampliación de la frontera de especulación inmobiliaria en los municipios conurbados que explica, en buena medida, la urbanización de lugares poco adecuados, la urbanización irregular, la concentración de la población y la expansión de la ciudad hacia el norte y el oriente y el deterioro agrícola y del medio ambiente (Bustamante, 1993: 135; Iracheta, 1995: 360-361).

Es posible afirmar que la contención del crecimiento de la mancha urbana en el Distrito Federal se ha hecho a costa del crecimiento acelerado en los municipios conurbados (García, 1987: 238). Los municipios conurbados han cumplido entonces la función de zonas de emergencia que permiten un mayor margen de acción a las autoridades del Distrito Federal, sin que necesariamente se tomen en cuenta los efectos que sus decisiones provocan más allá de su jurisdicción político-administrativa. Más aún, el problema del reconocimiento tardío de la conurbación de la ZMCM parece repetirse ahora con el fenómeno de megalopolización ²⁴.

1.2 Un crecimiento extensivo

El continuo aumento del número de municipios metropolitanos revela que entre 1970 y 1990, la ZMCM creció también de manera expansiva y fragmentaria, siguiendo un doble patrón de urbanización. Junto al proceso de despoblamiento central explicado por los procesos de terciarización (Delgado, 1991), ha ocurrido un proceso de expansión periférica discontinua, según una lógica de especulación inmobiliaria, que en un primer momento urbanizó suelo lejano que resultaba más barato, valorizó los espacios vacíos y estableció las condiciones favorables para la urbanización posterior de estos espacios (M.Schteingart, 1989). En síntesis, la disminución de la densidad demográfica en la zona central de antigua urbanización, ha sido acompañada por un

²⁴ El Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal considera que la "corona de ciudades" formada por las Áreas Metropolitanas de Puebla-Tlaxcala, Cuernavaca-Cuautla, Pachuca y Toluca, es una zona que tiene potencial para recibir más población de la que se espera albergue como resultado de la proyección de su comportamiento demográfico actual (Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1996: 14). Pese a que las interrelaciones a nivel megalopolitano tienen como territorio de referencia al Valle de México, los mecanismos de coordinación existentes únicamente consideran la participación del gobierno del Distrito Federal y del Estado de México.

crecimiento expansivo en la periferia más alejada, con una disminución de la densidad promedio de la metrópoli.

Entre las consecuencias de este doble patrón de crecimiento territorial se mencionan la incorporación irracional y problemática de nuevas áreas para usos urbanos, pues se absorbe mucha superficie para poca población, originando un desperdicio del suelo como recurso. Ejemplo de ello son los municipios de Chalco, Tecámac, Tultitlán, Cuautitlán Izcalli y Atizapán de Zaragoza, donde entre 1970 y 1987, se incorporaron catorce mil hectáreas para poco más de un millón de habitantes, con una densidad relativamente baja. Se ha estimado que, con una densidad mayor, se podría haber preservado la mitad de dicha superficie (Delgado, 1991: 95). Como resultado de una combinación de la política de uso del suelo, la especulación inmobiliaria y los subsidios indiscriminados al transporte público y privado, se sigue incentivando --a pesar del bajo nivel de ingresos de la población-- un proceso contradictorio de crecimiento ilimitado de la ciudad, junto con el deterioro de las condiciones de accesibilidad y de tráfico urbano (M.E.Negrete, 1987: 128).

El crecimiento expansivo y fragmentario de la ciudad también ha implicado una redistribución de la población del Distrito Federal hacia los municipios conurbados, marcada por rasgos de segregación espacial y exclusión social, si se toman en cuenta las condiciones de vida, la calidad de la vivienda y los equipamientos que ofrecen diferentes zonas de la ciudad. Por esto, es posible identificar zonas favorecidas ubicadas en el centro y en las áreas fuera de la parte central, sobre todo en el sector poniente, en las que se ubica alrededor de una cuarta parte de la población de la ZMCM; junto a zonas desfavorecidas ubicadas en la periferia suroriente, oriente y nororiente de la ZMCM, donde reside la mitad de la población (M.Schteingart, 1998: 12-13; C.Salazar, 1996: 76-79; C.Salazar, 1999).

Efectivamente, al analizar el comportamiento de una serie de variables relacionadas con el crecimiento de la ciudad entre 1950 y 1980, sintetizadas en dos factores referidos a la consolidación urbana y la condición socioeconómica, se estableció que muchos indicadores presentaban una situación de deterioro al avanzar del centro a la periferia de la ciudad y que "las unidades que concentraron el mayor crecimiento poblacional en los últimos años tendieron a presentar niveles menores de consolidación que aquellas que lo concentraron en las décadas anteriores" (M.Schteingart, 1989: 279, 281). Esto indica una degradación de las condiciones en que ha tenido lugar la expansión metropolitana, pues los territorios periféricos de reciente incorporación heredaron déficits que impidieron a los gobiernos correspondientes ampliar la cobertura de servicios al ritmo que otros gobiernos cuyos territorios se incorporaron antes; mientras la densificación de los

Esta redistribución intraurbana de la población ha ocurrido junto a un proceso de especialización de actividades económicas en la ciudad, dando como resultado la ubicación concentrada de las oportunidades de empleo e ingreso. Los Programas de Desarrollo Urbano e Integral de Transporte y Vialidad del Distrito Federal para el período 1995-2000, señalan que los grandes equipamientos se localizan principalmente en las zonas central, poniente y sur del área urbana; las grandes concentraciones industriales, al norte y noroeste; el abasto de víveres y abarrotes se concentra en el sureste; las zonas residenciales con una mejor dotación de servicios se ubican principalmente al poniente y surponiente; mientras que los usos habitacionales de los grupos de menores recursos predominan en el oriente y suroriental de la ciudad (STV, 1995: 4; Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1996: 11-12).

En cuanto a la concentración de las oportunidades de empleo e ingreso, a partir de los resultados del Censo Económico de 1994, se tiene que, si bien en el Distrito Federal sólo vivía el 58% de la Población Económicamente Activa Ocupada, éste absorbía al 70% del personal ocupado a nivel metropolitano en el sector comercio y al 80% del personal ocupado en el sector servicios. Además, los sueldos y salarios nominales promedio son en general más altos en las delegaciones centrales, que en el resto de las delegaciones, de igual manera que en éstas últimas, son superiores que en los municipios conurbados (C.Salazar, 1996: 85, 90-95; C.Salazar, 1999).

Hay entonces una dependencia funcional de la población de los municipios conurbados hacia las delegaciones del Distrito Federal debido a las mayores oportunidades de empleo y las mejores posibilidades de ingreso, que hace caso omiso de las distancias y las condiciones desgastantes del transporte y el tráfico. Sin embargo, existen diferencias según las características de la zona en la que se ubica la población de menores ingresos. Los resultados de una investigación referida a la movilidad en dos colonias populares, muestran que las personas que habitan en una colonia popular ubicada en una zona socioeconómicamente homogénea del Estado de México, se desplazan mayoritariamente hacia las delegaciones centrales, mientras que quienes residen en una colonia popular localizada en una zona heterogénea del Distrito Federal, se desplazan principalmente hacia el ámbito local o inmediato, ya sea en la delegación que habitan o en una delegación vecina (C.Salazar, 1996: 85, 99, 239-240; C.Salazar, 1999).

Como resultado de esta dependencia funcional, existe un patrón de viajes metropolitanos radiales que tienen al centro de la ciudad como el principal lugar de destino o transferencia. Según la Encuesta Origen-Destino de la ZMCM, realizada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática en 1994, el 20% del total de viajes realizados fue de carácter metropolitano, con

origen en el Estado de México y con destino en el Distrito Federal (COMETRAVI, 1996: 2.6). Ya en 1983, la mayor parte de los desplazamientos de personas tenían como origen lugares de residencia ubicados en los municipios de Nezahualcóyotl, Ecatepec y Tlalnepantla y en las delegaciones Iztapalapa y Gustavo A. Madero, y se dirigían a lugares concentradores de empleos y servicios en las delegaciones Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Benito Juárez y en los municipios de Tlalnepantla y Naucalpan (Garza y A.Damián, 1991: 39).

2. OPERACIÓN DEL TRANSPORTE A NIVEL METROPOLITANO

Las características del proceso de crecimiento continuo, extensivo y fragmentario de la ZMCM señaladas antes, han estimulado un aumento en los desplazamientos de carácter metropolitano y radial que tienen al Estado de México como origen y al Distrito Federal como el principal lugar de destino o transferencia, a través del sistema de transporte de pasajeros. Pese al aumento en el uso de automóvil, el 83% de los 29.2 millones de tramos/viaje/día que se realizaban en la ZMCM en 1994, utilizaban algún modo de transporte público (STV, 1995: 10).

La prestación del servicio de transporte público de pasajeros en la ZMCM es responsabilidad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Estado de México y de la Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal, que pueden hacerlo de manera directa o concesionada. Según lo dispuesto por la ley, en el Estado de México la concesión del servicio de transporte de pasajeros es otorgada a particulares sobre la base de la necesidad pública del establecimiento de una nueva ruta, las capacidades materiales, económicas y técnicas de la empresa u organización de transportistas y la forma de administración propuesta para la explotación de la concesión (E.Alvarez, 1997: 57).

Para responder a una mayor demanda de transporte público a nivel metropolitano se ha registrado un aumento de las rutas concesionadas y de su parque vehicular. Siempre en 1994, el parque vehicular que prestaba servicio de transporte entre los municipios conurbados y el Distrito Federal estaba constituido por unas 34,925 unidades (COMETRAVI, 1996: 5.45). De estas unidades, el 31% correspondía a unidades que prestaban servicio en la delegación regional de Nezahualcóyotl, el 26% prestaba sus servicios en la delegación regional de Ecatepec y el 22% en la delegación regional de Tlalnepantla, tomando como base las siete delegaciones regionales establecidas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Estado de México y que han sido agrupadas en las Zonas Norte y Oriente (Ver Anexo 1).

Este crecimiento de rutas y unidades ha ocurrido con un claro predominio de las modalidades de transporte de baja capacidad. Así, el 59% de los tramos/viaje/día que se realizaban en la ZMCM en 1994, correspondían a transportes de baja capacidad, como los taxis colectivos de ruta fija o “peseros” y los taxis libres y de sitio; mientras que únicamente el 41% correspondía a transportes masivos, como el Metro, otros transportes eléctricos, los autobuses suburbanos y los autobuses de Ruta 100 (STV, 1995: 10). En los municipios conurbados, las modalidades de transporte de baja capacidad tenían un mayor peso que las modalidades de transporte masivo, a diferencia del Distrito Federal. En el Estado de México, de un total de 14.6 millones de viajes/persona/día, el 67% se realizaba en peseros; el 24%, haciendo uso de transportes masivos y el 8% restante, de vehículos particulares (SCT-EDOMEX, s.f.: 3.1-3.2).

Se sabe que la escala metropolitana del territorio y la población que debían ser atendidos ejercieron una presión importante sobre el sistema de transporte de pasajeros, haciéndolo entrar en crisis. A principios de los años ochenta, la desaparición de empresas y la disminución del número de unidades llevó a las autoridades a reconocer que la modalidad de autobuses y camiones no constituía una alternativa para la prestación del servicio a nivel metropolitano. Sin embargo, el surgimiento y proliferación de los peseros no fue planeado ni previsto entonces por las autoridades. Entre 1980 y 1994, el transporte de baja capacidad experimentó un crecimiento del orden del 140% al pasar de 2,000 peseros que realizaban el 9% de los viajes/persona/día, a 61,220 microbuses y minibuses que trasladaban al 52% de las personas. Este crecimiento ha sido considerado como un “hecho sin precedentes en la historia del transporte a nivel mundial”, no sólo por la velocidad con la que ocurrió, sino también por el impacto que tuvo en el desarrollo de asentamientos humanos, el deterioro del ambiente, la pérdida de eficiencia general del sistema de transporte y la desarticulación de las políticas sectoriales (STV, 1995: 19; Navarro, 1993: 183).

En cuanto a la pérdida de eficiencia general del sistema de transporte en la ZMCM, se sabe que, con la escala metropolitana y un mayor número de líneas y unidades, también han aumentado la longitud de los viajes, los costos económicos, el número de transbordos y el tiempo invertido, a la vez que han disminuído la velocidad, la seguridad y la comodidad. Bajo estas condiciones de operación, el transporte público de pasajeros resulta pesado, lento y costoso para las personas usuarias, dando como resultado una disminución del tiempo y energías disponibles para el trabajo productivo, la recreación o el descanso, así como la consolidación del transporte como un elemento más de segregación para amplios sectores de la población.

El aumento de los peseros y el hecho de que se han convertido en un servicio obligado de conexión al Metro, que incluso compite con él, no sólo está relacionado con los ya indicados problemas de

tráfico en la ZMCM, sino que tiene implicaciones diferentes para el Estado de México y el Distrito Federal, en términos de equidad. Se sabe que este tipo de servicio de transporte de pasajeros predomina principalmente en las colonias y municipios donde reside la población de más bajos ingresos. Además, las tarifas mínimas de los taxis colectivos entre ambas entidades varían en un 200% en el Estado de México respecto al Distrito Federal y, son aún mayores, a medida que aumentan las distancias recorridas (C.Salazar, 1996: 99-103; C.Salazar, 1999).

El aumento de los peseros implica un mayor número de transportistas involucrados en la prestación del servicio, lo cual si bien complejiza su organización interna, también aumenta su poder frente a las personas usuarias y las autoridades. La organización interna de las empresas u organizaciones concesionarias del servicio de transporte de pasajeros a nivel metropolitano varía según se trate de autobuses o taxis colectivos (E.Alvarez, 1997: 70-77). Las rutas de autobuses se encuentran organizadas como Sociedades Anónimas de Capital Variable o como Sociedades Cooperativas de Responsabilidad Limitada, aunque ambas sociedades operan de manera similar y bajo una lógica de rentabilidad. Cuentan con una Asamblea General que elige un Comité Ejecutivo encabezado por un Presidente que es auxiliado por un Secretario. Además de las funciones administrativas, a estos dos miembros les corresponde la distribución de los turnos de los operadores, el control del personal, el manejo de los talleres mecánicos y el diseño y planeación de nuevas rutas. Las rutas de taxis colectivos operan como asociaciones civiles, sindicatos y cooperativas que cuentan con un órgano de dirección ejecutiva encabezado por un Presidente, consejos de administración o comités ejecutivos de ruta y una serie de gestores.

Más allá de estas diferencias formales, en ambos tipos de empresas u organizaciones, los cargos de mayor importancia son ocupados por quienes poseen o controlan el mayor número de unidades. Internamente, los dirigentes que actúan como "líderes" acumulan fuerza y poder a partir del acaparamiento de concesiones y permisos, de la centralización de poder y del control que ejercen sobre los miembros de la empresa u organización. Es por ello que los miembros de las empresas u organizaciones de transportistas deben pagar una serie de cuotas como la de ingreso, que garantiza la operación de una unidad en determinada ruta; la ya casi extinguida cuota del amparo jurídico gestionado por los dirigentes; la cuota más costosa que cubre el juego de placas y las cuotas destinadas al sostenimiento de la ruta o agrupación.

Externamente, la fuerza creciente de las organizaciones de transportistas se basa en las estrechas relaciones que otros dirigentes, que actúan como "políticos", mantienen con los dirigentes de las centrales obreras y del sector popular del partido oficial, así como con las autoridades responsables de la regulación del servicio. La importancia del manejo de las relaciones con las autoridades se

debe a que, por ejemplo, la concesión del servicio de transporte suele ser otorgada a las empresas y organizaciones por el orden de presentación de la solicitud, por el criterio del mejor postor, por compadrazgo o por soborno (E.Alvarez, 1997: 57).

Las empresas y organizaciones de transportistas presentan problemas en cuanto a: a) el incumplimiento de la normatividad (las placas sobrepuestas, ausentes, compartidas o particulares, la alteración de tarifas, la invasión de derroteros, las unidades en mal estado, el maltrato a usuarios, el incremento arbitrario del parque vehicular, y la violación de las obligaciones fiscales, por ejemplo). y b) las “disidencias” o desacuerdos internos derivados de la lucha por controlar la organización, los abusos en la realización de los trámites y la administración de la empresa, y la lucha por el crecimiento de la flota, mediante la incorporación arbitraria de vehículos irregulares (SCT-EDOMEX, s.f.: s.p.).

El aumento del parque vehicular, de las rutas y de las organizaciones y empresas que prestan el servicio de transporte en la ZMCM plantea problemas para el ordenamiento, la regulación y el control del servicio por parte de las autoridades, acentuando la desarticulación de las políticas sectoriales. Las autoridades enfrentan dificultades para vigilar y controlar las rutas concesionadas, el número de unidades en operación (registradas, toleradas y piratas), los sitios para el ascenso y descenso de pasajeros, el funcionamiento de paraderos y terminales, las condiciones de operación mecánica de las unidades de transporte concesionado, así como la seguridad y comodidad de las personas que las utilizan. Esta situación ha favorecido “la invasión de derroteros y bases, la existencia de una parte importante del parque vehicular sin concesión, la alteración de tarifas, [y] la falsificación de documentos y placas” (COMETRAVI, 1996: 5.127, 5.51, 5.60, 6.1).

3. FRAGMENTACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA REGULACIÓN DEL TRANSPORTE A NIVEL METROPOLITANO ²⁵

Pese a que la ZMCM ha sido caracterizada como un territorio relativamente continuo e interrelacionado y que la prestación del servicio de transporte de pasajero exige técnicamente una regulación coordinada, administrativamente constituye una jurisdicción fragmentada de diferentes organismos pertenecientes a instancias gubernamentales de carácter delegacional, municipal, estatal y federal. Así, el gobierno de la ZMCM incluye diversas y diferenciadas instancias gubernamentales, niveles de gobierno, redes institucionales y percepciones de la realidad, aunque generalmente se tienda a concebir al aparato gubernamental como una estructura monolítica (Cabrero, 1995b: 68).

3.1 Gobierno municipal y delegacional como base de la administración ²⁶

Las cuarenta y siete unidades territoriales que forman parte de la ZMCM constituyen la base de su organización político-administrativa ²⁷. Cada una de ellas está a cargo de una instancia de gobierno que puede ser de dos tipos, según se trate de una delegación, en el caso del Distrito Federal, o de un municipio, en el caso del Estado de México ²⁸. Estos dos tipos de gobierno presentes en la ciudad

²⁵ Pese a las críticas y limitaciones que conlleva, la presentación de la estructura político-administrativa de la ZMCM ha sido hecha desde el punto de vista formal, utilizando como principal fuente de información el marco normativo vigente durante el período de estudio. Las leyes son entendidas como reglas que determinan el ámbito de actuación de las diferentes instancias de gobierno, los actores responsables de la prestación de servicios y la población. Sin embargo, si bien no pueden ser ignoradas, tampoco agotan la caracterización del marco institucional. Las leyes resultan insuficientes, en tanto que introducen ambigüedades y contradicciones en el funcionamiento de las diferentes instancias gubernamentales y en sus relaciones con los distintos actores sociales involucrados, las cuales deben ser resueltas al margen o a pesar de lo establecido en la legislación correspondiente.

²⁶ Realizar la presentación de la estructura administrativa de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México partiendo de las delegaciones del Distrito Federal y de los municipios conurbados del Estado de México como unidades básicas del aparato administrativo, resulta problemática, pues las simetrías que pueden identificarse entre ellos desde un punto de vista, se vuelven asimetrías desde otro punto de vista. Por ejemplo, es posible considerar a las delegaciones y a los municipios como instancias locales de gobierno, ubicadas a igual nivel dentro de la administración pública y, por lo tanto, como equivalentes. Sin embargo, haciendo uso de otros criterios, también es posible equiparar al Gobierno del Distrito Federal con los municipios conurbados. Si bien desde 1996 se abrió un proceso de cambios en la estructura político-administrativa de la ciudad, provocando un desfase de lo dicho aquí, su contenido puede servir para ilustrar el confuso status de las diferentes unidades administrativas e instancias gubernamentales involucradas en la prestación de servicios públicos urbanos al momento de realizar la investigación, como es el caso del transporte en la Zona Metropolitana.

²⁷ Este reconocimiento es explícito en el caso de los municipios conurbados, pues el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Artículo 112 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de México, y los Artículos 1 y 8 de su Ley Orgánica Municipal, establecen que "El municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado...".

²⁸ Los comentarios relativos a la composición, la estructura, las funciones y las atribuciones del gobierno de cada una de dichas entidades y a la prestación de servicios, derivan de una lectura comparativa de la

coinciden en gran parte de sus funciones y atribuciones, pues a ambos les corresponde cumplir con tareas referidas a la promoción del desarrollo socioeconómico, al control de las actividades públicas y privadas de construcción y al suministro de algunos servicios públicos urbanos.

A las autoridades municipales y delegacionales les compete la prestación de servicios públicos urbanos como los de agua potable y drenaje domiciliarios, alumbrado público, limpia de áreas comunes y vialidades, recolección de desechos sólidos y seguridad pública delegacional o municipal, entre otros. Los municipios y delegaciones también han debido desarrollar un especial saber hacer relacionado con la gestión cotidiana de las demandas y conflictos emergentes de los procesos masivos de urbanización popular y con los mecanismos de participación vecinal institucionalizados, los cuales han operado como mecanismos de control político y social de los sectores populares, como filtros de las demandas de dichos sectores y como condicionantes de la peculiar gobernabilidad que caracteriza la relación entre gobernantes y gobernados (M.Schteingart. 1997: 14-15).

El servicio de transporte público de pasajeros no es responsabilidad de las autoridades municipales y delegacionales, pero en el Distrito Federal se cuenta con comités delegacionales de transporte y vialidad en tanto que órganos colegiados encargados de llevar a cabo la evaluación del impacto local de proyectos y acciones vinculadas al transporte, cuyo funcionamiento se desconoce. Además, algunos de los municipios mexiquenses, como los de Naucalpan y Toluca, también han incorporado como atribuciones, la conservación y el mantenimiento de determinadas vialidades y caminos de acceso, así como algunas funciones relacionadas con la seguridad pública y el tránsito (COMETRAVI, 1996: 4.13, 5.108).

Precisamente, esta responsabilidad o ausencia de responsabilidad respecto de la prestación de servicios básicos puede convertirse en una fuente de motivos que justifican el establecimiento de mecanismos de coordinación metropolitana. Resulta particularmente importante el funcionamiento de los servicios en forma de red que, intrínsecamente, exige una operación coordinada entre las autoridades responsables a nivel metropolitano, pues puede contribuir a poner en evidencia los elementos no técnicos, sino políticos, relacionados con los problemas de fragmentación y traslape de funciones, atribuciones y jurisdicciones en la prestación de servicios urbanos.

legislación federal, estatal, municipal y delegacional vigente durante el periodo de estudio en el Estado de México y el Distrito Federal. Las disposiciones correspondientes al nivel federal fueron tomadas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las disposiciones del Estado de México tienen como fuente la Constitución Política estatal, la Ley Orgánica de la Administración Pública estatal y la Ley Orgánica Municipal; mientras que las del Distrito Federal tienen como fuente el Estatuto de Gobierno, la Ley Orgánica de la Administración Pública y el Reglamento Interno.

La escala de la ciudad es un elemento que también debe ser tomado en cuenta a la hora de justificar la importancia de la coordinación metropolitana, debido a su influencia en el carácter de la prestación de los servicios públicos urbanos. La extensión territorial, así como la magnitud de la población, las necesidades y los problemas, pueden convertirse en argumentos para justificar la adopción de mecanismos de coordinación que permitan satisfacer las necesidades de la población y establecer una relación adecuada en el territorio en que la ciudad se encuentra ubicada. Así, por ejemplo, las necesidades de transportación en la ZMCM rebasan las atribuciones y capacidades de las autoridades municipales y delegacionales, de modo que se vuelve necesaria la concurrencia de autoridades pertenecientes a diferentes instancias que poseen recursos de distinto tipo y nivel. Sin embargo, se sabe que no es directa la relación entre las numerosas necesidades y problemas y el reconocimiento de la importancia de establecer mecanismos de coordinación.

La asignación de la prestación de servicios públicos como una responsabilidad municipal y delegacional, únicamente toma en consideración las características territoriales y socioeconómicas de los municipios, y su capacidad administrativa. En el Distrito Federal se hace referencia a la “integralidad” de la ciudad, cuando se establece que no se deben asignar como competencias de las delegaciones, servicios de “alta especialidad técnica” ni servicios destinados a varias delegaciones o al Distrito Federal en su conjunto. A pesar de ello, las acciones gubernamentales siguen orientándose por una visión parcial de la ciudad, pues esta concepción de integralidad urbana se limita al Distrito Federal que se sabe es sólo una porción de la Zona Metropolitana.

Un argumento adicional a favor de la coordinación metropolitana está relacionado con los criterios de eficiencia en la prestación de los servicios y de productividad de las actividades económicas a las que sirven de apoyo. Cuando cada gobierno municipal y delegacional se esfuerza por prestar todos los servicios posibles, se presentan problemas relacionados con: a) la duplicación de servicios públicos y de equipamientos, b) las deseconomías de escala, puesto que el costo unitario de un servicio aumenta al disminuir la escala de producción y el tamaño de la población atendida, y c) los efectos de derrama, según los cuales, los servicios prestados en un territorio se desbordan fuera de sus límites, ocasionando una sobrepresión en la oferta y dificultando la recuperación de los costos (Graizbord, 1989: 298).

Probablemente las semejanzas terminen aquí, pues se trata de dos autoridades de naturaleza distinta en cuanto al origen de su mandato, a la estructura y división de tareas al interior del gobierno, al nivel de desarrollo institucional, así como al tipo y grado de autonomía que se les reconoce. Otras de sus peculiaridades están relacionadas con la ubicación de estos gobiernos municipales y

delegacionales en la estructura administrativa de las entidades federativas en las que están insertas y con el carácter federal del país.

3.2 Diferencias en cuanto al carácter del gobierno municipal y delegacional²⁹

A partir de las responsabilidades respecto de la prestación de servicios vigentes en 1997, era posible establecer que las delegaciones cumplían en el Distrito Federal con funciones cercanas a las de una autoridad ejecutiva municipal, pero las atribuciones de las y los delegados eran menores que las de las autoridades de los municipios conurbados. Luego de la Reforma Municipal de 1983, además de la prestación de servicios públicos, a las autoridades municipales también les compete el mantenimiento y la administración de los bienes colectivos, la planeación del territorio, y la captación de recursos propios (Gutiérrez, 1985: 97-98; Duhau, 1988: 121-122; A.Ziccardi, 1996c: 22) ³⁰.

Las diferencias en el origen del mandato se refieren al hecho de que en los municipios conurbados, tanto el Presidente Municipal como el Cabildo, constituyen autoridades electas para un periodo de tres años; mientras que, al menos hasta 1997, las delegaciones se encontraban a cargo de un funcionario que podía ser nombrado o removido por el Jefe del Distrito Federal, previo acuerdo del Presidente de la República, durante un período que solía coincidir con el del sexenio presidencial. Una diferencia adicional se refiere al hecho de que, según las reformas introducidas a la ley federal en los años ochenta, los Cabildos son conformados a través del principio de representación proporcional, con el fin de introducir el pluralismo político. Además, a partir de las reformas estatales recientes, la legislación ha establecido el aumento del número de regidores y una mayor pluralidad en la composición de los mismos, fijándose esa composición de acuerdo al número de habitantes del municipio.

Sin embargo, las leyes estatales definen mecanismos que permiten que el partido con mayor votación y el Presidente Municipal cuenten con mayoría absoluta en el Cabildo, independientemente del porcentaje de votación logrado. Por ello, en la práctica, las diferentes proporciones en que participa la oposición en la integración del Cabildo, no constituyen diferencias

²⁹ Salvo indicación contraria, las diferencias entre los gobiernos municipal y delegacional en la ZMCM han sido identificadas sobre la base de los trabajos de M.Schteingart, 1997 y de Duhau y M.Schteingart, 2001.

³⁰ En México, la Reforma Municipal implicó cierta descentralización de funciones y atribuciones hacia los gobiernos municipales con el propósito de fortalecerlos. Como resultado, se han modificado las relaciones interinstitucionales de los gobiernos municipales, pues cuentan con mayores presupuestos, se han ampliado sus atribuciones, han aumentado su capacidad instrumental, han modernizado sus procedimientos operativos, y tienen mayores posibilidades de interacción con la sociedad local. Sin embargo, persisten fuertes déficits de representación política y pluralidad efectiva (Duhau y M.Schteingart, 2001).

claras en cuanto al papel de los partidos de oposición en las decisiones adoptadas en el Cabildo, a la disminución en el predominio presidencialista en las mismas ni tampoco a la conversión del Cabildo en un órgano efectivamente deliberativo del cual puedan surgir resoluciones que modifiquen las propuestas provenientes de la Presidencia Municipal.

Luego de las elecciones de 1996, el Estado de México se convirtió en una entidad tripartidista y el Distrito Federal fue gobernado por un partido de oposición como resultado de las elecciones de 1997. Hasta entonces, el predominio del Partido Revolucionario Institucional (PRI), había significado que la conformación del poder y las élites políticas locales se caracterizaban por el control del gobierno a través de la estructura corporativa del partido, la imbricación de grupos de interés económico con el sistema de representación del gobierno y la presencia continua de un conjunto reducido de personajes y sus allegados en puestos claves y “de confianza”, entre otros. Como resultado de la alternancia política en el Estado de México, las agendas municipales giraron en torno al combate a la corrupción y al aumento de la eficiencia en el uso de los recursos y en la capacidad de respuesta de la administración para la prestación de servicios.

En cuanto a la composición y atribuciones, ya se ha dicho que tanto las delegaciones como los municipios poseen una autoridad ejecutiva, bajo la figura del Delegado o del Presidente Municipal. En los municipios urbanos grandes, la administración está organizada a través de un conjunto de direcciones y de un equipo de trabajo técnico y administrativo a cargo de las funciones sustantivas del Ayuntamiento, directamente bajo las órdenes y la confianza del Presidente Municipal. Como hasta 1997, no era un cuerpo burocrático de carrera, se reproducía a nivel local la división entre administradores y políticos. La despartidización de las funciones ejecutivas era más el resultado de una opción personal del Presidente Municipal, que de una clara tendencia a la institucionalización de una administración municipal profesional.

Desde 1988, el Distrito Federal cuenta con un órgano de representación popular que inicialmente poseía facultades de carácter reglamentario y que luego alcanzó facultades legislativas. Por su parte, cada uno de los municipios conurbados cuenta con un órgano que establece disposiciones administrativas de vigencia municipal y que está representado por la figura de un Cabildo integrado por un número variable de síndicos y regidores, según el tamaño de la población. En dicho Cabildo, los síndicos asumen la representación legal del municipio, la defensa de sus derechos e intereses, y el control del manejo de los recursos del municipio; mientras que los regidores toman parte en las decisiones colectivas, a través de su participación en las sesiones del Cabildo, atienden un sector específico de la administración municipal, y promueven la participación ciudadana.

Los municipios y las delegaciones difieren también en cuanto al tipo y grado de autonomía que se les reconoce. Hasta 1997, a las delegaciones únicamente se les concedía una “autonomía funcional” restringida al cumplimiento de las atribuciones del Gobierno del Distrito Federal en su ámbito de jurisdicción, mientras que a los municipios se les otorgaba competencia plena, independiente y exclusiva sobre su territorio 31. Quizá este contraste que resultaba claro en términos formales, desaparecía en el ejercicio de las funciones correspondientes, pues, con mayor o menor grado, ambos tipos de gobierno municipal y delegacional resultaban con frecuencia reducidos a meros órganos auxiliares para la ejecución de decisiones tomadas a otro nivel.

Tanto las delegaciones como los municipios conurbados comparten el hecho de tener personalidad jurídica y disponer de recursos propios, mediante patrimonio o asignaciones presupuestales. Sin embargo, era posible identificar un desarrollo institucional desigual entre las delegaciones y los municipios de la ZMCM en cuanto a: a) la experiencia que poseían, b) los recursos humanos, técnicos, materiales y, sobre todo, financieros que controlaban los órganos de que se auxiliaban para el desempeño de sus funciones, y c) la influencia de los criterios partidarios y de corto plazo que orientaban sus acciones 32.

Por una parte, la falta de autonomía hacendaria de los municipios conurbados y las delegaciones estaba relacionada con su dependencia respecto de los ingresos federales. Por ejemplo, los recursos municipales derivaban de ingresos provenientes de los impuestos y tasa que les correspondía cobrar de modo exclusivo, pero la gran mayoría de los municipios tenían como principal fuente de recursos las participaciones en los ingresos federales, que podían llegar a representar entre un 50 y 60% de los ingresos en el caso de los municipios urbanos (50% o más de los cuales se destinan a gastos

31 La Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala que “Las autoridades municipales tienen competencia plena y exclusiva sobre su territorio, población, así como en su organización política y administrativa, con las limitaciones que señalen las leyes” (Art. 5) y que “Los municipios son independientes entre sí y ejercerán sus atribuciones dentro de los límites de su territorio” (Art. 25).

32 En cuanto a los aspectos institucionales, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano para el periodo 1995-2000 reconoce que el insuficiente desarrollo de las capacidades administrativas y la debilidad de las finanzas locales, limitan a los gobiernos locales en el ejercicio de sus funciones y atribuciones. Por lo que, ante la necesidad de poner en práctica programas de fortalecimiento municipal y de adecuación de las estructuras administrativas, se incluyó la administración del crecimiento de las ciudades entre los “Aspectos Prioritarios del Desarrollo Urbano Nacional” (SEDESOL, 1996: 50). Para el caso específico de las delegaciones, se reconocen limitaciones relacionadas con el hecho de que, al no haber sido concebidas para planear el crecimiento de la ciudad, carecen de la estructura orgánica y los recursos para llevar a cabo estudios especializados necesarios para la formulación y ejecución de políticas. Además, tampoco está reglamentado que los órganos de la administración pública federal consulten a los órganos desconcentrados de gobierno para la formulación de planes y proyectos que tienen que ver con las localidades respectivas (Michel, 1991: 140).

administrativos). Además, la decisión sobre las bases, los montos y los plazos para la disponibilidad de los ingresos federales y el establecimiento y aumento de los coeficientes de tarifas aplicables al cobro de impuestos y derechos municipales para hacerse de mayores recursos, era responsabilidad de las legislaturas estatales.

Por otra parte, la desigual capacidad de recaudación que existía entre los municipios conurbados y las delegaciones, derivaba del hecho de que las fronteras político-administrativas fragmentaban la base fiscal de la Zona Metropolitana, y permitían distinguir entre municipios y delegaciones ricos y pobres, fiscalmente hablando (Graizbord, 1989: 299). Esta desigual capacidad de recaudación entre el Distrito Federal y los municipios conurbados se traducían en diferencias en cuanto a la inversión pública, tanto en lo relacionado con los montos, como con su destino. Así, durante el período 1982-1984, el gasto ejercido por el Departamento del Distrito Federal representó, en promedio, cerca del 99% del total correspondiente al Distrito Federal y los municipios conurbados (Duhau, 1997: 84, 89) 33.

Los problemas no se reducían a las frecuentemente reconocidas limitaciones administrativas y financieras de los gobiernos municipal y delegacional. Hay que tomar en cuenta que las diferencias económicas, sociales y de calidad de vida existentes en el territorio, introducían una complicación adicional a la estructura administrativa de la ciudad, ya que los gobiernos debían atender a distintos sectores sociales con problemas y necesidades igualmente diversas. En el caso de la prestación de servicios públicos urbanos, las diferencias y los atrasos no se referían sólo a la cobertura o a la calidad, sino que también tenían que ver con las tarifas, con el tiempo y con los trámites requeridos para lograr acceder a ellos, así como con la regularidad del servicio una vez que se contaba con él. Además, las áreas de mayor crecimiento territorial y demográfico, en las que predominan los asentamientos populares, constituyen zonas inadecuadas para usos urbanos, lo cual encarece las obras necesarias para la prestación de algunos servicios que, si bien son importantes para la población, no siempre pueden ser pagados por ésta.

El reto mayor para la coordinación se presentaba entonces en términos de equidad, pues era necesario resolver las necesidades de aquellas unidades administrativas que presentaban atrasos graves en cuanto al acceso a la vivienda, la dotación de infraestructura y/o la cobertura y calidad de los servicios públicos urbanos. Es por ello que la permanencia de una organización centralizada

33 Suponiendo que se trata de un presupuesto conjunto para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, aquí se han sumado los montos del gasto público que, en millones de pesos de 1980, el autor presenta de manera separada para el Distrito Federal y los municipios conurbados.

como garantía de equidad, sirve como argumento, tanto para justificar la necesidad de contar con mecanismos de coordinación metropolitana, como a la hora de oponerse a una modalidad de reforma del gobierno del Distrito Federal que proponía su “municipalización” a través de la elección de las autoridades delegacionales 34.

3.3 Necesaria referencia al Estado de México y al Distrito Federal

Los gobiernos municipal y delegacional no sólo se definen por su pertenencia a la ZMCM, sino también con referencia a la entidad federativa en la que están insertos: el Estado de México, en el caso de los municipios conurbados, y el Distrito Federal, en el caso de las delegaciones. Por ejemplo, las delegaciones forman parte de la estructura administrativa del Gobierno del Distrito Federal y eran concebidas como “órganos territorialmente distribuidos, de carácter descentralizado y plurifuncionales” que se encontraban inmersos en una estructura que también incluía a los “órganos centrales de carácter funcional”, a las “empresas y organismos desconcentrados de carácter sectorial” y a una serie de organismos, empresas y fideicomisos de carácter paraestatal (Estatuto de Gobierno y Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; Duhau, 1994: 63).

Esta situación hace que los gobiernos municipal y delegacional sean parte de una estructura y jerarquía administrativas mayores que no siempre ni necesariamente no tiene a la ZMCM como espacio exclusivo de referencia para su funcionamiento. Tanto el gobierno del Estado de México, como el gobierno del Distrito Federal, establecen una relación diferente con la ciudad. El Gobierno del Distrito Federal tiene competencia sobre una parte importante de la ZMCM que representaba el 51% de la población metropolitana en 1995 y el 32% de su territorio: mientras que el ámbito de referencia territorial y político de las diferentes autoridades del Estado de México es el Estado en su conjunto. Así, por ejemplo, el grupo de municipios conurbados que forman parte de la ZMCM es sólo una parte de los municipios que integran la Región Cuautitlán-Texcoco, una de las dos grandes regiones en las que ha sido dividido el Estado de México para efectos administrativos.

Las características de la estructura administrativa del Estado de México y del Distrito Federal también hacen que los gobiernos municipales y las delegaciones se sitúen junto o frente a otras dependencias que tienen funciones y atribuciones de gobierno diferentes o equivalentes a las suyas.

34 Se dice que la centralización de la elaboración de políticas generales y de la asignación y supervisión presupuestal en cuanto a la infraestructura mayor de agua potable, drenaje, vialidad y transporte colectivo, permite aprovechar economías de escala en la producción de estos bienes públicos, identificar claramente las responsabilidades, y reducir las desigualdades mediante transferencias compensatorias y medidas redistributivas (Michel, 1991: 137, 139). Por lo que, en opinión del autor, la descentralización agudizaría las desigualdades y sancionaría la parcelación socioeconómica que ya existe.

En el caso de los municipios, existe una relación de control por parte del Legislativo y del Ejecutivo estatales, como se detalla más adelante. En el caso del Distrito Federal, al estar subordinados al Jefe del gobierno, las relaciones entre los Delegados y los titulares de las nueve Secretarías que formaban parte de la administración pública centralizada del Distrito Federal (en que se incluían la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la Secretaría de Obras y Servicios y la Secretaría de Transporte y Vialidad), eran de coordinación y colaboración, y no de jerarquía (Gutiérrez, 1985: 97-98).

En cuanto al ordenamiento, la regulación y la prestación directa o concesionada del servicio de transporte de pasajeros, estas funciones eran competencia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Estado de México y de la Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal, como ya se indicó. El ejercicio de estas funciones ha implicado el desarrollo de una estructura administrativa más allá de las áreas de policía y tránsito, para dar cabida a organismos administrativos específicos cuya función sustantiva es el manejo del transporte y la vialidad (COMETRAVI, 1996: 3.1, 4.1, 4.13).

En el Estado de México también funcionaban la Junta de Caminos que era la responsable de la construcción y el mantenimiento de algunos caminos estatales, sobre todo aquellos que penetraban a ciudades y zonas urbanas de importancia, junto con las delegaciones regionales a las que se ha hecho referencia antes. Las delegaciones regionales no constituían autoridades intermedias entre los gobiernos estatal y municipal, sino órganos administrativos desconcentrados, jerárquicamente subordinados a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Estado de México, con facultades específicas y un mandato independiente para resolver sobre la materia, dentro de un ámbito territorial determinado. Por lo que los delegados regionales debían establecer algún tipo de comunicación con las autoridades de los municipios incluidos en el territorio de su jurisdicción.

Se estimaba que existían similitudes en cuanto a las tareas y responsabilidades de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Estado de México y de la Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal, de manera que las duplicidades funcionales tendían a disminuir en cada entidad conforme estas dependencias se iban especializando, a través del trabajo diario (COMETRAVI, 1996: 3.1, 4.1, 4.13). En las Leyes Orgánicas de ambas entidades se les asignaba la función específica de participar en la planeación y ejecución de acciones coordinadas, orientadas al mejoramiento del servicio en las zonas conurbadas limítrofes. Además de las atribuciones relacionadas con la formulación y ejecución de programas de transporte y vialidad, les correspondía atender el establecimiento de las normas técnicas y administrativas para la prestación del servicio de

transporte, la vigilancia de su cumplimiento, y el otorgamiento y cancelación de concesiones, permisos y autorizaciones para la prestación del servicio de transporte de pasajeros.

Sin embargo, se sabe que la problemática del transporte, la vialidad, el desarrollo urbano y la calidad del aire, "parece haber rebasado en el pasado la capacidad de las estructuras administrativas y organizacionales que los han manejado, tanto en el Distrito Federal como en el Estado de México dentro de la ZMCM", ocasionando la desintegración de los sistemas metropolitanos de transporte y la descoordinación entre las distintas modalidades de transporte en la ZMCM. Esta situación podía deberse, entre otros factores, a la división político-administrativa de la ZMCM, que había originado un manejo sectorial de las cuestiones del transporte, del desarrollo urbano y del medio ambiente, junto a la falta de una concepción, planeación y operación integrada a nivel metropolitano (COMETRAVI, 1996: 4.28).

Como elemento adicional debía tomarse en cuenta el contraste existente entre ambas Secretarías en cuanto al desarrollo institucional, en materia de las capacidades administrativas, las atribuciones y la disponibilidad de los recursos humanos, materiales y normativos necesarios para el desempeño de sus funciones. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Estado de México presentaba problemas administrativos y operativos, como se reconocía en el Plan Rector de Transporte del Estado de México (SCT-EDOMEX, s.f.). Los aspectos operacionales estaban relacionados con el hecho de que: a) los trámites eran procesados en forma manual, por insuficiencia de equipo de cómputo y sistemas, b) se carecía de expedientes de concesionamiento y archivos anteriores a 1991, y c) las acciones de inspección tenían poco impacto en la regulación del transporte, por lo puntual de sus atribuciones y la falta de personal.

Los problemas administrativos se referían a la insuficiencia de recursos humanos, materiales y financieros, que se expresaban en: a) las reducciones constantes de presupuesto de gasto corriente y de personal durante los últimos años, b) las áreas reducidas y deterioradas, junto a la mala ubicación de los inmuebles, que resultaban de difícil acceso a los transportistas, c) el hecho de que el perfil del personal era frecuentemente inadecuado para la función que desempeñaba, pues los niveles salariales eran bajos, d) la insuficiencia y malas condiciones del mobiliario y equipo de oficina que no ofrecía condiciones de seguridad para archivar los expedientes de concesiones, y e) las malas condiciones del parque vehicular de las dependencias, de modo que únicamente cuatro de cuarenta unidades se encontraban en condiciones de uso.

En cuanto a las atribuciones, se tenía que, mientras la Dirección General de Transporte Terrestre del Estado de México contaba con funciones normativas, la Dirección General de Autotransporte

Urbano del Distrito Federal contaba con funciones normativas y operativas (Ver Anexo 2). A ambas Direcciones les correspondía la autorización de concesiones, prórrogas, transferencias, cambios de unidad y modalidad, derroteros y bases, pero, en el Distrito Federal, la Dirección General de Autotransporte Urbano poseía atribuciones adicionales para la expedición de licencias de conducir, tarjetas de circulación, revista, emplacamiento, reposición de placas, alta y baja de vehículos. En el Estado de México, a la Dirección General de Transporte Terrestre le correspondía realizar operativos de inspección; mientras que la Dirección General de Autotransporte Urbano podía realizar operativos de inspección y detenciones en el Distrito Federal.

Otro contraste se daba en cuanto a los recursos humanos y materiales de que disponían cada una de las autoridades involucradas en la regulación del transporte en la ZMCM. El Estado de México contaba con una plantilla de personal formada por doscientas veintiséis personas, de las cuales veinticuatro cumplían funciones de inspección. En cambio, la plantilla del Distrito Federal era de seiscientos cuarentitrés personas, entre las que se encontraban ciento veinte inspectores (SCT-EDOMEX, s.f.: s.p.). Resultaba entonces comprensible que un gran número de proyectos de vialidad y transporte propuestos en el Estado de México hayan sido considerados como el "resultado de la experiencia técnica de los funcionarios y obedece al sentido común, pero no cuentan con el soporte de justificación económico-financiero en su interfase con el Distrito Federal" (COMETRAVI, 1996: 5.108).

También era diferente la magnitud de los recursos financieros con que contaban las autoridades del transporte de ambas entidades. En el momento de la formulación del Plan Rector de Transporte del Estado de México, el presupuesto de la estatal Secretaría de Comunicaciones y Transporte, cuyas acciones no se refieren exclusivamente a los municipios conurbados, únicamente representaba el 15% del presupuesto del Distrito Federal (N\$ 26'577,000) y del Estado de México (N\$ 4'562.490) juntos (SCT-EDOMEX, s.f.: s.p.). Tomando en cuenta la distribución sectorial del presupuesto, el Gobierno del Estado de México gastó casi el 22% de su presupuesto en los sectores de asentamientos humanos y de comunicaciones y transporte en 1990. Un año antes, el Departamento del Distrito Federal había destinado un poco más del 54% de su presupuesto a esos mismos rubros. Además, el orden de prioridad entre los sectores a los que se destina una mayor proporción del gasto también varía (Duhau, 1997: 89).

Entre las posibles consecuencias de la disparidad presupuestal que existía entre ambas entidades, era posible esperar: a) un desarrollo diferencial del servicio de transporte en el Distrito Federal, como la entidad con mayor disponibilidad de recursos financieros, con el consecuente desequilibrio regional, b) un rezago en las acciones del Estado de México que impedía encontrar soluciones

metropolitanas, c) una serie de dificultades para el establecimiento de programas de fortalecimiento institucional a nivel metropolitano, así como para la realización de acciones conjuntas, y d) el establecimiento y vigencia de distintos parámetros de calidad para evaluar los sistemas viales y los niveles de servicio de transporte, dado el diferente punto de partida de cada entidad (COMETRAVI, 1996: 5.143 y 6.7).

Además de las instancias administrativas relacionadas con la regulación del transporte, existían otros mecanismos con facultades para controlar algunas de las acciones que los gobiernos municipales y delegacionales presentes en la ZMCM realizaban en el territorio de su jurisdicción. En el caso de los municipios del Estado de México, al Gobernador le correspondía proponer la designación de Ayuntamientos provisionales y presentar a la Legislatura estatal el proyecto de la Ley de Ingresos de los municipios, aunque la misma ley establecía que debía considerar las propuestas hechas por los municipios. El Ejecutivo estatal también podía convenir con los municipios la ejecución conjunta de obras, la prestación coordinada de servicios públicos y la administración delegada del Catastro, cuya organización y funcionamiento también eran normados desde el gobierno estatal.

A la Legislatura del Estado de México le correspondía formular y aprobar leyes en materia municipal, especialmente en lo relativo al presupuesto y al endeudamiento de los municipios. También poseía injerencia en cuestiones administrativas, al contar entre sus facultades y obligaciones, la de suspender Ayuntamientos, la de designar Ayuntamientos provisionales a propuesta del Ejecutivo estatal, y la de sancionar las decisiones de los Ayuntamientos para: a) la obtención de préstamos, b) la venta, donación o cesión de bienes inmuebles de su propiedad, y c) la celebración de contratos de obras o de prestación de servicios públicos, cuando implicaran compromisos que excedieran el período de gobierno de la administración contratante.

En el caso de las delegaciones, sus acciones estaban sujetas a las disposiciones del Jefe del gobierno del Distrito Federal, a quien le correspondía formular el Plan General de Desarrollo y dirigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano. Mientras que a la Asamblea del Distrito Federal le correspondía legislar en materias referidas a los procedimientos administrativos, así como al desarrollo urbano, los servicios públicos, el transporte urbano y la participación ciudadana ³⁵.

³⁵ La Asamblea de Representantes del Distrito Federal fue creada en 1987 e inició actividades en octubre de 1988. La evaluación hecha del desempeño de la primera Asamblea establece que institucionalizó la gestión urbana al atender peticiones, denuncias y quejas de las y los ciudadanos y al controlar las obligaciones del Departamento del Distrito Federal y las delegaciones, al tiempo que aportó una composición política plural y una estructura de trabajo basada en Comités y Comisiones ("Usos del suelo", "Desarrollo metropolitano", "Vialidad y tránsito", y "Preservación del medio ambiente"). La segunda Asamblea fue elegida en agosto de 1991 (A.Ziccardi, 1996c: 34-35; Gamboa, 1994: 153,154). Las actuales funciones legislativas de la Asamblea

Tomando en cuenta las funciones de control antes descritas, es posible afirmar que éstas se orientaban principalmente a un tipo de coordinación interna entre dependencias que resultaba más cercana a una búsqueda de concurrencia entre las distintas autoridades, de coherencia de los diferentes planes y programas entre sí, y de coherencia a lo largo del proceso que iba desde la formulación hasta la instrumentación de lo planeado. En ambos casos, la principal responsable de garantizar esta coherencia era la Secretaría de Gobierno, que fungía como un órgano de concertación y coordinación central.

Esta situación de control era más clara y directa en el caso de las acciones administrativas de los municipios conurbados, pues estaban sometidos a mecanismos de control ejercidos no sólo por parte del poder ejecutivo, sino también por parte del legislativo del Estado de México. En relación con este aspecto, se señalaba que “la actual distribución de competencias entre las dependencias del gobierno estatal y los Ayuntamientos, tiende a bloquear y retardar las decisiones y a dificultar la operación de políticas generales” (Duhau, 1994: 70).

3.4 Obligada referencia a la instancia federal

Otro elemento relacionado con las peculiaridades de la estructura administrativa de la ZMCM se refería a la intervención federal en decisiones que resultaban ser de carácter estrictamente municipal y delegacional. Esto debido a que la Ciudad de México es la “sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos” y porque la Zona Metropolitana es una conurbación de carácter interestatal.

Los municipios conurbados pertenecen a un Estado de la Federación, mientras que las delegaciones son parte de un territorio federal que cuenta con un gobierno *sui géneris*. Esto como resultado de la particular forma en que históricamente se resolvió el problema de la ubicación de la sede de los poderes federales, con el fin de garantizar el equilibrio entre el fortalecimiento regional y la centralización del ejercicio político. En teoría, el contar con un territorio propio como sede, permite a los poderes federales actuar de manera general en materias de interés común, sin injerencia de los intereses regionales, al tiempo que respeta la existencia política de las entidades y su autonomía (Espinoza, 1987: 379-380).

le fueron conferidas como resultado de la Reforma Política iniciada en 1993 en el Distrito Federal. La primera Asamblea Legislativa del Distrito Federal fue electa el 6 de julio de 1997.

El Distrito Federal es entonces la sede del poder federal y su gobierno está a cargo de los Poderes de la Unión, “los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal” 36. El gobierno del Distrito Federal sigue siendo, de algún modo, competencia del Presidente y el Congreso federales. Por lo que la relación entre los gobiernos delegacionales y federal se complejiza debido a la existencia de una suerte de dos poderes ejecutivos y dos poderes legislativos con jurisdicción sobre un mismo territorio.

Sin embargo, como ya se ha señalado en relación con el contraste entre municipios y delegaciones, con el tiempo, el gobierno del Distrito Federal ha sufrido una serie de reformas que lo acercan a la estructura de gobierno que corresponde a un Estado más de la Federación 37. A partir de la Reforma Política, acordada y sancionada durante el sexenio del Presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), el Distrito Federal cuenta con una legislatura local y, a partir de diciembre de 1997, con un Jefe del Ejecutivo local, electo el 6 de julio de 1997 a través de voto directo, libre y secreto por parte de la población, como respuesta a una demanda largamente formulada 38.

36 El procedimiento de designación que marcaba este tipo de relación entre el Ejecutivo Federal y el Jefe del Distrito Federal fue establecida en 1928, cuando se suprimieron los Ayuntamientos, se creó el Departamento del Distrito Federal y las delegaciones se convirtieron en órganos desconcentrados con cierta autonomía técnica para realizar sus funciones (Espinoza, 1987: 380; Gamboa, 1994: 45; Castelazo, 1992: 34-35).

37 El 22 de agosto de 1996, se publicó un Decreto que reformó el Art. 122 de la Constitución Política federal, transformando la naturaleza jurídica del Distrito Federal para convertirlo en una entidad federativa con órganos locales de gobierno, ámbito de competencia, personalidad jurídica y patrimonio propios. La titularidad del Ejecutivo y la responsabilidad de la administración pública quedó depositada en un Jefe de Gobierno electo por voto universal y directo. En el sexenio anterior, como resultado de la Reforma Política, sólo se había logrado acordar una solución intermedia entre el nombramiento por parte del Presidente y la elección popular. Las reformas constitucionales realizadas durante ese periodo establecían que “... El Jefe del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga la mayoría de asientos en la Asamblea de Representantes...”, por un periodo de hasta seis años (Art. 122). Incluso, el Quinto Artículo Transitorio señalaba que “El primer nombramiento para el cargo de Jefe del Distrito Federal, en los términos de este decreto se verificará en el mes de diciembre de 1997 y el periodo constitucional respectivo concluirá el 2 de diciembre del año 2000”.

38 Ni el problema de la elección del Jefe del Gobierno del Distrito Federal ni el del traslado de la sede de los poderes federales a otro lugar son discusiones nuevas, sino que han estado presentes en diferentes periodos a lo largo de la historia de la ciudad. Boils llama la atención sobre el hecho de que a raíz de los sismos de 1985, con la reactivación de la participación social independiente, no sólo se plantearon demandas para el establecimiento de canales de participación ciudadana o discusiones sobre el proceso de descentralización, como usualmente se señala, sino también demandas para la reforma política del gobierno (Boils, 1987: 200). Gutiérrez hace referencia a una propuesta de elección directa del Jefe del Gobierno del Distrito Federal presentada luego de los sismos de 1985 por algunos de los partidos políticos de izquierda como el Partido Socialista Unificado de México (PSUM) y el Partido Popular Socialista (PPS) (Gutiérrez, 1985: 125).

Otra peculiaridad del federalismo mexicano deriva de que su ejercicio se ha caracterizado por el centralismo, la dependencia fiscal y la defensa de la autonomía estatal, aunque se sabe que, en un país federal, varios órdenes de gobierno tienen garantizada su existencia como instancias parcialmente independientes, que cuentan con legitimidad y orden de competencia propios. De manera que la pertenencia de la ZMCM a un país federal hace que su administración adquiriera un carácter "localista" y que los valores referidos a la soberanía de los Estados y la autonomía de los municipios sean constitutivos del marco institucional, al menos en su concepción y diseño ³⁹. Sin embargo, la defensa de estos valores ha vuelto difícil lograr una visión más integral del territorio y, lejos de contribuir a aportar soluciones, ha generado mayores problemas y complicado las negociaciones orientadas al establecimiento de mecanismos de coordinación.

Más aún, por el hecho de que la ZMCM pertenece a un país federal y es una zona metropolitana interestatal, muchas de las decisiones deben ser acordadas, conocidas y sancionadas por las autoridades federales. Cuando ocurrieran procesos de conurbación de dos o más centros urbanos situados en territorios de diferentes estados, su desarrollo debía ser planeado y regulado de manera conjunta y coordinada por la Federación, las entidades federativas y los municipios correspondientes, con apego a la ley federal en la materia, según el Artículo 115 de la Constitución Política Federal. La Ley General de Asentamientos Humanos también reiteraba y especificaba estas disposiciones, aunque en su formulación vigente al momento de realizar la investigación, se notaba un enfoque que ya no se centraba en las acciones y decisiones del ejecutivo federal, al menos en lo que se refería a la declaratoria de conurbación, la iniciativa para la formación de Comisiones para atenderla y la estructura de dichas Comisiones.

³⁹ En opinión de José Luis Méndez, hablar de la soberanía de los Estados es un sin sentido conceptual y jurídico que sólo se explica como un intento, en su momento, de resaltar la importancia de los Estados ante la presión de las fuerzas regionales. De hecho, la soberanía es indivisible y sólo puede residir en la instancia federal (Méndez, 1996: 52).

La regulación del transporte involucraba entonces a los gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal, junto a diferentes dependencias del gobierno federal, entre las que se encontraba la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes le correspondía: a) otorgar concesiones y permisos a los servicios de autotransportes que realizaban recorridos en las carreteras federales. b) vigilar su funcionamiento y operación, y c) prestar servicio de policía y vigilancia en las carreteras federales. Como la ley no establecía ninguna jerarquía entre las Secretarías y los Departamentos Administrativos de los que se auxilia el Presidente de la República para la atención de las funciones y atribuciones que le competen, las relaciones que establecían entre sí eran de colaboración y no de subordinación. En este sentido, hasta 1997, el Departamento del Distrito Federal resultaba una dependencia de la administración pública federal, equiparable a las Secretarías de Estado.

CAPÍTULO III

COMISIÓN METROPOLITANA DE TRANSPORTE Y VIALIDAD EN EL MARCO DE LAS EXPERIENCIAS PREVIAS DE COORDINACIÓN

El Capítulo anterior planteó el problema de fondo de la coordinación en la ZMCM, incluyendo una serie de argumentos sobre la necesidad de contar con mecanismos institucionalizados de coordinación. En este Capítulo interesa presentar el caso específico de la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (COMETRAVI), como el mecanismo de coordinación intergubernamental tripartita que sirvió de referencia para la investigación. COMETRAVI fue creada el 27 de junio de 1994, según el Diario Oficial de la Federación del 15 de febrero de 1995. Es una de las Comisiones Metropolitanas establecidas desde 1994 en la ZMCM para favorecer la coordinación entre distintas jurisdicciones municipales y estatales entre sí, con el Distrito Federal y con la Federación, en materias relacionadas con la planeación de la ciudad y la prestación de servicios públicos urbanos en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal 40.

La presentación de COMETRAVI se ubica en el marco de los antecedentes identificados luego de la revisión de algunos de los mecanismos de coordinación metropolitana que fueron propuestos para

40 Estas Comisiones fueron establecidas durante el sexenio del Presidente Carlos Salinas (1988-1994) y continuaron durante la administración del Presidente Ernesto Zedillo (1994-2000). Hasta 1997, se habían creado cinco Comisiones Metropolitanas, a través de la firma de "Convenios de Coordinación". Junto a la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad, el 24 de junio de 1994 se crearon la Comisión de Agua y Drenaje del Area Metropolitana y la Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia. La Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos fue creada el 23 de junio de 1995, según el Diario Oficial de la Federación del 13 de julio de ese año. La Comisión Ambiental Metropolitana sustituyó a la Comisión Metropolitana para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental del Valle de México establecida durante el sexenio anterior, según un Decreto que abrogó el anterior y que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 12 de septiembre de 1996. A finales de 1997, aún se realizaban consultas para constituir una sexta Comisión, la Comisión Metropolitana de Residuos Sólidos, con el propósito de formular un Programa Metropolitano de manejo de desechos. Esta Comisión no sólo está contemplada en la legislación federal, sino que también fue recomendada por el "Análisis Sectorial de Residuos Sólidos en la Zona Metropolitana del Valle de México", realizado en diciembre de 1996 con la participación de los gobiernos del Distrito Federal y el Estado de México y de la Organización Panamericana de la Salud. También existía la propuesta de constituir una Comisión Metropolitana de Población (DGCM, 1997: 20-24, 26).

la prestación de los servicios públicos urbanos en la ZMCM, durante los últimos veinte años. Esta revisión fue realizada a través de las fuentes secundarias disponibles sobre un tema relativamente poco estudiado, pero ofreció la posibilidad de situar en perspectiva la experiencia de COMETRAVI. Como se señala en el primer apartado, esta lectura retrospectiva puso en evidencia la necesidad de cuestionar el carácter metropolitano y coordinado de los mecanismos que han sido propuestos y ensayados, ya que existen distintos niveles y enfoques de coordinación, así como diferentes modalidades en cuanto al tipo de mecanismos.

En el segundo apartado se desarrollan, desde un punto de vista formal, los aspectos relativos a la creación, los objetivos, la composición, la estructura organizativa, la forma de trabajo y las acciones realizadas por COMETRAVI. Los aspectos relacionados con los objetivos y metas de uno de los Grupos de Trabajo de la Comisión, los principales acuerdos resultantes de la negociación de procedimientos y los logros de uno de los Programas a cargo de dicho Grupo, aparecen en el tercer apartado. La información utilizada para estos dos apartados fue obtenida a través de la consulta de documentación interna de la Comisión, de la revisión de las Minutas de las reuniones realizadas por el Grupo de Trabajo durante 1997 y de la observación directa no participante, durante las reuniones del último trimestre de 1997.

1. UNA LECTURA DESDE LAS EXPERIENCIAS PREVIAS DE COORDINACIÓN

A la hora de identificar los antecedentes de la coordinación metropolitana para la prestación de los servicios públicos urbanos en la ZMCM, se cuenta con un inventario relativamente numeroso de mecanismos (Robles, 1996; A.Ziccardi y Navarro, 1995; Roque, 1992; Aguirre, 1992; Duhau, 1988; SAHOP, 1978) (Ver Anexo 3) 41. A partir de este inventario, es posible afirmar que el reconocimiento de la necesidad de contar con mecanismos de coordinación interinstitucional tripartita *no es una experiencia exclusiva* de la ZMCM, pues en México también existen experiencias correspondientes a las Zonas Metropolitanas de Guadalajara y Monterrey. Además, el establecimiento de mecanismos de coordinación *no es reciente* en la ZMCM, aunque se cuenta con una más larga historia de experiencias de coordinación en la prestación del servicio de agua potable que en el caso de la regulación del transporte.

41 Salvo indicación contraria, la información utilizada para comparar la experiencia de COMETRAVI con experiencias previas, fue tomada del trabajo coordinado por Alicia Ziccardi y Bernardo Navarro (1995).

En la Ciudad de México, los esfuerzos gubernamentales para la realización de grandes obras hidráulicas se remontan, en el presente siglo, a 1917 y se concentran en: a) las obras de desagüe (Valle de México, Texcoco y Xochimilco), b) la desviación de importantes canales y ríos (Consulado, Los Remedios y Tlalnepantla, entre otros), y c) la construcción de los Sistemas de Abastecimiento de Agua (Lerma y Cutzamala). En cambio, en el transporte, la participación gubernamental de manera coordinada a nivel metropolitano, se concentra en la regulación del servicio y sus esfuerzos más sistemáticos se sitúan a partir de los años ochenta.

También hay que tomar en cuenta que este amplio inventario incluye experiencias que *no son necesariamente de coordinación* en tanto que mecanismos institucionalizados y permanentes de intercambio de información para la toma de decisiones y la realización conjunta de acciones entre los diferentes actores gubernamentales involucrados. Ya sea porque no pasaron del diseño al funcionamiento, porque tuvieron una vigencia limitada o porque fueron iniciativas unilaterales, incluso de carácter vertical, por parte del Departamento del Distrito Federal o del gobierno federal, sin que las otras instancias de gobierno hayan sido consideradas en el proceso de toma de decisiones. Precisamente, estas dependencias no dieron su aval a las disposiciones resultantes, por no haber participado en su elaboración y por considerar que sus intereses no estaban debidamente representados.

También es frecuente que, para mostrar la larga tradición que en materia de coordinación intergubernamental existe en la administración pública federal o estatal, se haga referencia a algunas acciones gubernamentales que afectaron recursos de una entidad federativa vecina, cruzaron el territorio de algunos municipios conurbados o exigieron medidas compensatorias. Esto es precisamente lo que ocurrió con las aportaciones para obras de agua potable, escuelas y caminos en beneficio de los poblados de la cuenca del río Lerma, que el Departamento del Distrito Federal entregó al gobierno del Estado de México en 1968 y que fueron motivadas por la construcción del importante Sistema de Abastecimiento de Agua del Río Lerma.

Este rasgo de unilateralidad de las iniciativas también está presente en los mecanismos previos de coordinación intergubernamental en el caso específico del servicio de transporte, los cuales se refieren a la coordinación sectorial entre modos de transporte o a la prestación del servicio con un enfoque metropolitano. Para ilustrarlo se mencionan iniciativas correspondientes al Distrito Federal, debido a la disponibilidad de información. Entre estas iniciativas se encuentran algunas dependencias del Departamento del Distrito Federal que buscaban establecer mecanismos internos y externos de coordinación relacionados con el reordenamiento administrativo, como la Comisión de

Vialidad y Transporte (COVITUR), o que buscaban incorporar una perspectiva metropolitana en sus acciones sectoriales, como la Coordinación General de Transporte (CGT).

En el inventario presentado en el Anexo 3, también se hace mención a algunos mecanismos de coordinación metropolitana propuestos durante el sexenio 1988-1994, pero que, por diferentes motivos, no llegaron a instrumentarse o tuvieron una vigencia limitada. Este es el caso del Consejo del Área Metropolitana del Distrito Federal y el Estado de México (CAM), cuya existencia fue de aproximadamente dos años, aunque se dice que únicamente sesionó de manera normal durante los primeros meses de 1988. Este organismo de carácter normativo y operativo, fue propuesto originalmente por la Comisión de Conurbación de la Región Centro (CCRC) y retomado luego por la Mesa establecida para tratar los asuntos relacionados con el tema de la coordinación metropolitana, luego de la convocatoria para la Reforma Política hecha en 1993 por el Jefe del Distrito Federal (Aguirre, 1992: 76). El corto funcionamiento del CAM sirve para llamar la atención sobre la influencia que tiene la voluntad política de los funcionarios involucrados, así como la "paternidad" de la iniciativa, pues fue establecido luego de dos reuniones entre el Jefe del Distrito Federal y el Gobernador del Estado de México y dejó de funcionar en 1990 con el cambio de gobierno en el Estado de México.

El inventario muestra además *una serie de mecanismos tan diversos* en cuanto a sus objetivos, la estructura organizativa, las funciones y los recursos, lo cual, al menos en un primer momento, puede sugerir que ya todo ha sido intentado con anterioridad. Sin embargo, es probable que esta diversidad no sea tanto el resultado de un proceso de búsqueda constante de alternativas, sino de la permanencia de los enfoques aceptados y los recursos disponibles, junto con los obstáculos y limitaciones que de ellos derivan. Más que del problema de instancias que cambian de nombre según el sexenio, conviene preguntar si se trata de una situación de sucesión en la que los mecanismos de coordinación no logran institucionalizarse, aunque cuenten con respaldo legal y existencia restringida, o se trata de una situación de continuidad entre mecanismos de coordinación que da lugar a la capitalización y acumulación de capacidades, recursos y experiencias.

Más allá de la sucesión o continuidad de los mecanismos de coordinación, no hay duda de una continuidad de los problemas metropolitanos que cuestiona la viabilidad de las medidas propuestas, ya sea porque no fueron aplicadas, resultaron inadecuadas o predominó la lógica de esperar que la solución llegara con el simple paso del tiempo. Las reiteraciones o confirmaciones son preocupantes retornos o vueltas en círculos que cuestionan la capacidad institucional de autoevaluación y autocorrección. Por ejemplo, el diagnóstico que se hace de la zona conurbada y las medidas que fueron propuestas en el seno de algunos mecanismos de coordinación previos no sólo siguen siendo

válidos actualmente, sino que han sido retomados en el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y en las orientaciones de acción que algunas Comisiones Metropolitanas proponen.

Precisamente por ello, en la comparación de COMETRAVI respecto del pasado, en reiteradas ocasiones se hace referencia al caso de la CCRC. Si bien existe una opinión crítica y generalizada respecto de las limitaciones que tuvo su operación, esta Comisión suele ser presentada como "la alternativa" de coordinación metropolitana ya ensayada, y su desaparición es interpretada como un vacío en materia de coordinación. En la comparación de COMETRAVI en relación con el presente, las referencias al resto de Comisiones Metropolitanas actualmente existentes aparecen consignadas en notas al pie.

2. COMISIÓN METROPOLITANA DE TRANSPORTE Y VIALIDAD

A continuación se hace la presentación de COMETRAVI para identificar algunas de las dificultades que enfrenta en relación con sus antecedentes, tomando como guía los aspectos relacionados con: a) su creación, b) el objetivo, territorio y enfoque de su trabajo, c) sus atribuciones, d) las dependencias que la componen, e) su estructura organizativa y los recursos de que dispone, f) su funcionamiento a través de Grupos de Trabajo y Programas, y g) el proceso de toma de decisiones definido y los resultados alcanzados con su instrumentación.

2.1 Creación

COMETRAVI fue creada mediante un "Convenio de Coordinación" suscrito el 27 de junio de 1994 por el Ejecutivo Federal, el Estado Libre y Soberano de México y el Departamento del Distrito Federal, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 15 de febrero de 1995. El hecho de que el instrumento jurídico que respalda el establecimiento de la Comisión sea un convenio entre las partes involucradas y no un Decreto Ejecutivo, como era el caso de varias iniciativas previas, puede ser interpretado como una muestra de la apuesta por una iniciativa menos vertical y con mayor reconocimiento de los poderes estatales por parte del gobierno federal.

Esta interpretación también es válida en el caso de las disposiciones según las cuales COMETRAVI puede consultar a otras dependencias, al sector social y al sector privado. Además, las partes que lo suscribieron pueden revisarlo anualmente para modificar o ajustar de común acuerdo su contenido, pese a que su vigencia es por tiempo indefinido. Esta última disposición es la que ha dado lugar a que la Dirección General de Coordinación Metropolitana del Distrito Federal haya propuesto la

firma de Convenios Modificatorios, a través de los cuales se establecerían Presidencias Conjuntas, con el objetivo de fortalecer los trabajos de las Comisiones Metropolitanas (DGCM, 1997: 26).

El convenio de creación establece que la Comisión fue constituida para fortalecer las acciones y los programas que las autoridades de las tres instancias gubernamentales involucradas realicen en la ZMCM, mediante el diseño de un mecanismo administrativo de carácter permanente “con nuevas y mejores atribuciones” para: a) conjuntar esfuerzos, promover y coordinar acciones, b) dar seguimiento y evaluar los acuerdos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, y c) proponer alternativas de solución a los aspectos en que concurren las tres instancias, mediante el estudio y el análisis.

Con su creación se buscaba dar continuidad a los esfuerzos iniciados en el pasado reciente, pues a principios de 1991 se estableció el Consejo de Transporte del Area Metropolitana (COTAM), a través del “Convenio de Concertación de Acciones” que celebraron la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del gobierno federal, el Estado de México y el Departamento del Distrito Federal, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 12 de febrero de 1991. Por eso, el convenio de creación de COMETRAVI aclara que su constitución no implicaba “dejar de aprovechar los significativos avances obtenidos en el seno de COTAM”, especialmente en lo referido a la firma del “Convenio de Zonas Aledañas” y del “Convenio de Concertación de Acciones para la Regulación del Servicio para el Otorgamiento de las Autorizaciones y Placas Metropolitanas”.

La iniciativa de establecer Comisiones de carácter sectorial, al estilo de COMETRAVI, como mecanismos de coordinación institucionalizada a nivel metropolitano no resulta novedosa, si se toma en cuenta que la CCRC formuló la que se considera que fue “la primera propuesta concreta” para la conformación de organismos a nivel metropolitano, dependientes del gobierno federal, para atender servicios públicos como el agua, el transporte y la seguridad pública. La CCRC planteaba la necesidad de instaurar mecanismos administrativos de carácter global, junto a organismos sectoriales para concertar compromisos y coordinar acciones, de cara a la formulación conjunta de planes y programas. En el reporte final, se hablaba del CAM como un organismo rector para la ZMCM, el cual estaría integrado por las principales autoridades de los tres niveles de gobierno y por tres organismos de administración metropolitana (agua, transporte y seguridad). En el caso específico del transporte, se proponía el establecimiento de una Comisión de Transporte Metropolitano (CCRC, 1981: 90).

Una vez conformado, el CAM estableció cinco comisiones internas en las que se encontraban representadas diversas dependencias y que se encargaban del trabajo en materias específicas, consideradas prioritarias y que demandaban atención urgente en las zonas limítrofes entre el Estado de México y el Distrito Federal. Estas materias eran: a) desarrollo urbano, vivienda y vigilancia del uso del suelo, b) agua potable y drenaje, c) vialidad, transporte y tránsito, d) protección ecológica, y e) bienestar social (Roque, 1992: 58-59; Aguirre, 1992: 76). Esta especialización sectorial recuerda las materias atendidas por las actuales Comisiones Metropolitanas, aunque éstas últimas carecen de la perspectiva metropolitana global intentada antes.

Esta visión sectorial del CAM fue precisamente la que, en su momento, significó su “principal innovación” respecto de otros mecanismos de coordinación metropolitana global planteados antes. Su trabajo ya no se orientaba a los planes generales carentes de planteamientos operativos, sino a los “proyectos concretos, promovidos a través de acuerdos entre las distintas instancias de gobierno”. Los acuerdos en materia de desarrollo urbano, usos del suelo, agua potable, drenaje y protección ecológica, planteados en su mayoría en mayo de 1989, representaron lo que suele interpretarse como “un avance considerable en cuanto a la operacionalización de una estrategia metropolitana”.

Además, esta propuesta iba aún más allá del dilema entre lo metropolitano y lo sectorial, al ensayar una alternativa intermedia, pues esta división sectorial del trabajo en su interior era acompañada de un mecanismo que buscaba sustraerse al riesgo de perder la visión metropolitana en función de la cual había sido creado y cuya problemática debía atender. Contaba con un Secretario Técnico que sería miembro de los Consejos de Administración de los distintos organismos de administración metropolitana. Precisamente por eso, el aparato de coordinación institucional que estableció ha sido evaluado como “un gran avance en cuanto a la gestión de programas metropolitanos”.

Este mérito resulta aún mayor si se tiene presente que el balance entre lo sectorial y lo metropolitano global no ha resultado fácil en la práctica y con frecuencia ha faltado una auténtica perspectiva y política metropolitanas. En tal sentido, la CGT del Distrito Federal significó un avance en la coordinación de los servicios de transporte en su momento, en tanto que incorporó a su trabajo de coordinación de los organismos y a su trabajo de integración de los modos público y privado de transporte, una perspectiva metropolitana, aunque de manera unilateral, como ya se indicó antes.

Como ya se ha dicho, las Comisiones y los convenios ya eran una alternativa de coordinación metropolitana contemplada por la CCRC, aunque quizá sin definirla como un plan específico de

manera realista. Con la propuesta del CAM y de las actuales Comisiones Metropolitanas se optó por apoyarse en la estructura administrativa y la legislación existentes y por entender el fortalecimiento institucional como un reto y orientación para sus acciones. Un diagnóstico realizado para COMETRAVI destaca que, con el establecimiento de Comisiones Metropolitanas, “[h]a habido una toma de conciencia importante de la necesidad que se tiene de organismos metropolitanos en el Valle de México para la solución de los problemas en cuestión, que eviten la ruptura en el manejo del ámbito geográfico-político y en la disgregación de los propios problemas” (COMETRAVI, 1996: 6.6).

2.2 Objetivos, cobertura territorial y enfoque

En el convenio de creación se especificaba que COMETRAVI tenía como objetivos específicos “estudiar y resolver en forma coordinada, integrada y complementaria los problemas relacionados con el transporte y la vialidad; mejorar los servicios de transporte y la infraestructura vial en la zona conurbada; propiciar la homologación de los marcos jurídicos del transporte y vialidad; y aportar la información necesaria para el diseño y aplicación del Plan Rector de Transporte y Vialidad del Area Metropolitana”. Dicho convenio también facultaba a COMETRAVI para determinar la extensión territorial de lo que iba a entender como Zona Metropolitana, aunque explicitaba que debía hacerlo tomando en cuenta el punto de vista de los municipios conurbados. La delimitación realizada por la Comisión incluía a las dieciséis delegaciones del Distrito Federal y a veintiocho de los municipios conurbados.

El territorio de competencia y la concepción de la coordinación de COMETRAVI pueden ser comparados con los de la CCRC establecida en 1976, cuando se reconoció legalmente el fenómeno de conurbación en el país, en un momento importante para la institucionalización de la planeación urbana y regional en México 42. Esta comparación resulta importante porque permite precisar que existe una dimensión administrativa de la coordinación, que enfatiza los aspectos sectoriales, y otra geográfica, que enfatiza los aspectos jurisdiccionales de la misma. Entre ambas Comisiones hay diferencias significativas referidas al territorio de jurisdicción, ya que mientras el área de actuación de las Comisiones Metropolitanas se limita a la ZMCM, la Comisión de Conurbación tenía como

42 La Zona Conurbada de la Región Centro fue declarada como tal por el Ejecutivo Federal mediante el Decreto Presidencial del 5 de octubre de 1976, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1976. Posteriormente, dicho Decreto fue modificado por un Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial del 16 de junio de 1977 (SAHOP, 1978: 16). Este reconocimiento del fenómeno de conurbación es considerado como el primer paso para el diseño de diferentes fórmulas jurídicas y administrativas orientadas a dar respuesta a los conflictos de competencia y los problemas de descoordinación entre diferentes instancias de gobierno (Serrano, 1987 : 384).

objeto de estudio y de acción a la Región Centro, integrada por el Distrito Federal y por los Estados de Hidalgo, Morelos, Puebla, México y Tlaxcala.

En cuanto a su carácter, el trabajo de la CCRC era también mucho más ambicioso, pues debía dar como resultado un Plan de Ordenamiento Territorial y de Asentamientos Humanos para la Región Centro, que incluyera aspectos relacionados con: a) las actividades económicas, b) los servicios especializados de salud y educación, c) los servicios públicos como el agua potable y el transporte, y d) la administración, tanto de zonas urbanas como rurales. Esta visión de planeación regional se diferenciaba de la visión sectorial e independiente entre sí que orientaba el trabajo de las Comisiones Metropolitanas establecidas en los años noventa.

Si bien COMETRAVI ha tenido experiencias de trabajos conjuntos con la Comisión Ambiental Metropolitana y reconoce la necesidad de establecer relaciones de colaboración con la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, este tipo de iniciativas ha sido limitado. Un diagnóstico realizado para COMETRAVI consideraba que, si bien se había avanzado en la vinculación entre el transporte y el ambiente, no se había avanzado de la misma manera en la relación entre el transporte, el ambiente y el desarrollo urbano. Se afirmaba que en el Estado de México se concedía mucha importancia a los aspectos políticos de la soberanía territorial, a pesar de que existía conciencia sobre la necesidad de contar con una adecuada interrelación urbana entre el Distrito Federal y el Estado de México y habían logrado formular planteamientos conjuntos en materia de ordenamiento territorial (COMETRAVI, 1996: 6.6).

Sin embargo, junto a la conveniencia de contar con una visión metropolitana de los problemas y sus soluciones, debe tomarse en cuenta que muchas de las dificultades enfrentadas por la CCRC en su trabajo estuvieron relacionadas con lo ambicioso de su impacto territorial. Las tareas administrativas presentaban una creciente complejidad, pues comprendían múltiples jurisdicciones político-administrativas en las entidades federativas y municipales en las que se asentaba. Además, al no contar con un Decreto que fijara los límites entre el Estado de México y el Distrito Federal, no era posible establecer claramente las funciones y competencias de cada una de las autoridades involucradas. Por lo que se considera que este tipo de coordinación que buscaba orientar de manera efectiva el proceso de planeación urbana, resultó más conflictivo y problemático que uno basado en proyectos específicos (Duhau, 1988: 118).

2.3 Atribuciones

El convenio de creación señalaba que COMETRAVI tenía como atribución el “proponer alternativas de solución integral para resolver los problemas del transporte y la vialidad de la Zona Metropolitana, atendiendo primordialmente a la satisfactoria prestación de los servicios públicos en beneficio de la población”, mediante la elaboración del Plan Rector de Transporte y Vialidad de la Zona Metropolitana.

El cumplimiento de dichas atribuciones incluía diseñar medidas de simplificación administrativa relacionadas con el transporte y la vialidad, propiciar procedimientos de consulta interinstitucional con las diferentes dependencias y organismos involucrados, así como conocer y dar seguimiento a la observancia de las disposiciones por parte de las autoridades y de las organizaciones de transportistas. Estas tareas particulares estaban relacionadas con el establecimiento de criterios para la prestación de servicios, y con la homologación de los marcos jurídicos, normativos y operativos de los servicios de transporte, de la misma forma que COTAM. Más específicamente, a nivel administrativo se mencionaban la definición de mecanismos para la coordinación de acciones, la definición de mecanismos para la participación, comunicación y consulta, y la formulación de medidas para agilizar los trámites administrativos que permitieran la ejecución de las propuestas.

En cuanto a los criterios para la prestación de servicios se hacía referencia al establecimiento de las especificaciones técnicas de seguridad, capacidad y comodidad del parque vehicular, para avanzar en la homologación de la fabricación del equipo, junto a la formulación de especificaciones técnicas para la modernización de la vialidad existente y por construirse. A la homologación normativa se referían: a) las sugerencias respecto de las medidas, procedimientos y acciones para realizar las adecuaciones necesarias que permitieran contar con un marco legal análogo en materia de transporte y vialidad entre el Estado de México y el Distrito Federal, b) el registro y control de las Constancias de Autorización Metropolitana de las diferentes modalidades del transporte, y c) el diseño, creación y funcionamiento de nuevos servicios de transporte en Rutas y Corredores Metropolitanos.

Por lo tanto, las atribuciones de COMETRAVI resultaban ser de carácter propositivo y normativo, sin llegar a tener injerencia directa en la ejecución de las propuestas y la normativa resultantes 43. Este énfasis en las acciones normativas, como muestra de la confianza en las posibilidades de la

43 A diferencia de la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad, las tareas y funciones de la Comisión Metropolitana para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental del Valle de México no eran sólo de carácter normativo, sino también tareas y funciones ejecutivas (COMETRAVI, 1996: 4.5-4.6 y 6.6).

acción desde el ámbito gubernamental a través de la planeación, se encontraba también presente en iniciativas previas de coordinación. Hasta ahora, el único de los mecanismos diseñados específicamente para atender una doble coordinación, a nivel normativo, en tanto que debía regular el crecimiento de la zona, y a nivel operativo, en tanto que debía programar y ejecutar acciones, ha sido el CAM.

Como resultado de este difícil equilibrio entre el carácter normativo y ejecutivo de los mecanismos institucionales de coordinación, se tiene que si bien la CCRC fue entendida como un instrumento institucional y un foro para la formulación del “Plan de Desarrollo Urbano de la Región Central de México” y del “Plan de Ordenación de la Zona de Conurbación de la Región Centro del País”, al ser concebida como un nivel adicional de planeación que conciliara los planes y programas de desarrollo y ordenamiento de los territorios involucrados, la planeación que podía ejercer era sólo indicativa y, en el mejor de los casos, normativa, regulatoria y preventiva.

Inicialmente, esta función normativa de la CCRC consistió en formular disposiciones de observancia obligatoria para el sector público, cuyas acciones debían inducir a los sectores social y privado a realizar acciones complementarias. La Versión Abreviada del “Plan de Desarrollo Urbano de la Región Central de México”, al referirse a la corresponsabilidad sectorial, exige a las instancias que “los objetivos, metas y políticas correspondan a un compromiso que exprese, en términos de tiempo, espacio, recursos y formas de instrumentación, la manera como los diferentes sectores de la administración pública integrarán sus acciones e inversiones para actuar en consecuencia” (SAHOP, 1979b: 46). Sin embargo, posteriormente se estableció que la Comisión “hará recomendaciones, respetando las soberanías de las entidades”, indicando que no podía llegar a ser una planeación ejecutiva, porque cada entidad es autónoma y está protegida constitucionalmente en su soberanía, especialmente para la toma de decisiones.

Quizá uno de los problemas más serios de la CCRC fue que, pese a este énfasis normativo, no contaba con instrumentos legales que dieran fuerza de ley a sus decisiones y propuestas. No tenía ninguna capacidad para llevar a cabo sus propuestas porque no era un organismo ejecutivo, pero tampoco podía obligar al cumplimiento del programa, porque éste debía ser previamente aprobado por un numeroso Pleno para que tuviera carácter de ley. Por ello, muchas de las disposiciones de la Comisión consistieron en orientaciones generales respecto a las políticas de desarrollo económico, social y físico, pero no llegaron a entrar en vigencia, dado que esta Comisión, al igual que COMETRAVI, carecía de mecanismos prácticos de operación (Duhau, 1988: 118; Roque, 1992: 58).

Frente a estas dificultades, para la ejecución de los acuerdos y decisiones adoptadas, la CCRC recurrió a los mecanismos de coordinación existentes (los Convenios Unicos de Desarrollo, p.e.), dejando la responsabilidad a los distintos órdenes de gobierno, “dentro del ámbito de competencias que a cada uno de ellos corresponda” (SAHOP, 1978: 10; Roque, 1992: 58). En su último período, recurrió a la realización de acciones mediante convenios informales con los funcionarios de las distintas dependencias de la Federación, los Estados y los municipios, con lo que la instrumentación dependió de las prioridades de cada instancia. De tal manera que las acciones fueron resueltas conforme se gestaron esos acuerdos de entendimiento entre las partes.

Una limitación similar estuvo presente en la Secretaría General de Coordinación Metropolitana y en el Consejo del Area Metropolitana que funcionaron en la segunda mitad de los años ochenta en el Distrito Federal y en el Estado de México, respectivamente. Una vez llegado el momento de cumplir con lo acordado, cada uno de estos mecanismos dependía de su capacidad de concertación y negociación para vincular a las dependencias del gobierno de la entidad a la que pertenecían y a los organismos situados más allá de su jurisdicción territorial de competencia (Roque, 1992: 59-60).

2.4 Composición

COMETRAVI ha estado integrada por funcionarios públicos de diferentes áreas de trabajo y nivel dentro de la jerarquía administrativa, que pertenecían a las instancias de gobierno federal, del Estado de México y del Distrito Federal 44. El Secretario de Comunicaciones y Transportes del gobierno federal, el Jefe del gobierno del Distrito Federal y el Gobernador del Estado de México eran considerados como integrantes claves, en tanto que partes firmantes del convenio y última garantía de voluntad política para el cumplimiento de las decisiones y acuerdos alcanzados 45.

44 En representación de la instancia federal fueron designados: el Secretario de Comunicaciones y Transporte, dos Subsecretarios (de Transporte y de Infraestructura), junto a seis Directores Generales (de Autotransporte, de Proyectos, Servicios Técnicos y Concesiones, de Tarifas, Transporte Ferroviario y Multimodal, de Carreteras, de Conservación de Carreteras, y de la Policía Federal de Caminos y Puertos). Por el Estado de México participaban el Gobernador y los funcionarios pertenecientes a: dos Secretarías (de Comunicaciones y Transporte, y de Ecología), cuatro Direcciones Generales (de Transporte Terrestre, de Transporte Masivo, de Vialidad, Autopista y Servicios Conexos, y de Seguridad Pública y Tránsito), y al organismo encargado de dar seguimiento a las Comisiones Metropolitanas. Por el Distrito Federal tomaban parte: el Jefe del gobierno, cinco Secretarías (de Transportes y Vialidad, de Obras y Servicios, de Desarrollo Urbano y Vivienda, y de Seguridad Pública, y de Medio Ambiente), y cuatro Direcciones Generales (de Servicios al Transporte, de Obras Públicas, de Operaciones de la Secretaría de Seguridad Pública, y de Coordinación Metropolitana).

45 Esta composición, según la cual resultaban claves las Secretarías sectoriales de las tres instancias gubernamentales, coincidía con la del antecesor Consejo de Transporte del Area Metropolitana (Roque, 1992: 60; A.Ziccardi y Navarro, 1995: 85) y era similar a la composición del resto de las Comisiones Metropolitanas de los años noventas, exceptuando a las Comisiones de Seguridad y de Ambiente. La Comisión Metropolitana de Seguridad estaba integrada por la Procuraduría General de la República, el Gobierno del Estado de México, el gobierno del Distrito Federal y la Procuraduría General de Justicia del

Además, participaban funcionarios a nivel de las Secretarías; de las dependencias que atendían específicamente el trabajo de coordinación metropolitana entre las tres instancias de gobierno, como muestra de la importancia y del respaldo político dado a este tipo de iniciativas, y de las Direcciones Generales, aumentando las posibilidades de llegar a la puesta en práctica de las decisiones tomadas.

En el Estado de México, la función de coordinación metropolitana estaba a cargo de la “Unidad de Seguimiento y Evaluación de los Planes, Programas y Acciones de las Comisiones Metropolitanas”, una dependencia de la Secretaría de Gobierno. A partir del Acuerdo Ejecutivo publicado en la Gaceta del Gobierno el 11 de septiembre de 1997, esta labor pasó a ser competencia de la “Coordinación General de Asuntos Metropolitanos” que dependía directamente del Gobernador del Estado y que era auxiliada por las dependencias y organismos del Poder Ejecutivo estatal en el ámbito de sus atribuciones. Esta dependencia tenía una posición jerárquica similar a la de una Secretaría de gobierno porque, para garantizar la eficacia y oportunidad de las acciones de coordinación metropolitana, “es necesario contar con un órgano que en el ámbito de la administración pública estatal realice estas funciones para apoyar la toma de decisiones del titular del Ejecutivo del Estado”.

La Coordinación General de Asuntos Metropolitanos tenía como competencia las acciones de planeación, ejecución, coordinación y seguimiento entre los municipios, entre los municipios y el Estado de México, así como entre el Estado de México y el Distrito Federal. Específicamente, debía: a) participar en los trabajos de las Comisiones Metropolitanas para coordinar y promover el desempeño de las otras dependencias y órganos de la administración pública de la entidad que tomaban parte, incluyendo la asesoría a los municipios en asuntos de carácter metropolitano y de coordinación regional intermunicipal, b) evaluar y dar seguimiento a las actividades y los acuerdos de las Comisiones Metropolitanas, para cuidar que los planes y acciones resultantes se vincularan con los objetivos y estrategias del Plan de Desarrollo del Estado, c) Proponer al Gobernador del Estado medidas orientadas al fortalecimiento de los procedimientos de coordinación tripartita en la Zona Metropolitana, así como acciones de coordinación para la mejor prestación de servicios públicos en ámbitos regionales, tanto entre los municipios, entre los municipios y el Estado, como entre el Estado de México y el Distrito Federal, y d) Elaborar estudios, investigaciones y propuestas que apoyaran las acciones que la administración pública estatal realizara en los municipios conurbados, a partir de otras experiencias nacionales e internacionales.

Distrito Federal; mientras que la Comisión Ambiental Metropolitana estaba formada por cinco Secretarías federales, el Gobierno del Estado de México, el gobierno del Distrito Federal y tres instituciones autónomas (DGCM, 1997).

En el Distrito Federal, las labores de evaluación y seguimiento del trabajo de las Comisiones Metropolitanas eran realizadas por la "Dirección General de Coordinación Metropolitana" que dependía de la Secretaría de Gobierno, como ocurría anteriormente en el Estado de México 46. Para la creación de esta dependencia se tomó como base la estructura operativa de la "Dirección General de Concertación con Entidades Federativas", una de las tres Direcciones Generales adscritas a la Secretaría General Adjunta de Coordinación Metropolitana creada en 1988 y que desapareció en 1994 (DGCM, 1997: 5-6) 47.

Durante el período comprendido entre diciembre de 1994 y diciembre de 1997, el trabajo de la Dirección General de Coordinación Metropolitana se concentró en cuatro áreas: a) la promoción de la suscripción de convenios para la constitución, integración y funcionamiento de las Comisiones Metropolitanas encargadas de materias particulares, el seguimiento a su cumplimiento y la difusión de su contenido, b) la promoción de otro tipo de convenios de colaboración, marco y temáticos 48, c) la participación en la Comisión de Trabajo sobre "Dinámica, Estructura, Distribución y

46 En un primer momento, como la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal asignó el despacho de los asuntos en materia de coordinación a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la Dirección General de Coordinación Metropolitana quedó adscrita a dicha Secretaría. Posteriormente, el 25 de octubre de 1995, el Jefe del Departamento del Distrito Federal emitió un Acuerdo que fue publicado en el Decreto de Reformas a la Ley Orgánica (Diario Oficial de la Federación del 27 de octubre de 1995), por el cual la Dirección General de Coordinación Metropolitana quedaba adscrita al Subsector Gobierno de la Secretaría de Gobierno (DGCM, 1997: 5-6).

47 La Secretaría General de Coordinación Metropolitana del Distrito Federal, creada en los años ochenta, tenía una función de coordinación interna y externa. La función de coordinación interna buscaba "darle seguimiento permanente a las políticas de planeación y desarrollo urbano" y garantizar que las dependencias del Departamento del Distrito Federal tuvieran un enfoque metropolitano. La función de coordinación externa tenía como fin promover la correspondencia de políticas, programas y estrategias entre los distintos ámbitos de gobierno (Roque, 1992: 49, 59-60).

48 Como parte de sus atribuciones, durante el período señalado, la Dirección General de Coordinación Metropolitana promovió la firma de Convenios de Coordinación, Convenios Marco y Convenios específicos o temáticos. Se concertó la firma de "Convenios Marco" como instrumentos rectores para la coordinación de acciones en áreas específicas de interés común para los gobiernos, especialmente la seguridad pública y procuración de justicia, el transporte y la ecología, como seguimiento a los "Convenios Multitemáticos" que fueron suscritos en 1990 y 1991 entre el Distrito Federal y los gobiernos de los Estados de Puebla, Tlaxcala y Morelos. Se concluyó el proceso de concertación del Convenio Marco con el Gobierno del Estado de Morelos, que se encontraba listo para su firma a finales de 1997. Se firmaron Convenios específicos con los Gobiernos de los Estados de México y Morelos, como el "Convenio de Colaboración para Prevenir el Robo de Vehículos y Autopartes", las "Bases de Colaboración para Fortalecer la Seguridad Pública" (mayo de 1995) y el Convenio en materia de Protección Civil (diciembre de 1995) (DGCM, 1997: 11-13, 24-25).

Migración Interna” 49, y d) la promoción y participación en eventos sobre administración y desarrollo metropolitanos (DGCM, 1997: 11, 13).

Esta composición tripartita ha hecho de COMETRAVI un espacio de concurrencia de autoridades de diferentes niveles, que ofrece mejores condiciones para conocer diferentes puntos de vista y acciones en proceso, generar propuestas y establecer una estructura funcional adecuada. Sin embargo, al igual que iniciativas previas, su composición es marcadamente gubernamental. Más aún, la mayor parte de las iniciativas anteriores, especialmente las diseñadas para atender el fenómeno de conurbación, fueron fundamentalmente federales o, al menos, en las que la representación del Ejecutivo federal tenía un rol importante, incluso de líder. Es comprensible entonces que, a pesar de ser una iniciativa federal, el mérito de la CCRC haya sido la participación de los gobiernos del Distrito Federal, el Estado de México y otros Estados circunvecinos y el reconocimiento de la soberanía de los Estados y la autonomía de los municipios (Roque, 1992: 58).

Ahora, en cambio, un diagnóstico realizado para COMETRAVI señala como elemento a favor de las Comisiones Metropolitanas el hecho de que permiten la participación federal, ya que la participación federal también puede ser una fuente de obstáculos (COMETRAVI, 1996: 4). En este sentido, el CAM enfrentó dificultades para incorporar a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología del gobierno federal y no pudo lograr la participación de otras Secretarías claves como la Secretaría de Programación y Presupuesto, pese a su conformación tripartita en términos formales (Roque, 1992: 59).

Esta composición marcadamente gubernamental de COMETRAVI ha tenido lugar a pesar de que el convenio de creación contempla la posibilidad de un pleno integrado por miembros de los sectores público, social y privado, entre los cuales se incluyen los titulares de otras dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal, municipal y delegacional, “académicos connotados” y organizaciones de profesionales de transporte y vialidad, “cuando se estime necesaria su intervención por razón de sus atribuciones u objeto”. Sin embargo, aún no se cuenta con mecanismos formales para la consulta a las autoridades municipales o a los diputados ni tampoco para la participación de los transportistas o la población usuaria del servicio.

49 La Comisión sobre “Dinámica, Estructura, Distribución y Migración Interna” fue instalada formalmente en agosto de 1996, como una de las doce Comisiones que forman parte del Consejo de Población del Distrito Federal, el cual había sido creado el 12 de abril de ese mismo año (DGCM, 1997: 11, 13).

Pese a las limitaciones derivadas de esta composición gubernamental, quizá esta distinción entre autoridades según niveles y entre sectores, resulte conveniente para conservar un núcleo relativamente reducido de participantes y evitar las largas e infructuosas discusiones, como las ocurridas en el seno del COTAM, así como la poca operatividad de un pleno multitudinario como el de la CCRC, que estaba constituido por más de cien miembros (el Secretario federal, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, los diecisiete delegados del Distrito Federal, los seis gobernadores estatales y los ochenta y seis Presidentes Municipales). Contraria a la disposición de que este Pleno debía reunirse al menos seis veces por año, nunca llegó a reunirse durante su existencia. Precisamente, esta Comisión desapareció porque tuvo serias dificultades de gestión y administración, ya que nunca contó con la eficacia administrativa para llevar adelante sus tareas de coordinación y acuerdo entre múltiples intereses. Esto porque en los esfuerzos de coordinación, la cantidad de participantes resulta a veces tan determinante como su calidad.

Finalmente, también hay otros rasgos interesantes sobre la composición de la CCRC que pueden ayudar a ubicar las especificidades de COMETRAVI. La CCRC era un organismo intergubernamental de carácter técnico-consultivo de planeación urbana, con personalidad jurídica y patrimonio propios para contratar instalaciones, contratar personal técnico o administrativo y realizar estudios. Por su naturaleza especial y por contar con fines específicos y con condiciones para tener un funcionamiento autónomo e independiente, quedaba libre de cualquier vínculo que implicara subordinación a alguna de las instancias de gobierno que la integraban. Tampoco había disposiciones jurídicas de control que, al menos formalmente, implicaran su subordinación al gobierno federal o la realización de funciones auxiliares de alguna Secretaría (SAHOP, 1978: 6-7, 10).

2.5 Estructura organizativa y recursos

En cuanto a su estructura organizativa, COMETRAVI estaba formada por el Pleno, una Presidencia rotativa y un Secretariado Técnico permanente. El convenio de creación admitía además la posibilidad de contar con un Consejo Consultivo formado por representantes populares, de la comunidad científica, especialistas de reconocido prestigio en materia de transporte y vialidad, y miembros de los sectores social y privado, como un organismo encargado de analizar las opiniones y propuestas de diferentes sectores para definir las bases de la coordinación y concertación y los incentivos necesarios para la realización de los programas, proyectos y acciones que la Comisión estableciera. De manera similar, la estructura organizativa de la CCRC incluía a la Comisión o Asamblea Plenaria y a un Secretariado Técnico (SAHOP, 1978: 14). Algunos autores mencionan que, en algún momento, también se previó la creación de un Comité Técnico de Instrumentación, aunque parece que no llegó a constituirse (Roque, 1992: 58).

El *Pleno* de COMETRAVI estaba integrado por el Gobernador del Estado de México, el Jefe del gobierno del Distrito Federal y los Secretarios y Directores Generales sectoriales de cada una de las tres entidades de gobierno, tal como fue descrito en el apartado anterior. Ha asumido labores orientadas a la toma de decisiones al interior de la Comisión, así como tareas relacionadas con la instrumentación de los acuerdos, a través de las dependencias en cada una de las entidades. Los miembros del Pleno se reunían una vez al año en una reunión dedicada al seguimiento, consulta y presentación de informes de las labores realizadas el año anterior, para evaluar los resultados (no el proceso para obtenerlos), y para aprobar el Plan Anual de trabajo. El resto del tiempo, los miembros del Pleno participaban en los trabajos de la Comisión de manera delegada, a través de personal subalterno que actuaba como su representante. Esta modalidad de trabajo evitó las dificultades enfrentadas por otras experiencias de coordinación en las que eran “funcionarios muy ocupados” los que integraban el Pleno, a tal grado que “no había quién le diera seguimiento” a los trabajos.

La *Presidencia* de COMETRAVI ha sido compartida en forma alternada y bianual por el Gobernador del Estado de México, el Jefe del gobierno del Distrito Federal y el Secretario de Comunicaciones y Transportes, en ese orden, a través del Secretario de transporte de cada entidad. Este rasgo constituye una diferencia, tanto respecto de la CCRC, que era presidida por el Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología del gobierno federal, como respecto de las actuales Comisiones de Conurbación interestatales, en las que la legislación establece que la Presidencia estará a cargo del Ejecutivo Federal, a través del titular de la Secretaría de Desarrollo Social, como su representante.

El *Secretariado Técnico* de COMETRAVI lo integraban el Secretario Técnico y un equipo de Asesoras y Asesores, como personal técnico especializado en materia de transporte y vialidad, cuyos sueldos eran pagados en partes iguales por el Estado de México y el Distrito Federal. La diferencia respecto de experiencias previas no era sólo la existencia de un Secretariado Técnico con funcionamiento real --pues también estaba contemplada de manera formal en otros casos--, sino que contaba con personal especializado dedicado de manera exclusiva y de tiempo completo a las tareas de coordinación metropolitana y al seguimiento de los acuerdos alcanzados. En iniciativas previas, el Secretariado Técnico, en caso de existir, estaba formado por personal comisionado por cada una de las entidades involucradas, y era encabezado por uno de los Secretarios sectoriales que integraban el Pleno, generalmente el representante de la instancia federal.

El *Secretario Técnico* era designado por el Presidente en turno de la Comisión, con el aval del resto de las instancias gubernamentales, y le correspondían como funciones: a) elaborar el Programa Anual de Trabajo de COMETRAVI y someterlo al Pleno para su aprobación, b) proponer los

programas y proyectos que apoyaran las estrategias y acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos de la Comisión, c) convocar las reuniones de trabajo y coordinar las actividades de la Comisión, y d) dar seguimiento a los acuerdos adoptados, para informar periódicamente al Pleno de su cumplimiento y ejecución. Los *Asesores y Asesoras* eran propuestos por el Secretario Técnico y les correspondía “garantizar la continuidad, eficiencia y oportunidad de los trabajos encomendados al Secretariado Técnico”. Entre otras tareas, coordinaban el funcionamiento de los distintos Grupos de Trabajo, para lo cual convocaban y moderaban las reuniones que las partes integrantes de la Comisión realizaban para atender aspectos específicos --según la forma de funcionamiento adoptada y que se describe más adelante--, presionaban para obtener resultados respecto a la materia de su competencia y redactaban una Minuta en la que se consignaban los temas que en la reunión se discutían y acordaban, para garantizar su continuidad.

El Secretariado Técnico de COMETRAVI ha sido concebido como un organismo que actúa como concertador y administrador del proceso de coordinación metropolitana. Se trataba de una autoridad técnica reconocida, cuyo principal reto consistía en la elaboración de propuestas con un carácter técnico y, por ello, imparcial. Se estimaba que, de lo contrario, al estar en manos de otro tipo de funcionarios, se corría un mayor riesgo de que la problemática metropolitana del transporte y la vialidad fuese manejada políticamente. La dificultad radicaba entonces en lo que entendían por “técnico” e “imparcial” los diferentes actores involucrados en el proceso de negociación para la toma de decisiones y su puesta en práctica. Se sabe que el énfasis en el carácter técnico del trabajo, como condición de imparcialidad, no siempre favorece el trabajo de coordinación intergubernamental. En opinión de algunos autores, las limitaciones de COVITUR estuvieron relacionadas con aspectos “técnicos”: el excesivo énfasis en cubrir los requerimientos de transporte del Metro, el pragmatismo de su actuación en las primeras etapas y el sesgo de un enfoque predominantemente técnico e ingenieril.

En cuanto a los recursos de que disponía la Comisión, sobresalía su carácter estrictamente normativo, orientado a la formulación de recomendaciones, sin contar con facultades decisorias ni recursos presupuestales y financieros propios⁵⁰. La necesidad de ampliar sus atribuciones y la dotación de recursos ha sido puesta de manifiesto en varias ocasiones por la misma COMETRAVI. Durante la reunión con los Secretarios de Transporte, realizada el 22 de febrero de 1996, el Secretario Técnico llamó la atención respecto de “la necesidad de fortalecer esta Comisión de

50 A diferencia de la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad, cuyo presupuesto dependía de las aportaciones de los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México, la Comisión Metropolitana que atendía los problemas de contaminación ambiental, tenía la posibilidad de allegarse los recursos financieros necesarios para realizar sus tareas y funciones (COMETRAVI, 1996: 4.5-4.6 y 6.6).

estimarlo conveniente, con la asignación de un presupuesto, incorporación a estructura y, de ser posible, dotación de mobiliario, equipo e instalaciones. Como cuerpo colegiado seguiremos realizando nuestro mejor esfuerzo, sin embargo para el logro de los fines para los que fue creada, se deben ampliar las facultades de coordinación y ejecución de sus acciones” (COMETRAVI, 1996).

La carencia de facultades decisorias y recursos financieros de COMETRAVI no constituye una carencia nueva entre los mecanismos de coordinación establecidos en la ZMCM. Los diversos convenios establecidos anteriormente entre los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México para coordinar acciones y dar soluciones integrales a problemas comunes en la ZMCM, como en los casos del transporte, el uso del suelo y el servicio de agua potable, “aunque eficaces han sido insuficientes, destacando serias deficiencias en aspectos fiscales y tarifarios y en la aplicación de recursos entre una y otra entidad”. En el caso del transporte, las carencias compartidas por COMETRAVI en cuanto a las facultades de decisión, personalidad jurídica, recursos propios y domicilio por parte de COTAM, se tradujeron en dificultades para garantizar la continuidad de sus acciones, darles soporte financiero y evaluar lo avanzado.

Por su parte, la CCRC fue concebida como un organismo público de carácter técnico, dotado de personería jurídica y patrimonio propio --lo cual le permitió contratar diversos estudios para una mayor comprensión y conocimiento de la Región--, pero no ejercía un presupuesto propio. En teoría, su función debía ser la de gestión, concertación, vigilancia y control de las inversiones de otras instancias gubernamentales para asegurar una inversión equilibrada en materia de servicios públicos. Sin embargo, sin tomar medidas tendientes a dinamizar los sistemas recaudatorios de cada entidad para alcanzar la autonomía financiera de la administración, la Comisión poco pudo contribuir a una aplicación más racional y eficiente de los recursos.

Una excepción a esta situación compartida de limitaciones de recursos, fue COVITUR, en tanto que un organismo con bastante independencia y flexibilidad, vinculado directamente con la instancia responsable de la obra pública en el Distrito Federal y el Jefe del Departamento del Distrito Federal. Considerando sus atribuciones y su ubicación dentro de la jerarquía político-administrativa, se dice que era un super-organismo con un presupuesto cuantioso y una impresionante capacidad ejecutiva. Sin dejar de lado que adquirió un rol crucial, dada la importancia estratégica del Metro, y que tuvo como contexto el auge petrolero. Ahora se trata de tiempos en que se requiere administrar la crisis económica, la disminución del gasto público y la escasez de recursos.

La carencia de facultades decisorias y recursos financieros propios tiene una influencia ambivalente en el establecimiento y fortalecimiento de mecanismos institucionalizados de coordinación a nivel

metropolitano, por lo que debe ser relativizada para situarla en su justa dimensión. Por una parte, limita de manera importante las capacidades y la incidencia de las decisiones adoptadas por los mecanismos establecidos, mientras que, por otra parte, puede convertirse en una motivación adicional para acordar y realizar acciones conjuntas que optimicen los recursos disponibles. Sin embargo, conviene tener presente que muchos de los problemas que enfrenta la coordinación, no se resuelven con dinero, sino que dependen más del acceso, el control y la distribución de otro tipo de recursos.

2.6 Funcionamiento: Grupos de Trabajo y Programas

La identificación de una serie de problemas de transporte y vialidad de la ZMCM que debían ser atendidos y que dieron origen a los catorce Programas del Plan Rector de Transporte y Vialidad del Área Metropolitana, fue realizada de manera consensuada durante la fase inicial del trabajo de coordinación. Esta agenda de trabajo así definida ha permanecido en el tiempo, pues los primeros nueve grandes temas fueron establecidos en el seno de COTAM, y sigue siendo representativa de los principales problemas del Estado de México y el Distrito Federal, pues los temas fueron propuestos en función de la necesidad. Por esta misma razón, es que no se trata de una agenda cerrada y definitiva, sino que es factible identificar nuevas temáticas que deben ser atendidas.

De igual manera que COTAM, para el funcionamiento de la Comisión se optó por organizar Grupos de Trabajo encargados de atender los catorce Programas identificados, lo cual facilitaba las tareas de apoyo y seguimiento que correspondían al Asesor o Asesora responsable (COMETRAVI, 1995 y 1996) (Ver Anexo 4) ⁵¹. Con el objetivo de facilitar su exposición y tomando en cuenta la temática que atienden, los once Grupos de Trabajo que funcionan en COMETRAVI han sido agrupados aquí en tres grandes categorías: a) los aspectos generales del servicio de transporte vinculados al funcionamiento del transporte a nivel metropolitano y a sus relaciones con el medio ambiente, b) la prestación del servicio de transporte en lo relativo a la operación de las diferentes modalidades de servicio y a su regulación, y c) los aspectos complementarios al servicio del transporte que tienen que ver con la infraestructura, la seguridad y la prevención de accidentes. Los *aspectos generales del servicio de transporte* eran atendidos por el Grupo de Trabajo sobre “Ahorro de energía y protección al medio ambiente” y por el Grupo encargado de la formulación del “Plan Rector de Transporte y Vialidad” de la ZMCM.

⁵¹ Si bien todas las Comisiones Metropolitanas contemplaban la posibilidad de establecer Grupos de Trabajo, no todas los habían adoptado para su funcionamiento. En opinión del Secretariado Técnico de la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad, este estilo de trabajo estaba detrás de los mayores avances realizados respecto de las otras Comisiones, a tal punto que habría sido retomado por la Comisión Ambiental Metropolitana y la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos.

Según lo establecido en el Plan de Trabajo 1995-1996 (COMETRAVI, 1995), el Grupo encargado del “Ahorro de energía y protección al medio ambiente” era el responsable de formular una estrategia de control de las emisiones de los vehículos particulares y de las unidades de transporte público, tarea que estaba muy relacionada con aspectos como el mejoramiento de combustibles, la expansión del transporte colectivo y el ahorro de energía. El objetivo era contribuir al establecimiento de un sistema de transporte integral y ambientalmente sustentable. En este campo, COMETRAVI identificó y evaluó una serie de treinta y cuatro medidas específicas, en materia de transporte y vialidad, para el abatimiento de los niveles de contaminación del aire en la ZMCM (Ver Anexo 5). Como se consideró que este conjunto de medidas era susceptible de ser instrumentado junto a las medidas que ya habían sido puestas en marcha por la Comisión Ambiental Metropolitana, COMETRAVI asistió a las reuniones de esa Comisión, con el objetivo de lograr la incorporación de dichas medidas al Programa Integral de largo plazo para la prevención y control de la contaminación en la ZMCM, cuya preparación correspondía a la Comisión Ambiental.

El Grupo encargado del “Plan Rector de Transporte y Vialidad” debía proponer los programas y acciones para el corto y mediano plazo, orientados a la mejor operación, organización y equipamiento de las diferentes modalidades de transporte, tomando en cuenta aspectos económicos, institucionales, ambientales y energéticos, así como los requerimientos de movilidad de la población, según el patrón de viajes y la infraestructura vial existentes. Con esto se pretendía hacer un esfuerzo conjunto de actualización y de establecimiento de metas comunes, sin sustituir los planes de las entidades y sin menoscabo de la soberanía, jurisdicción y área de competencia de cada entidad. Por eso, el punto de partida para su formulación fue la identificación de veinticinco Programas considerados como los “Principales Programas Metropolitanos entre el Estado de México y el Distrito Federal”, que resultaron útiles para la definición del guión temático, la mecánica a seguir y los programas conjuntos que serían incluidos en el Plan Rector (Ver Anexo 6).

La *prestación del servicio de transporte* era atendida por seis Grupos de Trabajo. La operación de diferentes tipos de servicio era competencia de los Grupos de Trabajo sobre “Operación de los servicios” de transporte público de pasajeros, “Transporte masivo y eléctrico” y “Transporte de carga”, mientras que la regulación del servicio, en cuanto a normatividad y aspectos técnicos, estaba a cargo de los Grupos sobre “Aspectos jurídicos”, “Modernización de la flota y aspectos tarifarios” y “Normas técnicas”. El Grupo de Trabajo sobre “Operación de los servicios” incluía los Programas de “Regularización de los servicios”, “Placa Metropolitana”, “Canje de permisos” y “Rutas Metropolitanas” (Ver abajo el Apartado 3). El Grupo encargado de atender los aspectos relacionados con el “Transporte masivo y eléctrico” era el de más reciente creación, tanto que no

fue incluido en el Plan de Trabajo de 1995-1996 ni en la evaluación del mismo, realizada a principios de 1996.

El Grupo de Trabajo sobre “Transporte de carga”, por medio del Programa de “Facilidades, reestructuración y atención al transporte de carga”, se orientaba a formular un “Programa General de Transporte de Carga en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México”, con el objetivo de desarrollar un sistema integral de transporte público y privado que permitiera distribuir eficientemente la carga. Una de las acciones iniciales fue establecer los elementos y mecanismos para dotar de equipo, soportes e infraestructura al sistema de transporte de carga urbano 52.

Al Grupo de Trabajo sobre “Aspectos jurídicos”, a través del Programa de “Homologación de Leyes y Reglamentos”, le correspondía revisar y actualizar la normatividad de las tres instancias de gobierno que tenían competencia en materia de transporte y vialidad en la ZMCM, para su clasificación y adecuada aplicación. También le correspondía adecuar la normatividad vigente en el Estado de México y en el Distrito Federal para que fueran equivalentes entre sí y congruentes con la realidad. El primer esfuerzo fue el ordenamiento normativo u “homologación”, mientras que la integración hacia metas comunes o “convergencia”, ha sido considerada como el resultado de un segundo momento del proceso.

El Grupo de Trabajo encargado de la “Modernización de la flota y aspectos tarifarios” tenía como tarea establecer los elementos, las acciones y los mecanismos de control y evaluación que permitieran desarrollar un sistema tarifario homologado, para contar con una tarifa metropolitana para el servicio de transporte público de pasajeros. En cuanto a la modernización de la flota, se esperaba que este Grupo de Trabajo definiera los apoyos financieros necesarios para la sustitución de las unidades del servicio de transporte público de pasajeros y de transporte de carga, por vehículos de mayor tamaño, ambientalmente más limpios, cómodos y seguros, que permitieran una mayor competitividad a los transportistas, y ofrecieran un mejor servicio a las personas usuarias.

52 Entre esos elementos y mecanismos necesarios se mencionaban: a) la normatividad básica del transporte de carga (pesos y dimensiones, reglamentos, licencias, revistas, placas y autorizaciones), incluyendo la revisión del marco legal bajo el cual operaba el servicio, la homologación de sus reglamentos, y el establecimiento de la Placa Metropolitana para el transporte de carga, b) la operación óptima de los servicios a través de medidas relativas a los corredores de distribución, la infraestructura vial, los horarios, la organización, la logística, las áreas de carga y descarga, y la integración regional, haciendo uso de las vialidades en función de horarios, pesos y dimensiones, y retomando el Plan General de distribución nocturna aplicable a nivel metropolitano (excluyendo el servicio del Programa “Hoy no circula”), c) la formulación de criterios y regulaciones del transporte de materiales y residuos peligrosos, y d) la identificación de las necesidades y bases para la modernización de la flota y la homologación de criterios tarifarios, incluyendo los apoyos necesarios para la modernización de las empresas, los equipos y los vehículos.

Precisamente, el Grupo de “Normas técnicas” debía establecer la normatividad para que el diseño y fabricación de los vehículos garantice una prestación del servicio de transporte colectivo de pasajeros y de carga que fuera de alta calidad, segura y con la mínima emisión de contaminantes.

Los *aspectos complementarios al servicio del transporte* eran responsabilidad de los Grupos de Trabajo sobre “Infraestructura”, “Supervisión y vigilancia” y “Prevención de accidentes”. Como resultado del trabajo del primer Grupo se esperaba contar con un “Programa de Infraestructura” que sería parte integrante del “Plan Rector de Transporte y Vialidad” de la ZMCM. Para la formulación de este Programa se debían tomar en cuenta un diagnóstico de las generalidades, los aspectos demográficos, el circuito territorial, el comportamiento de la oferta y demanda de transporte, la infraestructura carretera (carreteras, autopistas, libramientos y accesos), ferroviaria y vial urbana (vialidad primaria, secundaria y peatonal, intersecciones conflictivas, vialidad metropolitana y dispositivos de control de tránsito), así como el crecimiento del Metro y Tren Ligero, de las terminales y paraderos y de las zonas de carga y descarga de los diferentes medios de transporte.

En el Grupo de “Supervisión y vigilancia” estaban incluidos los Programas de “Supervisión y vigilancia” y de “Cesión de tramos carreteros”. El Programa de “Supervisión y vigilancia” debía determinar las vialidades conflictivas, para establecer los mecanismos de vigilancia y operativos policiacos que resultaran más adecuados para la atención de los problemas identificados. También debía estimular la aplicación de las medidas preventivas contenidas en el documento de “Prevención y Atención de Contingencias en el Transporte en el Area Metropolitana de la Ciudad de México”, por parte de ambas entidades. El Programa de “Cesión de tramos carreteros” absorbidos por la mancha urbana, como resultado del proceso de conurbación de la ZMCM, se orientaba a facilitar el paso de la responsabilidad federal, a una responsabilidad local, ya fuera del Estado de México o del Distrito Federal. Presentaba la ventaja de que evitaba confusiones a los conductores, fijaba la jurisdicción y competencia de los cuerpos de vigilancia y permitía un mejor control de los servicios de transporte público y privado.

El avance de este último Programa se vió retrasado durante 1997 porque la materialización del “Convenio de Zonas Aledañas”, firmado entre la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el Gobierno del Distrito Federal y el Gobierno del Estado de México el 12 de septiembre de 1993, seguía pendiente, ante la propuesta de la Policía Federal de Caminos de transferir también la función de vigilancia de los cuerpos policiacos, a las autoridades del Estado de México y del Distrito Federal. Por esto se acordó establecer un “Convenio Complementario al Convenio de Zonas Aledañas”, en el que se autoriza a ambas autoridades, el ejercicio de funciones de vigilancia en los tramos carreteros cedidos por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Además, estaba en

discusión la conveniencia de la cesión del mantenimiento de las carreteras y la definición de las dependencias responsables, los plazos y sus alcances, y aún faltaba analizar en detalle los límites de las autopistas administradas por Caminos y Puentes Federales de Ingresos y su posible concesionamiento.

Finalmente, los trabajos que el Grupo responsable de la “Prevención de accidentes” realizaba tenían como propósito establecer las bases para atender en forma conjunta y con los mismos criterios, la grave problemática de accidentes de tránsito en la ZMCM, así como sus elevados índices y saldos. También debía trabajar en la elaboración del “Plan Metropolitano de Seguridad Vial” y del “Plan Metropolitano de Protección al Peatón”.

Además del trabajo de los once Grupos aquí descritos, COMETRAVI contrató la realización de diez estudios, como insumos para la formulación del Segundo Proyecto de Transporte y Calidad del Aire para el Area Metropolitana de la Ciudad de México (COMETRAVI, 1996) (Ver Anexo 7). Estos estudios fueron financiados con una donación japonesa, a través del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento, por un monto de US\$ 64.9 millones, que fue ejecutada por COMETRAVI, a través del Secretariado Técnico, en coordinación con la Comisión Metropolitana para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental del Valle de México. En la propuesta inicial se incluía la contratación de cuatro asesores nacionales y extranjeros para las áreas de transporte y vialidad, y se establecía el período comprendido entre octubre y diciembre de 1995 para su realización.

Para la constitución de los once Grupos de Trabajo aquí descritos, las dependencias del Distrito Federal y el Estado de México que formaban parte del Pleno, nombraron a funcionarios de diferente nivel para tomar parte en las reuniones, según la relación que su área de competencia y sus atribuciones guardara con el tema tratado por cada Grupo. Como resultado, se tiene que los “actores presentes” en las reuniones de los Grupos y que asumen la mayor parte de las tareas implicadas por la coordinación del transporte en la ZMCM, son fundamentalmente los funcionarios que actúan como representantes de los titulares.

Los Grupos de Trabajo constituían espacios para el intercambio de información entre autoridades y, en diferente medida, espacios para la negociación entre ellas, con el objetivo de definir una visión conjunta sobre el enfoque y los instrumentos para atender los problemas de transporte de la ZMCM. Las propuestas formuladas por los diferentes Programas y Grupos de Trabajo contaban con el aval de los funcionarios que participaban como delegados en las reuniones, pero deben ser sancionadas por el Pleno durante su reunión anual y, de igual forma que en la experiencia de la CCRC, la

instrumentación de las decisiones adoptadas en los diferentes Grupos de Trabajo de la Comisión quedaba bajo responsabilidad de cada instancia gubernamental.

Esta forma de proceder para la toma de decisiones, marcaba una diferencia importante con respecto de iniciativas previas de coordinación tripartita en las que las decisiones tomadas debían ser aprobadas por el Presidente de la República, como en el caso de la CCRC (SAHOP, 1978: 11-13, 27-28). Además, es un procedimiento que ha resultado menos complejo que el que operó en la CCRC, donde las decisiones debían ser tomadas por consenso, a través de una votación en la que tenían un voto por cada gobernador, un voto por los Presidentes Municipales de cada entidad federativa, dos votos por el Jefe del Departamento del Distrito Federal y el voto de calidad del Secretario de la Presidencia.

En todo caso, la división del trabajo adoptada a través del funcionamiento de diversos Grupos de Trabajo ha presentado ventajas al otorgar flexibilidad a la estructura organizativa de la Comisión y a su funcionamiento. Por una parte, podía focalizar la atención de ciertos problemas y favorecer la especialización de su discusión; mientras que, por otra parte, podía ampliar la agenda de discusión, abriendo nuevos Programas o creando nuevos Grupos. Esta atención especializada de temas admitía la posibilidad de involucrar a diferentes sectores, según disciplinas o tema de interés, al tiempo que evitaba o minimizaba los problemas de sobrecarga de trabajo de las dependencias y los funcionarios. Esta división del trabajo también permitía realizar el trabajo de manera más eficiente, puesto que, en la mayor parte de los casos, los acuerdos y resultados eran buscados y alcanzados de manera independiente. Así, contaba con mayores probabilidades para que la complejidad de la negociación, previa al logro de acuerdos sobre aspectos conflictivos, no obstaculizara el trabajo global de la Comisión o, en todo caso, no evitara la atención de otras áreas menos conflictivas.

3. GRUPO DE TRABAJO SOBRE “OPERACIÓN DE LOS SERVICIOS” Y PROGRAMA DE “PLACA METROPOLITANA”⁵³

Según el Plan de Trabajo 1995-1996, el Grupo de Trabajo que atendía la “Operación de los Servicios”, incluía cuatro Programas: “Regularización de los servicios”, “Placa Metropolitana”, “Canje de permisos” y “Rutas Metropolitanas”, como ya se señaló (COMETRAVI, 1995). El Programa de “Regularización de los servicios” buscaba ordenar el transporte de pasajeros de ruta fija que operaba entre ambas entidades y que no siempre contaba con la autorización correspondiente ni operaba con apego a las normas y criterios establecidos por las autoridades ⁵⁴. El diagnóstico realizado estableció que la parte más crítica de la prestación del servicio de transporte público de pasajeros entre el Estado de México y el Distrito Federal estaba relacionada con la falta de planeación oportuna, la ausencia de seguridad jurídica que permitiera un control adecuado del transporte y la creciente demanda de los servicios por parte de la población.

Esta situación hizo del ordenamiento y regularización del transporte público de pasajeros de ruta fija, una parte fundamental de la formulación de una “Estrategia Integral de Reordenación del Transporte Público de Pasajeros” para la ZMCM, como la meta del Programa de Regularización de los servicios. Los tres Programas restantes pueden ser interpretados como pasos previos dentro de un proceso mayor, pues se orientaban a la regularización de los servicios, mediante el Canje de Permisos y la entrega de la Placa Metropolitana, así como a la racionalización de la prestación, a través de la creación de los nuevos servicios de Rutas Metropolitanas. Con el Programa de “Canje de Permisos” se pretendía sustituir por autorizaciones y placas del Estado de México o del Distrito Federal, las autorizaciones y las placas federales de las empresas de autotransporte federal que, debido al proceso de conurbación, quedaron con recorridos restringidos al territorio de la ZMCM. Para los servicios, empresas y unidades que, no obstante la cesión de tramos carreteros, salgan más allá de los nuevos límites establecidos, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del gobierno federal otorgará permisos complementarios. El propósito es adecuar el régimen jurisdiccional, optimizar el control y vigilancia y unificar las condiciones de operación.

⁵³ Salvo indicación contraria, la información utilizada para la redacción del presente apartado fue recopilada mediante la revisión de las Minutas de las reuniones semanales que el Grupo de Trabajo sobre “Operación de los Servicios” realizó a lo largo de 1997.

⁵⁴ Conviene precisar que, en sentido estricto, se trataba de un proceso de ordenamiento del servicio de transporte de pasajeros prestado en la ZMCM, y no de un proceso de reordenamiento. Además, el ordenamiento ha sido entendido como equivalente a regularización, dada la situación de caos e irregularidad existente como punto de partida del proceso.

El proceso de Canje de Permisos se inicia en la instancia federal, donde la Secretaría de Comunicaciones y Transportes federal revisa los expedientes para elaborar un dictamen de cada empresa de autotransporte, que luego entrega a los gobiernos de las entidades respectivas. Para ello, envía el formato de información básica a las empresas, cita a cada empresa para revisar y actualizar su expediente, detecta las unidades irregulares cuyo funcionamiento debe justificarse, según la antigüedad y la necesidad del servicio, y entrega el expediente y dictamen de procedencia al Estado de México o al Distrito Federal, según corresponda.

El Estado de México, a través de la Dirección General de Transporte Terrestre, y el Distrito Federal, a través de la Dirección General de Autotransporte Urbano, en una relación bilateral con la Secretaría de Comunicaciones y Transporte Federal, reciben y revisan el expediente y el dictamen federal correspondiente, revisan el estado de las unidades para establecer su apego a la normatividad vigente y, finalmente, intercambian el permiso y la placa federal, por la autorización y placa locales, ya sea del Estado de México o del Distrito Federal. En caso de tratarse de “servicios de penetración”, clasificados como de carácter metropolitano por tener su origen en una entidad y el destino en otra, el proceso de regularización debe ser realizado de común acuerdo entre las autoridades de transporte del Estado de México y del Distrito Federal, en el seno de COMETRAVI, y culmina con la entrega de las “Placas Metropolitanas” y las “Constancias de Autorización Metropolitanas” (Ver abajo el Apartado 3.2).

La existencia de una Placa Metropolitana única presenta la ventaja de que permitirá un mejor control y supervisión de los servicios de transporte público de pasajeros por parte de las autoridades, facilitará el uso e identificación de los servicios por parte de los usuarios y evitará el enrolamiento de otros servicios irregulares que representen una competencia desleal para los transportistas, al tiempo que dará seguridad jurídica a los transportistas autorizados para la prestación de los servicios. El interés por conocer la experiencia de coordinación intergubernamental tripartita en el marco del Programa de “Placa Metropolitana” no sólo estuvo relacionado con las ventajas implicadas en su establecimiento, sino también con el hecho de que poseía un claro carácter metropolitano y que la prestación de servicios de penetración involucraba a actores públicos, privados y sociales. Es por ello que, en los apartados siguientes, se describen con mayor detalle los objetivos y metas, la negociación y principales acuerdos respecto del procedimiento y los logros del Programa de Placa Metropolitana, en el que se realizó el trabajo de campo de la tesis.

El Programa de “Rutas Metropolitanas” presenta estas mismas características y se justificaría su elección como caso de estudio, pero en 1997 aún no se encontraba en proceso de instrumentación.

Como no buscaba, al menos de manera explícita y directa, regularizar los servicios que se encuentran ya en operación, sino crear servicios nuevos, se le considera un Programa secuencial al de “Regularización de servicios” de penetración. Según la orientación de la demanda y utilizando como fuente de información estudios previos realizados por distintos organismos públicos, se han identificado doce “Corredores Metropolitanos” en los que operarán igual número de Rutas Metropolitanas que, con unas 730 unidades de transporte, cubrirán unos 580 kilómetros, aproximadamente 55.

Estos nuevos servicios metropolitanos de transporte de pasajeros serán operados por empresas integradas preferentemente por transportistas del Estado de México y del Distrito Federal, con el objetivo de favorecer la integración de los servicios metropolitanos y contribuir a la eliminación de los conflictos intergremiales del transporte. Al haber establecido este criterio para la concesión de las rutas, el Programa de “Rutas Metropolitanas” es un instrumento que, de manera indirecta, resulta útil para favorecer una visión y operación de los servicios más empresarial, que corporativa.

Además, estos nuevos servicios metropolitanos de transporte operarán rutas con recorridos más largos y prestarán el servicio con equipos nuevos, anticontaminantes y de mayor capacidad, con el objetivo de favorecer la renovación de la flota vehicular y la sustitución de vehículos de baja capacidad. Al haber establecido este criterio para la concesión de rutas, este Programa contribuirá de manera colateral al abatimiento de la contaminación del aire en la ZMCM y al mejoramiento de la calidad en la prestación del servicio a los usuarios, debido a la reducción y renovación del parque vehicular y a la reducción en el número de trasbordos.

3.1 Objetivos y metas del Programa de Placa Metropolitana 56

El Programa de “Placa Metropolitana” tenía como objetivos específicos reordenar los servicios, fijar obligaciones a los transportistas, garantizarles seguridad jurídica y modernizar gradualmente la flota vehicular. Territorialmente, el Programa comprendía seis de las siete delegaciones regionales

55 Nueve Corredores Metropolitanos ya habían sido identificados en el Documento “Corredores Metropolitanos de Transporte”, elaborado por la Coordinación General de Transporte del Distrito Federal. Al revisarlos, se agregaron tres líneas más. El trazo de estas doce rutas ha sido confirmado por la experiencia de Ruta 100 y por los cincuenta pares de origen-destino con más demanda, identificados a través de una encuesta realizada. Se consideraba que los doce recorridos seguían vigentes, salvo en el caso del recorrido “San Cristóbal Centro-Metro Guerrero” que coincide con la Línea B del Metro Buenavista-Ecatepec en algunos tramos (COMETRAVI, 1996).

56 La información que sirvió de base para la redacción del presente apartado, fue ordenada según aparece en el Anexo 8 y tiene como fuente los reportes preparados por el Asesor Técnico a cargo del apoyo y seguimiento al Grupo de Trabajo sobre “Operación de los Servicios”, los cuales, a su vez, consolidan los informes presentados por cada entidad a lo largo de 1997.

pertenecientes a la Región Cuautitlán-Texcoco del Estado de México, agrupadas en la Zona Oriente (Chalco, Nezahualcóyotl y Texcoco), y la Zona Norte (Ecatepec, Naucalpan y Tlalnepantla). Las delegaciones regionales varían entre sí en el tamaño del parque vehicular que será regularizado en ellas y los problemas implicados por la regularización, así como en la conflictividad de la relación existente entre los transportistas del Estado de México y el Distrito Federal y/o entre las autoridades y los transportistas.

En la reunión realizada con los Secretarios de Transporte de las tres entidades de gobierno el 22 de febrero de 1997, se estableció que la meta era entregar un total de 27,676 Placas Metropolitanas correspondientes a igual número de unidades de transporte, pertenecientes a 170 organizaciones de transportistas, según datos proporcionados por COMETRAVI (Ver Anexo 8). En términos generales, considerando la distribución de estas Placas Metropolitanas al interior de la ZMCM, es posible afirmar que el Programa de "Placa "Metropolitana" se orientaba a regularizar principalmente los servicios de penetración originados en el Estado de México y atendía principalmente la Zona Norte de la ZMCM.

Tomando en cuenta la distribución proporcional de las Placas Metropolitanas que correspondía a cada una de las seis delegaciones regionales, se pueden identificar tres bloques. El mayor de los bloques, de alrededor del 32% de las Placas Metropolitanas, fue asignado para regularizar unidades que prestaban servicio de transporte desde o hacia la delegación regional de Ecatepec. Entre el 20 y el 30% de las Placas Metropolitanas iban a ser entregadas en las delegaciones regionales de Nezahualcóyotl (28%) y Tlalnepantla (24%), y menos del 10%, en las delegaciones regionales de Chalco (9%), Naucalpan (5%) y Texcoco (2%). Las organizaciones de transportistas también se concentraban en las delegaciones regionales de Nezahualcóyotl (26%), Ecatepec (24%) y Tlalnepantla (21%).

Atendiendo a la distinción entre Zonas Norte y Zona Oriente, el 60% de las Placas iban a ser entregadas a unidades que prestaban servicio en la Zona Norte y que correspondían al 54% del total de organizaciones de transportistas. Las unidades y organizaciones a emplacar en esta Zona se concentraban en la delegación regional de Ecatepec, seguidas de las de Tlalnepantla y Naucalpan, en orden de importancia. El 40% restante de las Placas Metropolitanas, serían entregadas en la Zona Oriente, donde operaba el 46% del total de organizaciones de transportistas. Las unidades y organizaciones a emplacar, se concentraban en la delegación regional de Nezahualcóyotl, seguidas de las de Chalco y Texcoco, en orden de importancia.

Conviene recordar que, como se señaló antes, en 1983 los desplazamientos metropolitanos eran originados en los municipios de Nezahualcóyotl, Ecatepec y Tlalnepantla --que forman parte de las delegaciones regionales donde se proyectaba entregar el mayor número de Placas Metropolitanas--, y se dirigían hacia los municipios de Tlalnepantla y Naucalpan. Este patrón de concentración de las unidades y los operadores a regularizar, estaba relacionado con la antigüedad de la conurbación, el tamaño y ritmo de crecimiento de la población y la extensión del territorio cubierto por los servicios de transporte, al tiempo que permitía entender el nivel de conflictividad y las dificultades que el proceso de emplacamiento ha enfrentado en dichos lugares, como se verá más adelante, cuando se presenten los logros del Programa.

Atendiendo a la entidad de origen del servicio de penetración, al Estado de México pertenecían el 76% de las unidades de transporte a emplacar y el 75% de las organizaciones de transportistas consideradas, a razón de un promedio de 166 unidades por organización. A las unidades pertenecientes al Estado de México, les correspondieron 20,931 Placas Metropolitanas, 7,578 de las cuales prestaban sus servicios desde y hacia la Zona Oriente, y 13,454 lo hacían desde y hacia la Zona Norte. El parque vehicular del Estado de México representaba el 81% del parque que prestaba sus servicios en la Zona Norte y el 69% del que prestaba sus servicios en la Zona Oriente. Las organizaciones de transportistas de esta entidad representaban el 78% de las organizaciones que se encontraban prestando servicio en la Zona Norte y el 71% de las que prestaban sus servicios en la Zona Oriente.

Las unidades con servicios originados en el Estado de México que iban a ser emplacadas. se concentraban en las delegaciones regionales de Ecatepec (36%), Tlalnepantla (25%) y Nezahualcóyotl (25%); mientras que las organizaciones se concentraban en las delegaciones regionales de Ecatepec (29%), Nezahualcóyotl (24%) y Tlalnepantla (21%). En la delegación regional de Tlalnepantla, se pensaba regularizar todo el parque vehicular que prestaba servicios de penetración, mientras que el parque vehicular a regularizar en las delegaciones de Nezahualcóyotl y Chalco era mayor que el que con anterioridad se había identificado en operación. La presencia de servicios originados en el Estado de México por organizaciones pertenecientes a dicha entidad, era menos importante en Naucalpan y Texcoco.

Al Distrito Federal le correspondían el 24% de las unidades de transporte a emplacar y el 25% de las organizaciones de transportistas consideradas, a razón de un promedio de 155 unidades por organización. A las unidades de transporte que tienen al Distrito Federal como entidad de origen de los servicios que prestan, les fueron asignadas 6,622 Placas Metropolitanas, de las cuales 3,398 operaban en la Zona Oriente, y 3,246, en la Zona Norte. La presencia de unidades del Distrito

Federal era relativamente mayor en la Zona Oriente, de más reciente conurbación, donde representaban el 31% del parque vehicular; mientras que en la Zona Norte, únicamente representaban el 19% del mismo. Las organizaciones de transportistas de esta entidad, representaban el 29% de las organizaciones que se encontraban prestando servicio en la Zona Oriente y el 22% de las que prestaban sus servicios en la Zona Norte.

Las unidades de servicios de penetración con origen en el Distrito Federal que iban a ser emplacadas, se concentraban en las delegaciones regionales de Nezahualcóyotl (40%), Ecatepec (18%) y Tlalnepantla (18%); mientras que las organizaciones se concentraban en las delegaciones regionales de Nezahualcóyotl (33%), en primer lugar, seguidas de Tlalnepantla (21%) y, en tercer lugar, de Chalco y Naucalpan (18%). En la delegación regional de Texcoco, se pensaba regularizar todo el parque vehicular que prestaba servicios de penetración, mientras que en el resto de los casos el parque vehicular a regularizar resultaba menor al que con anterioridad se había identificado en operación. La presencia de servicios de transporte de pasajeros originados en el Distrito Federal era menos importante en Texcoco.

3.2 Negociación y principales acuerdos respecto del procedimiento

El diseño y puesta en marcha del Programa de Placa Metropolitana inició el 12 de septiembre de 1993, en el marco de COTAM, cuando el Gobernador del Estado de México y el Jefe del Departamento del Distrito Federal firmaron el “Convenio de Concertación de Acciones para la Regulación del Servicio para el Otorgamiento de las Autorizaciones y Placas Metropolitanas”. que estableció las bases para su expedición, vigencia y condiciones de operación. La Placa Metropolitana fue incorporada a la normativa oficial entre enero y mayo de 1994 y el procedimiento para su otorgamiento fue establecido entre junio y agosto de ese mismo año.

En un principio, el procedimiento de entrega de la Placa Metropolitana incluía el intercambio oficial de información entre las autoridades de ambas entidades, la evaluación conjunta y coordinada de los documentos y datos operativos en el campo, la edición de las autorizaciones emitidas por cada entidad en favor de los transportistas, la entrega de las Autorizaciones Metropolitanas por COMETRAVI y, finalmente, el canje de las Placas federales, del Estado de México y del Distrito Federal por la correspondiente Placa Metropolitana. Si bien ha permanecido esta secuencia básica, las complicaciones surgidas durante el proceso de toma de decisiones y durante su instrumentación exigieron establecer nuevos procedimientos y precisar los criterios para su aplicación.

Al hacer un balance de los principales acuerdos tomados respecto de los procedimientos y los criterios de aplicación del Programa de “Placa Metropolitana”, el Secretariado Técnico de

COMETRAVI identificó dieciséis puntos, que pueden ser agrupados en tres grandes áreas, según se refieran al reconocimiento mutuo de las autoridades involucradas, a la agilidad y continuidad en el proceso de trámite y entrega de la Placa Metropolitana o a las relaciones entre las autoridades y los transportistas. El *reconocimiento de las autoridades involucradas* fue hecho explícito a través de la firma de un documento, con el objetivo de dar su lugar y otorgar credibilidad al titular y los funcionarios de la entidad de origen, en tanto que interlocutor válido en el proceso de entrega de Placas Metropolitanas, por parte de la autoridad de destino. De esta manera, se contaba con un instrumento para evitar que el desequilibrio existente entre el Distrito Federal y el Estado de México, en términos de capacidades técnicas y experiencia, introdujera una complicación adicional al trabajo.

Junto a este reconocimiento de los funcionarios de ambas entidades entre sí, se establecieron acuerdos para garantizar la *agilidad y continuidad del proceso* e impedir que éste sufriera interrupciones graves. Estos acuerdos se refieren al proceso mismo de los trámites y al papel de las autoridades involucradas, y han servido para confirmar la voluntad política de ambas entidades en el impulso del Programa, para reiterar el compromiso de realizar el máximo esfuerzo para consolidarlo y para acelerar el intercambio de información y la entrega de órdenes de pago entre autoridades. En cuanto al procedimiento, se acordó regularizar los servicios de penetración mediante tres instrumentos: a) una Autorización otorgada por la autoridad de destino, la cual sirve como reconocimiento y aprobación del servicio, pues la autoridad de origen ya ha autorizado su funcionamiento, b) una Placa única, y c) una Constancia Metropolitana firmada por las autoridades de ambas entidades.

El otorgamiento de las Autorizaciones por parte de la autoridad de destino tomará como base la información levantada en campo de manera conjunta por las autoridades en 1994 --identificada como "COMETRAVI 1994"--, la cual servirá para identificar los servicios y rutas en operación, así como para realizar los ajustes pertinentes de manera concertada ⁵⁷. Se estableció una entrega de Placas Metropolitanas en dos etapas, de modo que en la primera se atendiera la regularización de los servicios que no presentaran ningún roblema operativo, dejando pendiente, para una segunda

57 El primer inventario de rutas y unidades de transporte en servicio fue realizado por COTAM, retomando el proceso iniciado con la creación de las Secretarías de Transporte en ambas entidades, a principios de los años noventa, y dió como resultado una base de información conocida como "COTAM 91". El paso de COTAM a COMETRAVI, provocó un desfase en la información recolectada, cuya actualización se expresó en otra base de información, conocida como "COMETRAVI 94". Es por eso que resulta importante el acuerdo de tomar a "COMETRAVI 94" como referencia para iniciar el proceso de regularización dentro del Programa de "Placa Metropolitana", pues se evitaban mayores problemas con los transportistas y se reducía el número de servicios metropolitanos pendientes de regularizar.

etapa, a las rutas que presentaran conflicto y que exigieran una revisión y concertación especial. El trámite y entrega serán realizados a través de una Ventanilla Única, instalada en la entidad de origen de los servicios de penetración: la Dirección de Permisos y Concesiones del Distrito Federal y la Dirección General de Transporte Terrestre del Estado de México. Copias de todos los trámites realizados serán remitidas al Secretariado Técnico de COMETRAVI, para la elaboración de la respectiva Constancia Metropolitana y el control estricto de los parques vehiculares.

La modalidad de Ventanilla Unica facilitaría el trámite, al evitar que los transportistas tengan que acudir a diferentes organismos y lugares para realizar sus gestiones, pero exigió realizar ajustes para homologar los criterios, el procedimiento y la forma de pago, entre el Estado de México y el Distrito Federal. Primero, se definió si la Autorización Metropolitana consistía en una concesión o en un título permiso, para homologar criterios. Posteriormente, se formularon propuestas específicas para el cobro de derechos ante las autoridades tributarias, de manera que el concepto por autorización de la Placa Metropolitana quedara incorporado en el Código Financiero del Distrito Federal y en la Ley de Ingresos del Estado de México, para homologar los esquemas de tributación.

En el proceso de trámite y entrega de Placas Metropolitanas, se ha involucrado a funcionarios de mayor jerarquía y se han precisado las atribuciones y competencias de las diferentes dependencias participantes. Por ejemplo, se consideró conveniente que fueran los Directores Generales los encargados de concertar con los transportistas y se estableció que, cuando existan conflictos con alto grado de dificultad, se solicite la participación de los Directores Generales, con el fin de activar su solución. Se ha insistido en el cumplimiento de los compromisos asumidos, especialmente en lo relativo al canje de permisos federales por locales, por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del gobierno federal, a través de la extensión de un dictamen con el que acompañará los expedientes que serán entregados a las autoridades del Distrito Federal y del Estado de México. También se han otorgado mayores atribuciones al Secretario Técnico, quien podrá formular dictámenes con base a criterios técnicos que deben ser atendidos por las autoridades correspondientes, en aquellos casos en los que las partes no logren alcanzar acuerdos, con el objetivo de romper el *impasse*.

Los acuerdos referidos a las *relaciones entre las autoridades y los transportistas*, tienen que ver con los requisitos para el otorgamiento de las Placas Metropolitanas, con el control sobre el proceso de regularización y ordenamiento de los servicios de penetración y con el respeto de los acuerdos previos. Para el otorgamiento de la Placa Metropolitana se estableció como requisito que el modelo mínimo para los vehículos que prestan el servicio de transporte de pasajeros con origen en el Estado de México sea de diez años de antigüedad, para luego ajustarlo paulatinamente a los criterios de

antigüedad vigentes en el Distrito Federal. Para las unidades que rebasen este límite, se aceptará una única Carta Compromiso por doce meses, contados a partir de la fecha de entrega de la Placa Metropolitana, como período de gracia para el cumplimiento de dicha norma.

Para tener un mayor control sobre el cumplimiento y el ordenamiento de los servicios de penetración, las autoridades del Distrito Federal y el Estado de México dispusieron realizar operativos en las delegaciones regionales donde se ha concluido la regularización de los servicios, con el fin de estrechar la supervisión y evitar actos de corrupción. Se aceptó permitir el enrolamiento en los servicios de penetración entre una y otra entidad, siempre y cuando sean ramales que operen en una misma delegación regional. Se acordó que los vehículos que cuenten con concesión federal, no podrán hacer uso de los paraderos del Metro ni tampoco de la vía pública, por lo que deberán hacer sus bases en las terminales que han sido establecidas para los concesionarios federales. Además, se aceptó que los convenios firmados anteriormente entre los transportistas, sigan siendo válidos durante el tiempo que dure el proceso de entrega de la Placa Metropolitana y hasta un plazo de seis meses, luego de la finalización del mismo.

3.3. Logros en términos de emplacamiento 58

El procedimiento mismo para la entrega de la Placa Metropolitana y los principales acuerdos logrados para definirlo, ponerlo en marcha y acelerarlo, pueden ser interpretados como una síntesis que recoge importantes logros del trabajo llevado a cabo por el Grupo de "Operación de los Servicios". Sin embargo, por la naturaleza del Programa de "Placa Metropolitana", el número de Placas efectivamente entregadas en un determinado período, resulta un buen indicador a la hora de establecer los resultados obtenidos por este Grupo de Trabajo.

El proceso de entrega de Placas Metropolitanas inició de manera simbólica en la Zona Oriente de la ZMCM en noviembre de 1994, con la entrega de Placas en la delegación regional de Texcoco. Sin embargo, no fue sino hasta el 26 de julio de 1996, cuando se realizó un nuevo acto simbólico de entrega de placas, esta vez en Los Reyes-La Paz, en la delegación regional de Nezahualcóyotl. En una importante reunión realizada el 29 de agosto de ese mismo año, los Directores Generales de

58 La información que sirvió de base para la redacción del presente apartado, fue ordenada según aparece en el Anexo 9 y tiene diferentes fuentes para cada período. Así, para el período comprendido entre septiembre de 1996 y julio de 1997, se revisaron los reportes preparados por el Asesor Técnico a cargo del apoyo y seguimiento al Grupo de Trabajo sobre "Operación de los Servicios", los cuales, a su vez, consolidan los informes presentados por cada entidad. La información para los meses de agosto, septiembre y octubre de 1997, fue tomada directamente del reporte mensual presentado por las autoridades de ambas entidades. La situación de avance a junio de 1998 corresponde al informe presentado por el recién nombrado Secretario Técnico al Grupo de Trabajo, durante la reunión realizada el 22 de junio de 1998.

transporte de ambas entidades se comprometieron a acelerar el proceso de entrega de Placas Metropolitanas.

Los plazos establecidos para la regularización de los servicios de penetración en las Zonas Norte y Oriente de la ZMCM, han tenido que ser recalendarizados en varias ocasiones. En un primer momento, se estableció que el proceso concluiría el 31 de marzo de 1996 en la Zona Oriente y el 30 de junio de ese año en la Zona Norte, fechas que fueron postergadas para el 31 de abril y para el 1 de julio de 1996, respectivamente. Posteriormente, el establecimiento de metas globales dió paso a una calendarización escalonada para cada delegación regional, según la situación de regularidad o irregularidad de las rutas.

Así, se propuso concluir el 15 de febrero de 1997 con la entrega de Placas Metropolitanas a las rutas regulares de la Zona Oriente. En el caso de las rutas irregulares que presentaban una situación conflictiva, el emplacamiento finalizaría el 15 de mayo en la delegación regional de Texcoco, el 15 de junio en la delegación regional de Chalco y el 15 de julio en la delegación regional de Nezahualcóyotl. En la Zona Norte, el proceso iniciaría el 1 de febrero de 1997 en la delegación regional de Tlalnepantla y culminaría el 30 de agosto, para las rutas regulares, y el 30 de octubre, para las rutas irregulares con conflicto. En Naucalpan, el período comprendía los meses de marzo a noviembre y, en Ecatepec, de abril a diciembre del mismo año.

Si bien esta nueva calendarización respondía a las particularidades de cada delegación regional, al evaluar su cumplimiento respecto de las metas planteadas inicialmente, se tiene que la situación de avances parciales del Programa de Placa Metropolitana durante 1997, no parecía indicar que fuera posible lograr su cumplimiento. Al 8 de julio de 1997, el avance del emplacamiento era de un 62%, con 6,838 unidades del transporte público que prestaban servicios de penetración, efectivamente emplacadas. De estas unidades emplacadas, 4,817 fueron entregadas al parque vehicular que prestaba servicios originados en el Estado de México, y 2,021 correspondieron a servicios originados en el Distrito Federal (Ver Anexo 9).

A lo largo de los tres meses siguientes, el total de Placas Metropolitanas entregadas llegó a ser de 9,650 unidades: 7, 587 placas entregadas a unidades del Estado de México y 2,063 Placas entregadas, a unidades del Distrito Federal. Sin embargo, se advierte que para entonces, los reportes de avance de ambas entidades hacían referencia a un mayor parque vehicular que debía ser emplacado. El parque vehicular del Estado de México casi se triplicó, al pasar de 7,657 a 21, 114 unidades, mientras que el parque vehicular del Distrito Federal pasó de 3,396 a 6,642 unidades.

Conviene hacer notar que dicho avance resultó significativo, si se lo compara con el logrado el año anterior, pues se pasó de 1,052 unidades efectivamente emplacadas, para un 14% de avance, en diciembre de 1996; a 3,650 unidades emplacadas y un avance del 33%, en febrero de 1997; y a 6,838 unidades y un avance del orden del 62%, en julio de 1997. Además, es posible afirmar que el proceso de emplacamiento registró una repentina celeridad durante el período de transición previo al cambio de gobierno del 5 de diciembre de 1997 en el Distrito Federal. Este fenómeno es fácilmente identificable, pues ocurrió luego de un período de relativo estancamiento en la entrega de Placas Metropolitanas en el Distrito Federal, entre los meses de agosto y octubre, como puede notarse en el Anexo 9.

Este Anexo no sólo permite comparar el desfase entre las metas de emplacamiento y el número de Placas Metropolitanas efectivamente entregadas, sino que también llamar la atención sobre la importancia de que el proceso de autorización del funcionamiento de los servicios de penetración por parte de la autoridad de destino --cuyos resultados son registrados como Placas Metropolitanas "en proceso"--, sea continuado con el de emplacamiento efectivo, dentro de un plazo razonable. Tomando en cuenta las cifras absolutas, para finales de octubre de 1997, las Placas Metropolitanas entregadas a unidades del Estado de México, ya estaban autorizadas en febrero de ese año, mientras que las entregadas en el Distrito Federal, ya habían sido autorizadas un año antes. Es por ello que los aspectos administrativos y políticos relacionados con el funcionamiento, las dificultades y los retrasos de esta iniciativa de coordinación metropolitana, es el tema del siguiente Capítulo.

CAPÍTULO IV

COMISIÓN METROPOLITANA DE TRANSPORTE Y VIALIDAD EN EL MARCO DEL FUNCIONAMIENTO POLÍTICO Y ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD

En este Capítulo se presentan los resultados de la investigación realizada sobre mecanismos de coordinación interinstitucional a nivel metropolitano, tomando como referencia el funcionamiento del Grupo de Trabajo sobre “Operación de los servicios” y el Programa de “Placa Metropolitana” de COMETRAVI. Se optó por dar seguimiento a este caso particular, debido a un interés personal por el tema del transporte público de pasajeros, a la complejidad del problema que se aborda, al tipo de negociación exigida y a la diversidad de actores gubernamentales, privados y sociales involucrados. Sin embargo, conviene aclarar que los problemas identificados responden al caso particular del Grupo de Trabajo elegido y seguramente no resultan totalmente válidos para dar cuenta del trabajo de otros Grupos en los que la problemática que se atiende y los actores involucrados introducen otra dinámica y, menos aún, para dar cuenta del trabajo realizado por COMETRAVI en su conjunto.

La información analizada se obtuvo a partir del trabajo de campo que realicé durante la segunda mitad de 1997, para conocer el funcionamiento interno del Grupo de Trabajo sobre “Operación de los servicios”, incluyendo su dinámica, sus ritmos de trabajo y los diferentes actores que intervenían en las reuniones. Dicho trabajo de campo incluyó la consulta de documentación interna de la Comisión, la revisión de las Minutas de las reuniones, mi observación directa de las sesiones de trabajo realizadas entre octubre y diciembre de 1997, y una serie de entrevistas a funcionarios que asistían regularmente a las reuniones. La consulta de documentación interna incluyó el Convenio de creación, el Plan de Trabajo para el período 1995-1996 y los resultados de algunos estudios realizados. La revisión de las Minutas que recogían los principales acuerdos alcanzados durante las reuniones celebradas a lo largo de 1997, me sirvió para caracterizar la Agenda de Trabajo del Grupo, a partir de los temas incluidos y de aquéllos que permanecían en el tiempo, así como también me permitió identificar y dar seguimiento a algunos casos representativos de la dinámica de trabajo y de los problemas que se presentaban en la práctica.

Las entrevistas fueron realizadas a doce funcionarios, tanto de los gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal como del Secretariado Técnico de la Comisión. El cuestionario aplicado aparece en el Anexo 10, y la lista de personas entrevistadas, en el Anexo 11. Las entrevistas me permitieron conocer las opiniones de funcionarios de diferente formación, funciones y posición dentro del aparato administrativo, de manera que, a través del personal técnico relacionado con el trabajo operativo, los Delegados Regionales y los Subdirectores de las Secretarías de Transporte de las dos entidades, pude establecer el vínculo entre el funcionamiento del Grupo de Trabajo y el funcionamiento interno de las dependencias. Este primer grupo de entrevistas tuvo lugar durante el mes de diciembre de 1997, en medio del cambio de Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Si bien el cambio de gobierno y su impacto sobre la coordinación metropolitana queda fuera del alcance de esta investigación, en julio de 1998 realicé cinco entrevistas adicionales, fundamentalmente a funcionarios del Distrito Federal, para poder conocer algunas de las modificaciones introducidas con dicho cambio (Ver Anexo 12). Además, tuve la oportunidad de asistir a cuatro reuniones del Grupo de Trabajo: tres fueron realizadas entre finales de abril y principios de mayo, antes de la decisión de los funcionarios del Distrito Federal de dejar de asistir a las reuniones, y la última fue el 22 de julio de 1998, cuando se retomó el trabajo de coordinación, ya con la presencia del Secretario Técnico recién nombrado.

Para facilitar la exposición de los resultados, el Capítulo ha sido estructurado en cuatro apartados. En los tres primeros se exponen los resultados obtenidos de la investigación, tomando como ejes cada una de las tres fuentes de dificultades para el establecimiento, permanencia y consolidación de mecanismos institucionalizados de coordinación intergubernamental tripartita que existen en la ZMCM para la prestación de servicios públicos urbanos, que fueron identificadas en el primer Capítulo. Primero, se detallan los aspectos relacionados con la herencia de la *organización interna del aparato administrativo*, tomando como referencia algunos rasgos de las dependencias. A continuación, se desarrollan los aspectos que se refieren a la *lógica de funcionamiento del aparato administrativo*, a través de la descripción del proceso de intercambio de información, toma de decisiones y seguimiento de acuerdos. Luego, se abordan los aspectos relacionados con la participación e influencia de los *actores involucrados en la prestación del servicio del transporte de pasajeros*, mediante el análisis de los mecanismos de presión utilizados por los transportistas y del manejo gubernamental de la participación social. Finalmente, en el cuarto apartado se identifican los principales retos para la gestión urbana del transporte en la Zona Metropolitana, que derivan del análisis efectuado.

1. CARÁCTER GUBERNAMENTAL DEL GRUPO DE TRABAJO Y HERENCIA DE LA ORGANIZACIÓN INTERNA DEL APARATO ADMINISTRATIVO

Atendiendo a la composición del Grupo de Trabajo sobre “Operación de los servicios” al momento de realizar la investigación, éste tenía un carácter marcadamente gubernamental, pues estaba integrado por funcionarios públicos correspondientes a las tres instancias de gobierno, como encargados de atender asuntos sectoriales o tareas de coordinación metropolitana, y que desempeñaban cargos de dirección o puestos operativos. Sin embargo, es posible afirmar que el tipo de actores gubernamentales, ya sean funcionarios o dependencias presentes en diferentes momentos del trabajo del Grupo, introducían dificultades relacionadas con su número, las capacidades y recursos que poseían, las funciones y atribuciones que les correspondía desempeñar, el lugar que ocupaban dentro de la jerarquía administrativa, las actitudes que adoptaban frente a la coordinación, y las condiciones en las que debían realizar su trabajo.

Se trata de los aspectos relacionados con la composición y estructura interna del aparato político-administrativo que influyen en el funcionamiento de los mecanismos de coordinación metropolitana. Las dificultades para lograr la presencia continua de los representantes del gobierno federal, había convertido al Grupo de Trabajo en un mecanismo bilateral de coordinación en el que incidían de manera importante, tanto el grado de concentración o desconcentración de la estructura administrativa de cada entidad, como el desigual desarrollo institucional entre entidades. También existían problemas por la falta de una clara definición de funciones y atribuciones entre diferentes integrantes del Grupo de Trabajo sobre “Operación de los servicios”, especialmente en el caso del Secretariado Técnico, y por la sobrecarga de trabajo que las tareas de coordinación implicaban, especialmente en el caso del personal operativo.

1.1 Participación gubernamental, delegada y bilateral en el Grupo de Trabajo

Como ya se indicó, los actores presentes en el Grupo de Trabajo eran fundamentalmente de carácter gubernamental, a pesar de que, según las necesidades de la temática que se discutía, era posible abrir el espacio a la participación de otro tipo de actores. La decisión de funcionar como un foro para la discusión y toma de decisiones exclusivamente entre autoridades, fue tomada luego de experiencias previas de regularización de los servicios de transporte que contaron con una participación más amplia en el proceso, pero cuyas discusiones resultaron desgastantes, conflictivas y poco eficientes.

En relación con el origen de los funcionarios participantes en el Grupo de Trabajo, hay que mencionar las dificultades introducidas por la participación delegada de los miembros del Pleno a través de funcionarios de menor nivel decisorio que actuaban como sus representantes, así como también por la participación de los representantes de la instancia federal, que se caracterizaba por ser irregular, selectiva, condicionada y con criterios cambiantes. En cuanto a la participación de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte del gobierno federal, su presencia resultaba irregular y selectiva en los trabajos de coordinación, pues asistían a algunos Grupos de Trabajo, pero no al Grupo de "Operación de los Servicios", por el énfasis que dicho Grupo ponía en aspectos operativos.

También se trataba de una participación sujeta a condiciones y criterios cambiantes. Primero, argumentaron estar muy atrasados en el proceso de poner orden en sus archivos de Empresas Suburbanas que se encontraban bajo control de la autoridad federal, y lograron llegar al acuerdo de elaborar un dictamen conjunto que remitirían a la Comisión, junto con los expedientes de las cerca de cincuenta rutas que operaban con placa federal. Posteriormente, propusieron atender exclusivamente lo relativo al "Convenio de Zonas Aledañas", y no a la Placa Metropolitana, a pesar de que ambos Programas se encuentran, aunque hayan sido formulados de manera separada.

La ausencia de funcionarios correspondientes a la instancia federal en el Grupo de Trabajo sobre "Operación de los servicios", dificultaba su colaboración y capacidad de respuesta. Por lo que se afirmaba que dicha ausencia había ocasionado retrasos que condicionaron de manera importante el logro de las metas establecidas en cuanto al número de unidades regularizadas en un determinado período, sobre todo porque su actuación estaba relacionada con etapas intermedias del proceso de entrega de la Placa Metropolitana. Además, el que la instancia federal continuara otorgando concesiones para la prestación de servicios de transporte de manera unilateral, discrecional y sin consulta, afectaba el trabajo del resto de las dependencias, porque aumentaba el parque vehicular y los problemas para su regularización, al tiempo que violentaba los procesos de coordinación metropolitana y los acuerdos alcanzados entre las autoridades del Estado de México y del Distrito Federal.

Como resultado de esta ausencia y resistencia de la instancia federal a participar en los trabajos del Programa de "Placa Metropolitana", el Grupo de Trabajo sobre "Operación de los servicios" se convirtió, en la práctica, en un espacio de coordinación bilateral, en el que no sólo el espacio de incidencia, sino también las autoridades involucradas se circunscribían a la ZMCM. Las explicaciones de esta situación están relacionadas con las insuficientes gestiones realizadas por el Secretario Técnico, como opinaban algunos de los funcionarios entrevistados, con la debilidad de la

Comisión frente a la instancia federal 59, o con el proceso de redefinición del papel federal en este tipo de iniciativas de coordinación.

El cambio en la participación de la instancia federal en los trabajos de la Comisión, tuvo lugar durante el sexenio del Presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), y resultó aún más evidente si se toma en cuenta que durante COTAM, la instancia federal ejerció la Presidencia y asumió el liderazgo de dicha iniciativa de coordinación. Era posible que, como parte del proceso de descentralización, a la instancia federal le correspondiera un papel menos protagónico o menos influido por su posición jerárquica dentro de la estructura de la administración pública del país, como había sido lo usual 60 y se produjera un repliegue de la instancia federal 61.

1.2 Carácter centralizado o desconcentrado de cada entidad

Junto a la influencia del origen y la posición jerárquica de los integrantes, la estructura del Grupo de Trabajo sobre "Operación de los servicios" heredó las ventajas y las limitaciones del aparato administrativo, en cuanto a la estructura organizativa, la burocracia, los requerimientos, los procedimientos, las estrategias y los enfoques. En este aspecto sobresalían las diferencias en cuanto

60 Esta situación de debilidad de la coordinación metropolitana puede resultar similar a la que enfrentó la política ambiental en su primera época, cuando el problema fue definido como un problema de salud pública. La política ambiental fue un proyecto centralizado y ubicado en las altas esferas gubernamentales, al ser considerado prioritario y contar con el respaldo personal del Presidente. Sin embargo, tuvo una instrumentación burocrática conflictiva porque estaba a cargo de una instancia débil (en términos de recursos, prestigio e importancia, que a nivel de Subsecretaría debía coordinar con Secretarías poderosas), careció de un arreglo organizativo adecuado y tampoco contó con una definición precisa de sus competencias (Godau, 1985 : 57-59).

60 Se sabe que México es una "Federación centralizada" en la que los poderes nacionales, especialmente el Ejecutivo Federal, controlan la toma de decisiones y los recursos, traduciéndose en un "presidencialismo" caracterizado por el poder nominal de otras instancias y la falta de controles sobre el Ejecutivo (Méndez, 1996 : 52). En correspondencia con ello, la instancia federal suele adoptar un papel central que lidera las iniciativas, sustituye a las otras entidades ante su debilidad o suple la falta de coordinación gubernamental con la planeación centralizada. Como muestra se tiene lo ocurrido en el Consejo de Cuenca del Valle de México, creado en 1996 y que inició operaciones durante el año siguiente, mediante un "Programa de Saneamiento de la Cuenca del Valle de México" y de ordenamiento para el uso eficiente del agua. Ante el problema endémico de las finanzas por el que ni el gobierno del Distrito Federal ni el del Estado de México contaban con fondos propios para grandes obras ni podían endeudarse en el extranjero sin el aval del gobierno federal, la Federación no sólo se hizo cargo de la deuda, sino también de la ejecución de las obras, y aún está en discusión quién va a operar el drenaje profundo, que tradicionalmente ha estado a cargo del Distrito Federal (Ing. Juan Carlos Guasch y Saunders, Dirección General de Construcción y Operación de Obras de la Secretaría de Obras y Servicios del Departamento del Distrito Federal, lunes 28 de Julio de 1997).

61 Con el proceso de descentralización de competencias hacia los municipios, "los niveles federales de gobierno, al aceptar la nueva dinámica de gestión en lo urbano, se repliegan paulatinamente", dando como resultado que "el problema de lo urbano se agudiza al radicar en el nivel local la responsabilidad de atención de necesidades y el diseño de soluciones, más no necesariamente las capacidades administrativas ni los recursos financieros suficientes" (Cabrero, 1995: 370).

a la organización administrativa centralizada de la Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal y la desconcentración en siete delegaciones regionales de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte del Estado de México 62. De modo que, en cada reunión del Programa de “Placa Metropolitana”, por parte del Distrito Federal generalmente asistían dos o tres personas pertenecientes a una Subdirección; mientras que, por parte del Estado de México, participaban un promedio de quince funcionarios correspondientes a una Dirección General, dos Subdirecciones, seis delegaciones regionales (en lo que respecta a la autorización y otorgamiento de concesiones), y la Secretaría de Seguridad Pública (en cuanto a la elaboración y entrega de Placas Metropolitanas).

Aquí no interesa evaluar la conveniencia o adecuación de cada estructura administrativa respecto de su propia problemática de transporte ni tampoco la evolución de dicha estructura a lo largo del tiempo, sino su aporte a la coordinación metropolitana. Un funcionario del Estado de México lo expresaba bien cuando señaló que “puede que la forma de organización de cada entidad sea la correcta. Lo importante es que cada una evidencie una mayor capacidad para manejar la información” y las situaciones que debe atender. Si bien la modalidad organizativa de cada entidad resultaba adecuada para la atención de sus problemas, no estaba claro si las ventajas que de ella se derivaban eran necesariamente positivas, si eran excluyentes de las derivadas de otras modalidades, o si desaparecerían al adoptar otras alternativas de representación de las dependencias gubernamentales involucradas en el trabajo de los Grupos. Además, tanto la concentración como la desconcentración administrativas, admiten matices al interior de cada entidad y a lo largo del tiempo 63.

62 Conviene distinguir entre desconcentración y descentralización. La “desconcentración” se orienta a dar una mayor agilidad y eficiencia interna al aparato estatal, delegando funciones hacia el interior de las agencias gubernamentales, a través de la pirámide organizacional. La “descentralización gubernamental” tiene como objetivo dar una mayor eficacia a las políticas públicas, descongestionando el nivel central y acercando las decisiones a lo local a través de la transferencia de competencias, capacidades y recursos a instancias gubernamentales que cuentan con personalidad jurídica, patrimonio, presupuesto, normas de funcionamiento y capacidad operativa autónomas. La “descentralización a la sociedad civil” busca hacer más cercana y legítima la acción estatal ante la sociedad, concentrando la responsabilidad sobre una política en una sola organización o un número reducido de ellas y acercando la responsabilidad sobre el manejo de los recursos a las personas y organismos a quienes esa política va dirigida (Cabrero, 1995b: 63-64). Esta distinción entre descentralización y desconcentración es importante, aunque se sabe que la discusión latinoamericana sobre descentralización no siempre distingue entre: a) otros procesos cercanos como la deslocalización o la desconcentración (Boisier, 1991), b) diferentes tipos de descentralización, ya sea administrativa o política (M.C. Pardo, 1988), ni c) las propuestas de descentralización de carácter neoliberal, tecnocrático, participativo y/o planificador (Nolte, 1991) o las corrientes de descentralización neoliberal y democratizante (Maia, 1992).

63 A principios de los años noventa, en el Distrito Federal existía una concentración de las decisiones en el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y en algunas Secretarías, debido a la modalidad de designación presidencial, la ausencia de un órgano legislativo de elección popular que operara como contrapeso y “el control corporativo de todos los grupos vinculados a la prestación de los servicios públicos o al ejercicio de actividades que dependen de una licencia o concesión del gobierno local”. Sin embargo, la estructura

Desde el punto de vista de los funcionarios del Estado de México, la concentración del Distrito Federal se traducía en retrasos en la atención de los problemas específicos de cada delegación regional, pues como las mismas personas eran las contrapartes del personal de todas las delegaciones regionales, “por atender a uno, desatienden a varios” en diferentes momentos del procedimiento establecido por el Programa o intentaban aplicar iguales criterios a realidades regionales diferentes. El que el trabajo de ciertas delegaciones regionales no avanzara, ocasionaba problemas a las autoridades del Estado de México, pues los situaba frente a los reclamos de los transportistas, al tiempo que favorecía la percepción de que las numerosas reuniones de coordinación resultaban infructuosas.

Desde el punto de vista de los funcionarios del Distrito Federal, la desconcentración del Estado de México se traducía en un desbalance en cuanto al número de personas involucradas en la atención de los problemas. Si bien la composición de la representación del Estado de México era más diversa en cuanto a los niveles y al tipo de personal que asistía a las reuniones, esta composición no se traducía necesariamente en una participación más representativa. Únicamente introducía más presión, haciendo que la discusión resultara prolongada y con resultados insatisfactorios y que, al final, la negociación se resolviera más por desgaste, que por convencimiento. En su opinión, la participación directa del personal de las delegaciones regionales no favorecía el desarrollo de los trabajos de coordinación metropolitana, sino que les obligaba a hacer seis veces lo mismo, al tener que agendar reuniones, recorridos y visitas en campo a cada una.

Lo importante es que estas observaciones sobre la estructura interna de cada dependencia no sólo permiten abordar aspectos relacionados con la conveniencia o no de la centralización, sino también con las dificultades enfrentadas para delegar responsabilidades. El ejercicio personalista de las funciones y atribuciones daba como resultado que las intervenciones de determinadas personas o dependencias respondieran más a una preocupación por el protagonismo y la “paternidad de las obras”, que a la necesaria colaboración intergubernamental para la resolución de los problemas comunes que enfrentaban. Si se pretendía abarcar todo, se terminaba por perder la necesaria visión global e imparcial, por no haber hecho nada, por haber hecho muy poco en relación con lo esperado

administrativa del Gobierno del Distrito Federal ha experimentado transformaciones incrementales importantes, que se han traducido en “un procesamiento de conflictos y decisiones menos concentrado y más especializado técnicamente”. Como ejemplo, se hace referencia al mayor grado de desagregación territorial y funcional del ejercicio de las atribuciones con el aumento del número de delegaciones, a la conformación de subdelegaciones de carácter funcional y al funcionamiento de una estructura de Secretarías o Coordinaciones Generales que tienen a su cargo una o más empresas y organismos descentralizados (Duhau, 1994 : 59, 63).

y lo posible dadas las capacidades, o por haber desaprovechado proyectos y recursos a los cuales se podría haber tenido acceso a través de determinados contactos y gestiones.

1.3 Desigual desarrollo institucional entre entidades

Mientras los funcionarios del Distrito Federal se encontraban en desventaja numérica frente a la representación del Estado de México, era generalizado el reconocimiento de la desventaja del Estado de México respecto del mayor desarrollo institucional, experiencia y capacidad administrativa del Distrito Federal 64. Si bien el Estado de México poseía una estructura administrativa que había cambiado con el tiempo, para atender las funciones reguladoras del transporte de manera especializada y exclusiva, eran principalmente los funcionarios estatales quienes reconocían que existían desventajas por el hecho de que la Secretaría de Comunicaciones y Transporte era de reciente creación 65.

Junto con este menor grado de institucionalización, las autoridades del Estado de México debían conciliar la insuficiencia de recursos, en términos financieros y de capacidades técnicas, con la magnitud y gravedad de los problemas que el Estado de México enfrentaba y los rezagos que, respecto al Distrito Federal, presentaba en materia de regularización del servicio de transporte. Ante puntos de partida tan diferentes, la aceptación de una numerosa representación de funcionarios estatales o la firma de una Carta Compromiso que permitía más años de antigüedad al parque vehicular que se encontraba en operación en el Estado de México, más que indicadores de la parcialidad del Secretariado Técnico, quizá hayan sido muestras de la necesidad de un trato diferencial 66.

64 En tal sentido, con frecuencia se afirma que iniciativas previas de coordinación han mostrado limitaciones porque “se les ha supeditado a dos órganos de gobierno completamente distintos” (Goyenechea, 1992: 44). En el caso del servicio de transporte y de otros servicios públicos urbanos, el desigual desarrollo institucional entre entidades ha implicado desventajas tales como: la dispersión de la inversión, la duplicación de funciones entre instituciones con funciones similares, la imposibilidad de aplicar una política tarifaria conjunta, los obstáculos para el aprovechamiento eficiente de los recursos, las dificultades para la realización de programas conjuntos, los obstáculos para la planeación de la infraestructura y las dificultades para realizar inversiones de largo plazo (A.Ziccardi y Navarro, 1995: 64-66).

65 La Secretaría de Comunicaciones y Transporte fue creada el 31 de agosto de 1992, según consta en la Gaceta del Gobierno del 3 de septiembre de ese año. Anteriormente, dichas funciones correspondían a unidades pertenecientes a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y a la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito, en diferentes momentos. Así, en un momento operó una Comisión de Transporte del Estado de México (COTREM) con participación de la Dirección de Tarifas y Autotransporte, que formaba parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.

66 La aceptación de la firma de una Carta Compromiso por parte de los transportistas del Estado de México ha sido objeto de críticas, no sólo por su impacto en la contaminación del aire, sino por el descrédito del Programa de “Placa Metropolitana” frente a diferentes sectores. El tema estuvo en el centro de la confrontación entre las autoridades luego del cambio de gobierno en el Distrito Federal, hasta el punto de provocar, junto a otros motivos, la suspensión de reuniones por algún tiempo, como se verá más adelante. En

Los desbalances derivados del desarrollo institucional entre ambas instancias pueden ser interpretados de manera negativa, cuando dificultaban el reconocimiento de las autoridades y favorecían la descalificación de algunos funcionarios como interlocutores válidos; o de manera positiva, cuando las autoridades responsables del proceso de regularización del transporte del Estado de México se concebían a sí mismas como parte de una institucionalidad de reciente creación que aprovechaba e interpretaba la experiencia del Distrito Federal como advertencia. En todo caso, independientemente de la valoración que se asignara a este desarrollo desigual, existía una visión que tomaba al Distrito Federal como punto de referencia.

El caso de la homologación de leyes y reglamentos de transporte entre el Estado de México y el Distrito Federal, ilustra cómo el Distrito Federal era punto de referencia, ya sea para equipararse o para diferenciarse. Por una parte, el Distrito Federal era la meta a alcanzar, pues en el Estado de México sólo existía una Ley y Reglamento de Transporte estatal y no se contaba con una legislación de transporte y vialidad para los municipios conurbados, equivalente a la que existía en el Distrito Federal. Por otra parte, en determinados aspectos, el Distrito Federal constituía el punto del cual separarse, para acentuar las especificidades del Estado de México o para reafirmar las capacidades, la experiencia acumulada y la validez de sus planteamientos y propuestas. Con lo que la homologación resultaba ser, sobre todo, una adecuación de la generalidad de la ley a la realidad particular de cada municipio, considerando las diferencias que al respecto existían entre el Estado de México y el Distrito Federal.

Es en tal sentido que la colaboración entre instancias heterogéneas entre sí, diferentes en estatus, desiguales en desarrollo y asimétricas en sus interrelaciones, constituye el principal reto de la coordinación metropolitana. Quizá se trata de un reto mayor que el planteado por la falta de claridad, coherencia y complementariedad en la división del trabajo que existe entre instancias gubernamentales, pues la homogenización no resuelve las especificidades. Una alternativa puede ser la construcción de una visión metropolitana que identifique problemas comunes (y sus peculiaridades), desde un punto de partida sectorial, como postura intermedia entre la fragmentación y la integración ⁶⁷. Para ello se debe partir de lo urgente, de esos problemas

el Distrito Federal, los transportistas lo veían como un trato desigual que favorecía la competencia desleal, mientras que las autoridades interpretaban como una burla el emplacamiento de unidades obsoletas.

67 Conviene tener presente que la visión sectorial tiene una influencia contradictoria respecto de la coordinación interinstitucional. Si bien en cierto modo favorece la coordinación, al promover la especialización, también puede aislar la problemática que se aborda de sus otras interrelaciones y dificultar la construcción de una visión metropolitana. Por ello se dice que, en su momento, "el predominio de agencias de nivel central y sectorial en el suministro de bienes urbanos limitó las posibilidades de que prevaleciera una

puntuales, inmediatos, específicos y de interés común que convocan, unifican y permiten lograr acuerdos. Para ello, una vía posible es la elaboración de un diagnóstico o de una agenda de puntos prioritarios, pero contando con una visión de largo plazo que oriente y de sentido a dichas acciones específicas e inmediatas. Se sabe que la existencia de un proyecto estratégico facilita la generación de acuerdos a más largo plazo.

1.4 Definición de funciones y atribuciones al interior del Grupo de Trabajo

Las funciones y atribuciones de los miembros del Grupo de Trabajo sobre "Operación de los servicios" eran definidas más por los rasgos que las diferencian entre sí, que por los rasgos que se orientaban a la colaboración entre instancias. Cada una de las personas entrevistadas, no sólo tenía claras las funciones, tareas y responsabilidades que le correspondían, sino que la descripción que hace de ellas coincidía con la descripción de quienes desempeñaban cargos equivalentes en la estructura administrativa de la otra entidad. Los problemas surgen con el resto de los cargos al interior de COMETRAVI y del Grupo de Trabajo, pues en su definición se deben conciliar las atribuciones formalmente establecidas con las expectativas, al tiempo que se debe garantizar la especificidad y autonomía respecto del resto de actores e instancias involucradas en las tareas de coordinación metropolitana.

Estos problemas de poca claridad en la definición y poco acuerdo en la comprensión de las funciones que se esperaban de cada funcionario al interior de la Comisión y del Grupo de Trabajo, resultaron aún más evidentes en el caso de los Asesores y del Secretario Técnico. Esta situación de poca claridad y acuerdo no sólo se debió a que sus funciones no estaban definidas en el Convenio de Creación y no se contaba con un Manual de Organización, sino a que existían opiniones divididas y contrapuestas, según la entidad de la que procedían y la función que desempeñaban las personas entrevistadas. De tal manera que, los funcionarios del Estado de México evaluaban de manera satisfactoria al Secretario Técnico y cuestionaban la imparcialidad del Asesor, mientras que los funcionarios del Distrito Federal evaluaban de manera satisfactoria al Asesor y cuestionaban la imparcialidad y visión metropolitana del Secretario Técnico.

Por una parte, el Secretario Técnico tenía a su favor el que se reconocían sus capacidades y su competencia técnica, cuando se señalaba que contaba con conocimientos en materia de transporte y mostraba estar muy interesado en que los problemas se resolvieran, hasta el punto de que se prestaba para verificar personalmente la situación en campo. Convendría entonces aprovechar mejor

visión global, territorial, más integrada de las ciudades en relación con el acceso a los bienes urbanos" (A.Ziccardi, 1996c: 11).

este perfil y carácter técnico que legitima y da un amplio margen de acción a su trabajo. Por otra parte, el Secretario Técnico supo manejar los asuntos “políticos” referidos al trabajo de la Comisión y a su trabajo mismo. En el Grupo de Trabajo sobre “Operación de los servicios”, el Secretario alcanzó importantes acuerdos relacionados con el proceso de emplacamiento y se le otorgaron mayores capacidades resolutorias. En cuanto a su trabajo en la Comisión, contaba con el respaldo de haber sido designado con el apoyo de las tres instancias gubernamentales y de no haber sido removido del cargo con el paso de COTAM a COMETRAVI 68.

La decisión de las autoridades del Estado de México y del Distrito Federal de otorgar mayores atribuciones al Secretario Técnico de la Comisión, para que pudiera dictaminar en los casos de desacuerdo o imposibilidad de acuerdo entre autoridades, fue importante, tanto para el desarrollo de las capacidades institucionales, ante las necesidades surgidas en la práctica, como para el fortalecimiento de la posición de los funcionarios, ante la manera acotada y restringida en que fueron definidas inicialmente sus tareas 69. También representó un avance respecto a COTAM que, al no contar con un Secretariado Técnico, carecía de personal y criterios técnicos para dictaminar sobre las decisiones tomadas por las tres instancias, cuando resultaban conflictivas o polémicas para alguna de ellas o para algún sector social. Si bien esa capacidad resolutoria del Secretario Técnico se limitaba al caso de las discrepancias entre autoridades, era probable que los transportistas esperaran una extensión de estas atribuciones, en el caso de problemáticas no resueltas por las autoridades correspondientes 70.

Las funciones que correspondían al Secretariado Técnico en la regularización de los servicios de transporte de pasajeros a nivel metropolitano y las evaluaciones que de su actuación se hacían, no sólo sirven aquí para discutir aspectos relacionados con la división del trabajo entre funcionarios y dependencias, sino también para hacer referencia al reto de contar con una visión imparcial y

68 El funcionario al que se hace referencia estuvo a cargo del Secretariado Técnico de COMETRAVI durante el período comprendido entre 1993 y 1998.

69 Estas capacidades resultan importantes para el trabajo de coordinación metropolitana que el Secretario Técnico debe impulsar, pues se sabe que “si hay conflictos entre los políticos y los técnicos, el mediador se vuelve el elemento clave” (Archer, 1993: 248).

70 El recurso directo a un organismo con un mayor nivel jerárquico o considerado más fuerte por parte de la población, es parte de la cultura política mexicana. Como resultado de una evaluación del Programa Solidaridad, instrumentado durante el sexenio del Presidente Carlos Salinas (1988-1994), se identificó una tendencia a atribuir los logros del Programa al poder presidencial y a otorgar mayor legitimidad al Presidente que a las autoridades locales, por parte de la población pobre. Esta forma de proceder favorece la participación presidencial como condición para la puesta en marcha de la política social, la atribución de mayor eficiencia al Presidente que a las autoridades locales, la centralización del poder y el retraso de una cultura democrática y participativa (R.López y Torres, 1994: 201-202).

metropolitana de los problemas y de sus soluciones. Para los funcionarios del Secretariado Técnico, la imparcialidad significaba un involucramiento al margen de las posturas de cada entidad o, en última instancia, cuando los dos gobiernos no lograban llegar a un acuerdo; mientras que para el resto de funcionarios que asistían a las reuniones, resultaba más importante el respeto al procedimiento establecido, los criterios para la toma de decisiones y los acuerdos previos. Es decir, la equidad en el trato y la aplicación de reglas del juego equivalentes a ambas entidades.

Entre las fuentes no formalizadas para garantizar una visión imparcial y metropolitana, los funcionarios de diferentes niveles de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte del Estado de México destacaron el involucramiento en campo de cualquier funcionario, lo cual era interpretado como una muestra de su conocimiento en la materia y de su interés porque los problemas se resolvieran pronta y adecuadamente. Sobre todo para el personal operativo, el contacto continuo con la realidad, los transportistas y las autoridades de ambas entidades, es lo que permitiría a un funcionario, ser imparcial en su actuación. En opinión del personal del Distrito Federal, de los encargados de la coordinación metropolitana y de los Asesores Técnicos, lo importante no era tanto el involucramiento, como la delegación de funciones, pues así podría concentrarse en la atención de los asuntos de carácter metropolitano y de alto nivel, sin perderse en los detalles operativos, y para mantener una sana distancia respecto de las autoridades involucradas.

De momento parecía existir, entre las personas entrevistadas, un acuerdo respecto de la conveniencia de que el personal del Secretariado Técnico actuara como mediador y no como negociador, que “opte por el problema, no por la entidad”, puesto que, por su procedencia y forma de contratación, no eran “juez y parte” en la problemática del transporte a nivel metropolitano. Entre los mecanismos formales para garantizar esta autonomía e imparcialidad frente a las autoridades de las tres instancias gubernamentales involucradas se mencionaron: el pago compartido de los salarios del personal del Secretariado Técnico, la Presidencia rotativa de la Comisión y la propuesta de contar con dos Secretarios Técnicos, uno por cada entidad. Sin embargo, este tipo de medidas, lejos de resolver el problema, lo institucionalizan, al sancionar la coexistencia de recursos diferentes y puntos de vista contrapuestos entre instancias de gobierno, en lugar de avanzar hacia la definición de una visión y postura comunes.

El pago compartido de salarios, en partes iguales por parte de las autoridades de ambas entidades, parecía responder más a la falta de recursos propios por parte de la Comisión, pues no bastaba para garantizar una completa autonomía ni para garantizar la necesaria perspectiva de estabilidad y continuidad. En el caso de la Presidencia rotativa, con la presentación de informes al Estado de México, por un tiempo, y al Distrito Federal, en otro, se abrió la posibilidad de que ciertas posturas,

critérios o decisiones del funcionario que beneficiaban más claramente a una entidad en detrimento de otra, sean mal interpretadas. Si hay que congraciarse con las autoridades de la entidad donde no ocurrirá un cambio de gobierno en el corto plazo, para asegurar la continuidad institucional y personal, se generan papeles que oscilan sin tener una postura definida frente a los problemas que deben ser atendidos, ya sea por su importancia o por su urgencia, y tampoco una postura definida respecto de las soluciones que resultan adecuadas y viables para enfrentarlos.

Para garantizar que el proceso de coordinación metropolitana resulte satisfactorio y transparente para los diferentes actores implicados, hace falta un proceso de definición de funciones y atribuciones que pueda ser ajustado sobre la marcha, similar al seguido para definir de mutuo acuerdo el procedimiento para la solicitud, trámite, autorización y entrega de Placas Metropolitanas. Esto permitiría contar con mecanismos de control sobre la parcialidad y abusos involuntarios, las interferencias con la actuación de las dependencias de ambas entidades o la usurpación de funciones. De lo contrario, se deja un amplio margen a la libre interpretación, la espontaneidad y/o la arbitrariedad en el desempeño de las funciones correspondientes, en la toma de decisiones y en su evaluación.

Esta preocupación de los funcionarios entrevistados por definir de manera clara y adecuada el tipo de tareas que corresponde desempeñar al personal del Secretariado Técnico, resultó además sugerente, pues hicieron referencia al Secretariado Técnico cuando se les pidió evaluar el funcionamiento y el trabajo de “la Comisión”. De manera que, si bien el compromiso institucional era una condición necesaria para garantizar la vigencia y continuidad de los acuerdos, aún hacía falta contar con determinados mecanismos, condiciones y acciones para lograr el compromiso personal de los funcionarios a lo largo del, con frecuencia, conflictivo y prolongado proceso para alcanzar dichos acuerdos. La excepción al respecto la constituía el personal del Secretariado Técnico, el cual no sólo estaba en mejores condiciones para deslindar las responsabilidades de cada una de las dependencias que tomaban parte en el proceso, sino que además necesitaba hacerlo.

1.5 Coordinación como tarea adicional

Las dificultades para el logro y cumplimiento de los acuerdos relacionados con el Programa de “Placa Metropolitana”, no sólo tenían que ver con la problemática definición de funciones y atribuciones al interior del Grupo de Trabajo sobre “Operación de los servicios”, sino también con la falta de claridad en la asignación de responsabilidades al interior de cada una de las dependencias gubernamentales involucradas en ambas entidades. Esta situación se traducía en una sobrecarga de trabajo para el personal y en una duplicidad de trámites para la población y los transportistas. Se presentaba una situación de sobrecarga de trabajo y limitado personal en la que resultaba difícil

garantizar que el trabajo de coordinación no representara una tarea adicional que requiriera de un mayor reconocimiento e ingreso ⁷¹. Llamaba la atención el caso del personal operativo que junto a las tareas específicas de la supervisión en campo de la operación de los servicios, debía participar como delegado en los trabajos de coordinación metropolitana, lo cual implicaba asistir a reuniones, intercambiar y revisar información con las autoridades de la otra entidad y emitir resoluciones.

Esta problemática de sobrecarga de trabajo resultaba menos clara para el personal encargado de atender los asuntos relacionados con la coordinación metropolitana en general, pero era una preocupación frecuente entre los Asesores del Secretariado Técnico, ya que la continuidad del personal y la calidad y cantidad del tiempo dedicado por el personal de las dependencias del Distrito Federal y del Estado de México, condicionaba la obtención de resultados, en términos de tiempo y cumplimiento de los acuerdos alcanzados. Había que tomar en cuenta que la Comisión misma y el Secretariado Técnico carecían de recursos para acelerar el trabajo y lograr los resultados deseados en el tiempo estipulado.

Bajo estas condiciones, el que los funcionarios tuvieran una opinión favorable respecto de las tareas de coordinación metropolitana y las asumieran como parte de las competencias de cada cargo y dependencia, pudo deberse a la retroalimentación que se daba entre ambas tareas. Por una parte, la identificación del parque vehicular y de los recorridos de las diferentes rutas, como resultado del trabajo de coordinación, les sirvió para contar con apoyo y legitimidad adicionales para controlar el parque irregular que funcionaba en su jurisdicción; mientras que la realización de operativos, como una de sus atribuciones específicas, les permitió vigilar el cumplimiento de los criterios establecidos para el emplacamiento y el respeto a los acuerdos. Anteriormente, las dependencias responsables de la regulación del servicio de transporte no habían contado con las capacidades necesarias para realizar un inventario de este tipo, pues las tareas requeridas rebasaban el tamaño y atribuciones de su personal.

De la misma forma, el proceso de coordinación metropolitana se benefició de las iniciativas de modernización y regularización propuestas e instrumentadas por cada una de las entidades. Tanto en las delegaciones regionales, como en las dependencias centrales de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte del Estado de México, se elaboró una carpeta que contiene la normatividad estatal de

71 En el Estado de México, la cercanía y la fluidez en la comunicación, llevó a establecer comparaciones que permitieron identificar problemas de salarios que no resultaban equivalentes a las funciones y tareas que se desempeñaban o que no coincidían con los salarios de otros empleados que desempeñaban similares funciones en diferentes delegaciones regionales. Se identificó un trato desigual por el cual había algunos empleados que gozaban de mayores privilegios, mejores condiciones laborales y menor carga de trabajo. Estas comparaciones constituyen una fuente de conflictos entre el personal y entre las dependencias.

transporte y su aplicación, con el objetivo de lograr claridad en cuanto al procedimiento, la responsabilidad y la duración de cada uno de los trámites. Se sabe que el libre acceso a este tipo de información favorece la transparencia y control de las decisiones de los funcionarios.

A esta visión favorable que se tenía del trabajo de coordinación, también pudo contribuir el hecho de que la coordinación del servicio de transporte a nivel metropolitano ha influido poco en los cambios que era necesario realizar en la estructura organizativa interna de las dependencias involucradas. Hasta el momento de realizar la investigación, las dependencias no habían reestructurado o reasignado internamente sus funciones, sino que subsanaban la sobrecarga de trabajo, modificando procedimientos o distribuyendo de manera diferente el tiempo, para poder participar en los diferentes organismos, reuniones y actividades.

Desde el Secretariado Técnico y el Pleno de la Comisión, únicamente se introdujeron ajustes de funcionamiento como la Ventanilla Unica por entidad, para concentrar el proceso de solicitud y entrega de la Placa Metropolitana y facilitar los trámites a los transportistas. Las limitaciones para una mayor incidencia en la organización interna de las dependencias, no se debían a la falta de atribuciones, sino a factores políticos. Si bien COMETRAVI no podía reemplazar los poderes establecidos constitucionalmente en la ZMCM, los cuales debían tomar las decisiones relativas a la modernización administrativa, tampoco podía negar la necesidad de transformar el régimen de gobierno, ya que le correspondía diseñar medidas de simplificación administrativa para agilizar los trámites y la ejecución de propuestas relacionadas con el transporte y la vialidad.

2. LÓGICA DE FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN

Atendiendo al funcionamiento del Grupo de Trabajo sobre "Operación de los servicios", se sabe que el procedimiento de solicitud, gestión y entrega de la Placa Metropolitana incluía cinco pasos que se encontraban bajo responsabilidad gubernamental: a) el intercambio de información entre la autoridad de origen del servicio de transporte y la autoridad de destino, b) la verificación y evaluación de la información, por parte de la autoridad de destino, para emitir una autorización. c) la entrega de órdenes de pago a los transportistas, por parte de la autoridad de destino, d) el canje de las placas federales y locales por la correspondiente Placa Metropolitana, ante la autoridad de origen, y e) la entrega de las Autorizaciones Metropolitanas, por parte de COMETRAVI. Sin embargo, es posible afirmar que a lo largo de este proceso influyeron una serie de factores tales como la visión local y patrimonial del trabajo, el perfil decisorio o no del personal que asistía a las

reuniones de coordinación, el énfasis puesto en la atención contingente de los problemas y la incertidumbre asociada con los cambios de gobierno.

Se trata de los aspectos relacionados con la lógica de funcionamiento del aparato político y administrativo de la ZMCM. El logro de acuerdos metropolitanos encontró como obstáculos la defensa que algunos funcionarios hacían de sus transportistas, como si fueran sus gestores, y de su territorio, como si fuese propiedad privada, la cual derivaba de las tareas que realizaban, la inmediatez de los problemas y las presiones a las que se encontraban sometidos. Además, la instrumentación de dichos acuerdos enfrentaba un alto grado de indefinición, debido a que se trataba de una instancia de coordinación de carácter normativo y no ejecutivo, que no siempre contaba con la asistencia continua de funcionarios de nivel decisorio. Con frecuencia, las reuniones se quedaban atrapadas en la corrección, sin abordar la prevención ni la planeación de mediano y largo plazo, como reflejo de instituciones creadas en respuesta a las crisis, para la administración del nivel de conflictividad social. Por otra parte, los cambios de gobiernos introducían un cierto margen de incertidumbre respecto de la continuidad, acumulación y permanencia de las políticas de transporte y de los criterios para instrumentarlas, acelerando o frenando el trabajo, y exigía un periodo de adaptación posterior al nombramiento de las nuevas autoridades.

2.1 Visión local y patrimonial

La visión localista y patrimonial que caracterizaba la actuación de las autoridades y los funcionarios durante la revisión de información y la autorización de la entrega de Placas Metropolitanas, correspondía al ejercicio tradicional de la función pública. El tipo, la cantidad y la continuidad de las tareas que realizaban los funcionarios, junto con la inmediatez de los problemas y las presiones a que eran sometidos por parte de los transportistas con quienes tenían una relación más cercana, cotidiana y directa, no sólo limitaba el tiempo disponible para atender el trabajo de coordinación, sino que acentuaba la visión localista, incluso patrimonial, que se tenía de los problemas del transporte a nivel metropolitano.

La explicación de este tipo de actitudes ha sido buscada más en la influencia de poderosos intereses políticos y económicos, que en actitudes propias de la burocracia. Las personas entrevistadas hicieron referencia a la existencia de compromisos con los transportistas, cuando señalaron que los funcionarios de la otra entidad defendían los intereses de los transportistas de manera tal, que más parecían sus gestores, o que adoptaban una actitud de defensa del territorio de su jurisdicción y de "sus" transportistas, bajo criterios de propiedad privada. Sin embargo, detrás de la preocupación por el respeto a la soberanía estatal o a la autonomía municipal, también habían relaciones de

competencia por abanderar posiciones o por preservar el poder y autonomía personales, las cuales se traducían en relaciones entre funcionarios caracterizadas por actitudes de recelo, desconfianza y susceptibilidad ante posibles interferencias. A nivel personal, había una tendencia a actuar de manera unilateral, desconociendo o descalificando a la otra autoridad como interlocutor válido, junto al temor de dar o aceptar sugerencias que pudieron ser interpretadas como una intromisión.

Una combinación de intereses corporativos, institucionales y personales se puso de manifiesto en los mecanismos de presión utilizados por los funcionarios del Estado de México y del Distrito Federal, durante las fases previas a la entrega de las órdenes de pago, basados en el intercambio y validación de información. En el Programa de “Placa Metropolitana”, la creación de una base de información común para uso de las diferentes autoridades del transporte en la ZMCM, no era necesariamente el primer nivel de coordinación o una forma de acercarse a ella. Los expedientes de los parques vehiculares y derroteros de las rutas a regularizar, presentados por la autoridad de origen, no eran sólo un objeto de intercambio. Dichos expedientes constituían los insumos de un conflictivo y complicado proceso de negociación y toma de decisiones que involucraba a diferentes actores interesados, en la adecuada interpretación de la información que contenían.

Durante la reunión semanal del Grupo de Trabajo sobre “Operación de los servicios”, la mayor parte del tiempo estaba destinada a validar y a aprobar la información intercambiada entre las autoridades, ya fueran expedientes entregados por la autoridad de origen u órdenes de pago autorizadas por la autoridad de destino; así como también a aprobar los compromisos y revisar las tareas pendientes consignadas en las Minutas. Se buscaba que éste fuera un proceso de negociación, según normas previamente establecidas, bajo el control de las autoridades respectivas, sin participación directa de los transportistas y con la mediación del Secretariado Técnico.

Sin embargo, la dinámica del Grupo no siempre respondía a la de un proceso de negociación, sino que se acercaba más a un proceso de confrontación, desgaste o intercambio que respondía a las estrategias y prioridades de cada una de las entidades involucradas. Como proceso de desgaste, se aprovechaba el desequilibrio numérico entre las representaciones gubernamentales del Estado de México y del Distrito Federal. Como proceso de intercambio, se procedía por imitación o por oposición a la actitud adoptada por la otra autoridad, aprovechando la capacidad de autorizar o no un determinado servicio a través de un “dando y dando”, para obtener lo que se quería. Como proceso de confrontación entre autoridades, la dinámica del Grupo estaba marcada por un enfrentamiento directo entre autoridades o a través de los transportistas.

Como primer recurso se aprovechaba la discrepancia de información que existía entre los dos inventarios de las rutas, organizaciones y parque vehicular que prestaban servicios de transporte a nivel metropolitano 72, así como las discrepancias entre esta información oficial y la información de la que disponían los transportistas. En el fondo, dicha falta de correspondencia entre la información con base a la cual se tomaban decisiones y la situación real de la prestación del servicio de transporte, expresaba la contradicción que existía entre el proceso de regularización realizado de manera coordinada a nivel metropolitano y la entrega unilateral de concesiones que regularizaban a nivel local servicios de transporte que los transportistas prestaban de hecho. Se entiende entonces la opinión de algunas personas entrevistadas, en el sentido de que el proceso de regularización lograba combatir la irregularidad identificada por las autoridades, a través de los inventarios realizados, al tiempo que constituía una cobertura para el aumento de la irregularidad, mediante la puesta en funcionamiento de nuevas rutas y unidades por parte de los transportistas.

En los casos de desacuerdo por la operación de alguna ruta, debido a discrepancias respecto de la información o a sospechas de la alteración del tamaño y composición del parque vehicular, se requería realizar un recorrido en campo, con participación de representantes de las dos entidades, para validar la información entregada por la autoridad de origen y no tomar decisiones unilaterales. Es por ello que, para evitar que las discrepancias respecto de la información ya validada en campo sirvieran como un mecanismo de presión para obligar a una re-negociación entre las autoridades, se acordó que la validación que se hiciera durante los recorridos conjuntos en campo, no debía quedar en un acuerdo verbal, sino que debía respaldarse por escrito, a través de reportes de revisión de parque y recorrido, firmados por los empleados que habían participado en representación de ambas entidades. Precisamente porque el trabajo en campo era un componente fundamental del proceso de regularización de los servicios de transporte de pasajeros en la ZMCM, algunos funcionarios consideraban necesario contar con personal de campo sin influencia de ninguna entidad, totalmente independiente y bajo el mando del Secretario Técnico.

Independientemente de los resultados alcanzados durante el intercambio y validación de información, la decisión de la autoridad de destino de dejar los expedientes de ciertas rutas “en

72 El primer inventario de rutas, organizaciones y parque vehicular fue realizado por COTAM, retomando el proceso iniciado con la creación de las Secretarías de Transporte de ambas entidades a principios de los años noventa, y dió como resultado una base de información conocida como “COTAM 91”. El paso de COTAM a COMETRAVI provocó un desfase en la información recolectada, cuya actualización se expresó en una nueva base de información conocida como “COMETRAVI 94”. Es por eso que resultó importante el acuerdo de tomar a “COMETRAVI 94” como referencia para iniciar el proceso de regularización dentro del Programa de “Placa Metropolitana”, pues se evitaban mayores problemas con los transportistas y se reducía el número de servicios metropolitanos pendientes de regularizar.

revisión” podía responder a decisiones parciales o a decisiones diferidas, como parte de las estrategias de negociación establecidas por las autoridades de cada entidad. En el caso de las decisiones parciales, las autoridades de destino solían autorizar órdenes de pago sólo a una parte del total de unidades incluidas en el expediente de una ruta, dejando pendiente la revisión de las discrepancias. A través de ese mecanismo de presión, se obligaba a un nuevo período de revisión y depuración de expedientes por parte de la autoridad de destino o a una nueva visita conjunta a campo, lo cual era interpretado como un retroceso respecto de lo que ya se había logrado. Otra forma en la que los funcionarios podían obligar a echar marcha atrás, era absteniéndose de participar en la revisión del caso durante la reunión del Grupo de Trabajo, para luego hacer comentarios o retomar la discusión, cuando los acuerdos ya habían sido alcanzados, lo cual era interpretado por el resto de miembros presentes como una burla.

En el caso de las decisiones diferidas, podía ocurrir que algún funcionario archivara hasta por seis meses la documentación ya autorizada, en espera del momento oportuno para intercambiarla. La explicación dada para el retraso en la emisión de las resoluciones era la negociación que debió hacerse con los transportistas y las dificultades que de ello se derivaron. También podía ocurrir que un funcionario ordenara postergar una decisión relacionada con una delegación regional, ya fuera porque de esta manera se facilitaba la resolución de problemas presentes en otra delegación o porque las disposiciones adoptadas podían afectar a otra delegación o a otra ruta. Es comprensible entonces la preocupación de los transportistas por la igualdad en el trato, los criterios y las reglas que se les aplicaban, así como por la simultaneidad de las resoluciones.

La autoridad de origen también podía aprovechar la presencia de los transportistas al final de la reunión entre autoridades, para ejercer presión de manera indirecta sobre los funcionarios de la entidad de destino, al confrontarlos y ponerlos en evidencia, en una especie de “manipulación cruzada”. En este sentido, algunos funcionarios del Estado de México estimaban que los transportistas que más se habían hecho presentes a las reuniones eran los del Distrito Federal, porque la autoridad correspondiente era quien los citaba. Se decía que aún cuando todos los empresarios tenían quejas, aquéllos que tenían al Estado de México como entidad de origen en cuanto a la prestación de sus servicios, no asistían a las reuniones del Grupo de Trabajo sobre Placa Metropolitana porque estaban “controlados” por la autoridad estatal. No obstante, los transportistas no actuaban como meros instrumentos en manos de los funcionarios y autoridades, sino que, más bien, se trataba de una alianza coyuntural orientada por criterios pragmáticos.

Los principales acuerdos alcanzados durante las reuniones semanales eran consignados a través de Minutas redactadas por el Asesor Técnico, las cuales constituían una expresión de la dinámica de

las reuniones de trabajo, tanto por los aspectos que recogían, como por los que dejaban fuera. La redacción de las Minutas, en cuanto a los elementos que debía contener y al lenguaje con el que debían ser expresados, constituía un tema adicional de negociación entre autoridades. Acertadamente, el Asesor del Grupo de Trabajo sobre “Operación de los servicios” llevó Minutas muy puntuales que consignaban los acuerdos y las tareas pendientes como hechos, de manera general, sin personalizar ni detallar las diferentes posiciones evidenciadas durante la discusión, pues de lo contrario “se vuelven telenovelas”. Sin embargo, en cuanto al contenido, en opinión de algunos funcionarios, en las Minutas se debían consignar las intervenciones, las dificultades encontradas y los acuerdos, registrando la problemática y los hechos expuestos por los diferentes funcionarios, para que se sintieran atendidos, tomados en cuenta y representados en ellas. En las Minutas también se debían detallar los argumentos dados para sustentar posiciones o decisiones y las condiciones que se requerían para obtener soluciones y resultados, estableciendo claramente quién y por qué lo dijo.

En cuanto al lenguaje de las Minutas, se insistía en que no debía ser demasiado general ni ambiguo. Quizá por ello, algunos funcionarios aprovechaban la revisión de la Minuta de la reunión previa para presionar, con el objetivo de incluir en ella puntos que no fueron discutidos o acuerdos que no fueron tomados por los funcionarios miembros del Grupo de Trabajo. De manera que la firma que los asistentes debían consignar en el documento para avalar los acuerdos alcanzados, se convertía en un recurso de poder adicional, ya que si no se sentían representados o satisfechos con la Minuta, podían negarse a firmarla. La lista de asistencia operaba entonces como contrapeso a este mecanismo para expresar su negativa, pues el Secretariado Técnico o el funcionario que resultaba afectado o aludido podía hacer referencia al listado, para mostrar que esa persona si estuvo presente en la discusión.

En consecuencia, todo este proceso de intercambio y validación de información puede ser interpretado como la manifestación de una presión “en cadena” por parte de los funcionarios, que tenían a los empresarios de su jurisdicción tras de sí: los transportistas que presionaban a la autoridad del territorio donde se originaban los servicios, y la autoridad de origen que presionaban a la autoridad de destino. De manera que, más que de una decisión exclusivamente entre autoridades, se trataba de una concertación entre los diferentes actores e intereses involucrados. Este tipo de situaciones resultaban claras en el caso de los Grupos de Trabajo más operativos, como el responsable del Programa de “Placa Metropolitana”. Habían otros Grupos de Trabajo que aún no se encontraban en la fase de instrumentación, sino que se encontraban en la parte de discusión interna, en los cuales la influencia de estos mecanismos de presión resultaba menos evidente.

Así como el Grupo de Trabajo tuvo que garantizar el manejo de información común entre las autoridades del Estado de México y del Distrito Federal, para poder identificar el parque vehicular que debía ser emplacado, la Comisión debería garantizar un manejo de información independiente de cada una de estas entidades que sirva de base para la entrega de las Constancias y Autorizaciones Metropolitanas. Había un vacío de información respecto de lo ocurrido entre la identificación del parque vehicular a emplacar y el emplacamiento efectivo, pues COMETRAVI únicamente consolidaba el reporte de avance semanal de emplacamiento que cada autoridad entregaba. Como no se había establecido un formato único para la presentación de ese reporte, sino que cada autoridad desagrega la información según sus propias necesidades de registro, no se contaba con información complementaria, compatible, coherente y confiable para todos los casos.

Luego de este recorrido por el proceso de intercambio y validación de información, que ha ocupado buena parte del tiempo en las reuniones semanales del Grupo de Trabajo, resulta difícil identificar una entidad más favorable a los trabajos de coordinación, pues se daba una alternancia en su participación, dificultades y aportes, de acuerdo con sus prioridades. Tomando como referencia el funcionamiento del Grupo de Trabajo encargado del Programa de "Placa Metropolitana", algunas personas entrevistadas consideraron que la presencia de los representantes del Estado de México era más continua y participativa y que, quizá en el último período, haya sido el Distrito Federal el mayor obstáculo para alcanzar las metas establecidas. Esto porque, en un primer momento, la Secretaría de Transporte y Vialidad echó a andar el emplacamiento local con su propio formato, dejando el emplacamiento metropolitano para el final. Posteriormente, la Tesorería del Gobierno del Distrito Federal retrasó la instrumentación de la forma de pago de la Placa Metropolitana, al objetar la modalidad más conveniente del cobro y del tipo de documento a extender (concesión o permiso).

2.2 Asignación del trabajo normativo y ejecutivo

Superada la fase de negociación en torno a la información, los expedientes y las órdenes de pago, la Comisión enfrentaba dificultades para garantizar la instrumentación de los acuerdos logrados al interior de los Grupos de Trabajo, o con su intermediación, pues se trataba de una instancia de coordinación de carácter normativo y no ejecutivo. Las dificultades se evidenciaban en la fase de instrumentación, debido a la división del trabajo que había sido establecida entre la Comisión y sus miembros, pero no surgían allí, sino que tenían que ver con el tipo de personal que asistía a algunos Grupos de Trabajo o a algunas reuniones.

Según la división del trabajo establecida, al Secretariado Técnico le correspondía favorecer un espacio de negociación entre autoridades, especialmente para el intercambio de la información y su validación, que eran momentos en los que existían tareas comunes que exigían la presencia o

supervisión de las autoridades del transporte de manera conjunta. La toma de decisiones para emitir autorizaciones y órdenes de pago era fundamentalmente un trabajo de gabinete, realizado por las autoridades del transporte de las diferentes dependencias en cada entidad, aunque tenía componentes de negociación en los que el Secretariado Técnico jugaba un rol importante, como se ha indicado antes. La instrumentación, mediante la entrega de Placas Metropolitanas y el manejo de las relaciones con “sus” transportistas, también le correspondía a cada dependencia en su jurisdicción.

De esta manera, con la instrumentación no sólo se abría entonces un espacio con un alto grado de indefinición que salía del control de COMETRAVI como organismo colegiado, sino que la Comisión enfrentaba dificultades para hacer cumplir las decisiones adoptadas, cuando involucraban a otras dependencias o instancias gubernamentales que no participaban en el esfuerzo de coordinación metropolitana. Por ejemplo, en el Metro Moctezuma se suscitó un problema de larga duración y de difícil resolución, cuando los vecinos se tomaron la calle para exigir la reubicación del paradero a unos ochocientos metros de la estación del Metro. Lamentablemente, no se pudo dar cumplimiento inmediato a los acuerdos alcanzados luego de un prolongado proceso de negociación entre los diferentes actores directamente involucrados (los vecinos, las autoridades delegacionales, los transportistas, las autoridades de transporte de ambas entidades y el Secretariado Técnico de la Comisión), debido a que coincidió con el inicio de la construcción de una obra vial a cargo de otra dependencia del gobierno federal.

En cuanto al tipo de personal que atendía los trabajos de coordinación, ya se ha indicado antes la influencia de la cantidad de funcionarios que asistían a las reuniones en representación de cada entidad. Aquí se hace referencia a la influencia de la calidad de los funcionarios, tomando en cuenta el perfil decisorio del personal. Con COMETRAVI, el objetivo era contar con servidores públicos y personal de primer nivel; con funcionarios de nivel directivo con atribuciones suficientes para la toma de decisiones y la ejecución; con personal permanente, exclusivo y especializado, que asistiera de manera regular a las reuniones. Pero tomando en cuenta la composición y el funcionamiento de algunos Grupos de Trabajo, el personal que asistía, no correspondía a niveles decisorios ni lo hacía de manera continua.

La asistencia de personal con capacidad de decisión es un punto crítico porque el trabajo de coordinación entre instancias gubernamentales a nivel metropolitano, exige realizar aportes y asumir compromisos desde una postura institucional, para que éstos tengan validez más allá de la postura de los jefes inmediatos y de las opiniones vertidas a título personal. La asistencia regular y permanente también es un punto crítico, pues el trabajo de coordinación exige del convencimiento

de las personas participantes frente a los nuevos esquemas, sobre todo si éstos se refieren a la planeación de largo plazo o a la construcción de una visión conjunta, o si afectan la estructura organizativa de cada instancia o dependencia involucrada.

Estas dificultades para tomar decisiones, relacionadas con aspectos cualitativos y con la continuidad de la asistencia, resultaban más claras durante los períodos de cambio de gobierno, cuando una de las autoridades se quedaba sin interlocutor. Con ello se introducía un compás de espera en el proceso. Así, por ejemplo, la última reunión con los funcionarios del gobierno saliente del Distrito Federal en 1997, fue suspendida porque sus funcionarios ya no podían asumir ningún compromiso; mientras que la primera reunión en que se esperaba contar con la presencia de los funcionarios del gobierno entrante no fue realizada porque aún no habían sido nombrados los responsables de atender el trabajo de coordinación en COMETRAVI.

Estas dificultades indicaban que el dilema entre lo normativo y lo ejecutivo no había sido resuelto aún o, al menos, no había una postura común respecto al carácter de la Comisión como organismo de coordinación metropolitana. Por ejemplo, la sugerencia respecto a la conveniencia de que el Distrito Federal contara con más personal, especialmente de campo --señalamiento que de alguna manera también se hizo respecto al Secretariado Técnico de la Comisión--, se orientaban a reforzar los aspectos operativos de la Comisión. Sin embargo, esta propuesta resultaba contradictoria con la preocupación por elevar el perfil decisorio de las personas participantes, para contar con mejores condiciones para que la Comisión atendiera asuntos globales de interés metropolitano y no se perdiera en los detalles. De manera que, más que ampliar la representación de funcionarios del Distrito Federal en las reuniones, como parecía preocuparle al Estado de México, había que restringir la presencia a los actores realmente claves para el manejo del problema y la toma de decisiones.

Si bien era válida esta insistencia sobre la importancia de cuidar el tipo y nivel del personal que asistía a las reuniones, también convenía tener claro que la alternativa no es optar entre las atribuciones normativas o ejecutivas ni entre la asistencia de personal decisorio u operativo a las reuniones de trabajo. Se debe reconocer que no todos pueden estar en todo ni todo pasa por la coordinación formal de carácter gubernamental, sino que existen diferentes niveles de intervención donde cada actor tiene algo que aportar a la coordinación. El mayor reto consiste en aprovechar la diversidad, mediante la incorporación de aportes y compromisos realizados desde diferentes puntos de vista, ya sea técnicos o políticos, decisorios u operativos, gubernamentales o no gubernamentales. De modo que lo que está en discusión son los mecanismos a través de los cuales

se garantiza la comunicación de doble vía y se canalizan las demandas y propuestas de los diferentes sectores sociales.

La necesidad de realizar adecuaciones a la estructura y composición de la Comisión y sus Grupos de Trabajo, mediante una especie de centralización de funciones y representantes en las reuniones, para darles un carácter estratégico o ejecutivo, no implica negar la necesidad de establecer y mejorar los mecanismos internos de coordinación en cada una de las entidades, de tal manera que las posturas, opiniones, observaciones y propuestas de los actores gubernamentales ausentes por no ser parte de la estructura de la Comisión, sean adecuadamente canalizadas e incorporadas. A su trabajo de nivel metropolitano, las instancias de coordinación deben incorporar un trabajo a nivel local (gubernamental y no gubernamental) para garantizar que la información circule en ambas direcciones y que los diferentes niveles estén enterados de y representados en los trabajos de coordinación metropolitana.

Es importante contar con la presencia de funcionarios de ambas entidades, ya sea que se trate de las autoridades de alto nivel, los funcionarios que participan de manera delegada y el personal operativo con experiencia de trabajo en campo. Una condición importante para avanzar hacia la instrumentación es que todas las partes estén representadas en la Comisión, ya que la integración de los funcionarios y autoridades de las diferentes entidades en el trabajo del Grupo se traduce en la obtención de productos que, al haber sido elaborados de manera conjunta, cuentan con mayores posibilidades de ser asumidos como propios por las autoridades de cada entidad a la hora de su vigencia y aplicación. De lo contrario, las autoridades no pueden dar el visto bueno ni comprometerse con acuerdos en cuya formulación no participaron.

La presencia de personal técnico aportaba al trabajo de coordinación su conocimiento en campo de la operación de los servicios de transporte de pasajeros y de las formas de proceder por parte de los transportistas, al tiempo que permitía realizar un seguimiento estrecho del proceso de regularización de los servicios y contrarrestar los argumentos presentados por los transportistas que protestaban. La participación delegada de las altas autoridades era una alternativa para que estuvieran enteradas del proceso de negociación y avalaran los resultados obtenidos, sin que el tener que asistir a las numerosas reuniones requeridas les hiciera desistir por agotamiento. Sobre todo, porque esta participación delegada se combinaba con la realización de reuniones de alto nivel en momentos claves, con el objetivo de ratificar los acuerdos logrados y su voluntad política de apoyar el trabajo de los Grupos y de la Comisión 73.

73 Se sabe que en un contexto caracterizado por el funcionamiento contingente y carente de una normatividad muy definida, la coordinación depende de la buena voluntad y disposición de los funcionarios

Como muestra, el nivel de cumplimiento de las metas del Programa de "Placa Metropolitana" para 1997, estaba estrechamente relacionado con los compromisos logrados entre autoridades de primer nivel, como los acuerdos alcanzados por los Directores Generales, a finales de 1996; por los Secretarios de Transporte de las tres entidades, a principios de 1997; por los Secretarios de Transporte del Estado de México y el Distrito Federal, en agosto; y entre el Gobernador del Estado de México y el recién electo Jefe del Distrito Federal, el 2 de diciembre de ese mismo año.

Por influencia de una falta de coordinación interna en las entidades involucradas, podía llegar a ocurrir que el funcionario que decidía o ejecutaba en una determinada entidad, no conociera lo que se acordaba en el seno de los Grupos de Trabajo y/o de la Comisión, a pesar de que las diferentes dependencias estaban obligadas a retomar los acuerdos, para agilizar el manejo de la problemática y llegar a resultados en el tiempo previsto para ello. Por tanto, el Secretariado Técnico debe apoyarse en la jerarquía de dependencias y funcionarios que existe al interior de las Secretarías de Transporte de cada entidad para que la información sobre los acuerdos y disposiciones circule, de tal manera que el funcionario que decide o ejecuta en cada entidad, al ser notificado, asuma las disposiciones y gire las instrucciones necesarias para su ejecución.

2.3 Acción preventiva y propositiva como reto

Por otra parte, las reuniones del Grupo de Trabajo sobre "Operación de los Servicios" solían quedar atrapadas en los problemas, sin formular propuestas; en la corrección, sin orientarse a la prevención; y en los problemas existentes y la dinámica presente, sin realizar una planeación de mediano y largo plazo, como mostraba la agenda usual. Generalmente, los temas que forman parte de la agenda de las reuniones se referían a tareas de rutina del proceso de solicitud y entrega de Placas Metropolitanas, especialmente las relacionadas con el intercambio de información sobre el parque vehicular, de dictámenes y de órdenes de pago. También se atendían problemas colaterales a la operación de los servicios de transporte, como los relacionados con la vialidad o los paraderos. Según el momento, también podían surgir en la agenda cuestiones extraordinarias, como la

responsables (A.Ziccardi y Navarro, 1995: 71-72). La voluntad y el respaldo político que los funcionarios de alto nivel dan al trabajo de coordinación intergubernamental a nivel metropolitano, resulta importante porque la selección y el nombramiento de los funcionarios son realizados sobre la base de criterios políticos y no de su conocimiento, experiencia y propuestas sobre la administración del transporte, y porque su permanencia y continuidad no están normadas y garantizadas en la administración pública. Es por esta razón que el avance en cuanto a los procedimientos y la homologación, disminuye la posibilidad de que la permanencia de un organismo de coordinación metropolitana y la continuidad de su trabajo dependan exclusivamente del respaldo político de los funcionarios.

discusión sobre Distribuidores Viales, las reuniones con funcionarios de alto nivel, o la atención de cuestiones específicas que se orientaban a atender las situaciones conflictivas que se presentaban.

Es decir que no se actuaba de manera preventiva, sino correctiva, de acuerdo con una orientación contingente de la acción gubernamental que intervenía donde y cuando los problemas surgían, pero no era capaz de adelantarse a ellos o de abordarlos cuando aún resultaban manejables. Las instituciones mismas habían sido creadas en respuesta a la agudización del nivel de conflictividad social, en un sistema político que se especializaba en la administración del conflicto. De manera que los mecanismos institucionales respondían a la presión de la gente, aunque no “aparecieran” como tales ni respondieran directa y completamente a sus expectativas.

La construcción de una actitud de coordinación metropolitana orientada a la presentación de propuestas de solución, a la prevención y al trabajo de más largo plazo, exige aprovechar la posición privilegiada de los funcionarios del Secretariado Técnico de la Comisión y de los funcionarios que en cada entidad son responsables de dar seguimiento a los trabajos de coordinación. En mi opinión, el Secretariado Técnico debería acompañar su aceptada función de mediador entre autoridades, con su capacidad de propuesta, proveyendo conocimiento especializado, bajo la forma de diagnósticos y de sistematización de experiencias, a quienes toman decisiones.

Una función concentrada en la identificación y propuesta de soluciones, exige claridad en el diagnóstico y una mayor presencia por parte del Secretariado Técnico. La elaboración de un diagnóstico se vuelve importante porque no sólo permite tener un conocimiento claro de la situación de la que se parte, para evitar ser sorprendidos por otros actores y para avanzar en la construcción de una visión metropolitana de los problemas, sino que también ofrece mejores condiciones para formular propuestas novedosas. Es necesario reconocer y entender la dinámica metropolitana y/o regional en que se ubica la ciudad objeto de estudio, para contar con mayores elementos que permitan conducir y orientar el proceso.

También es necesario sistematizar el trabajo y los avances realizados por la Comisión en su conjunto, para evidenciar los resultados obtenidos con los esfuerzos de coordinación, que pueden resultar parciales, fragmentados o difusos tras largos períodos de negociación. Con lo cual se lograría retroalimentar técnicamente el trabajo que los funcionarios de las dependencias involucradas realizan en cada uno de los Grupos de Trabajo y estimular de esta manera la construcción de una visión metropolitana de los problemas y de un sentimiento de logro.

Se sabe que la dinámica misma del trabajo de los Grupos y de las dependencias dificulta reflexionar sobre el camino andado para identificar las principales lecciones obtenidas de esa experiencia o para incorporar las lecciones que pueden obtenerse de otros esfuerzos de coordinación entre instancias de gobierno. Es en tal sentido que convendría distinguir entre las tareas de seguimiento y evaluación y las tareas de coordinación del trabajo del Grupo, para evitar que los Asesores se limiten a dejar constancia del trabajo de las reuniones. No basta que en cada reunión periódica se incluya un punto en agenda para dar seguimiento a los acuerdos tomados en la reunión anterior y atender los asuntos que se encontraban pendientes. Hay que sistematizar el trabajo y ofrecer a los funcionarios balances periódicos que den continuidad a la “memoria” del Grupo de Trabajo y de la Comisión, para impedir que los acuerdos alcanzados por las autoridades de ambas entidades se perdieran, olvidaran o traspapelaran con el paso del tiempo, “en las Minutas de hace seis meses”.

Los funcionarios del área de coordinación metropolitana también podrían desempeñar un mejor papel si a sus atribuciones agregan un mayor compromiso e involucramiento en la problemática que se discute, si adoptan una actitud propositiva orientada al logro de acuerdos y soluciones y si vinculan la coordinación interna con los espacios de coordinación intergubernamental. Estos funcionarios tenían una posición privilegiada respecto al resto de funcionarios que asistían a las reuniones, pues por su acceso a recursos y a información de primer nivel estaban en mejores condiciones para contar con una visión clara de los problemas y del tipo de soluciones que resultaban necesarias, posibles y convenientes a nivel metropolitano. Sin embargo, era probable que la principal limitación para la realización de su trabajo derivara del hecho que, por tratarse de dependencias sin contacto con el público, dependían de las opiniones y órdenes de las autoridades respectivas, según los recursos disponibles o sus prioridades.

2.4 Influencia de los cambios de gobierno

En general, la incertidumbre provocada por los cambios de gobierno era una situación coyuntural y crónica a la vez, sobre la que si bien no había control, era en gran medida “normal” y “previsible”, al punto que las personas entrevistadas incluso sugerían calendarizar las actividades tomando en cuenta dicho condicionante. En tanto que situación crónica, la influencia de los cambios de gobierno no era nueva para las iniciativas de coordinación metropolitana en materia de transporte⁷⁴.

74 Durante el sexenio del Presidente Carlos Salinas (1988-1993) hubo seis Coordinadores Generales de Transporte en el Distrito Federal, lo cual hizo que el Consejo de Transporte del Area Metropolitana no funcionara durante 1992 y su papel no lograra consolidarse. Sin embargo, el problema no parece haber sido grave, pues, a partir de dicho sexenio parece que hubo una mayor claridad respecto de la importancia estratégica de la coordinación y una mayor disposición política para apoyar este tipo de iniciativas. Además, se sabe que hubo una especie de paréntesis en 1994, cuando el paso de la Presidencia de la Comisión del gobierno federal al Distrito Federal, coincidió con el cambio de autoridades en ambas instancias.

Pese a ello, desde la creación de COTAM, estas iniciativas habían mostrado ser capaces de permanecer a través del tiempo, debido a que se trataba de instancias tripartitas de coordinación y a que en aquel momento, los calendarios políticos de las entidades involucradas no habían coincidido en el tiempo. De modo que, como las personas que integraban el Pleno y las que actuaban como sus representantes en los Grupos de Trabajo no se renovaban totalmente, no se empezaba de cero. En tal sentido, lo preocupante no era la permanencia de personas e instituciones, más allá del cambio de nombre y de funciones, sino que no se modificara la concepción que se tenía de la coordinación metropolitana.

El cambio de autoridades en el Distrito Federal, en diciembre de 1997, no tomó por sorpresa a COMETRAVI, pero sí incluyó rasgos novedosos por tratarse del primer gobierno de oposición resultante de elección popular en casi setenta años. Esto generó expectativas sobre un cambio en el estilo de trabajo, orientado por la innovación, una actitud propositiva y el combate de la corrupción, aunque luego de conocer el gabinete nombrado, algunos funcionarios entrevistados previeron un periodo de adaptación un poco más largo de lo usual, puesto que se trataba de personas sin antecedentes en el ejercicio de gobierno. Esto porque en el cambio de gobierno hay que distinguir entre el “período de transición” y el cambio de gobierno “en sí mismo”.

El “período de transición” previo al cambio de gobierno en alguna de las entidades involucradas en la coordinación, era un momento propicio para que acontecieran eventos “extraordinarios”, tanto para acelerar como para frenar el avance del trabajo de coordinación. Por una parte, podía darse el caso que algunos funcionarios, debido a la incertidumbre respecto de su continuidad, pusieran obstáculos para solucionar problemas en los que ya se contaba con un acuerdo que sólo faltaba formalizar. De esta manera, se generaban atrasos en la dinámica de coordinación que se expresaban en una actitud de desgano y paralización, una disminución del trabajo y la suspensión de reuniones, debido a que, algunos funcionarios tenían dudas respecto de su permanencia en el cargo o preveían su salida.

También podía darse el caso de que hicieran uso de diferentes mecanismos de presión para que se les aprobara toda la información sobre parque vehicular y derroteros que se pudiera, de modo que la premura impidiera a la otra autoridad realizar una revisión detallada de la misma y se le heredaran a la administración siguiente los conflictos suscitados por esta forma de proceder. Como resultado, había entonces trámites que se agilizaban de manera no oficial y acuerdos que salían en tiempo récord, con una lógica de intercambio que aprovechaba la confusión e incertidumbre.

Por ejemplo, el período de estancamiento en el proceso de regularización de rutas y unidades metropolitanas de transporte, ocurrido entre principios de 1995 y mediados de 1996, coincidió con el cambio de gobierno federal, cuando el Programa de "Placa Metropolitana" entró en un proceso de revisión por parte de las autoridades del Distrito Federal, quienes priorizaron el emplacamiento local sobre el emplacamiento metropolitano, Mientras que el repentino avance del emplacamiento a finales de 1997, coincidió con el cambio de gobierno en el Distrito Federal. Por ello, una de las personas entrevistadas sugirió que, en el caso de ese cambio de gobierno en el Distrito Federal, era probable que se hubieran juntado la voluntad política de los dos Directores Generales para acelerar el proceso, expresada a través de un acuerdo oficial, con los acuerdos realizados "por debajo de la mesa", según los intereses particulares de ambos funcionarios.

El cambio de gobierno "en sí mismo" significaba el cambio de las autoridades responsables del transporte, aunque no ocurriera un cambio total del gabinete y algunos empleados anteriores permanecieran en sus cargos. Se necesitaba de un tiempo prudencial para que fuera nombrado el nuevo personal que se haría cargo de los esfuerzos de coordinación y para que éste se informara sobre la dinámica, los avances logrados y los asuntos que se encontraban pendientes. También implicaba modificaciones en las políticas de transporte y en los criterios para instrumentarlas, dificultando la continuidad, la acumulación y la permanencia de las políticas, las capacidades y las experiencias. Era posible que tuviera lugar un retraso del proceso, al rechazar acciones o criterios previos, con lo que no sólo se alargaba y complicaba el proceso, sino que también se descalificaban e invalidaban los esfuerzos realizados con anterioridad.

Con la llegada de un gobierno de oposición al Distrito Federal a finales de 1997, era posible identificar cambios en cuanto a las metas del Programa de "Placa Metropolitana", al funcionamiento del Grupo de Trabajo sobre "Operación de los servicios" y de COMETRAVI, y a la concepción de coordinación metropolitana. En cuanto a las metas de emplacamiento, no sólo ocurrieron avances repentinos, sino también precisiones y rectificaciones sugerentes. La meta de Placas autorizadas pasó de 11,651 unidades, en octubre de 1997, a 16,342, en junio de 1998 (Ver Anexos 8, 9 y 13).

Estas autorizaciones correspondían al 53% de la meta de emplacamiento en el Estado de México y el 83% de la meta establecida en el Distrito Federal. En la Zona Oriente, se autorizó el 96% de las unidades del Estado de México y el 93% de las correspondientes al Distrito Federal; mientras que en la Zona Norte, las Placas autorizadas representaron el 29% y el 70%, respectivamente. El parque vehicular efectivamente emplacado pasó de 7,248 a 10,099 unidades en ese mismo período. Estas unidades emplacadas representaban el 35% de la meta de emplacamiento en el Estado de México y el 45% de la meta establecida en el Distrito Federal. En la Zona Oriente, se emplacó el 76% de las

unidades del Estado de México y el 69% de las correspondientes al Distrito Federal. En la Zona Norte, las Placas entregadas representaron el 11% y el 16%, respectivamente.

Con la llegada de un gobierno de oposición al Distrito Federal, el total de Placas Metropolitanas a entregar en la ZMCM disminuyó en 400 unidades. Si bien el número de organizaciones incluidas en el Programa no fue modificado, el parque vehicular pasó de 27,676 a 27,276 unidades entre junio de 1997 y junio de 1998. Específicamente en el caso de los servicios metropolitanos de transporte que tienen su origen en el Estado de México, se aumentaron 82 unidades en las delegaciones regionales de Chalco y Texcoco en la Zona Oriente; mientras que en el caso los servicios originados en el Distrito Federal disminuyeron 482 unidades, 2 en la delegación regional de Nezahualcóyotl en la Zona Oriente y 480 en las delegación regional de Naucalpan en la Zona Norte.

En cuanto al funcionamiento del Grupo de Trabajo sobre "Operación de los servicios", las expectativas de los nuevos funcionarios que asistían por parte del Distrito Federal les llevaron a proponer modificaciones respecto de los criterios para tomar decisiones, a las áreas claves que debían ser abordadas y a la composición y estructura del Secretariado Técnico. Por tratarse de funcionarios recién nombrados en sus cargos, tuvieron que informarse sobre el trabajo y funcionamiento del Grupo, con lo que identificaron irregularidades respecto de las decisiones tomadas y del cumplimiento de los acuerdos. Resultaron problemáticas las autorizaciones hechas sin contar con ninguna constancia escrita de los trámites que las respaldaban y la falta de seguimiento por parte de las autoridades del Estado de México al compromiso de los transportistas para la sustitución del parque vehicular por unidades de un máximo de diez años de antigüedad. Por lo que se demandaron decisiones técnicas, documentadas y transparentes.

Desde el Distrito Federal se entendió el trabajo de coordinación metropolitana como un trabajo conjunto entre ambas entidades, pero se encontraron con puntos de partida desiguales en cuanto a la problemática del servicio de transporte, los criterios establecidos para su funcionamiento y la normatividad vigente. Por ello, se demandó un mayor énfasis en términos de homologación. Esperaban que el Secretario Técnico tuviera un rol protagónico en las tareas de coordinación, pero consideraron que hacía falta ejercer la autoridad frente a la fuerza de las organizaciones de transportistas y las decisiones unilaterales de los responsables de regular la prestación del servicio en cada entidad. De manera que, al asumir la Presidencia de la Comisión, nombraron un nuevo funcionario a cargo del Secretariado Técnico.

En cuanto a COMETRAVI, a través del "Convenio Modificatorio al Convenio de Coordinación que crea la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad", firmado el 13 de marzo de 1998 y

publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 23 de marzo de ese año, se estableció una nueva composición de la Comisión que reflejaba las modificaciones administrativas hechas en el Distrito Federal 75, se acordó el traspaso de la Presidencia al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y, como resultado, se nombró a un nuevo Secretario Técnico. Estos cambios fueron realizados con el propósito de “fortalecer la operatividad de la Comisión y dar continuidad a los programas y estudios que hasta la fecha ha iniciado la COMETRAVI”.

En cuanto a la visión de la coordinación a nivel metropolitano, se realizaron cambios al interior del aparato administrativo del Distrito Federal y se establecieron nuevos mecanismos de coordinación interinstitucional. A nivel interno, se creó una Subsecretaría de Coordinación Delegacional y Metropolitana, dependiente de la Secretaría de Gobierno, según lo establecido en el “Decreto que Reforma el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal” del 14 de enero de 1998 y publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 15 de enero del mismo año.

La Subsecretaría de Coordinación Delegacional y Metropolitana tenía como principal función atender la coordinación delegacional, la coordinación y planificación metropolitana, la concertación con las dependencias y entidades de gobierno que incidían en la zona conurbada, la concertación con las organizaciones sociales y privadas y el desarrollo de los órganos político-administrativos de las delegaciones. Para ello, organizaba su trabajo en dos Direcciones Generales: la anterior Dirección General de Coordinación Metropolitana, a cargo del seguimiento al trabajo que realizaban las Comisiones Metropolitanas, como se indicó en el Capítulo II, y la nueva Dirección General de Coordinación Delegacional, a cargo de supervisar y evaluar el cumplimiento de las funciones desconcentradas, fortalecer las capacidades y relaciones delegacionales, así como contribuir a la solución de los conflictos y diferencias que se suscitaran entre las delegaciones.

Además, mediante el “Convenio por el que crea la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana” del 13 de marzo de 1998, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 23

75 Por la instancia federal, formaban parte del pleno el Secretario de Comunicaciones y Transporte, dos Subsecretarios (de Transporte y de Infraestructura), junto a cinco Directores Generales (de Autotransporte, de Tarifas, Transporte Ferroviario y Multimodal, de Carreteras Federales, de Conservación de Carreteras, y de la Policía Federal de Caminos y Puertos). Por el Estado de México, participaban el Gobernador y los funcionarios pertenecientes a una Secretarías (de Comunicaciones y Transporte), cinco Direcciones Generales (de Transporte Terrestre, de Transporte Masivo, de Vialidad, Autopista y Servicios Conexos, de Seguridad Pública y Tránsito, y de Coordinación Metropolitana), y el organismo encargado de dar seguimiento y evaluar a las Comisiones Metropolitanas. Por el Distrito Federal, tomaban parte el Jefe de Gobierno, cuatro Secretarías (de Transportes y Vialidad, de Obras y Servicios, de Desarrollo Urbano y Vivienda, y de Seguridad Pública), una Subsecretaría (de Coordinación Delegacional y Metropolitana) y cinco Direcciones Generales (de Coordinación Metropolitana, de Planeación y Proyectos, de Servicios al Transporte, de Obras Públicas, y de Control Operativo).

de marzo de ese año, los gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal establecieron este nuevo mecanismo de coordinación metropolitana para fortalecer, vincular y cohesionar el trabajo de las diferentes Comisiones Metropolitanas. Entre sus funciones estaban: a) definir los temas de la Agenda Metropolitana, b) dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos y acciones que se derivaran de esta Agenda y del trabajo de las Comisiones Metropolitanas, c) determinar criterios y sancionar o aprobar los planes, los programas y los proyectos de carácter metropolitano asumidos por las instancias ejecutivas, d) adoptar acuerdos de carácter general que fortalecieran a las Comisiones Metropolitanas existentes y por crear, y e) establecer las bases para el desarrollo de las relaciones de cooperación entre los municipios y las delegaciones.

Se trataba de una iniciativa bilateral, pero se dejaba abierta la posibilidad de “la participación que correspondiera a la federación cuando se tratara de facultades concurrentes y en cumplimiento estricto de las disposiciones legales y constitucionales”. La Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana estaba formada por: a) un Pleno 76, b) una Presidencia conjunta a cargo del Gobernador del Estado de México y el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, c) un Consejo Técnico integrado por funcionarios de ambas entidades y, en algunos casos, por especialistas invitados por la Presidencia, y d) un Secretariado Conjunto a cargo de los titulares de la Coordinación General de Asuntos Metropolitanos del Estado de México y la Subsecretaría de Coordinación Delegacional y Metropolitana del Distrito Federal.

3. PECULIARIDADES DEL SERVICIO DE TRANSPORTE

Atendiendo a su composición, el convenio de creación de COMETRAVI admitía la participación de otras dependencias y entidades, de académicos y profesionales, así como de los transportistas y la población usuaria, no se habían establecido mecanismos institucionales para ello. Sin embargo, la ausencia de estos actores privados y sociales era una ausencia relativa -- tomaban parte de los trabajos de coordinación metropolitana de manera mediatizada, a través de las autoridades de su jurisdicción o de sus representantes--, y de manera acotada --en ciertos momentos del proceso. en ciertos espacios y frente a determinados funcionarios--. Había una distancia entre los no

76 El Pleno de esta nueva Comisión estaba integrado, por parte del Estado de México, por cuatro Secretarías (de Gobierno, de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, de Comunicaciones y Transporte y de Ecología). la Procuraduría General de Justicia, la Coordinación General de Asuntos Metropolitanos y la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito. Por parte del Distrito Federal, se incluían seis Secretarías (de Gobierno, de Desarrollo Urbano y Vivienda, del Medio Ambiente, de Obras y Servicios, de Transportes y Vialidad, y de Seguridad Pública), la Procuraduría General de Justicia y la Subsecretaría de Coordinación Delegacional y Metropolitana.

formalizados mecanismos no gubernamentales de presión social y el manejo formal de la participación y concertación que se hacía a nivel gubernamental.

Se trata de los aspectos relacionados con el tipo de actores involucrados y el nivel de conflictividad que caracteriza la regulación y prestación del servicio de transporte de pasajeros a nivel metropolitano. Existía una ausencia relativa de las autoridades municipales y delegacionales y de los prestatarios y usuarios del servicio de transporte, debido a una mayor preocupación por la multiplicación de instancias decisorias y el aumento en el número de personas participantes, que por la pluralidad y la representatividad. En este marco, los transportistas recurrían a una serie de mecanismos de presión, con rasgos de corrupción y discrecionalidad, tanto con las autoridades, como con otras rutas. Estos mecanismos mostraban que los transportistas conocían y capitalizaban los recursos a su disposición, sus habilidades como gestores y las debilidades de las autoridades. La situación era especialmente crítica para el personal operativo que realizaba su trabajo bajo presiones de tipo político y económico, por parte de usuarios y transportistas, presiones que limitaban su capacidad para atender los problemas de transporte y aumentaban el riesgo de involucramiento en hechos de corrupción, ya fuera por acción o por omisión. Predominaba un manejo gubernamental que privilegiaba las relaciones bilaterales y mediatizadas entre cada organización y la autoridad correspondiente, para evitar la formación de coaliciones entre transportistas y para contar con un mayor margen de acción. Esto a pesar de que el libre acceso a la información garantiza la transparencia y el control de la acción gubernamental y contrarresta el poder del líder en tanto que gestor.

3.1 Ausencia relativa y participación mediatizada de algunos actores

Al menos en el caso del Grupo de Trabajo sobre "Operación de los Servicios", los actores ausentes eran las delegaciones del Distrito Federal, los municipios del Estado de México y los diputados locales, por parte de los actores públicos o gubernamentales. Tampoco la población usuaria y los empresarios del transporte de pasajeros, entre los actores privados o no gubernamentales, eran parte del Pleno de COMETRAVI ni participaban en sus trabajos de manera directa. Sin embargo, la ausencia de estos dos grupos de actores se debía a razones distintas. Las delegaciones del Distrito Federal y los municipios del Estado de México no tomaban parte en los trabajos de coordinación porque las funciones de regulación y control del servicio de transporte no eran competencias suyas, sino de las Secretarías de transporte y vialidad de cada entidad ⁷⁷. Los transportistas no eran parte

⁷⁷ Al evaluar el alcance de la Reforma Política del Distrito Federal se señala que no se ha abordado el problema del traspaso de funciones y recursos hacia las delegaciones ni el problema de las funciones, formas de relación y coordinación entre diferentes instancias. La Reforma Política ha incluido muy pocos cambios

del Pleno porque su inclusión en COTAM prolongó y complicó una negociación que tuvo resultados poco satisfactorios 78. Por lo que era cada autoridad de origen la que se encargaba de manejar las relaciones con “sus” transportistas.

Las autoridades municipales eran consideradas por algunos funcionarios, como un apoyo al manejo del transporte, pero no una autoridad en dicho campo, puesto que no aplicaban ni tenían normatividad local específica. A pesar de que a algunos municipios metropolitanos, en función de su tamaño y su poder, les correspondía desempeñar las funciones relacionadas con la seguridad y el tránsito que fueron descentralizadas por la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito del Estado de México. En correspondencia con esta división de competencias, por ejemplo, el municipio autorizaba el uso del espacio que era utilizado como “bases” por determinadas rutas, pero la identificación de la necesidad de contar con dicho espacio y la decisión de a qué ruta se asignaría, eran competencia de la Dirección de Transporte Terrestre de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte del gobierno estatal. Estas y otras restricciones de la Reforma Municipal estaban relacionadas con las decisiones tomadas por el gobierno del Estado de México y con el hecho de que los gobiernos municipales no reclamaron las facultades establecidas a nivel federal 79.

respecto de las delegaciones, sus funciones, su recursos, su autonomía y sus relaciones con las instancias centrales y la ciudadanía, a pesar de que se considera que “la tarea de rediseñar la administración y el gobierno delegacional es ineludible” (A.Ziccardi, 1996c: 31 y 1996 : 374). Respecto de la coordinación metropolitana, la Reforma Política también ha tenido un impacto limitado, o al menos no inmediato (Duhau, 1994: 65), aunque con la transformación del escenario para un ejercicio democrático del gobierno y el cambio de gobierno mismo, se abrió el espacio para la discusión de diferentes propuestas para el trabajo de coordinación y se generaron expectativas en relación con su impulso y reorientación.

78 Durante el funcionamiento de COTAM, se consideró necesario consultar a los transportistas para validar la información y contar con su apoyo durante la regularización de los servicios. Si bien el 15 de noviembre de 1992 se firmó un Acta de Compromiso en tal sentido, los resultados obtenidos no corresponden a la magnitud del esfuerzo realizado. Durante los meses de septiembre y noviembre se realizaron reuniones maratónicas que resultaron difíciles de manejar, dada la importancia de evitar que la discusión desbordara los objetivos y las reglas. Con frecuencia, las discrepancias entre las partes estuvieron a punto de terminar resueltas a golpes o a balas. Las escenas de conflictos que tuvieron lugar entre los transportistas de ambas entidades en diferentes momentos de 1997, durante el trabajo de investigación, ofrecieron elementos para suponer estos hechos como posibles y no como exageraciones de los funcionarios.

79 Como resultado de la Reforma Municipal, el gobierno del Estado de México limitó las funciones y atribuciones municipales a la ejecución de las disposiciones adoptadas por el ejecutivo y el legislativo estatales, mientras que los gobiernos municipales, por su parte, no reclamaron las facultades municipales establecidas a nivel federal porque ésto habría implicado una confrontación con los Gobernadores de quienes dependían políticamente. Por ello se afirmaba que, si bien la Reforma Municipal significó una mayor definición y formalización del papel de los municipios, más que un proceso de descentralización de atribuciones desde el poder federal, se trató de una redistribución de competencias entre los gobiernos de los Estados y los municipios. La Reforma Municipal es un texto constitucional muy general, que fue interpretado de una manera distinta por la ley federal y por las leyes estatales, haciendo que las modalidades adoptadas dependieran mucho de esta interpretación que introdujo “límites de la descentralización desde el centro” (Duhau, 1988: 117, 121, 123; Azuela y Duhau, 1993b: 205 y 1993c: 216). De manera que “los alcances e impacto de dicha política no fueron los esperados. Es cierto que el marco formal-legal puede reconocerse

Conviene precisar que la ausencia de estos actores gubernamentales y no gubernamentales era relativa, pues tanto los gobiernos municipales y delegacionales, como los transportistas, se encontraban representados en los trabajos de coordinación a través de los funcionarios de las Secretarías encargadas del manejo del transporte y la vialidad en cada una de las entidades. Se trataba entonces de una participación mediatizada. En tal sentido, la mayor parte de las personas entrevistadas coincidieron en considerar que la ausencia de estos actores gubernamentales y no gubernamentales no afectaba los trabajos de coordinación a nivel metropolitano, pues su participación no se consideraba necesaria ni conveniente. Se argumentaba que si bien su inclusión mejoraría la representatividad de la composición del Pleno, se perdería el control y la agilidad del proceso de negociación y toma de decisiones.

En el caso particular de los municipios y delegaciones, se dejaba fuera a autoridades numerosas que, en algunas ocasiones, tenían una visión local y patrimonial del problema de transporte de pasajeros a nivel metropolitano, en el sentido desarrollado en apartados anteriores. Se sabe que la multiplicación de instancias decisorias y un mayor número de personas participantes, no garantizaba la pluralidad, como ya se ha dicho antes, sino que complejizaba administrativamente el proceso, diluía la responsabilidad, acentuaba la fragmentación del poder y aumentaba los problemas de gobernabilidad.

Además, se dejaba fuera a autoridades municipales y delegacionales que pertenecían a partidos de oposición respecto del gobierno del Estado de México y de la Federación ⁸⁰. Se sabe que las relaciones político-partidarias hacían aún más difícil el manejo del complicado problema del transporte de pasajeros en la ZMCM, pues la presencia de gobiernos de oposición conllevaba una

como el esfuerzo más importante hasta ahora emprendido, el cual buscaba institucionalizar un modelo descentralizado de gobierno. Sin embargo, los procesos y tradiciones del sistema político-burocrático, así como las estructuras de poder en este ámbito, no permitieron que el desdoblamiento de la política descentralizadora generara la diversificación de los procesos decisorios, ni un fortalecimiento profundo de los niveles locales de gobierno” (Cabrero, 1995b: 65).

⁸⁰ En el Estado de México se dio un cambio político hacia el tripartidismo. Según la información proporcionada por los funcionarios de las respectivas delegaciones regionales durante las entrevistas realizadas, la delegación regional de Tlalnepantla era gobernada principalmente por el Partido Acción Nacional (PAN) que ganó las elecciones municipales en nueve de los doce municipios que la integran. Los municipios de Chapa de Mota y Tultitlán eran gobernados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el de Teoloyucan era gobernado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD). La delegación regional de Naucalpan seguía siendo gobernada por el PRI en términos de número, aunque el PAN controlaba la importante municipalidad de Naucalpan. Entre los municipios de la delegación regional de Chalco, el municipio de Cocotitlán fue ganado por el Partido Verde Ecologista y los municipios de Atlautla, Tlalmanalco, Tenango y Ozumba, por el PRD.

dinámica de negociación y no de obediencia o simple ejecución, que con frecuencia resultaba desconocida para los funcionarios de las diferentes dependencias 81. Resultaba importante tomar en consideración las implicaciones que esta situación tenía para la coordinación metropolitana, pues este juego entre gobiernos de diferentes partidos, que había estado ocurriendo al margen de los mecanismos institucionales de coordinación, irrumpió en ellos luego del ya señalado cambio de gobierno en el Distrito Federal.

3.2 Mecanismos no gubernamentales de presión

La población usuaria y los transportistas tomaban parte en los trabajos de coordinación metropolitana a través de las autoridades gubernamentales correspondientes, pero también intervenían en la parte final de la reunión semanal del Grupo de Trabajo sobre “Operación de los servicios”, obligando a las autoridades asistentes a una especie de audiencia. Las personas usuarias se hacían presentes para solicitar servicios, quejarse por el irrespeto de tarifas o expresar su incomodidad por el funcionamiento de bases en determinados lugares, por ejemplo. La participación de los transportistas ocurría cuando los conflictos rebasaban la capacidad de respuesta de “sus” respectivas autoridades, al involucrar a rutas con otra entidad de origen o a las autoridades de la otra entidad, especialmente en lo relativo a: a) amparos o impugnación entre rutas, b) quejas por un aumento no autorizado del parque vehicular, c) quejas por recorridos esporádicos o nuevos, por recorridos modificados o ampliados, o por recorridos competidos, d) solicitud de nuevas bases, de espacios adicionales en bases ya existentes o de bases en paraderos del metro que podían resultar conflictivas entre rutas, para las autoridades y/o para los vecinos, y e) gestiones para liberar las unidades detenidas durante los operativos o para obtener treguas frente a los operativos que las autoridades realizaban.

La presencia de los líderes y representantes de los transportistas en las reuniones del Grupo de Trabajo era sólo uno de los mecanismos de presión utilizados a lo largo del proceso de solicitud, autorización, pago y entrega de Placas Metropolitanas 82. Las negociaciones que realizaban con las autoridades y con otras rutas mostraban que conocían y capitalizaban los recursos a su disposición, sus habilidades como gestores y las debilidades de las autoridades, puesto que justificaban sus

81 Por ejemplo, se mencionaba que en la delegación regional de Naucalpan, el Partido Acción Nacional (PAN) tenía ideas respecto de la regularización o autorización del transporte que podrían beneficiar al municipio que gobernaba, pero que caían fuera de su competencia y le llevaban a confrontaciones con la dependencia estatal responsable. Ante esta situación, el gobierno municipal estaba interesado en que en el Estado de México se descentralizaran las funciones de regulación del transporte y la vialidad.

82 Las formas de participación y representación corporativa se manifiestan a través de diferentes métodos que van desde el acceso personal a las autoridades por vías informales, hasta la presión política partidaria, la movilización de las personas interesadas y la creación de situaciones de fuerza (M.Schteingart, 1997: 5-15).

posturas haciendo referencia a las normas y procedimientos establecidos y actuaban generalmente con moderación, mostrando que eran “disciplinados” y “respetuosos con la autoridad”, como ellos mismos se encargaban de hacer notar en sus intervenciones.

En función de los beneficios que esperaban obtener, los líderes de las rutas podían negarse a ser incluidos en el Programa, a pesar de los múltiples requerimientos verbales y escritos de la autoridad, porque la regularización no figuraba entre sus prioridades o porque tenían que declarar el parque vehicular con que contaban y el recorrido que realizaban para prestar el servicio. Esto afectaba sus intereses, pues cada unidad irregular adicional les reportaba ingresos adicionales importantes, a los que no estaban dispuestos a renunciar. También podían aceptar la regularización para aprovechar la oportunidad de vender las autorizaciones del emplacamiento metropolitano, aunque no tuvieran certeza ni potestad sobre su entrega. Se trataba en ambos casos de una vía corporativa, con rasgos de corrupción y discrecionalidad, la cual se convertía en una razón adicional que justifica la necesidad de una actuación gubernamental conjunta.

En tal sentido es conveniente tomar en cuenta que el corporatismo es una carretera de doble vía, en la que el tipo de relación que se establece entre los funcionarios públicos y el resto de actores no es sólo responsabilidad gubernamental, sino también de los privados, quienes han mostrado una gran capacidad de resistencia y/o adaptación a lo largo del tiempo ⁸³. En el ámbito no gubernamental también hace falta una visión metropolitana y una participación más informada y de carácter propositivo, de manera que la participación política y social de diferentes actores no sólo introduzca ajustes en materia de procedimientos, sino también modificaciones en cuanto a los contenidos ⁸⁴.

Con frecuencia, los líderes de las rutas que aceptaban participar en el proceso de regularización solicitaban la autorización de Placas Metropolitanas para un parque vehicular sobreestimado, con el objetivo de contar con un margen para la introducción de nuevas unidades en el futuro. Algunos de los retrasos del proceso de emplacamiento surgieron cuando los líderes no pudieron sustentar la

83 Como ejemplo, puede hacerse referencia al intento por establecer una nueva institucionalidad para incorporar al desarrollo urbano los ejidos de manera planificada a través de expropiaciones. En este intento se se contrapusieron el corporativismo, funcionando como organizador de la urbanización, y la burocracia planificadora, que pretendía controlar la urbanización. Las dificultades enfrentadas y los resultados obtenidos muestran que “los que dominan la institución tradicional, tienen mucha fuerza para poder resistir los embates de la iniciativa tecnocrática de la planificación” (Azuela y Duhau, 1993b: 206).

84 En este sentido, quizá la participación de los transportistas de pasajeros comparta algunos rasgos con la participación instrumental y subordinada de los colonos que buscan el acceso a los servicios básicos en la ZMCM, pues al reducirse “casi exclusivamente” a la aportación de dinero o de mano de obra gratuita para la introducción de infraestructura de servicios, su participación “no es cualitativamente distinta de la gestión cotidiana de la supervivencia” (M.Schteingart, 1991: 5-15).

solicitud en los términos en que fue formulada inicialmente, por la manipulación que habían hecho de la información, ya que no contaban con los documentos que avalaban las concesiones vigentes ni que probaran que había unidades que se encontraban en situación de transferencia, prórroga, cambio de vehículo o contaban con una Carta Compromiso para su renovación.

Cuando, por falta de documentación, las autoridades autorizaban el emplacamiento metropolitano de un parque vehicular menor al solicitado, podía darse el caso de que los transportistas aceptaran la anulación de algunas unidades, confiando en que, con el paso del tiempo y al invalidar su aceptación, podían solicitar la reincorporación del parque que no fue aprobado inicialmente. Las negociaciones posteriores para aumentar el número de unidades autorizadas para prestar el servicio de transporte, admitían una amplia gama de modalidades. Por ejemplo, podían solicitar la aprobación de unidades adicionales o adoptaban soluciones “de hecho”, mediante la introducción de unidades irregulares o mediante el surgimiento de “disidencias” o divisiones al interior de una ruta, que se traducían en al menos dos rutas en operación.

Las presiones para aumentar el parque vehicular, ampliar el recorrido o establecer nuevos servicios debido al crecimiento de la propia ruta, se convertían en “inconformidades” expresadas de manera verbal en las reuniones, para impugnar resoluciones que favorecían a rutas con las cuales se encontraban en competencia. En una reacción escalonada, lo que seguía era presentar un recurso de amparo frente a las disposiciones de las autoridades y, en casos extremos, también se llegaba a la adopción de medidas de hecho, como la realización de “bloques” que terminaban en verdaderas batallas campales. Por eso es importante la simultaneidad en el avance del proceso de emplacamiento, de modo que resulte equivalente para los transportistas en ambas entidades.

Estos mecanismos de presión utilizados por los transportistas en relación con los trabajos de coordinación metropolitana, también admitían matices en cuanto al tipo de personal que asistía, sus intereses y su forma y nivel de organización, según el servicio de transporte en que se especializaban ⁸⁵. Los empresarios del transporte de carga, representados por la Cámara Nacional de Transporte de Carga (CANACAR), asistían a las reuniones del Grupo de Trabajo sobre “Transporte de Carga” y los empresarios de la industria automotriz participaban en el Grupo de

⁸⁵ Los prestadores de servicios de transporte hacían uso de diferentes mecanismos de presión, según su área de especialización, de la misma forma que distintos grupos sociales utilizan diferentes mecanismos de participación para garantizar el acceso a los servicios urbanos básicos. Así, los sectores con más poder recurren a grupos de presión o al estímulo de sus buenas relaciones personales con los funcionarios; los sectores medios hacen uso de la prensa, sus profesionales o los comités de vecinos; y la población pobre organizada recurre a la movilización; mientras que la población más pobre debe procurarse por su cuenta lo indispensable para sobrevivir (A.Ziccardi, 1996c: 17).

Trabajo sobre "Normas Técnicas". En opinión de la Asesora que coordinaba el trabajo de ambos Grupos, a las reuniones asistían personas con mayor nivel profesional y más experiencia, que pertenecían a organizaciones con un mayor nivel de integración y representatividad y cuyos intereses giraban en torno a programas específicos que contaban con el apoyo de los gobiernos de ambas entidades. Debido a ello, la relación entre empresarios y autoridades era menos cercana en términos políticos, pero más estrecha en términos de colaboración. Estos transportistas contribuyeron al trabajo de los Grupos con información y exposiciones, al tiempo que invitaron a COMETRAVI para participar en Seminarios y Congresos sobre áreas de interés común.

En todo caso, ante la amenaza de los transportistas de pasajeros de recurrir a la violencia, como forma usual de manejar los conflictos, constituyó un logro importante el que COMETRAVI, a través de las reuniones de trabajo, constituyera un espacio de discusión en el cual era posible llegar a acuerdos y soluciones, haciendo uso de los recursos que la normativa ponía a disposición de las autoridades gubernamentales, los transportistas y los usuarios. De hecho, la presencia de los transportistas resultó útil en algunas ocasiones para agilizar la solución de problemas que se encontraban estancados y para instrumentar las decisiones tomadas, pues aportaban la flexibilidad y capacidad de hacer contrapropuestas a partir de su conocimiento de la operación en campo. También cumplieron un rol de control del proceso de regularización, pues supervisaban en campo el respeto del procedimiento y los criterios establecidos, así como también controlaron los acuerdos alcanzados entre las autoridades. Incluso llegaron a realizar aforos por su cuenta y a producir información propia, para documentar sus quejas, reclamos y propuestas.

Sin embargo, como no se contaba con un mecanismo institucionalizado de participación ciudadana en materia de coordinación de los servicios de transporte a nivel metropolitano, esta especie de audiencia que tenía lugar al final de cada reunión semanal, era un espacio de participación diferencial en cuanto a su acceso y en un espacio de participación inoperante en cuanto a sus resultados. Como la presencia en las reuniones de los Grupos de Trabajo servía para presentar demandas, mostrar interés o agilizar el proceso, el que algunos actores no gubernamentales no tomaran la iniciativa de asistir a las reuniones porque no habían sido llamados a participar o porque no contaban con los recursos organizativos para hacerlo, se tradujo en una falta de atención de sus casos por parte de las autoridades correspondientes y se acentuó la situación de desventaja en que se encontraban, en lugar de subsanarla.

3.3 Vulnerabilidad de los funcionarios ante la participación acotada

Con la participación mediatizada de los actores no gubernamentales y el traslado de su atención hacia determinados espacios y autoridades, se situaba al personal operativo bajo una mayor presión, la cual se agregaba a las condiciones en las que realizaban su trabajo. Los funcionarios de nivel operativo reconocieron que su posición los hacía más vulnerables a la presión ejercida por los transportistas y la población usuaria del servicio de transporte, especialmente cuando pertenecían a la misma entidad⁸⁶. De manera que se limitaba su capacidad para atender los problemas del transporte y aumentaba el riesgo de involucramiento en hechos de corrupción, ya fuera por acción o por omisión.

La presión ejercida por los transportistas y la población usuaria del servicio de transporte, respondía a intereses tanto económicos como políticos. Por ejemplo, los intereses políticos se ponían de manifiesto cuando una colonia o pueblo, simpatizante de un determinado partido político, confrontaba a una ruta vinculada a otro partido, de manera que le negaba la entrada a la colonia, le condicionaba la entrada o permitía la entrada a una ruta afin políticamente. Esta actitud impedía a las autoridades el cumplimiento de sus atribuciones, pues algunos sectores de la población no sólo demandaban el servicio de transporte, sino un servicio con una particular filiación partidaria, "con un determinado color político". Los intereses económicos influían mediante "el cobro" que hacían los representantes de las colonias o las rutas, a cambio de permitir la entrada de una ruta determinada a una colonia y, con ello, cerrar el mercado a la competencia ⁸⁷. De manera que los

⁸⁶ En referencia al caso de los municipios conurbados, se decía que, ante la carencia de una instancia de gobierno que coincidiera con el ámbito territorial de los municipios metropolitanos, las demandas y conflictos urbanos tendían a converger en las dependencias del gobierno estatal más vinculadas con la gestión urbana y en el ámbito municipal (Duhau, 1994: 69), donde el peso de los factores políticos de carácter localista y patrimonial era mayor. Los funcionarios municipales "aparecen más claramente vinculados con la trama de intereses, alianzas y grupos políticos relevantes a nivel local, en tanto... lo que está en juego no es sólo el ejercicio del gobierno, el papel de tal experiencia en el desarrollo de su carrera política a futuro y el papel del gobierno local en la continuidad del predominio del partido oficial, sino también los intereses que de algún modo representan a nivel local y las pugnas entre los diferentes grupos y sectores del partido oficial que se disputan el control de los puestos, las instituciones y los recursos públicos locales" (M.Schteingart, 1997).

⁸⁷ Un ejemplo de este tipo de transacciones era el apoyo que las organizaciones comunales daban a los transportistas en sus trámites ante las autoridades correspondientes, para solicitar el establecimiento de un nuevo servicio o el otorgamiento de una concesión. Antes de 1981, en la zona de Los Chiconautla, en el municipio de Ecatepec, la asociación vecinal "Adolfo López Mateos", vinculada al PRI, aportó algo más que firmas para mostrar la necesidad de contar con servicio de transporte y la existencia de un acuerdo para la prestación del mismo por parte de las empresas Autobuses Buendía y Autobuses San Pablo, impidiendo la autorización del servicio que ya prestaba la empresa Autobuses Urbanos y Suburbanos de Ecatepec, asociada a la de Autobuses San Pedro Santa Clara y que era apoyada por la asociación "José María Morelos y Pavón". A cambio de este apoyo, los transportistas brindaron servicio gratuito durante una serie de mitines y manifestaciones que realizó la asociación vecinal en Toluca para demandar la introducción de servicios básicos y establecieron un servicio especial para las y los estudiantes de secundaria (E.Alvarez, 1997: 29, 104, 125-126).

funcionarios locales, al igual que los gobiernos municipales, necesitan contar con los recursos que garanticen su autonomía económica y política, para actuar sin interferencia de los empresarios, los movimientos sociales o los partidos políticos.

Se sabe bien que estas situaciones de presión e injerencia son enfrentadas por los diferentes niveles de toma de decisiones. Si bien resultaban más claras y evidentes en el caso del personal operativo con contacto directo con los transportistas que realizaban trámites y gestiones en las dependencias respectivas, los funcionarios percibían con más intensidad estas presiones, a medida que aumentaba su nivel en la jerarquía administrativa. Esto debido a que dichas presiones tienen importantes implicaciones para su viabilidad y desarrollo a nivel organizacional y porque su marco de referencia ha sido construido con base a su inserción en sectores sociales específicos y a su pertenencia a grupos burocráticos con intereses definidos, entre otros factores (Kliksberg, 1989: 68).

Como ya hizo referencia antes, el que en las reuniones del Grupo de Trabajo algunos funcionarios, independientemente de su nivel, actuaran como si fueran gestores de “sus” transportistas, podía ser interpretado de buena fe como una postura lógica de defensa de los intereses de los transportistas que prestaban servicios originados en su jurisdicción, pero, desde otro punto de vista, podía reflejar compromisos con intereses creados. Es por ello que se afirma que la relación entre el gobierno y el sector privado en la prestación de los servicios públicos, ha sido históricamente antagónica en el discurso político, y de identificación, dependencia, poder negociado y poder compartido, en la realidad (Argomedo, 1991: 90).

3.4 Manejo gubernamental de la participación

La mayor parte de los trámites relacionados con el proceso de emplacamiento involucraban a los líderes de las organizaciones de transportistas y al personal operativo de cada dependencia. Esta decisión respondía a un manejo gubernamental que privilegiaba la relación mediada, no sólo porque numéricamente resultaba mucho más conveniente el trato con agrupaciones y no con individuos, sino porque la relación directa con los actores no gubernamentales resultaba amenazante, especialmente en el caso de los liderazgos y las organizaciones autónomas. Esta decisión también mostraba la preferencia gubernamental por las relaciones bilaterales entre cada organización y la autoridad correspondiente, pues la presencia de varias organizaciones podía favorecer la formación de coaliciones e impedir que las autoridades postergaran la toma de decisiones con el argumento de dar tiempo a una consulta más amplia, evadieran sus responsabilidades situando el origen de los problemas en las decisiones tomadas por otras dependencias o favorecieran la confrontación entre actores no gubernamentales como recurso de negociación.

Estos rasgos corporativos y clientelares del manejo gubernamental de la participación ciudadana, eran más claramente observables en la prestación y concesión de los servicios públicos urbanos 88, debido a que dichos servicios sirven tanto al gobierno, para probar su capacidad de otorgar bienes específicos, como a la población, para evaluar el desempeño gubernamental a partir del nivel de satisfacción de sus necesidades cotidianas.

En la transición entre el corporativismo y la democratización, desde el gobierno se diseñaron y promovieron mecanismos de incorporación, cooptación y regulación de la participación ciudadana, atravesados por una tendencia a la institucionalización, de modo que, ante las demandas de apertura democrática, se respondió con reformas electorales, y ante la conflictividad en torno a la organización del espacio urbano, se respondió con un sistema de planeación. Más recientemente, se ensayó una especie de “contractualismo urbano” en que se atomizaba la toma de decisiones mediante la suscripción de convenios. Al final, se trataba de una participación que involucraba a funcionarios designados y a dirigentes y organizaciones sociales cuya representatividad era muy variable y, en muchos casos, cuestionable (Duhau, 1994: 57-58, 65, 71, 86).

Ante el cuestionamiento del carácter de los actores gubernamentales y no gubernamentales involucrados y del tipo de relaciones que establecían entre sí, las alternativas parecen ser la participación directa de la población o el fortalecimiento de los órganos de representación popular y de los partidos políticos. Es por ello que, luego de revisar los cambios de concepción de la participación ciudadana en la legislación, se afirmaba que los espacios legales de participación habían disminuido, retrocedido o, en todo caso, se habían estancado, pues se daba prioridad a la representación y no a la participación directa 89.

Para matizar la solución al dilema planteado entre representación y participación directa no habría que buscar soluciones a los vínculos corporativos en el marco de la relación de las autoridades con la población, sino desde la población. Por ejemplo, las agrupaciones de transportistas deben

88 Los bienes colectivos han sido apropiados de manera corporativa y clientelar. Por lo que la regulación y prestación de estos bienes y servicios colectivos ha permitido a las autoridades locales mantener el orden y el predominio del partido oficial y del propio grupo político, mediante el control y sometimiento de cualquier expresión espontánea u organizada de la población; así como también les ha permitido contar con una base social de apoyo que legitime la acción del gobierno a partir de la colaboración y no de la decisión, reproduciendo una relación de subordinación en la que la autoridad “concede” y el poblador “agradece” brindando apoyo (Duhau, 1988: 135 y 1994: 55; M.Schteingart, 1997). Por eso se dice que más que “servicios al público”, han sido “instrumentos de poder público” (Coing, 1991: 71).

89 Opinión expresada por el Maestro Ernesto Ortega, Asesor en Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, durante la entrevista realizada el miércoles 2 de Julio de 1997.

corresponder más al carácter de una empresa, que de una organización meramente reivindicativa y deben incorporar mecanismos para ejercer control sobre el papel del líder, para mejorar la representatividad y la transparencia.

De manera complementaria, en COMETRAVI convendría contar con un espacio institucionalizado de comunicación entre transportistas y autoridades, para difundir las atribuciones de las autoridades y dependencias involucradas, para informar sobre los objetivos y avances del Programa de “Placa Metropolitana” y para promover las acciones hacia una prestación del servicio de transporte orientada por criterios empresariales. El libre acceso a la información no sólo garantiza la transparencia y el control del trabajo y las decisiones de los funcionarios, como ya se indicó, sino que también contrarresta el poder del líder, al volver innecesario su papel como gestor, representante o intermediario a la hora de realizar trámites o plantear demandas.

4. UNA LECTURA DESDE EL FUNCIONAMIENTO DEL GRUPO DE TRABAJO

En el Capítulo anterior, la lectura contextual realizada de la experiencia de COMETRAVI en el marco de sus antecedentes, sirvió para constatar que los problemas de coordinación metropolitana van más allá del diseño formal de las instituciones. El arreglo institucional ensayado en diferentes momentos en la ZMCM responde a una concepción particular de la coordinación, cuya continuidad en el tiempo ha introducido pocas modificaciones y adecuaciones en dicho arreglo.

En este Capítulo, se realizó una lectura de los problemas que enfrenta la coordinación metropolitana en el marco del funcionamiento político y administrativo de la ciudad, haciendo énfasis en tres grupo de factores relacionados con la composición y jerarquía del aparato administrativo de cada entidad, con los criterios y valores que han orientado tanto el desempeño de los funcionarios gubernamentales, como las relaciones que establecen entre sí, y con el tipo de actores no gubernamentales que han sido excluidos de los mecanismos de coordinación, los recursos que han utilizado para plantear sus demandas ante las autoridades y sus interacciones frente al gobierno.

De cara a la gestión del transporte de pasajeros a nivel metropolitano, desde el punto de vista de los estudios urbanos y la administración pública, se plantean como retos: a) la necesidad de construir una visión metropolitana de los problemas y sus soluciones, b) la urgencia de favorecer y canalizar la participación de los actores actualmente ausentes en los mecanismos de coordinación gubernamental tripartita, c) la importancia de fortalecer el papel que corresponde jugar a las autoridades que regulan la prestación del servicio de transporte, y d) la conveniencia de acompañar

la coordinación metropolitana con una adecuada coordinación al interior de cada una de las dependencias e instancias gubernamentales involucradas.

Como primer aspecto, resulta clave la construcción de un proyecto de ciudad que parta del reconocimiento y caracterización de la dinámica metropolitana y de la identificación de los problemas de pérdida de eficiencia del sistema de transporte de pasajeros, problemas que convocan, unifican y permiten alcanzar acuerdos de más largo plazo. De lo contrario, se corre el riesgo de que las autoridades encargadas de la regulación del servicio de transporte de pasajeros no lideren la solución de dicha problemática, sino que se limiten a dar seguimiento a una dinámica marcada por la prestación privada del servicio y se limiten a dar respuesta a las presiones y demandas de la población usuaria.

En tal sentido, algunos funcionarios, por su formación y jerarquía, se encuentran en una situación privilegiada para adoptar una visión metropolitana de los problemas del transporte de pasajeros y de sus soluciones, pero una coordinación de carácter estrictamente gubernamental implica el riesgo de un ejercicio elitista y tecnocrático de toma de decisiones, de la cual puede resultar una normativa coherente, homóloga, adecuada técnicamente y políticamente validada por las tres instancias de gobierno, pero sin posibilidades reales de instrumentarse ni de incidir en la calidad, la seguridad, la eficiencia y la equidad del sistema de transporte de pasajeros.

Como segundo elemento, resulta clave la institucionalización de mecanismos que canalicen la participación de los transportistas y de los usuarios que hasta ahora han tenido una presencia mediada y bilateral en los mecanismos de coordinación gubernamental tripartita. Así como también de mecanismos que favorezcan que dicha participación sea realizada de manera informada y formada, con una visión metropolitana, a través de organizaciones integradas y representativas, con una lógica empresarial de servicio al cliente y de carácter propositivo en cuanto a los contenidos del trabajo de coordinación. De lo contrario, se corre el riesgo de que las autoridades continúen enfrentando dificultades para regular un servicio de transporte de pasajeros que involucra a múltiples unidades, rutas y operadores que poseen una complicada organización interna y un poder económico y político creciente.

En tal sentido, las autoridades encargadas de la regulación del servicio de transporte de pasajeros, no sólo han enfrentado temor e inexperiencia en cuanto al manejo de la participación ciudadana, sino que han pagado los costos de su cuestionamiento por una supuesta atención sesgada de los problemas de transporte a nivel metropolitano y por las sospechas de su involucramiento en

situaciones de corrupción, ya sea por acción o por omisión, debido a las presiones a que se encuentran sometidas por parte de intereses económicos y políticos.

Como tercer componente, resulta clave el fortalecimiento de las dependencias que regulan la prestación del servicio de transporte, para que puedan atender los trabajos de coordinación con personal permanente, exclusivo y especializado, cuya autoridad tenga un carácter técnico, ético y político. De manera que ese personal pueda adoptar y hacer cumplir decisiones estratégicas, documentadas, transparentes e independientes de las instancias gubernamentales involucradas. De lo contrario, se corre el riesgo de que el prolongado proceso de ordenamiento, regulación y control del servicio de transporte de pasajeros, resulte lento y acentúe la desarticulación de las políticas sectoriales, frente a un sector altamente dinámico y conflictivo que ha sabido responder, e incluso orientar, la demanda de servicio de transporte por parte de la población.

En tal sentido, más que ampliar la representación de funcionarios, para contar con una diversa gama de ellos y reforzar los aspectos operativos de la coordinación metropolitana, el reto es determinar quién debe participar en qué tipo de decisiones. De manera que se puedan aprovechar e incorporar, de manera adecuada y eficiente, los aportes y compromisos formulados desde diferentes puntos de vista, ya sean técnicos o políticos, normativos o ejecutivos, decisorios u operativos, gubernamentales o no gubernamentales.

Como cuarto factor, resulta clave combinar la coordinación metropolitana que centralice la planeación estratégica y de largo plazo, que proceda por especialización, de arriba hacia abajo, orientada a la construcción de una visión global; con una gestión democrática y plural a nivel local, que atienda sus peculiaridades, mediante una respuesta sectorial que se oriente a la formulación de una política metropolitana por agregación de iniciativas, de abajo hacia arriba. De lo contrario, se corre el riesgo de que las autoridades encargadas de la regulación del servicio de transporte de pasajeros continúen atrapadas en la división entre tareas normativas y ejecutivas y reproduzcan la fragmentación existente entre las acciones relacionadas con el transporte, el tránsito, la seguridad y la vialidad, así como también entre las acciones relativas al transporte, el desarrollo urbano y el ambiente.

En tal sentido, conviene revisar los mecanismos de coordinación metropolitana existentes, junto con los logros obtenidos, a partir de 1998, con la creación de la Subsecretaría de Coordinación Delegacional y Metropolitana y la Comisión Ejecutiva de Coordinación, para tener una idea más precisa respecto de los apoyos que las diferentes dependencias y funcionarios requieren para atender la coordinación metropolitana y la coordinación interna, en tanto que dos lógicas de trabajo o niveles de coordinación interinstitucional diferentes.

CONCLUSIONES

En estas conclusiones se desarrollan ideas correspondientes al balance de la experiencia de COMETRAVI, algunas propuestas para introducir precisiones en su diseño y funcionamiento como mecanismo de coordinación metropolitana y unas reflexiones finales acerca de las tareas pendientes para la investigación sobre el tema. El balance de la experiencia de COMETRAVI es realizado en tres momentos. Primero se toma en cuenta la opinión de los actores involucrados, expresada durante las entrevistas realizadas. Luego se presenta una síntesis de los resultados de la investigación en dos bloques: las semejanzas y diferencias entre los aspectos formales de la Comisión y las experiencias previas de coordinación identificadas como resultado de la lectura retrospectiva realizada en el tercer Capítulo, y los obstáculos y aciertos del funcionamiento de la Comisión surgidos de la lectura contextual realizada en el cuarto Capítulo.

1. EXPERIENCIA DE COMETRAVI DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS

Al evaluar la experiencia de coordinación de COMETRAVI y los resultados obtenidos por esta vía, el Secretario Técnico señaló que "es diferente estar satisfecho de lo que se ha hecho, dadas las condiciones de trabajo, que estar conformes". Este balance realizado por el Secretario Técnico recoge y sintetiza de manera acertada las opiniones de los diferentes funcionarios entrevistados. En dicho balance hay una postura que resulta ligeramente optimista, al tiempo que se trata de una postura bastante realista. Se trata de una postura optimista que valora el hecho de que ha habido una toma de conciencia de la necesidad de contar con organismos metropolitanos en la ZMCM para la solución de los problemas y de que se cuenta con un instrumento de coordinación de esfuerzos en el que participan las autoridades sectoriales de dos gobiernos vecinos que enfrentan problemas que no respetan las fronteras político-administrativas, que no violenta la división político-administrativa existente y que evita rupturas en el manejo del ámbito geográfico. Ese instrumento de coordinación de esfuerzos permite la resolución no violenta de conflictos y recoge la experiencia de coordinación previa, para establecer una normatividad mejor definida y reglas del juego más claras, así como para ofrecer resultados y avances concretos, cosa que no siempre ocurre con el resto de Comisiones Metropolitanas.

Precisamente, al responder a la pregunta sobre los principales logros de COMETRAVI, las personas entrevistadas listaron resultados concretos como la Placa Metropolitana, el Convenio de Zonas Aledañas, el Manual de lineamientos técnicos para vehículos de pasajeros, el Reporte de Accidentes o los estudios de diagnóstico realizados con la donación japonesa. Desde diferentes puntos de vista, se estimaba que con estos resultados se abordaban componentes aislados del problema de transporte y vialidad en la ZMCM que dejaban de lado o sólo tocaban de manera tangencial los problemas cuyo manejo podría resultar "estratégico" en cuanto al gobierno de la ciudad; se trataba de "cambios cosméticos" con un limitado impacto al tomar en cuenta que el proceso de regularización era sólo un componente dentro del proceso de reordenamiento del transporte que debía realizarse en la ZMCM; o se atendían problemas "genéricos" en los que aún estaba pendiente "un avance más específico".

Sin embargo, a la hora de asignar un valor a los productos finales de los diferentes Grupos de Trabajo de la Comisión, conviene tomar en cuenta los resultados "colaterales" obtenidos y sus alcances, para situarlos en su justa dimensión. Esto porque los resultados obtenidos a lo largo del proceso necesario para lograr los productos finales eran tan o más importantes que los productos mismos. El caso del Programa de Placa Metropolitana podía servir para ilustrarlo, pues presentaba como un logro importante la entrega efectiva de Placas Metropolitanas a unidades de transporte que prestaban el servicio entre ambas entidades que si bien reemplazó a las tres placas, las tres concesiones, los tres permisos y las tres licencias anteriores, su impacto se perdió ante la magnitud y complejidad de la problemática del servicio de transporte de pasajeros en la ZMCM.

La entrega de Placas Metropolitanas fue en realidad el final de un proceso que tuvo que ver con la regularización de los servicios de transporte que, como parte de un programa integral para la Zona Metropolitana, debía incluir aspectos relacionados con la seguridad, el crecimiento urbano y la vialidad. Además, a lo largo del proceso, se pudo conocer el parque vehicular real de cada empresa u organización y los derroteros que operaban; identificar los problemas adicionales y comunes que presentaba la operación de los servicios de penetración; definir un mismo procedimiento y criterios uniformes que favorecieran un trato igual a transportistas de diferentes entidades; apoyar y respaldar las tareas de regularización que rebasaban las capacidades de los organismos responsables de las tareas de instrumentación, supervisión y vigilancia en cada entidad; y garantizar a los transportistas la seguridad en la prestación del servicio frente a nuevas rutas, derroteros o empresas, y a los cambios de funcionarios.

El balance realizado por el Secretariado Técnico también denotaba una postura bastante realista que reconocía las dificultades, pues aún cuando sus resultados y avances podían parecer limitados para algunas personas en cuanto a su ritmo y nivel, eran significativos en el contexto en el que ocurrieron. Por una parte, fueron impulsados con la participación de un Secretariado Técnico de tamaño reducido y que no contaba con atribuciones ejecutivas, con injerencia sobre la estructura organizativa y las funciones de los organismos de transporte y vialidad de cada entidad ni con presupuesto propio. Mientras que, por otra parte, tuvieron lugar en un contexto difícil por la magnitud, complejidad y antigüedad de los problemas heredados y por la coexistencia de instituciones antiguas y nuevas, de modo que a las limitaciones de la coordinación interinstitucional metropolitana en sí misma, se agregaban las limitaciones intrínsecas de las instancias gubernamentales involucradas y de las peculiaridades del servicio de transporte de pasajeros.

Conviene entonces preguntar ¿Qué posibilidades de innovación y cambio institucional existen a partir de un mecanismo de reciente creación? ¿Cómo superar la falta de personal, presupuesto y atribuciones, la inercia administrativa, los procedimientos sancionados por la costumbre, los tipos y niveles de relaciones establecidos entre personas e instituciones y el corporativismo en la relación entre autoridades y transportistas al que un estilo particular de operar ha dado lugar? ¿Cómo avanzar cargando con la herencia de las prácticas centralistas, verticales, autoritarias, corporativas, gubernamentales y excluyentes? No hay duda que, en estas condiciones, el avance se vuelve más lento, difícil, desgastante y generador de tensiones adicionales.

Es probable entonces que la evaluación optimista y realista del trabajo de coordinación en materia de transporte a nivel metropolitano hecho por parte de los funcionarios entrevistados durante la investigación realizada, más que un balance sobre el pasado, expresara las expectativas que se tenían respecto a los resultados a futuro. Puede que sea ese el sentido de la evaluación del trabajo de coordinación cuando expresaban que "el trabajo es bueno, más como una tarea pendiente, que como un resultado obtenido". Para ello es importante aprender de las continuidades y divergencias de COMETRAVI respecto de los mecanismos previos de coordinación metropolitana, así como de los aciertos y limitaciones identificados en su diseño y funcionamiento.

2. CONTINUIDADES Y DIVERGENCIAS EN LA COORDINACIÓN QUE DERIVAN DE LA LECTURA RETROSPECTIVA

El inventario de mecanismos de coordinación institucionalizada a nivel metropolitano que sirvió de base a la lectura retrospectiva realizada de la experiencia de COMETRAVI, mostró una serie de mecanismos diversos en cuanto al origen de su mandato, la concepción del trabajo y sus objetivos, la composición y estructura organizativa, las funciones y recursos y el estilo de trabajo. Por ello, una primera impresión sugirió que ya todo había sido intentado con anterioridad.

Sin embargo, la lectura crítica de los antecedentes de COMETRAVI sirvió para mostrar que el espectro de alternativas en cuanto a mecanismos de coordinación metropolitana no ha sido del todo ensayado ni agotado y que la coordinación metropolitana resulta ser en realidad una vía poco explorada. La diversidad de iniciativas no parece ser tanto el resultado de un proceso de búsqueda constante de alternativas, sino de la permanencia de los enfoques adoptados y los recursos disponibles, junto con los obstáculos y limitaciones que de ellos se derivan.

Conviene entonces revisar la eficiencia de un enfoque y una modalidad específica de coordinación: la adoptada a lo largo de los últimos veinte años, pese a sus matices. En relación con la experiencia de coordinación de COMETRAVI, aquí interesa destacar las coincidencias y, por tanto las continuidades con algunas iniciativas similares previas, en cuanto al origen de su mandato, la concepción del trabajo, su composición y estructura y el estilo de trabajo; así como también, las divergencias, que generalmente indican cambios acumulativos o innovaciones.

2.1 Continuidades

Un primer rasgo común a diferentes esfuerzos de coordinación es el intento permanente por construir una visión metropolitana de los problemas y sus soluciones. COMETRAVI cuenta con un territorio de jurisdicción acotado a la ZMCM y es la encargada de atender una problemática particular de la vida de la ciudad, con una orientación sectorial. Con ello se reconoce la especificidad y complejidad de la Ciudad de México, al tiempo que se confirma la decisión de abandonar el énfasis en una planeación de carácter global, con amplia incidencia territorial y temática, numerosos miembros y procesos administrativos engorrosos que caracterizó a otras iniciativas previas de coordinación, como la CCRC.

Sin embargo, la tarea de garantizar una toma de decisiones con criterios técnicos y con una visión metropolitana, siguió estando pendiente. La búsqueda de soluciones metropolitanas se encontró de manera frecuente con los criterios locales y patrimoniales de algunos funcionarios, de los transportistas o de la población misma. Además, el carácter sectorial del trabajo de las diferentes Comisiones Metropolitanas, como una alternativa intermedia de coordinación que resultó novedosa en su momento por ser más operativa y concreta, dió lugar a un trabajo independiente que prevaleció sobre la necesidad de interrelacionar sus acciones, más allá de las declaraciones. Los cambios introducidos a iniciativa del gobierno del Distrito Federal con la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, recuerdan el intento del CAM por lograr una visión metropolitana interrelacionada, a través del juego entre las diferentes comisiones sectoriales y una autoridad metropolitana única que, en teoría, daría sentido a la visión sectorial de sus componentes.

En cuanto al énfasis sectorial del trabajo de la Comisión, es posible interpretar que el hecho de que la problemática del transporte y la vialidad hayan seguido figurando entre las materias metropolitanas prioritarias, indica la magnitud, la complejidad y la antigüedad de los mismos que hacen que la acción gubernamental parezca una acción de carácter contingente. Tomando en cuenta que se trata de un servicio sumamente politizado en el que existen intereses encontrados y muchas sospechas de parcialidad en la actuación de las autoridades por parte de los operadores del transporte de pasajeros, la coordinación resulta ser una iniciativa gubernamental que responde a la conflictividad social, en el marco de un sistema político que se caracteriza por la administración del conflicto, a través de diferentes mecanismos.

Otro rasgo común fue el hecho que la Comisión ha sido, fundamentalmente y en sentido estricto, un ensayo gubernamental para dar respuesta a la problemática del transporte y la vialidad a nivel metropolitano. Esto porque, si bien han existido disposiciones legales que admiten la posibilidad de establecer relaciones de consulta y colaboración con diferentes sectores sociales, durante el período de estudio aún no se contaba con mecanismos formalmente establecidos para la consulta a las autoridades municipales o a los diputados ni tampoco para la participación de los transportistas o la población usuaria del servicio.

Por ejemplo, el convenio de creación admitía la posibilidad de contar con un pleno integrado por miembros de los sectores público, social y privado, entre los cuales se incluían los titulares de otras dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal, municipal y delegacional, "académicos connotados" y organizaciones de profesionales de transporte y vialidad, "cuando se

estime necesaria su intervención por razón de sus atribuciones u objeto". También admitía la posibilidad de contar con un Consejo Consultivo formado por representantes populares, de la comunidad científica, especialistas de reconocido prestigio en materia de transporte y vialidad, y miembros de los sectores social y privado, como un organismo encargado de analizar las opiniones y propuestas de diferentes sectores para definir las bases de la coordinación y concertación y los incentivos necesarios para la realización de los programas, proyectos y acciones que la Comisión estableciera.

El incumplimiento de estas disposiciones no sólo reflejaba una confianza en la actuación técnica unilateral por parte del gobierno, sino también la persistencia de sus dificultades en lo relativo a la participación ciudadana. Una muestra de esta dificultad era la vulnerabilidad de los funcionarios, en medida variable según la posición que ocuparan en la jerarquía gubernamental, ante los diversos mecanismos no gubernamentales de presión de que disponían como parte de una cultura política clientelista que caracterizaba tanto las relaciones de las autoridades con la sociedad, como las relaciones que la población establecía con las autoridades en sus gestiones.

Las iniciativas para suplir esta falta de espacios de participación no gubernamental quedaban entonces a iniciativa del personal del Secretariado Técnico y dependía del tipo de problema de transporte y vialidad que se analizaba, o de los contactos personales que se tuvieran con los diferentes sectores. Esto a pesar de que la institucionalización de las iniciativas de participación ciudadana y de coordinación metropolitana es importante para garantizar su continuidad, pues de lo contrario, con frecuencia, la toma de decisiones para resolver los problemas del transporte se queda atrapada en los procedimientos burocráticos, los trámites, la lógica gubernamental y partidaria y la vigencia formal, al punto de anular, cooptar o prescindir de los aportes de otros sectores involucrados.

Al igual que en otras iniciativas de coordinación, la Comisión estaba integrada por un Pleno, un Secretariado Técnico y un Consejo Consultivo, contando con una presidencia rotativa, como alternativa para garantizar la necesaria independencia de los trabajos de coordinación respecto de las tres instancias de gobierno que la integraban. Si bien esta estructura ha representado un avance respecto de una presidencia designada por el Ejecutivo Federal o bajo control federal, este carácter rotativo no resolvió el problema de la autonomía de los mecanismos de coordinación, como tampoco lo hizo el pago compartido de los salarios del personal del Secretariado Técnico ni otros intentos similares. Por ello seguía pendiente el reto de encontrar un arreglo organizativo capaz de

garantizar una total autonomía respecto de las instancias gubernamentales, de manera que el Secretariado Técnico de la Comisión reportara a las autoridades del Estado de México y del Distrito Federal de manera simultánea y no de manera alterna.

La búsqueda de autonomía seguía siendo un tema sensible para las relaciones intergubernamentales y los trabajos de coordinación a nivel metropolitano. A pesar de ello, todo parecía indicar que la carencia de un presupuesto propio, así como de suficientes atribuciones o mecanismos prácticos de operación, era el problema endémico que enfrentan los mecanismos de coordinación, pues ha sido el común denominador de las experiencias previas de coordinación intergubernamental tripartita en la ZMCM, tanto a nivel global como en el caso del servicio público de transporte.

Las atribuciones de la Comisión han seguido siendo de carácter normativo y se orientaban principalmente hacia la regularización, con dificultades para asumir el reto de una acción preventiva y propositiva que garantizara el ordenamiento de la normatividad gubernamental y de la prestación privada de los servicios de transporte. De igual forma, la CCRC realizaba una planeación indicativa con orientaciones o recomendaciones generales, porque cada entidad gubernamental es autónoma y está protegida constitucionalmente en su soberanía, pero no tenía ninguna capacidad para llevar a cabo sus decisiones y propuestas porque no era un organismo ejecutivo y tampoco podía obligar al cumplimiento de un programa que debía ser previamente aprobado por un numeroso pleno para que tuviera carácter de ley.

La instrumentación de las decisiones adoptadas en los diferentes Grupos de Trabajo de la Comisión quedó bajo responsabilidad de cada instancia gubernamental dentro de su ámbito de competencia, con lo cual dependía de la buena voluntad, disposición y prioridades de los funcionarios responsables involucrados en los trabajos de coordinación, del compromiso de los políticos, del aval de los funcionarios de mayor nivel decisorio en la jerarquía del aparato administrativo y de la capacidad de concertación y negociación para vincular a otras dependencias del gobierno.

Además, junto a las atribuciones meramente normativas e indicativas de COMETRAVI, persistía la falta de mecanismos políticos y administrativos, así como el desigual desarrollo institucional en cuanto a los recursos humanos, materiales, legales y financieros necesarios para garantizar la observancia e instrumentación de sus disposiciones. Como en otros casos, la no asignación de los recursos necesarios ha sido un mecanismo de control político sobre ciertas decisiones e iniciativas.

El desigual desarrollo institucional de las dependencias encargadas del transporte y la vialidad en el Distrito Federal y en el Estado de México afecta de manera importante los esfuerzos de coordinación, sobre todo porque hizo que las autoridades se relacionaran entre sí en condiciones de desventaja y desequilibrio y no como interlocutores equivalentes. Asimismo enfrentaban problemas de sobrecarga de trabajo como resultado del poco impacto que los trabajos de coordinación metropolitana tenían en la estructura organizativa propia de cada dependencia.

2.2 Divergencias

En la ZMCM, especialmente en el marco de la discusión sobre la Reforma Política del Distrito Federal, las propuestas usuales de coordinación a nivel metropolitano incluían como componentes una instancia global o Consejo Metropolitano, como autoridad metropolitana, y una serie de organismos sectoriales, generalmente bajo el esquema de subcomisiones, como organismos encargados de las tareas normativas, así como un fondo de financiamiento de los grandes proyectos de inversión requeridos, dejando la operación a los criterios de las autoridades de cada entidad, sin regularla de manera específica.

Sin embargo, durante el sexenio de Carlos Salinas (1988-1994) se introdujeron cambios significativos a las alternativas institucionales de coordinación metropolitana. Por ejemplo, al comparar las últimas versiones de la Ley General de Asentamientos Humanos sobresalen la opción por el establecimiento de Comisiones sectoriales, sin incluir los componentes usuales de autoridad metropolitana ni del fondo de financiamiento, como se ha apuntado antes, junto a un mayor énfasis en las relaciones intergubernamentales menos centralizadas y protagónicas por parte de la Federación, y a un enfoque orientado a la coordinación entre instancias gubernamentales y la concertación con la empresa privada y algunas organizaciones sociales y no gubernamentales.

Durante este período parece haber habido un cambio en la orientación de las políticas urbanas hacia el impulso de proyectos estratégicos, más que a la planeación global y normativa de los grandes planes. Con ello, las iniciativas de coordinación metropolitana pudieron orientarse más hacia el abordaje de la problemática de la prestación de servicios particulares, que a la gran planeación urbana. Además, la administración urbana se orientó hacia la eficiencia y la competitividad en el marco de un proceso de reducción del Estado y de apertura económica.

Si bien la conformación gubernamental tripartita de COMETRAVI respondió al carácter federal del país y a la naturaleza interestatal de la conurbación de la ZMCM, se encontraron importantes

divergencias respecto a las funciones y las relaciones entre las diferentes instancias. Por una parte, la composición tripartita de los diferentes órganos de la Comisión respondió más a una dinámica marcada por la toma de mayores responsabilidades por parte de los gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal, que por el protagonismo de una de las instancias.

Por otra parte, las disposiciones del convenio de creación expresaban una apuesta por una iniciativa menos vertical y con mayor reconocimiento de los poderes estatales por parte el gobierno federal: no se trataba de un Decreto Ejecutivo, admitía la posibilidad de consulta a otras dependencias y sectores e incluía la revisión anual de sus términos para introducir ajustes de común acuerdo bajo la forma de convenios modificatorios. Se trataba entonces de un autoridad metropolitana, pero autodeterminada por el juego de las tres instancias gubernamentales y con más posibilidades de tener un funcionamiento autónomo e independiente, libre de cualquier vínculo que implicara subordinación al gobierno federal o la realización de las funciones auxiliares de alguna Secretaría.

De manera que si antes la participación de los Estados y municipios era considerada como algo extraordinario, entre los elementos a favor de las Comisiones Metropolitanas, se señalaba el que permitían la participación federal. Si antes las iniciativas de coordinación, especialmente las diseñadas para atender el fenómeno de conurbación, fueron fundamentalmente federales o, al menos, con un papel protagónico de la representación del Ejecutivo federal, con las Comisiones Metropolitanas hubo un mayor reconocimiento de la soberanía de los Estados y la autonomía de los municipios.

En correspondencia con esta concepción del trabajo de coordinación a nivel metropolitano, la agenda de trabajo fue establecida a partir de un diagnóstico consensuado que sirvió para identificar los problemas de transporte y vialidad que debían ser atendidos de manera prioritaria. Esta agenda ha permanecido en el tiempo, pues retomó los primeros nueve grandes temas establecidos en el seno de COTAM; era representativa de los principales problemas del Estado de México y el Distrito Federal, pues los temas fueron propuestos en función de la necesidad; y además era una agenda abierta y flexible, pues sobre la marcha era factible identificar nuevas temáticas que debieran ser atendidas.

El establecimiento de Comisiones y la suscripción de Convenios ya eran una alternativa de coordinación metropolitana, pero quizá no definida como un plan específico. Por eso, COMETRAVI representó una mejoría paulatina de las capacidades de concretar formas

organizativas, procedimientos y decisiones a través de los diferentes mecanismos establecidos, en referencia a un proceso de institucionalización que recogió las lecciones de la experiencia previa, por medio de la corrección de algunas deficiencias de los mecanismos establecidos con anterioridad y de una relativa continuidad entre COTAM y COMETRAVI.

Los cambios de gobierno en ambas entidades y a nivel federal, siguieron teniendo una influencia importante sobre el ritmo y continuidad del trabajo de coordinación metropolitana. Sin embargo, debe reconocerse que ha existido una relativa continuidad entre COTAM y COMETRAVI, pese al cambio sexenal y a los cambios de gobierno que tuvieron lugar en el Distrito Federal y en el Estado de México durante ese tiempo.

Con la propuesta de las Comisiones Metropolitanas no se planteó la tarea de crear nuevas dependencias, sino que se optó por apoyarse en la estructura institucional y legal existente, y por establecer el fortalecimiento institucional como un reto y orientación para sus acciones. Así, por ejemplo, pese a que las dificultades enfrentadas para contar con la participación federal dieron a los trabajos de coordinación un carácter bilateral, éstos no se detuvieron, sino que se operó dentro de lo existente y lo posible. De esta manera, COMETRAVI aprovechó la especialización y la orientación hacia el trabajo de coordinación metropolitana que caracterizaba la estructura político-administrativa de las diferentes entidades involucradas.

Es importante destacar que las dependencias gubernamentales responsables del transporte y la vialidad a nivel metropolitano han experimentado un proceso de especialización y fortalecimiento institucional. Incluso han estado sujetas a modificaciones internas como resultado de las iniciativas de modernización administrativa o descentralización adoptadas por los gobiernos centrales de cada entidad. Las dependencias encargadas de dar seguimiento a los trabajos de coordinación fueron creadas posteriormente, pero constituyeron un signo, a nivel del aparato administrativo, de la importancia dada a la coordinación metropolitana.

Han coincidido, entonces, una progresiva institucionalización con el proceso de cambio de la estructura administrativa, frente a los desafíos planteados por la magnitud y tipo de problemas que se enfrentaban y por las demandas de una mayor participación por parte de diferentes sectores sociales. Las exigencias de modernización, competitividad, eficiencia y democratización han introducido diferencias respecto del enfoque y de los criterios que deben guiar la acción gubernamental. Así, las autoridades del transporte de ambas entidades experimentaron con mayor

fuerza la necesidad de legitimar normativamente sus decisiones y de proporcionar razones a los gobernados para la adopción de las mismas, ante la complejidad de los procesos y la constitución de nuevos actores y demandas. Esta situación resultó aún más clara en el caso de los gobiernos de oposición.

Como parte de este proceso de paulatina precisión de una estructura organizativa más adecuada, el Secretariado Técnico alcanzó vigencia en la práctica, se precisaron sus funciones, y se le asignó un personal especializado, propio, exclusivo y de tiempo completo. También ha resultado funcional la división del trabajo entre un Pleno operativo, encargado de las decisiones estratégicas, y los Grupos de trabajo con participación delegada, para las tareas operativas y cotidianas de la coordinación metropolitana.

Los Grupos de Trabajo estaban integrados por funcionarios que participaban de manera delegada y que tenían diferente origen, nivel y función dentro de la administración pública, lo cual permitía una flexibilidad en la división del trabajo, evitaba la sobrecarga de trabajo y favorecía la eficiencia necesaria para el logro de las metas establecidas. Así, las propuestas formuladas por los diferentes Programas y Grupos de Trabajo contaban con el aval de los funcionarios que participaban como delegados en las reuniones, pero debían ser sancionadas por el Pleno durante su reunión anual, pues los delegados no siempre contaban con el poder de decisión necesario.

Esta forma de proceder para la toma de decisiones resultó conveniente para conservar un núcleo relativamente reducido de participantes y evitar las largas e infructuosas discusiones como las ocurridas en el seno del COTAM, así como la poca operatividad de un pleno multitudinario como el de la CCRC, que estaba constituido por más de cien miembros. De manera que se evitaron entrapamientos por la inasistencia de personas de alto nivel, ocupadas en múltiples obligaciones y que podían dar seguimiento a los acuerdos. Esto porque en los esfuerzos de coordinación, la cantidad de participantes resulta a veces tan determinante como su calidad.

Esta forma de proceder para la toma de decisiones también significó una diferencia importante con respecto de la CCRC, en la cual las decisiones debían ser tomadas por consenso entre un pleno multitudinario, para luego ser aprobadas por el Presidente de la República. Además, las tareas administrativas de la CCRC presentaban una creciente complejidad, pues no era posible establecer claramente las funciones y competencias de cada una de las autoridades involucradas en las

múltiples jurisdicciones político-administrativas de las entidades federativas y municipales incluidas.

3. ACIERTOS Y LIMITACIONES DE LA COORDINACIÓN QUE DERIVAN DE LA LECTURA CONTEXTUAL

El funcionamiento de uno de los Grupos de Trabajo de COMETRAVI que sirvió de base a la lectura contextual realizada, mostró la dinámica del paulatino proceso de institucionalización seguido por los mecanismos de coordinación metropolitana mediante el establecimiento de procedimientos y reglas del juego acordadas de manera conjunta, la clarificación de la división del trabajo y el reconocimiento de la necesaria interrelación entre diferentes autoridades.

Sin embargo, la lectura crítica del trabajo de COMETRAVI en el marco del funcionamiento político y administrativo de la ciudad, sirvió para contrastar lo afirmado para cada uno de los tres ejes de análisis establecidos en el Capítulo I respecto de las dificultades para el establecimiento, permanencia y consolidación de mecanismos institucionalizados de coordinación intergubernamental tripartita a nivel metropolitano, con los resultados presentados en el Capítulo IV.

Conviene entonces revisar el desempeño real de los mecanismos de coordinación metropolitana, tanto en lo que se refiere a sus resultados, como a su continuidad. En relación con la experiencia de coordinación de COMETRAVI, aquí interesa destacar los aciertos y las limitaciones de la organización interna del aparato político-administrativo, su lógica de funcionamiento y las peculiaridades del servicio de transporte de pasajeros en cuanto al mapa de actores y su dinámica política, para derivar una serie de retos para los mecanismos de coordinación institucionalizada a nivel metropolitano.

3.1 Aciertos

Entre los aciertos derivados de la estructura del aparato político-administrativo que influyeron en los mecanismos de coordinación metropolitana, cabe destacar la composición y el funcionamiento de los Grupos de Trabajo. Encontramos en COMETRAVI un diseño formal de Grupos de Trabajo constituidos por los titulares de las dependencias involucradas en representación de las tres instancias de gobierno que, de manera pragmática, aceptaba como dada la estructura administrativa de cada una, en lugar de crear estructuras paralelas o duplicar esfuerzos, asumiendo su

fortalecimiento como reto. Más aún, se pretendió hacer un esfuerzo conjunto de ordenamiento normativo (homologación) que favoreciera la integración hacia metas comunes (convergencia), sin sustituir los planes de las entidades y sin menoscabar la soberanía, jurisdicción y área de competencia de cada entidad.

Si bien se estableció una composición gubernamental y tripartita de la Comisión, las dificultades enfrentadas para garantizar la presencia continua de los representantes del gobierno federal ha convertido al Grupo de Trabajo en un mecanismo bilateral de coordinación que se circunscribió al espacio de la ZMCM y a las autoridades del Estado de México y del Distrito Federal. Más allá de las limitaciones que de ello se derivaron, puede leerse como acierto el hecho de que la relativa ausencia federal dió un espacio para el fortalecimiento de otras instancias de gobierno y para el funcionamiento autónomo, autodeterminado, independiente y libre de cualquier vínculo o disposición legal que implicara un control por parte de o la subordinación al gobierno federal.

Esta composición de los Grupos de Trabajo requirió una división del trabajo entre las tareas cotidianas que implicaba la coordinación y las decisiones estratégicas, para aprovechar la diversidad. Primero, mediante la incorporación de las especificidades de los funcionarios públicos correspondientes a las tres instancias de gobierno como encargados de atender asuntos sectoriales o tareas de coordinación metropolitana y que desempeñaban cargos de dirección o puestos operativos. Segundo, mediante los aportes y compromisos realizados desde diferentes puntos de vista, ya fueran técnicos o políticos, decisorios u operativos, gubernamentales o no gubernamentales. Los Secretarios participaban de una manera delegada, lo que les permitía estar enterados del proceso de negociación y avalar los resultados obtenidos, y también intervenir en momentos específicos para desentramar las discusiones, en tanto que garantía de respaldo y voluntad política para el cumplimiento de las decisiones y los acuerdos alcanzados.

Tanto el personal del Secretariado Técnico como los funcionarios responsables de dar seguimiento a los trabajos de coordinación en cada entidad tenían una posición privilegiada para aportar una visión metropolitana y estratégica de los problemas y para avanzar hacia la acción preventiva y propositiva. El Secretariado Técnico contaba con personal especializado y con dedicación exclusiva al trabajo de coordinación, lo que le habría permitido acompañar su aceptada función de mediador entre autoridades, con su capacidad de propuesta, aportando un conocimiento especializado bajo la forma de diagnósticos y de sistematización de experiencias a quienes toman decisiones. La presencia de las personas responsables de los asuntos de coordinación metropolitana mostraba la

importancia y el respaldo político dado a este tipo de iniciativas, al tiempo que garantizaba la coherencia y compatibilidad de las disposiciones adoptadas, así como el apoyo de otros funcionarios implicados indirectamente.

Los Directores Generales atendían las cuestiones operativas, lo cual aumentaba las posibilidades de poner en práctica las decisiones tomadas. El personal operativo aportaba al trabajo de coordinación su conocimiento en campo de la operación de los servicios de transporte de pasajeros y de las formas de proceder por parte de los transportistas, al tiempo que permitía realizar un seguimiento estrecho del proceso de regularización de los servicios y contrarrestar los argumentos presentados por los transportistas que protestaban.

El funcionamiento de los Grupos de Trabajo le otorgaba flexibilidad a la estructura organizativa de la Comisión y a su funcionamiento, al tiempo que evitaba o minimizaba los problemas de sobrecarga de trabajo de dependencias y funcionarios. Esto permitía una atención sectorial, centrando la atención en ciertos problemas de transporte y favoreciendo la especialización de su discusión, ya que abría la posibilidad de involucrar a diferentes sectores según disciplinas o tema de interés. También era posible ampliar la agenda de discusión a nuevos Programas o a nuevos Grupos de Trabajo, ya que no se trataba de una agenda cerrada y definitiva.

De esta manera, la atención simultánea de los problemas de transporte y vialidad permitía realizar el trabajo de modo más eficiente, puesto que, en la mayor parte de los casos, los acuerdos y resultados eran buscados y alcanzados en forma independiente. Se avanzaba así en bloque, ya que se contaba con mayores probabilidades para que la complejidad de la negociación previa al logro de acuerdos sobre aspectos conflictivos no obstaculizara el trabajo global de la Comisión o, en todo caso, no impidiera la atención de otras áreas menos conflictivas.

Se logró establecer una secuencia básica para el procedimiento de solicitud, gestión y entrega de la Placa Metropolitana que incluyó cinco pasos que se encontraban bajo responsabilidad gubernamental. Esa secuencia fue objeto de revisiones y acuerdos entre autoridades en cuanto al mutuo reconocimiento de las autoridades involucradas, la agilidad y continuidad del proceso y la relación entre transportistas y autoridades, para establecer nuevos mecanismos y precisar los criterios de aplicación. También se establecieron los momentos, espacios, dependencias y funcionarios que debían atender las demandas planteadas por los actores gubernamentales y no gubernamentales que no formaban parte de los mecanismos de coordinación, pero que intervenían

en la prestación y el consumo de servicios públicos. Esta situación representó un avance en el proceso de precisión de las atribuciones y una clara división del trabajo entre autoridades y dependencias que resultó clave para la coordinación. La existencia de reglas de juego equivalentes favoreció la correspondencia y reciprocidad entre dependencias, mientras que una clara división del trabajo favoreció la concurrencia y subsidiariedad.

También se produjeron expectativas de modificaciones en cuanto al estilo de trabajo orientado por la innovación, por una actitud propositiva y por el combate a la corrupción, luego del cambio de autoridades en el Distrito Federal en diciembre de 1997, debido a la novedad de ser el primer gobierno de oposición resultante de elección popular en casi setenta años. En un primer momento, se produjeron cambios referidos a las metas del Programa de "Placa Metropolitana", al funcionamiento del Grupo de Trabajo sobre "Operación de los servicios", a la composición y dirección de la Comisión y a la concepción de coordinación metropolitana.

El establecimiento del proceso de canje de permisos, la entrega de Placas Metropolitanas y la creación de Rutas Metropolitanas como secuencias de un proceso mayor, presentaba la ventaja de que permitiría un mejor control y supervisión de los servicios de transporte público de pasajeros por parte de las autoridades; facilitaría el uso e identificación de los servicios por parte de los usuarios y evitaría el enrolamiento de otros servicios irregulares que representaban una competencia desleal para los transportistas; al tiempo que le daría seguridad jurídica a los transportistas autorizados para la prestación de los servicios. El ordenamiento y regularización de los servicios de transporte de pasajeros conllevaría la renovación de la flota, su sustitución por automóviles de mayor capacidad, la reducción del número de unidades en circulación, la racionalización del trazo de rutas, los recorridos mayores, la disminución del número de trasbordos, la integración de la prestación, la regulación de mutuo acuerdo entre transportistas y autoridades, y la reducción de los conflictos intergremiales por casos de enrolamiento ilegal, invasión de derroteros o ampliación de recorridos.

El tipo de actores involucrados y el nivel de conflictividad que caracterizaba la regulación y prestación del servicio de transporte de pasajeros a nivel metropolitano hizo que COMETRAVI, a través de las reuniones de los Grupos de Trabajo, se constituyera en un espacio de discusión a través del cual fuera posible llegar a acuerdos y soluciones haciendo uso de los recursos que la normativa ponía a disposición de las autoridades gubernamentales, los transportistas y los usuarios. La representación mediada y acotada de los diferentes actores involucrados por medio de las autoridades sectoriales, mantenía alejadas las pugnas de intereses y los conflictos que derivaban de

la situación de desorden y caos del transporte durante años, simplificando administrativamente el proceso de ordenamiento y regularización de los servicios, garantizando el control y agilidad de la negociación para la toma de decisiones y facilitando la identificación de las responsabilidades. Esto sucedió más como reflejo de una mayor preocupación de los funcionarios por la multiplicación de instancias decisorias y el aumento del número de personas participantes en los trabajos de coordinación, que por la pluralidad y la representatividad de los actores involucrados.

3.2 Limitaciones

Entre las limitaciones derivadas de la estructura del aparato político-administrativo que influían en los mecanismos de coordinación metropolitana, cabe destacar la problemática colaboración entre instancias heterogéneas entre sí, diferentes en estatus, desiguales en cuanto a su desarrollo institucional y asimétricas en sus interrelaciones. En COMETRAVI, los Grupos de Trabajo involucraron a dependencias de diferente nivel jerárquico y con relaciones asimétricas entre sí, con estructuras organizativas internas más o menos centralizadas, que resultaron heterogéneas porque contaban con desiguales capacidades, experiencia y recursos para atender problemas de diferente grado de complejidad y urgencia, que actuaban sobre la base de una división del trabajo que enfatizaba la competencia y no la cooperación entre instancias y que demandaban autonomía e imparcialidad por parte del Secretariado Técnico, como expresión del difícil equilibrio interno existente en organismos de composición tripartita.

Debido al carácter centralizado del Distrito Federal y desconcentrado del Estado de México, el diálogo entre autoridades enfrentaba vacíos, no contaba con contraparte en determinadas acciones y niveles y se volvía tenso por los retrasos en los resultados y a las resistencias, debido al desbalance en el número de funcionarios y zonas a atender. Con la centralización de la estructura político-administrativa se retrasó la atención de problemas específicos de las unidades desconcentradas de la otra entidad o se insistió en la homologación y estandarización mediante el establecimiento de reglas claras y la aplicación de criterios homogéneos y estables en realidades diferenciadas.

Con la desconcentración, en cambio, se tenía una representación más diversa por el tipo y nivel de funcionario, pero no más representativa o efectiva, lo que introdujo un desbalance en cuanto al número de funcionarios que asistían a las reuniones, que generó más presión y sobrecarga el trabajo, prolongando las discusiones, arrojando resultados insatisfactorios y/o resolviendo las diferencias por desgaste y no por convencimiento.

Más allá de esta discusión se encontraba el problema del desigual desarrollo institucional entre entidades: el aparato político-administrativo a cargo de la regulación del transporte de pasajeros en el Estado de México era de reciente creación, enfrentaba una insuficiencia de recursos financieros, tenía una menor capacidad técnica, debía atender problemas graves de ordenamiento y presentaba rezagos en materia de regularización. Esta situación tenía implicaciones negativas para el trabajo de coordinación porque conducía a un desarrollo diferencial con respecto a la entidad con mayor disponibilidad de recursos financieros, a un desequilibrio regional, al establecimiento de distintos parámetros de calidad para evaluar los sistemas viales y los niveles de servicio de transporte. Dificultaba al mismo tiempo el reconocimiento mutuo entre las autoridades, el establecimiento de programas de fortalecimiento institucional metropolitanos y la realización de acciones conjuntas.

Entre las limitaciones derivadas de la lógica de funcionamiento del aparato político-administrativo que influyeron en los mecanismos de coordinación metropolitana, cabe destacar la problemática división del trabajo entre las tareas normativas y ejecutivas, la participación delegada que disminuyó el perfil decisorio de los funcionarios, las dificultades para construir una visión metropolitana de los problemas que superara la visión local y patrimonial de los problemas de transporte y se orientara a su atención preventiva y propositiva, la falta de acuerdo sobre los criterios y mecanismos para garantizar la imparcialidad de la coordinación, así como la incertidumbre introducida por los cambios de gobierno respecto del avance y continuidad de las actividades de coordinación.

Según la división del trabajo establecida, el Secretariado Técnico asumió tareas de carácter normativo y favoreció la negociación entre autoridades, mientras que las autoridades responsables del transporte en cada entidad asumieron las tareas ejecutivas. De manera que con la instrumentación se abrió un espacio con un alto grado de indefinición que COMETRAVI no controlaba y en el que los funcionarios encargados tenían un amplio margen de injerencia. Se corría entonces el riesgo de contar con una normativa homologada, formulada con criterios técnicamente adecuados respecto de la seguridad y la eficiencia del transporte en la ciudad (e incluso sancionada políticamente por las tres autoridades involucradas), pero sin la fuerza necesaria para hacerla cumplir y para incidir en la prestación del servicio por parte de los privados.

Además, el hecho que los funcionarios de nivel directivo participaran de manera delegada en el proceso de toma de decisiones normativas, impedía contar con personal permanente, exclusivo, de nivel decisorio y especializado que asistiera de manera regular a las reuniones y garantizara la

ejecución de las decisiones tomadas. De manera que los actores gubernamentales presentes en diferentes momentos dentro de la dinámica del Grupo de Trabajo, ya fueran funcionarios o dependencias, introducía dificultades relacionadas con su número, sus capacidades y recursos, sus funciones y atribuciones, el lugar que ocupaban dentro de la jerarquía administrativa, las actitudes que adoptaban frente a la coordinación y las condiciones en las que debían realizar su trabajo.

En COMETRAVI, los Grupos de Trabajo involucraban a funcionarios con formación profesional y tareas asignadas que acentuaban la visión sectorial, localista y patrimonial de los problemas metropolitanos; funcionarios vulnerables frente a las presiones de intereses económicos y políticos sin garantía de continuidad y permanencia según criterios de profesionalismo y competencia, sino dependientes de sus vínculos políticos y de las modificaciones introducidas por los cambios de gobierno; funcionarios preocupados por conservar el poder y autonomía personales que les ha permitido actuar de manera unilateral, competir con otros funcionarios o descalificarlos; funcionarios que enfatizaban las tareas normativas, haciendo uso de diferentes mecanismos de presión para interferir en la toma de decisiones y en los resultados obtenidos; funcionarios que se concentran en la resolución contingente de los problemas sin visión preventiva, propositiva y de largo plazo; funcionarios de diferente nivel jerárquico y área de especialización cuya participación no siempre conciliaba el número y el perfil decisorio adecuados al tipo de tareas de coordinación en las que tomaban parte.

Tanto la cantidad como la calidad de los funcionarios, según el perfil decisorio del personal, hacía difícil contar con mejores condiciones para que la Comisión pudiera atender asuntos globales de interés metropolitano. Con frecuencia, el trabajo de coordinación quedaba atrapado en los problemas, sin formular propuestas: en la corrección, sin orientarse a la prevención y en los problemas existentes y la dinámica presente, sin realizar una planeación con visión metropolitana para el mediano y largo plazo. La visión localista y patrimonial de los problemas de transporte a nivel metropolitano era acentuada por el tipo, cantidad y continuidad de las tareas del personal que participaba en los trabajos de coordinación, la inmediatez de los problemas atendidos y las presiones a las que estaba sometido por parte de los transportistas. La defensa de los transportistas como si fuesen sus gestores y de su territorio como si fuese propiedad privada, se justificaba como defensa de la soberanía estatal y de la autonomía estatal. Pero en realidad ocultaba una competencia por abanderar posiciones o preservar poder, que se traducía en relaciones caracterizadas por el recelo, la desconfianza, la descalificación y la susceptibilidad ante posibles interferencias por parte de otros funcionarios.

Las dificultades relativas a la interrelación entre autoridades con un desarrollo desigual y al perfil decisorio del personal que tomaba parte en los trabajos de coordinación metropolitana hacían que la imparcialidad del Secretariado Técnico fuera un elemento clave. Sin embargo, aún no se había logrado un acuerdo en cuanto a los criterios para garantizar la imparcialidad ni para evaluarla. Se hacía referencia a las capacidades y competencia técnica, al respeto a los acuerdos previos y a la aplicación de reglas del juego equivalentes, al involucramiento en campo (en opinión de los funcionarios del Estado de México, especialmente personal operativo) o a la capacidad de delegar funciones para concentrarse en la atención de los asuntos metropolitanos de alto nivel, sin perderse en los detalles operativos, y para mantener sana distancia respecto de las autoridades (en opinión de los funcionarios del Distrito Federal, los responsables de coordinación metropolitana y los Asesores Técnicos). Otros mecanismos como el pago compartido de salarios del personal del Secretariado Técnico, la Presidencia rotativa y la propuesta de contar con un Secretario Técnico por cada entidad también resultaron insuficientes, por lo que existía el riesgo de que se hiciera referencia a la imparcialidad, para contrarrestar la influencia de los criterios políticos de toma de decisiones en una arena politizada de prestación del servicio.

Por otra parte, los cambios de gobiernos han introducido un cierto margen de incertidumbre respecto de la continuidad, acumulación y permanencia de las políticas de transporte y de los criterios para instrumentarlas. En circunstancias en las que se introdujo un compás de espera en el proceso porque una de las autoridades se quedaba sin interlocutor y se necesitaba de un período de adaptación posterior al nombramiento de autoridades, se agilizaron acuerdos aprovechando la confusión e incertidumbre que impedía realizar una revisión detallada de los casos y que heredaba a la administración siguiente los conflictos suscitados por esta forma de proceder; al mismo tiempo que se generaron atrasos que se expresaron en una actitud de desgano y paralización, disminución del trabajo y suspensión de reuniones, debido a que algunos funcionarios tenían dudas respecto de su permanencia en el cargo o anticipaban su salida. Con lo que no sólo se alargó y complicó el proceso, sino que también se descalificaban e invalidaban los esfuerzos realizados con anterioridad.

Entre las limitaciones derivadas de las peculiaridades del servicio de transporte de pasajeros que influyen en los mecanismos de coordinación metropolitana, cabe destacar que los problemas que el transporte presenta para las autoridades, los transportistas, la población usuaria y la función económica de la ciudad, se han acumulado y complicado durante largo tiempo y han sido atendidos

de manera reciente, por lo que el tamaño, antigüedad y complejidad del problema del caos heredado, con frecuencia rebasa las capacidades y experiencias institucionales acumuladas.

En COMETRAVI, no se contaba con mecanismos institucionalizados que favorecieran la participación de una amplia gama de actores sociales y privados, y que aprovechara las iniciativas de las delegaciones del Distrito Federal, los municipios del Estado de México, los diputados locales, los académicos y profesionales, la población usuaria y los empresarios del transporte de pasajeros, para modificar los temas, las estructuras, los procedimientos y las relaciones de coordinación a nivel metropolitano. Las relaciones entre las autoridades que regulaban el servicio, los transportistas que lo prestaban y la población usuaria, involucraban a funcionarios designados y a dirigentes con representatividad variable, en medio de relaciones corporatistas y clientelares que se caracterizaban por rasgos de corrupción, discrecionalidad y segregación, como mostraban los mecanismos de presión utilizados por los actores no gubernamentales y la opción gubernamental que privilegiaba la participación mediada y bilateral.

Entre los actores no gubernamentales también hacía falta una visión y operación metropolitanas orientadas por una lógica empresarial de servicio al cliente, la constitución de organizaciones con un mayor nivel de integración y representatividad, y una participación más informada y de carácter propositivo que no sólo introdujera ajustes en materia de procedimientos, sino también en materia de contenidos y alternativas. En cambio, entre los actores gubernamentales ha coexistido una falta de experiencia con una serie de temores a la hora de “manejar” la participación ciudadana.

La mayor parte de los trámites relacionados con el proceso de emplacamiento metropolitano han involucrado a los líderes de las organizaciones de transportistas y al personal operativo de cada dependencia, como manifestación de un manejo gubernamental que ha privilegiado la relación mediada y bilateral entre los líderes y la autoridad correspondiente, para evitar la formación de coaliciones entre transportistas y para ofrecer a las autoridades un mayor margen de acción. Esto a pesar de que se sabe que el libre acceso a la información garantiza la transparencia y el control de la acción gubernamental y contrarresta el poder del líder en tanto que intermediario, representante o gestor.

La participación mediatizada de los actores no gubernamentales y el traslado de su atención hacia determinados territorios y autoridades situaban al personal operativo bajo una mayor presión, que se agregaba a las condiciones en que debían realizar su trabajo. Esto hacía que la legitimidad de las

autoridades del transporte se desgastara y estuviera constantemente en duda, respecto de la actuación de determinados intereses y presiones económicas y políticas, por parte de usuarios y transportistas. Por ello, con frecuencia se hizo referencia a la falta de autoridad política basada en la voluntad de resolución de problemas, de autoridad moral basada en la transparencia y combate a la corrupción y de autoridad técnica basada en la competencia y capacidad.

4. ALTERNATIVAS PARA LA COORDINACIÓN

Como parte del proceso de establecimiento, permanencia y consolidación de mecanismos de coordinación metropolitana, es necesario introducir precisiones en el diseño y funcionamiento de los Grupos de Trabajo y de COMETRAVI para responder a los retos planteados antes en relación con: a) la necesidad de construir una visión metropolitana de los problemas y sus soluciones, b) la urgencia de favorecer y canalizar la participación de los actores actualmente ausentes en los mecanismos de coordinación gubernamental tripartita, c) la importancia de fortalecer el papel que corresponde jugar a las autoridades que regulan la prestación del servicio de transporte y d) la conveniencia de acompañar la coordinación metropolitana con una adecuada coordinación al interior de los aparatos político-administrativos del Estado de México y el Distrito Federal.

- a) En cuanto a la construcción de una necesaria visión metropolitana de los problemas y sus soluciones por parte de los diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales, se podría aprovechar la oportunidad que ofrece lo sectorial como postura intermedia entre la fragmentación y la integración, pues permitiría el paso de disposiciones generales a disposiciones más flexibles, concretas y específicas. Sobre esta base, sería posible contribuir a la formulación de un proyecto de ciudad orientado por una visión global, propositiva, estratégica, de largo plazo, que incorporara el punto de vista de diferentes actores, garantizara la unidad sectorial y territorial de las diferentes actuaciones y que diera continuidad a las acciones más allá de los cambios sexenales.

También sería posible aprovechar la posición privilegiada de instancias tales como el Secretariado Técnico y los responsables de dar seguimiento a los trabajos de coordinación metropolitana, si se ofrecen las condiciones necesarias para que jueguen un papel distinto en los trabajos de coordinación. De esta manera, el Secretariado Técnico podría acompañar su aceptada función de mediador entre autoridades, con su capacidad de propuesta mediante la generación de conocimientos especializados sobre la situación de la que se parte. Este

conocimiento generado permitiría evitar ser sorprendidos por otros actores, avanzar en la construcción de una visión metropolitana de los problemas y contar con mejores condiciones para formular propuestas novedosas.

- b) En cuanto a la urgencia de favorecer y canalizar la participación de los actores ausentes en los mecanismos de coordinación gubernamental tripartita, conviene tomar en cuenta que el primer paso consiste en reconocer la importancia y el potencial de la participación ciudadana y del espacio local, pues su incorporación frecuentemente es considerada innecesaria e inconveniente. Se pierde de vista que el espacio local permite atender las especificidades de manera más adecuada, obtener mejores resultados e involucrar a un número mayor y más diversificado de actores. Por un lado, la participación de los transportistas aportaría la flexibilidad y capacidad para formular contrapropuestas que agilizaran la solución de los problemas y para supervisar en campo el respeto y cumplimiento de los procedimientos y criterios establecidos por las autoridades en el proceso de regularización. Mientras que, por otro lado, la participación de la población usuaria podría ser una forma de romper el impasse generado por la medición de fuerzas entre autoridades y transportistas.

Ante la falta de experiencia en el manejo de la participación ciudadana, los temores que suscita y la descalificación de que es objeto por parte de algunos funcionarios, resulta conveniente institucionalizarla mediante el establecimiento de mecanismos adecuados y permanentes para favorecer y canalizar dicha participación en las instancias de decisión, de modo que haya fuentes permanentes de opinión, evaluación y propuestas. Para ello, el manejo de la participación y la atención al público deberían ser realizados por personal especializado y menos vulnerable a sus presiones. Por ejemplo, entre los factores que inciden en una menor discrecionalidad de las autoridades municipales en materia de planeación urbana se identifican: a) la presión de la presencia de partidos de oposición; b) los mecanismos de consulta popular obligatoria, que si bien no define la política urbana, proporciona las listas de demandas que sirven para programar las obras y servicios, y c) el recurso a las "obras por cooperación" (Duhau, 1988: 136-137).

En COMETRAVI se podría institucionalizar un espacio de comunicación entre los transportistas y las autoridades, para difundir las funciones de las autoridades y dependencias involucradas, informar sobre los objetivos y avances del Programa de "Placa

Metropolitana” y favorecer una prestación del servicio de transporte orientada por criterios empresariales. Se sabe que el libre acceso a la información garantiza la transparencia y el control del trabajo y las decisiones de los funcionarios, al tiempo que contrarresta el poder del líder, pues vuelve volver innecesario su papel como gestor, representante o intermediario a la hora de realizar trámites o plantear demandas.

Además, para enfrentar el reto de la participación ciudadana no sólo habría que buscar soluciones en el marco de las relaciones que las autoridades establecen con la población, sino que también se deben buscar desde la población. Este tipo de acciones se orientan a la cualificación de los diferentes actores involucrados en la regulación, prestación y uso del servicio de transporte de pasajeros. De manera que las agrupaciones de transportistas se caractericen por una visión y operación metropolitanas que corresponda más al carácter de una empresa, que al de una organización meramente reivindicativa, por un mayor nivel de integración que garantice la representatividad y transparencia, por la incorporación de mecanismos de control sobre el papel del líder y por una participación informada y propositiva en cuanto a procedimientos y contenidos.

- c) En cuanto al fortalecimiento del papel que corresponde jugar a las autoridades que regulan la prestación del servicio de transporte, la tarea fundamental es el establecimiento de una división del trabajo entre funcionarios y dependencias involucradas, que resulte clara, coherente, complementaria, realizada de mutuo acuerdo y ajustable sobre la marcha. Así, la coordinación constituirá un criterio orientador del trabajo y no será vista como un trabajo adicional y las decisiones relativas a la regularización del servicio de transporte de pasajeros resultarán ser técnicas, documentadas, transparentes y autónomas. De esta manera, se posibilitará una actuación gubernamental conjunta por parte de las autoridades de origen y de destino de los servicios de transporte a nivel metropolitano, para evitar la presión hacia las autoridades con recursos corporativos, así como también posibilitará una actuación simultánea y equivalente en el avance del proceso de emplacamiento, para evitar la confrontación entre rutas.**

Este tipo de medidas resulta clave porque el trabajo de coordinación exige contar con personal permanente, exclusivo y especializado, que cuente con autoridad técnica, ética y política, para poder asegurar el perfil decisorio y estratégico que la coordinación metropolitana requiere para tener una misma línea de mando y facilitar la negociación.

Entre las alternativas para mejorar el carácter y nivel del proceso se necesitaría insistir en el nivel ejecutivo de los participantes, favorecer la construcción de una visión metropolitana y estimular una actitud de compromiso activo y propositivo. Se debe reconocer que no todos los funcionarios y dependencias pueden tomar parte en todas las acciones de coordinación, pero que cada uno puede aportar en los diferentes niveles de intervención y desde su especificidad técnica o política, decisoria u operativa, gubernamental o no gubernamental.

También sería necesario reforzar a COMETRAVI con mayores atribuciones, alcances legales y capacidad de intervención. El Secretariado Técnico de la Comisión requiere contar con una estructura, personal y presupuesto propios, fortalecer los componentes de investigación y sistematización en su trabajo y establecer vínculos estrechos y claros con las diferentes dependencias gubernamentales involucradas. Su vínculo con la problemática de cada dependencia y entidad no debería ser vista como una forma de rebasar sus atribuciones o interferir en competencias ajenas, sino como parte de su trabajo de coordinación. De momento, se necesitaría una autoridad de alto nivel con atribuciones ejecutivas, quizá camino a la conformación futura de una autoridad metropolitana en materia de transporte.

Este tipo de medidas resulta clave porque el trabajo de coordinación requiere que la actuación del Secretariado Técnico garantice un balance y trato igual entre las autoridades involucradas, y cuente con un margen de imparcialidad y autonomía económica y política respecto de los integrantes del Pleno de la Comisión. El reto es conformar un liderazgo tal que concilie la participación, con la decisión, pues si bien debe oír, también debe dar sentido de dirección y asumir responsabilidades. Se sabe que cuando surge un conflicto entre los criterios técnicos y políticos, se vuelve clave el papel de la instancia encargada de la negociación y mediación.

- d) En cuanto a la conveniencia de acompañar la coordinación metropolitana con una adecuada coordinación al interior de las dependencias involucradas, la tarea fundamental es la simplificación administrativa mediante la introducción de cambios en la estructura interna de las dependencias involucradas para agilizar los trámites y la instrumentación de las propuestas. Partir de lo existente puede tener la ventaja de trabajar sobre la base de algo elaborado que sintetiza la perspectiva, el diagnóstico y las prioridades de cada entidad y resultar más operativo, pero exige una redefinición de competencias y relaciones entre las

instancias centrales y los gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal, así como la conciliación entre descentralización, desconcentración y coordinación.

Este tipo de medidas resulta clave porque el trabajo de coordinación reconoce la existencia de una estructura jerárquica, para apoyarse en ella. De manera que no sólo se puedan aprovechar las dependencias claves y dejar al resto como apoyo, sino priorizar entre servicios o asuntos que deban atenderse a un determinado nivel. En tal sentido, el Secretariado Técnico debería circular la información con el objetivo de notificar a los niveles altos de la jerarquía para que la autoridad correspondiente acate los acuerdos alcanzados y disponga las acciones necesarias para su cumplimiento. El Secretariado Técnico de COMETRAVI no puede ni tiene por qué asumir la responsabilidad por todas las acciones implicadas por la coordinación metropolitana.

5. TAREAS PENDIENTES PARA LA INVESTIGACIÓN

Las principales tareas pendientes para la investigación derivan de los temas que no fueron abordados en la presente investigación, debido a las limitaciones en cuanto al tiempo y los recursos disponibles, así como en cuanto a la formación y los intereses personales. Uno de estos temas tiene que ver con la perspectiva no gubernamental en cuanto al establecimiento, permanencia y consolidación de mecanismos interinstitucionales de coordinación metropolitana para la prestación de servicios públicos. Al respecto interesaría conocer las expectativas, evaluaciones y aportes que se plantean desde el punto de vista de los académicos y profesionales, así como de los transportistas y la población usuaria del servicio. Resultaría clave la identificación de alternativas para institucionalizar la participación de estos diferentes actores en materia de coordinación metropolitana. Esto precisamente porque la gestión urbana, entendida como capacidad y ejercicio de gobierno, involucra tanto al Estado, como al mercado y a la sociedad civil.

Un segundo tema es el relativo al transporte de pasajeros a nivel metropolitano. Al respecto interesaría conocer más sobre la historia y modalidades de la operación del servicio de transporte de pasajeros en la ZMCM, del tipo de política de transporte instrumentada en diferentes momentos políticos y del proceso de urbanización, para documentar la complejidad, magnitud y antigüedad de los problemas heredados. Especialmente en los aspectos relativos a la organización de los transportistas como operadores técnicos y políticos del servicio de pasajeros, así como a las interrelaciones que establecen entre sí, con las autoridades y con la población usuaria. Esto porque, precisamente, las relaciones de colaboración entre los investigadores de temas relativos a la gestión

urbana, la administración pública y el transporte, son fundamentales para entender la dinámica metropolitana y para ofrecer mayores elementos que permitan a los tomadores de decisiones, conducir y orientar el proceso.

Un último tema es el relativo a la combinación entre la coordinación metropolitana y la coordinación al interior de las instancias gubernamentales involucradas en la gestión de la ZMCM. Hay que reconocer que, a pesar de su importancia, el establecimiento, funcionamiento y consolidación de mecanismos de coordinación es un tema que ha recibido poca atención por parte de las autoridades. Se trata de una preocupación relativamente reciente que aún no ha logrado constituirse en una demanda ciudadana. Al respecto interesaría conocer qué ha sucedido luego de la creación de la "Subsecretaría de Coordinación Delegacional y Metropolitana" en el Distrito Federal y la "Comisión Ejecutiva de Coordinación" entre los gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal, a partir de 1998. También interesaría conocer cuáles son las alternativas existentes para abordar el dilema referido a la conveniencia de la fragmentación o la integración administrativa en Zonas Metropolitanas. Esto precisamente porque el cambio de gobierno en el Distrito Federal fue visto como una coyuntura favorable para abrir la discusión entre las autoridades, acerca de la viabilidad de la constitución de una autoridad metropolitana de transporte en la ZMCM.

Además de profundizar en el tema de la coordinación metropolitana para la regulación y prestación del servicio del transporte en la ZMCM, también sería importante situar la coordinación metropolitana en su justa dimensión, mediante la realización de investigaciones comparativas del funcionamiento de otros Grupos de Trabajo de COMETRAVI y de la experiencia y desempeño de las otras Comisiones Metropolitanas establecidas en la ZMCM, para obtener una visión global de la coordinación metropolitana en la ZMCM. También convendría aprender de los problemas que enfrentan y de las alternativas de solución ensayadas en otras Zonas Metropolitanas de México, como Guadalajara y Monterrey, así como en otras ciudades de América Latina. Esto porque los temas de investigación y los ámbitos de referencia propuestos aquí, llevan a la discusión de fondo respecto a las capacidades político-administrativas de la ciudad, sus posibilidades de innovación y cambio institucional y los diferentes estilos de gestión metropolitana como marco para la actuación de las autoridades gubernamentales, la ciudadanía y la empresa privada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA PARA LA INVESTIGACIÓN

AGRANOFF, Robert (1989), "Managing Intergovernmental Processes", en James Perry (Ed.), *Public Administration Handbook*, Jossey-Bass, San Francisco, Pages 131-147.

AGRANOFF, Robert (s.f.), "Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales", *Papeles de Trabajo Gobierno y Administración Pública* No. 0191, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, 45pp.

AGUIRRE, Blanca Alicia (1992), "Mecanismos de coordinación y concertación metropolitana", *Revista de Administración Pública* No. 83, INAP, México D.F., Pág. 75-79.

ALVAREZ, Edith (1997), *Influencia del transporte público de pasajeros en el crecimiento del área urbana de Ecatepec: Zona de Los Chiconautla*, tesis para optar al grado de Licenciada en Sociología, UAM-A, México D.F., 132pp.

AMÓS, F.J.C. (1996), "Urban management and factional government", *Progress in Planning* 46, Part 3, Contemporary Perspectives on Urbanization, December, Pergamon, London, Pages 185-194.

ARCHER, Bernard (1993), "El triángulo de la gestión urbana", en Antonio Azuela y Emilio Duhau (Coords.), *Gestión urbana y cambio institucional*, UAM-A, México D.F., Pág. 195-200.

ARELLANO, David (1995), "Gestión pública en Estados Unidos: Crisis y estado del arte", *Gestión y Política Pública* (4), No. 1, CIDE, México D.F., Pág. 119-147.

ARGOMEDO, Miguel Angel (1991), "Reflexiones sobre el discurso gubernamental y privado de los servicios públicos municipales", *Civitas. Ensayos*, No. 5, Centro de Estudios para el Desarrollo de la Administración Municipal (CEDAM), Mexicali, Pág. 90-93.

AZUELA, Antonio (1989), "La política urbana, el papel del Estado y la relación Estado-sociedad" en René Coulomb y Emilio Duhau (Coords.) *Políticas urbanas y urbanización de la política*, UAM-A, México D.F., Pág. 213-224.

AZUELA, Antonio y Emilio DUHAU (1993), "Debate. Gestión urbana: demanda social y oferta pública", en A.Azuela y E.Duhau (Coords.), *Gestión urbana y cambio institucional*, UAM-A, México D.F., Pág. 59-94.

AZUELA, Antonio y Emilio DUHAU (1993b), "En torno al cambio institucional: tres reformas jurídicas y su impacto en la gestión" en A.Azuela y E.Duhau (Coords.) *Gestión urbana y cambio institucional*, UAM-A, México D.F., Pág. 201-213.

AZUELA, Antonio y Emilio DUHAU (1993c), "Debate. Cambio institucional y sistema de actores", en A.Azuela y E.Duhau (Coords.), *Gestión urbana y cambio institucional*, UAM-A, México D.F., Pág. 215-248.

BASSOLS, Mario (1989), "Las estructuras políticas locales frente al centralismo de la planeación urbana y regional", en René Coulomb y Emilio Duhau (Coords.), *Políticas urbanas y urbanización de la política*, UAM-A, México D.F., Pág. 35-43.

- BECK, Ulrich (1992), *Risk Society. Towards a new modernity*, SAGE Publications, London.
- BOILS, Guillermo (1987), "México: una ciudad sin gobierno democrático", *Mexican Studies/Estudios Mexicanos* (3), No. 1, University of California Press, California, Pages 195-209.
- BOISIER, Sergio (1991), "La Descentralización: Un tema difuso y confuso" en Dieter Nohlen, *Política y Consolidación Democrática. Europa-América del Sur*, Síntesis/Nueva Sociedad, Madrid, Pág. 23-40.
- BOLÍVAR, Augusto (1994), "La gestión de la ciudad entre lo privado y lo público", en A. Bolívar, René Coulomb y Carmen Muñoz (Coords.), *Gestión metropolitana y política*, UAM-A, México D.F., Pág. 11-28.
- BORJA, Jordi (s.f.), "Cities: New Roles and Forms of Governing", Chapter 12, s.l., s.e., Pages 242-263.
- BOYNE, George (1992), "Is there a relationship between fragmentation and local government costs? A comment on Drew Dolan", *Urban Affairs Quarterly* (28), No. 2, December, Sage Periodical Press, London, Pages 317-322.
- BRENNAN, Ellen (1994), "Mega-city management and innovation strategies: Regional views", in Rolan Fuchs et al (Eds.), *Mega-city growth and the future*, United Nations University Press, Tokyo, Pages 233-255.
- BUSTAMANTE, Carlos (1993), "Crecimiento metropolitano y políticas urbanas", en Angel Bassols Batalla y Gloria González (Coords.) y Javier Delgadillo (Comp.), *Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Complejo geográfico, socioeconómico y político. Qué fue, qué es y qué pasa*, IIE-UNAM/DDF, México D.F., Pág. 128-153.
- CABRERO, Enrique (1996), "Capacidades innovadoras de municipios mexicanos", *Revista Mexicana de Sociología*, (58), No. 3, IIS-UNAM, México D.F., Pág. 73-97.
- CABRERO, Enrique (1995), "Hacia un modelo innovador en la gestión local", *La Nueva Gestión Municipal en México. Análisis de Experiencias Innovadoras en Gobiernos Locales*, CIDE-Porrúa, México D.F., Pág. 337-367.
- CABRERO, Enrique (1995b), "Los nuevos gobiernos locales en el México de nuestros días. Hacia una nueva estrategia para la descentralización", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, No. 51, Instituto Nacional de Administración Pública, México D.F., Pág. 63-72.
- CABRERO, Enrique y Rodolfo GARCÍA (1995), "La gestión de servicios urbanos. Un reto a la innovación en los gobiernos locales", en Carlos Garrocho y Jaime Sobrino (Coords.), *Sistemas metropolitanos. Nuevos enfoques y prospectiva*, El Colegio Mexiquense/SEDESOL, México D.F., Pág. 363-391.
- CABRERO, Enrique; Rodolfo GARCÍA y Martha GUTIÉRREZ (1995), "El estudio de innovaciones en la gestión municipal", *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, CIDE-Ed. Porrúa, México D.F., Pág. 23-50.
- CALDERÓN, Fernando (1989), "Urbanización y democracia local en América Latina", en Mario Unda (Ed.), *La investigación urbana en América Latina. Caminos recorridos y por recorrer. Viejos y nuevos temas*, CIUDAD, Quito, Pág. 265-271.
- CAMOU, Antonio (1996), "Estado, política y reformas económicas en las transiciones múltiples (o de cómo México puede mirarse en el trizado espejo latinoamericano)", *Propuesta* No. 3, Fundación Rafael Preciado Hernández, México D.F., Pág. 49-72.

CARRIÓN, Diego (1986), "Introducción", en D. Carrión et al (Comps.), *Ciudades en conflicto. Poder local, participación popular y planificación en las ciudades intermedias*, Ed. El Conejo, Quito, Pág. 11-22.

CASTELAZO, José (1992), *Ciudad de México: Reforma posible. Escenarios en el porvenir*, INAP, México D.F., Pág. 19-21, 31-38, 53-92.

CCRC (1981), *Plan de ordenación de la Zona de Conurbación del Centro del país*, Comisión de Conurbación del Centro del país (CCRC), México D.F., 493pp.

CHALMERS, D. (1977), "The Politicized State in Latin America", en J. Malloy (Ed.), *Authoritarianism and Corporativism in Latin America*, University of Pittsburg Press, Pittsburg.

CHEEMA, G. Shabbir (1994), "Priority urban management issues in developing countries: The research agenda for the 1990's", in Rolan Fuchs et al (Eds.), *Mega-city growth and the future*, United Nations University Press, Tokyo, Pages 412-428.

CLICHEVSKY, Nora (1990), "Gobierno local", *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*, GEL, Buenos Aires, Pág. 175-269.

COELHO, Magda y Eli DINIZ (1997), "Gobernabilidad, gobierno local y pobreza en Brasil", en Alfredo Rodríguez y Lucy Winchester (Eds.), *Ciudades y gobernabilidad en América Latina*, Ed. Sur, Santiago, Pág. 99-114.

COING, Henri (1991), "Revisando los servicios urbanos", *Civitas. Ensayos No. 5*, Centro de Estudios para el Desarrollo de la Administración Municipal (CEDAM), Mexicali, Pág. 69-89.

COING, Henri (1990), "Servicios urbanos: ¿viejo o nuevo tema?", en Mario Unda (Ed.), *La investigación urbana en América Latina. Caminos recorridos y por recorrer. Viejos y nuevos temas*, CIUDAD, Quito, Pág. 155-193.

COING, Henri (1989), " 'Privatización' de los servicios públicos: un debate ambiguo", en Martha Schteingart (Comp.), *Las ciudades latinoamericanas en la crisis. Problemas y desafíos*, Trillas, México D.F., Pág. 49-56.

COMETRAVI (1996), *Diagnóstico de las condiciones del transporte y sus implicaciones sobre la calidad del aire en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, Informe de la consultoría realizada por Felipe Ochoa y Asociados, México D.F., paginación varia.

COMETRAVI (1995), *Plan de Trabajo, 1995-1996*, COMETRAVI, México D.F., fotoc., sin paginación.

CONNOLLY, Priscilla (1993), "Lo público y lo privado de las obras públicas en México. Los primeros cien años", *Sociológica* (8), No. 22, UAM-A, México D.F., Pág. 103-124.

CORDERA, Rolando (1989), "Estado, crisis y privatización; una perspectiva mexicana", *Nueva Sociedad* No. 104, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, Pág. 155-161.

CORREIA, María y Curt SIMMONS (1997), "Promoviendo el cambio institucional sobre género en América Latina. El uso de Tecnología Grupal", *Notas Económicas* No. 8, Banco Mundial, Nueva York, 18pp.

COULOMB, René (1993), "La participación de la población en la gestión de los servicios urbanos: ¿privatización o sociologización?", en Antonio Azuela y Emilio Duhau (Coords.), *Gestión urbana y cambio institucional*, UAM-A, México D.F., Pág. 15-30.

COULOMB, René (1991), "La participación popular en la provisión de los servicios urbanos. ¿Estrategias de sobrevivencia o prácticas autogestionarias?", en Martha Schteingart y Luciano d'Andrea (Comps.), *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*, COLMEX/CERFE, México D.F., Pág. 265-280.

COULOMB, René (1989), "Debates. La gestión de la metrópoli: entre lo público y lo privado" (Transcripción revisada, presentación y comentarios de René Coulomb), en R. Coulomb y Emilio Duhau (Coords.), *Políticas urbanas y urbanización de la política*, UAM-A, México D.F., Pág. 97-138.

COULOMB, René y Emilio DUHAU (1993), "Introducción", en René Coulomb y Emilio Duhau (Coords.), *Dinámica urbana y procesos socio-políticos. Lecturas de actualización sobre la Ciudad de México*, UAM-A/ CENVI, México D.F., Pág. 13-22.

COULOMB, René y María Emilia HERRASTI (1993), "Elementos para una sociología de la autogestión urbana en la Ciudad de México", en R. Coulomb y Emilio Duhau (Coords.), *Dinámica urbana y procesos socio-políticos. Lecturas de actualización sobre la Ciudad de México*, UAM-A/ CENVI, México D.F., Pág. 379-397.

COULOMB, René y María Emilia HERRASTI (1993b), "Espacios y actores sociales de la autogestión urbana en la Ciudad de México", en R. Coulomb y Emilio Duhau (Coords.), *Dinámica urbana y procesos socio-políticos. Lecturas de actualización sobre la Ciudad de México*, UAM-A, México D.F., Pág. 357-378.

CRENSON, Matthew (1971), *The Un-Politics of Air Pollution. A Study of Non-Decision Making in the Cities*, John Hopkins University Press, Baltimore, Pages 1-82.

CRUZ, Rosalba (1995), "Sustentabilidad del desarrollo urbano, medio ambiente, urbanización y servicios públicos. Manejo de los residuos sólidos", en Adrián Guillermo Aguilar; Luis Javier Castro; y Eduardo Juárez (Coords.), *El desarrollo urbano de México a fines del siglo XX*, Instituto de Estudios Urbanos de Nuevo León, Monterrey, Pág. 153-163.

CUERVO, Luis Mauricio (1988), "Servicios colectivos domiciliarios: principales componentes teóricos", en M. Cuervo et al, *Economía política de los servicios públicos. Una visión alternativa*, CINEP, Bogotá, Pág. 39-76.

CURZIO, Leonardo (1996), "Gobernabilidad en tiempos de crisis: la experiencia mexicana", *Sociológica* (11), No. 30, UAM-A, México D.F., Pág. 147-179.

DDF (1992), "El Gobierno de la Ciudad de México, 1524-1992", *Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México*, México D.F., Pág. 61-63.

DE MATTOS, Carlos (1989), "Falsas expectativas ante la descentralización", *Nueva Sociedad* No. 104, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, Pág. 118-126.

DELGADILLO, Javier (1993), "Economía política del agua", en Angel Bassols Batalla y Gloria González Salazar (Coords.) y Javier Delgadillo Macías (Comp.), *Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Complejo geográfico, socioeconómico y político. Qué fue, qué es y qué pasa*, IIE-UNAM/DDF, México D.F., Pág. 68-87.

DELGADO, Javier (1991), "Centro y periferia en la estructura sociespacial de la Ciudad de México", en Martha Schteingart (Coord.), *Espacio y Vivienda en la Ciudad de México*, COLMEX, México D.F., Pág. 85-105.

DGCM (1997), "Memoria de Gestión del período diciembre de 1994 a septiembre de 1997", Secretaría de Gobierno-Dirección General de Coordinación Metropolitana (DGCM), México D.F., 29pp.

DÍAZ, Alberto (1995), *Desarrollo Económico e Inequidad Regional: Hacia un Nuevo Pacto Federal en México*, Porrúa/CIDAC, México D.F., 117pp.

DOLAN, Drew (1990), "Local government fragmentation. Does it drive up the cost of government", *Urban Affairs Quarterly* (26), No. 1, September, Sage Periodical Press, London, Pages 28-45.

DOMÍNGUEZ, Luis (1987), "Transporte en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", en Gustavo GARZA y Programa de Intercambio Científico y Capacitación Técnica (Comps.), *Atlas de la Ciudad de México*, DDF/COLMEX, México D.F., Pág. 194-198.

DOUGLAS, Mary and Aaron WILDAVSKY (1983), "Introduction: Can we know the risks we face?", *Risk and Culture. An essay on the selection of technical and environmental dangers*, University of California Press, Berkeley, Pages 1-15.

DUHAU, Emilio (1997), "El marco de análisis de las políticas sociales y urbanas", en Martha Schteingart (Coord.), *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, COLMEX, México D.F., Pág. 61-91.

DUHAU, Emilio (1994), "Gobierno y gestión de la Ciudad de México. Los dilemas de la transición", en Augusto Bolívar, René Coulomb y Carmen Muñoz (Coords.), *Gestión metropolitana y política*, UAM-A, México D.F., Pág. 53-88.

DUHAU, Emilio (1993), "Introducción", *Sociológica* (8), No. 22, UAM-A, México D.F., Pág. 9-20.

DUHAU, Emilio (1991), "Gestión de los servicios urbanos en México: Alternativas y tendencias", en Martha Schteingart y Luciano d'Andrea (Comps.), *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*, COLMEX/CERFE, México D.F., Pág. 83-107.

DUHAU, Emilio (1989), "Debates. Corporativismo y gestión urbana" (Transcripción revisada, presentación y comentarios de Emilio Duhau), en René Coulomb y E. Duhau (Coords.), *Políticas urbanas y urbanización de la política*, UAM-A, México D.F., Pág. 153-193.

DUHAU, Emilio (1989b), "Debates. Movimientos urbanos, burocracia y Estado" (Transcripción revisada, presentación y comentarios de Emilio Duhau), en René Coulomb y E. Duhau (Coords.), *Políticas urbanas y urbanización de la política*, UAM-A, México D.F., Pág. 225-247.

DUHAU, Emilio (1989c), "Las instancias locales de gobierno y la planeación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", en Gustavo Garza (Comp.), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, COLMEX, México D.F., Pág. 349-371.

DUHAU, Emilio (1989d), "Los movimientos urbanos y la urbanización de la política", en René Coulomb y E. Duhau (Coords.), *Políticas urbanas y urbanización de la política*, UAM-A, México D.F., Pág. 199-212.

DUHAU, Emilio (1988), "Planeación metropolitana y política urbana municipal en la Ciudad de México", *Estudios Demográficos y Urbanos* (3), No. 1, COLMEX, México D.F., Pág. 115-142.

DUHAU, Emilio y Martha SCHTEINGART (2001), "Gobernabilidad y gestión local en México y Colombia. Antiguas prácticas clientelísticas y nuevas formas democráticas de gobierno", *Transición política y gobernabilidad a nivel local*, Ed. Porrúa, México D.F., 47pp.

DUHAU, Emilio y Martha SCHTEINGART (1998), *Gobernabilidad y gestión local en México y Colombia. Cuatro estudios de caso (Versión preliminar)*, Fotocopia del reporte presentado a Global Urban Research Initiative (GURI), México D.F., 47pp.

ESPINOZA, Lino (1987), "Administración Pública en el Distrito Federal", en Gustavo Garza y Programa de Intercambio Científico y Capacitación Técnica (Comps.), *Atlas de la Ciudad de México*, DDF/COLMEX, México D.F., Pág. 379-383.

FIGUEROA, Oscar (1996), "A hundred million journeys a day: The management of transport in Latin America's mega-cities", in Alan Gilbert (Ed.), *The mega-city in Latin American*, United Nations University Press, Tokyo, Pages 110-132.

FLORES VEGA, Máximo (1992), "El gobierno y la administración de la Ciudad de México y su zona metropolitana", *Revista de Administración Pública* No. 83, INAP, México D.F., Pág. 33-40.

FRIEDLAND, Roger y Robert ALFORD (1993), "La sociedad regresa al primer plano: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales", *Zona Abierta* No. 63/64, Ed. Pablo Iglesias, Madrid, Pág. 155-207.

GAKENHEIMER, Ralph (1994), "Six strategies decisions for transportation in mega-cities", in Rolan Fuchs et al (Eds.), *Mega-city growth and the future*, United Nations University Press, Tokyo, Pages 332-348.

GAMBOA, Jorge (1994), *Ciudad de México, una visión*, FCE, México D.F., 261pp.

GARCÍA, Rodolfo (1995), "Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas. Parte 1", *Documento de Trabajo* No. 32, CIDE, México D.F., 43pp.

GARCÍA, Hugo (1987), "El uso del suelo en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", en Gustavo Garza y Programa de Intercambio Científico y Capacitación Técnica (Comps.), *Atlas de la Ciudad de México*, DDF/COLMEX, México D.F., Pág. 237-240.

GARCÍA, Rolando (1994), "Interdisciplinariedad y sistemas complejos", en Enrique Leff, *Ciencias Sociales y formación ambiental*, Gedisa, Barcelona, Pág. 85-123.

GARROCHO, Carlos (1995), "Sistemas metropolitanos: reflexiones sobre algunos aspectos del desarrollo metropolitano y recomendaciones de acción", en Carlos Garrocho y Jaime Sobrino (Coords.), *Sistemas metropolitanos. Nuevos enfoques y prospectiva*, El Colegio Mexiquense/SEDESOL, México D.F., Pág. 555-574.

GARZA, Gustavo (1996), *Normatividad urbanística virtual en la Ciudad de México*, fotoc., México D.F., 51pp.

GARZA, Gustavo y Araceli DAMIÁN (1991), "Ciudad de México. Etapas de crecimiento, infraestructura y equipamiento", en Martha Schteingart (Coord.), *Espacio y Vivienda en la Ciudad de México*, COLMEX, México D.F., Pág. 21-49.

GILBERT, Alan (1996), "The Latin American Mega-city: An introduction", in A. Gilbert (Ed.), *The mega-city in Latin American*, United Nations University Press, Tokyo, Pages 1-24.

GODAU, Rainer (1985), "La protección ambiental en México. Sobre la conformación de una política pública", *Estudios Sociológicos* (3), No. 7, México D.F., COLMEX, Pág. 47-84.

GONZÁLEZ, Miguel Angel (1991), "Descentralización, integración y principios de vinculación en las relaciones centro-locales", *Estudios Sociológicos* (9), No. 27, CES-COLMEX, México D.F., Pág. 436-461.

GOYENECHEA, Tomás (1992), "Análisis de la actual forma de gobierno del Distrito Federal y propuesta para su reforma político-administrativa", *Revista de Administración Pública* No. 83, INAP, México D.F., Pág. 41-46.

GRAIZBORD, Boris (1995), "Ciclos metropolitanos: notas preliminares", en Carlos Garrocho y Jaime Sobrino (Coords.), *Sistemas metropolitanos. Nuevos enfoques y prospectiva*, El Colegio Mexiquense/SEDESOL, México D.F., Pág. 47-62.

GRAIZBORD, Boris (1989), "Zona Metropolitana de la Ciudad de México: fragmentación política y planeación del Valle Cuautitlán-Texcoco", en Gustavo Garza (Comp.), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, COLMEX, México D.F., Pág. 287-301.

GRAIZBORD, Boris y Héctor SALAZAR (1987), "Expansión física de la Ciudad de México", en Gustavo Garza y Programa de Intercambio Científico y Capacitación Técnica (Comps.), *Atlas de la Ciudad de México*, DDF/COLMEX, México D.F., Pág. 120-125.

GUERRERO, Mauricio (1995), *Nueva estrategia financiera en el subsector agua del Distrito Federal*. tesis para optar al grado de Licenciado en Administración Pública, CEI-COLMEX, México D.F., 114pp.

GUTIÉRREZ, Sergio y Felipe SOLÍS (1985), *Gobierno y Administración del Distrito Federal en México*, INAP, México D.F., 153pp.

HABITAT (1993), *Gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina*, HABITAT, Nairobi, 178pp.

HAMBLETON, Robin (1986), "Understanding policy planning systems", *Rethinking policy planning. A study of planning systems linking central and local government*, University of Bristol, Bristol, Pages 20-34.

HARDOY, Jorge Enrique y David SATTERTHWAITE (1986), "Planeamiento y administración de los centros urbanos intermedios y pequeños en las estrategias de desarrollo nacional. Localización y causas del crecimiento", en Diego Carrión et al (Comps.), *Ciudades en conflicto. Poder local, participación popular y planificación en las ciudades intermedias*, Ed. El Conejo, Quito, Pág. 23-66.

HERZER, Hilda María (1997), "Las ciudades y la gobernabilidad", en Alfredo Rodríguez y Lucy Winchester (Eds.), *Ciudades y gobernabilidad en América Latina*, Ed. Sur, Santiago, Pág. 153-159.

HIERNAUX, Daniel (1989), "La planeación de la Ciudad de México: logros y contradicciones", en Gustavo Garza (Comp.), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, COLMEX, México D.F., Pág. 235-254.

HUMES IV, Samuel (1991), "Comparing systems of local governance", *Local Governance and National Power. A Worldwide Comparison of Tradition and Change in Local Government*, Harvester Wheatsheaf, New York, Pages 14-170.

IBARRA, Eduardo y Luis MONTAÑO (1992), "Teoría de la organización y administración pública. Insuficiencias, simplezas y desafíos de una maltrecha relación", *Gestión y Política Pública* (1), No. 1, CIDE, México D.F., Pág. 49-75.

INEGI (1996), *Distrito Federal. Censo de Población y Vivienda, 1995. Resultados definitivos. Tabulados Básicos*, INEGI, México D.F., Pág. 40-64.

INEGI (1996b), *Estado de México. Censo de Población y Vivienda, 1995. Resultados definitivos. Tabulados Básicos*, INEGI, México D.F., Tomo I Pág. 41-216.

INEGI (1996c), *Estados Unidos Mexicanos. Censo de Población y Vivienda, 1995. Resultados definitivos. Tabulados Básicos*, INEGI, México D.F., Pág. 59-106.

INEGI (1991), *Ciudad de México (Area Metropolitana). XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. Resultados definitivos. Tabulados Básicos*, INEGI, México D.F., Pág. XIX.

INEGI (1991b), *Distrito Federal. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. Resultados definitivos. Datos por AGEB urbana*, INEGI, México D.F.

INEGI (1991c), *Estado de México. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. Resultados definitivos. Tabulados Básicos*, INEGI, México D.F., Tomo I Pág. 3-88.

INEGI (1991d), *Estados Unidos Mexicanos. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. Resumen General. Tabulados Complementarios*, INEGI, México D.F., Tomo I Pág. 1-15.

IRACHETA, Alfonso (1995), "El nuevo contexto de la planeación metropolitana de la ciudad de México", en Carlos Garrocho y Jaime Sobrino (Coords.), *Sistemas metropolitanos. Nuevos enfoques y prospectiva*, El Colegio Mexiquense/SEDESOL, México D.F., Pág. 337-362.

IRACHETA, Alfonso (1988), "Metropolización y política urbana en la Ciudad de México: en busca de un nuevo enfoque", *Estudios Demográficos y Urbanos* (3), No. 1, COLMEX, México D.F., Pág. 143-162.

KLIKSBERG, Bernardo (1989), *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*, FCE, México D.F., 110pp.

KNIGHT, Alan (1996), "México bronco, México manso: una reflexión sobre la cultura cívica mexicana", *Política y Gobierno* (3), No. 1, CIDE, México D.F., Pág. 5-30.

LEZAMA, José Luis (1997), "El problema del aire en el valle de México: crítica a la política gubernamental 1976-1996", *Estudios Demográficos y Urbanos*, No. 36, COLMEX, México D.F., Pág. 427-472.

LEZAMA, José Luis (1996), "Ideología y política en la contaminación", Suplemento Enfoque, *Reforma* No. 122, 5 de mayo de 1996, México D.F.

LEZAMA, José Luis (1993), "La contaminación del aire en la Ciudad de México como construcción ideológica y política", *Notas de clase*, México D.F., 5pp.

LÓPEZ, Rosalía (1993), "Descentralización y gestión urbana en México", *Acta Sociológica* No. 7, FCCPPySS-UNAM, México D.F., Pág. 83-90.

LÓPEZ, Rosalía y Gerardo TORRES (1994), "Entre el autoritarismo y la gestión democrática. Cultura política y organización social de los pobres urbanos", *Estudios Sociológicos* (12), No. 34, COLMEX, México D.F., Pág. 183-203.

LUKES, Steven (1976), "The three views compared", *Power: A radical view*, Studies in Sociology, British Sociological Association, Anchor Press, Essex, Pages 36-45.

LUNGO, Mario (1992), "La gestión urbana en San José y Managua durante los años 80", *Procesos Urbanos*, Istmo Ed., San Salvador, Pág. 115-141.

LUNGO, Mario (1992b), "La privatización de la gestión de la ciudad y de los servicios urbanos: ¿ejes de una gestión urbana neoliberal?", *Procesos Urbanos*, Istmo Ed., San Salvador, Pág. 145-159.

MAIA, Reynaldo (1992), "Reforma del Estado en América Latina: ¿Descentralización o Decadencia del Estado-Nación?" en Mauricio Merino, *Cambio Político y Gobernabilidad*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México D.F., Pág. 103-130.

MARCH, James y Johan OLSEN (1993), "El Nuevo Institucionalismo: factores organizativos de la vida política", *Zona Abierta* No. 63/64, Ed. Pablo Iglesias, Madrid, Pág. 1-43.

MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo (1992), "El Municipio Libre", *La Administración Estatal y Municipal en México*, INAP/CONACYT, México D.F., Pág. 118-242.

MASSOLO, Alejandra (1995), "Mujeres en el gobierno municipal, el caso de Torreón, Coahuila", en Alicia Ziccardi (Coord.), *La tarea de gobernar: Gobiernos locales y demandas ciudadanas*, IIS/UNAM-Ed. Porrúa, México D.F., Pág. 273-311.

MASSOLO, Alejandra (1989), "Reestructuración industrial, descentralización y reforma municipal", en René Coulomb y Emilio Duhau (Coords.), *Políticas urbanas y urbanización de la política*, UAM-A, México D.F., Pág. 23-33.

MAZARI, Marisa y Mauricio BELLON (1995), "Sustentabilidad del desarrollo urbano: agua", en Adrián Guillermo Aguilar; Luis Javier Castro y Eduardo Juárez (Coords.), *El desarrollo urbano de México a fines del siglo XX*, Instituto de Estudios Urbanos de Nuevo León, Monterrey, Pág. 165-178.

McCARNEY, Patricia (1998), "Consideraciones sobre la noción de gobernabilidad. Nuevos rumbos para las ciudades del mundo en desarrollo", en Mario Lungo (Comp.), *Gobernabilidad urbana en Centroamérica*, FLACSO-GURI, San José, Pág. 13-37.

McCARNEY, Patricia (1996), "Considerations on the notion of 'Governance' -New directions for cities in the Developing World ", en P. Mc Carney (Ed.), *Cities and governance. New directions in Latin America, Asia and Africa*, University of Toronto, Toronto, Pág. 3-20.

MÉNDEZ, José Luis (1997), "Instituciones en un marco de integración regional: Distribución de competencias y capacidades de coordinación y control. Caso de México", en José Luis Méndez (Ed.), *Lecturas básicas de Administración y Políticas Públicas*, COLMEX, México D.F., Pág. 565-603.

MÉNDEZ, José Luis (1996), "Federalismo y redes intergubernamentales", *Este País. Tendencias y opiniones* s.n., s.e. , México D.F., Pág. 52-54.

MÉNDEZ, José Luis (1993), "La política pública como variable dependiente: Hacia un análisis más integral de las políticas públicas", *Foro Internacional* (33), No. 1, COLMEX, México D.F., Pág. 111-144.

MÉNDEZ, José Luis (s.f.), "Deil S. Wrigth, Para Entender las Relaciones Intergubernamentales. Estudio Introductorio", COLMEX, México D.F., 47pp.

MERINO, Mauricio (1995), "El Gobierno Perdido (Algunas Tendencias en el Evolución del Municipio Mexicano)", *Foro Internacional* , No. 137, COLMEX, México D.F., Pág. 417-436.

MERINO, Mauricio (1995b), "La participación ciudadana en la democracia", *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática* No. 4, Instituto Federal Electoral (IFE), México D.F., 58pp.

MERINO, Mauricio (1993), "Los municipios de México: Más allá de la democracia", *Foro Internacional* No. 134, COLMEX, México D.F., Pág. 759-771.

MERINO, Mauricio (s.f.), "De una disciplina sin objeto de estudio, a un objeto de estudio sin disciplina. Administración y políticas públicas desde una perspectiva institucional", COLMEX, México D.F., 15pp.

METCALFE, Les (1994), "Coordinación de políticas internacionales y reforma de la Administración Pública", en Bernardo Kliksberg (Comp.), *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, INAP-FCE, México D.F., Pág. 235-253.

MICHEL, Marco Antonio (1991), "Descentralización urbana en la Ciudad de México", *Iztapalapa* (11), No. 22 La sociedad autónoma: descentralización y democracia, UAM-I, México D.F., Pág. 135-140.

MILLÁN VALENZUELA, René (1995), "De la difícil relación entre Estado y Sociedad. Problemas de coordinación, control y racionalidad social", *Perfiles Latinoamericanos*, (4), No. 6, FLACSO, México D.F., Pág. 181-202.

MOCTEZUMA, Pedro (1993), "¿Qué hacer con la megalópolis? Participación social en el Valle de México", en Angel Bassols y Gloria González (Coords.) y Javier Delgadillo Macías (Comp.), *Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Complejo geográfico, socioeconómico y político. Qué fue, qué es y qué pasa*, IIE-UNAM/DDF, México D.F., Pág. 373-391.

MORENO, Roberto (1990), "La reforma y modernización del estado en México y el perfil del administrador público", *Civitas. Ensayos No. 2*, Centro de Estudios para el Desarrollo de la Administración Municipal (CEDAM), Mexicali, Pág. 14-22.

NAVARRO, Bernardo (1993), "Dialéctica contradictoria del transporte", en Angel Bassols Batalla y Gloria González (Coords.) y Javier Delgadillo (Comp.), *Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Complejo geográfico, socioeconómico y político. Qué fue, qué es y qué pasa*, IIE-UNAM/DDF, México D.F., Pág. 175-191.

NEGRETE, María Eugenia (1995), "Evolución de las zonas metropolitanas en México", en Carlos Garrocho y Jaime Sobrino (Coords.), *Sistemas metropolitanos. Nuevos enfoques y prospectiva*, El Colegio Mexiquense/SEDESOL, México D.F., Pág. 19-46.

NEGRETE, María Eugenia y Héctor SALAZAR (1987), "Dinámica de crecimiento de la población de la Ciudad de México", en Gustavo Garza y Programa de Intercambio Científico y Capacitación Técnica (Comps.), *Atlas de la Ciudad de México*, DDF/COLMEX, México D.F., Pág. 125-128.

NOLTE, Detlef (1991), "Procesos de Descentralización en América Latina: Enfoque Comparativo" en Dieter NOHLEN, *Política y Consolidación Democrática. Europa-América del Sur*, Síntesis/Nueva Sociedad, Madrid, Pág. 73-85.

NORTH, Douglass (1993), *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, FCE, México D.F., Pág. 13-95.

ORDOÑEZ, Gerardo y Tito ALEGRIA (1991), "Privatización y crisis del estado de bienestar: los servicios públicos urbanos en México", *Civitas. Ensayos No. 5*, Centro de Estudios para el Desarrollo de la Administración Municipal (CEDAM), Mexicali, Pág. 90-93.

OSLAK, Oscar (s.f.), "Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", *CEDES* (19), CEDES, Buenos Aires, Pág. 5-53.

PARDO, María del Carmen (1988), "La Descentralización Administrativa: Decisión para Fortalecer el Federalismo" en Blanca Torres (Comp.), *Descentralización y Democracia en México*, COLMEX, México D.F., Pág. 119-133.

PETERS, Guy (1993), "Políticas públicas y burocracia", *Foro Internacional* (33), No. 1, COLMEX, México D.F.

PICKVANCE, Chris y PRETECEILLE, Edmond (1991), "Conclusion", *State Restructuring and Local Power*, Pinter Publishers, s.l., Pages 197-224.

PIERRE, Jon (1997), "Models of Urban Governance: Exploring the Institutional Dimension of Urban Politics", Paper presented at the annual meeting of the Urban Affairs Association, Toronto, April 17-19, 27pp.

PÍREZ, Pedro (1994), "Gobierno y gestión de la ciudad", *Buenos Aires Metropolitana. Política y gestión de la ciudad*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, Pág. 51-65.

PÍREZ, Pedro (1991), "Para pensar los gobiernos locales en las Areas Metropolitanas de América Latina", *Medio Ambiente y Urbanización* (9), No. 35, IIED-AL, Buenos Aires, Pág. 3-8.

PORTANTIERO, Juan Carlos (1989), "La múltiple transformación del Estado latinoamericano", *Nueva Sociedad* No. 104, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, Pág. 88-94.

PRECIAT, Eduardo José (1996), *Equipamiento y desequilibrio territorial en el Distrito Federal*, tesis para optar al grado de Maestro en Desarrollo Urbano, COLMEX, México D.F., 107pp.

QUERRIEN, Anne (1993), "Poder local y ciudadanía urbana. Las investigaciones urbanas en Francia. 1969-1989", en Antonio Azuela y Emilio Duhau (Coords.), *Gestión urbana y cambio institucional*, UAM-A, México D.F., Pág. 95-117.

REYES HEROLES, Jesús (1992), "La Reforma del Estado en México", *Perfiles Latinoamericanos*, (1), No. 1, FLACSO, México D.F., Pág. 171-194.

RIVIERE D'ARC, Hélène (1991), "Brasil, México, Cuba, tres contextos, tres enfoques de la descentralización", *Iztapalapa*, (11), No. 22 La sociedad autónoma: descentralización y democracia, UAM-I, México D.F., Pág. 73-88.

ROBLES, Jorge (1996), *Un análisis prospectivo de la Reforma Política del Distrito Federal*, tesis de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, FCCPPySS-UNAM, México D.F., Pág. 45-54, 76-101.

RODRÍGUEZ, Alfredo y Lucy WINCHESTER (1997), "Fuerzas globales, expresiones locales: Desafíos para el gobierno de la ciudad en América Latina", en A. Rodríguez y L. Winchester (Eds.), *Ciudades y gobernabilidad en América Latina*, Ed. Sur, Santiago, Pág. 29-60.

RODRÍGUEZ, Alfredo y Lucy WINCHESTER (1996), "The challenges for urban governance in Latin America: Reinventing the government of cities?", en Patricia Mc Carney (Ed.), *Cities and governance. New directions in Latin America, Asia and Africa*, University of Toronto, Toronto, Pages 22-38.

ROQUE, Artemio (1992), "Análisis y propuestas de coordinación metropolitana para la Ciudad de México", *Revista de Administración Pública* No. 83, INAP, México D.F., Pág. 47-63.

ROSS SCHNEIDER, Ben (1990), "La política de privatización en Brasil y México: variaciones sobre un tema estatista", *Foro Internacional* (31), No. 1, COLMEX, México D.F., Pág. 5-37.

ROSS, David (1990), "Aid co-ordination", *Public Administration and Development* (10), No. 3, John Wiley & Sons Lmted., Sussex, Pages 331-342.

RUBALCABA, Rosa María y Martha SCHTEINGART (1985), "Diferenciación socio-espacial intraurbana en el Area Metropolitana de la Ciudad de México", *Estudios Sociológicos* (3), No. 9, COLMEX, México D.F., Pág. 481-514.

RUBIO, Luis (1992), "Tres años de Reforma del Estado en México", *Perfiles Latinoamericanos* (1), No. 1, FLACSO, México D.F., Pág. 195-217.

- SAHOP (1979), *Desarrollo urbano nacional. Bases e instrumentos legales*, SAHOP, México D.F., Pág. 27-29.
- SAHOP (1979b), *Plan nacional de desarrollo urbano. Plan de desarrollo urbano de la Región Central de México. Versión abreviada*, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas/ Comisión Nacional de Desarrollo Urbano/ Secretaría de Programación y Presupuesto, México D.F., 53pp.
- SAHOP (1978), *El fenómeno de conurbación en el Sistema Jurídico Mexicano*, SAHOP, México D.F., 118pp.
- SALAZAR, Clara Eugenia (1999), *Espacio y vida cotidiana en la ciudad de México*, CEDDU-COLMEX, México D.F., 247pp.
- SALAZAR, Clara Eugenia (1996), *El manejo cotidiano del espacio en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México : Las prácticas en los hogares de colonias populares periféricas*, tesis para optar al grado de Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Estudios de Población, CEDDU-COLMEX, México D.F., Pág. 72-115, 231-250.
- SÁNCHEZ MEJORADA, María Cristina (1993), "Debate en torno a la participación ciudadana", en René Coulomb y Emilio Duhau (Coords.), *Dinámica urbana y procesos socio-políticos. Lecturas de actualización sobre la Ciudad de México*, UAM-A/CENVI, México D.F., Pág. 319-334.
- SÁNCHEZ MEJORADA, María Cristina (1993b), "La sociedad civil entre lo público y lo privado. Gestión y ciudadanía en el Distrito Federal", *Sociológica* (8), No. 22, UAM-A, México D.F., Pág. 205-223.
- SCHTEINGART, Martha (1998), "Segregación socio-espacial en las ciudades de América Latina", Documento fotoc., México D.F.
- SCHTEINGART, Martha (Coord.) (1997), *Políticas sociales, gobernabilidad y pobreza. Cuatro casos de colonias populares en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, México D.F., Pág. 5-15, 37-42.
- SCHTEINGART, Martha (1995), "Urban research in Mexico, Colombia and Central America: An agenda for the 1990s", en Richard Stren (Ed.), *Urban Research in the Developing World: Latin America*, University of Toronto, Toronto, Pages 141-221.
- SCHTEINGART, Martha (Coord.) (1994), "Crecimiento de la población y de la mancha urbana en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1994-2010", Documento fotoc., México D.F., 131pp.
- SCHTEINGART, Martha (1989), "Estructura urbana y producción del espacio habitacional en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", *Los productores del espacio habitable: Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*, COLMEX, México D.F., Pág. 267-313.
- SCHTEINGART, Martha y María TORRES (1997), "Políticas de agua y drenaje en la Ciudad de México y su aplicación en las colonias estudiadas", en Martha Schteingart (Coord.), *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, COLMEX, México D.F., Pág. 129-188.
- SCT-EDOMEX (s.f.), *Plan Rector de Transporte del Estado de México*, SCT, Toluca, s.p.
- SEDESOL (1996), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 1995-2000*, Dirección General de Desarrollo Urbano de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), México D.F., 107pp.
- SERRANO, Fernando (1987), "Administración Pública de los municipios metropolitanos del Estado de México", en Gustavo GARZA y Programa de Intercambio Científico y Capacitación Técnica (Comps.), *Atlas de la Ciudad de México*, DDF/COLMEX, México D.F., Pág. 384-386.

SILVA, Fernando (1988), "Planeación Regional y Descentralización" en Blanca Torres (Comp.), *Descentralización y Democracia en México*, COLMEX, México D.F., Pág. 119-133.

SIVARAMAKRISHNAN, K.C. (s.f.), "Urban Governance: Changing Realities", Chapter 11, s.l., s.e., Pages 225-241.

STREN, Richard (1997), "Investigaciones sobre gobierno urbano en el mundo en desarrollo: Hacia un nuevo enfoque del conocimiento comparativo operacional", en Alfredo RODRÍGUEZ y Lucy WINCHESTER (Eds.), *Ciudades y gobernabilidad en América Latina*, Ed. Sur, Santiago, Pág. 15-28.

STV (1995), *Programas de Desarrollo Urbano e Integral de Transporte y Vialidad del Distrito Federal para el periodo 1995-2000*, STV, México D.F.

TERRAGNO, Rodolfo (1989), "Privatizar para que el Estado controle mejor", *Nueva Sociedad* No. 104, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, Pág. 144-154.

TERRAZAS, Oscar (1995), "Los ejes de la metropolización", *Anuario de Estudios Urbanos* No. 2, UAM-A, México D.F., Pág. 317-339.

TYE, Rachel and Gwyndaf WILLIAMS (1994), "Urban regeneration and central-local government relations: The case of East Manchester", *Progress in Planning* (42), Part 1, Central-local government relations, December, Pergamon, London, Pages 19-23.

UMAÑA, Nidia (2000), "Gobierno de la ciudad: Capacidades institucionales y coordinación", Presentación hecha durante el Curso "Ciudad y Desarrollo: Cultura, Economía y Política" organizado por el Equipo Interdisciplinario sobre Ciudad de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", San Salvador, 25 de febrero de 2000.

UMAÑA, Nidia (1998), "La Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad en el marco de las experiencias de coordinación en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", ponencia enviada a la XVIII Conferencia Estudiantil sobre Latinoamérica organizado por la Asociación de Estudiantes del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Texas en Austin, el 27 y 28 febrero de 1998, 29pp.

UMAÑA, Nidia (1997), "Gobernabilidad y estrategia de desarrollo sustentable en el Area Metropolitana de San Salvador. Análisis de 22 encuestas a informantes claves", Parte del Proyecto de investigación sobre "Gobernabilidad y estrategia de desarrollo sustentable en Centro América", en el marco de la Global Urban Research Initiative (GURI) y con el apoyo de la Fundación Ford, *El Salvador en construcción* No. 13, junio, Región Centro de Investigaciones, San Salvador, Pág. 29-59.

UMAÑA, Nidia (1997b), "Gestión de servicios urbanos en la Ciudad de México y Bogotá", 6 de febrero de 1997, COLMEX, México D.F., 25pp.

UMAÑA, Nidia (1996), "Un primer esbozo para responder preguntas claves", Primera propuesta de tema de tesis presentada como trabajo final del Seminario sobre Gestión Urbana, 20 de junio de 1996, COLMEX, México D.F., 24pp.

UMAÑA, Nidia (1996b), "Juntando las piezas. Ideas surgidas a partir de los contenidos del Curso 'Desigualdad Social y Administración Pública Local' como parte del intento de definir un problema de investigación", 30 de junio de 1996, COLMEX, México D.F., 24pp.

UMAÑA, Nidia (1996c), "La legalidad, marco para las relaciones entre instancias de gobierno. El caso de la legislación municipal en El Salvador", 2 de febrero de 1996, COLMEX, México D.F., 15pp.

URIBE, Francisco (1990), "Desarrollo Regional en los Años Noventa. Tendencias y Perspectivas en Latinoamérica", en Francisco Albuquerque, Carlos De Mattos y Ricardo Jordán, *Revolución Tecnológica y Reestructuración Productiva: Impactos y Desafíos Territoriales*, GEL, Buenos Aires, Pág. 25-54.

VALDÉS UGALDE, Francisco (1993), "Concepto y estrategia de la 'reforma del Estado' ", *Revista Mexicana de Sociología* (55), No. 2, IIS-UNAM, México D.F., Pág. 315-338.

VAN DER VEER, Jeroen (1994), "Metropolitan government and city-suburban cleavages: Differences between Old and Young Metropolitan Areas", *Urban Studies* (31), No. 7, August, University of Glasgow, Oxfordshire, Pages 1057-1079.

VAN OSCH, Thera (1998), "Visibilizar la perspectiva de género en la gobernabilidad", en Pauline Van der Aa et al, *Género y gobernabilidad. Un acercamiento a la realidad centroamericana*, CODERSA, Guatemala, Pág. 1-30.

VÁZQUEZ, Josefina (1993), "El Federalismo Mexicano, 1923-1947", en Marcello Carmagnani (Coord.), *Federalismos Latinoamericanos: México/ Brasil/ Argentina*, FCE, México D.F., Pág. 15-50.

VERGARA, Rodolfo (1993), "Decisiones, organizaciones y Nuevo Institucionalismo", *Perfiles Latinoamericanos* (2), No. 3, FLACSO, México D.F., Pág. 119-143.

VILLAVICENCIO, Judith y Ana María DURAN (1994), "Pobreza, vivienda y gobierno local. El caso de la Delegación Benito Juárez en la Ciudad de México", *Anuario de Estudios Urbanos* No. 1, UAM-A, México D.F., Pág. 291-320.

WARD, Peter (1996), "Contemporary issues in the government and administration of Latin American mega-cities", in Alan Gilbert (Ed.), *The mega-city in Latin American*, United Nations University Press, Tokyo, Pages 53-72.

WARD, Peter (1996b), "Problemas actuales en el gobierno y la administración de las megaciudades latinoamericanas", *Gestión y Política Pública* (5), No. 1, CIDE, México D.F., Pág. 127-149.

WRIGTH, Deil (1978), "Del Federalismo a las Relaciones Intergubernamentales en los Estados Unidos de América: Una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno estatal y local", *Revista de Estudios Políticos* No. 6, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, Pág. 5-28.

ZAPATA, Francisco (1995), "¿Ideólogos, sociólogos, políticos? Acerca del análisis sociológico de los procesos sociales y políticos en América Latina", *Foro Internacional* (35), No. 3, COLMEX, México D.F.

ZICCARDI, Alicia (1996), "¿Qué es un gobierno local en el D.F.? El caso de la Delegación Miguel Hidalgo (1988-1994)", en Alicia Ziccardi (Coord.), *La tarea de gobernar: Gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Porrúa/IIS-UNAM, México D.F., Pág. 343-377.

ZICCARDI, Alicia (1996b), "El estatus de la capital: descentralización, reforma del Estado y federalismo", *Revista Mexicana de Sociología* (58), No. 3, IIS-UNAM, México D.F., Pág. 99-117.

ZICCARDI, Alicia (1996c), *Forma de gobierno y participación ciudadana en la Ciudad de México*, Reporte de investigación, fotoc, México D.F., 80pp.

ZICCARDI, Alicia (1995), "La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad", en Alicia Ziccardi (Coord.), *La tarea de gobernar: Gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Porrúa/IIS-UNAM, México D.F., Pág. 13-37.

ZICCARDI, Alicia (1991), "Ciudades y gobiernos locales: Síntesis de la discusión", en Alicia Ziccardi (Coord.), *Ciudades y gobiernos locales en la América Latina de los noventa*, Instituto Mora/Ed. Porrúa/FLACSO, México D.F., Pág. 109-124.

ZICCARDI, Alicia (1989), "Reflexiones sobre la investigación urbana y el poder local", en Mario Unda (Ed.), *La investigación urbana en América Latina. Caminos recorridos y por recorrer. Viejos y nuevos temas*, CIUDAD, Quito, Pág. 273-295.

ZICCARDI, Alicia y Bernardo NAVARRO (1995), *Ciudad de México: retos y propuestas para la coordinación metropolitana*, UNAM/UAM-X, México D.F., 177pp.

LEGISLACIÓN CONSULTADA PARA LA INVESTIGACIÓN

"Acta de Entrega-recepción de la Presidencia de la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad", *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, No. 113, 23 de marzo de 1998, Pág. 15-16.

"Acuerdo del Ejecutivo por el que se crea la Coordinación General de Asuntos Metropolitanos", *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, Tomo CLXIV, No. 53, 11 de septiembre de 1997, 4pp.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, UNAM-FCE, México D.F., 1994, 96pp.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Gobierno del Estado de México, Toluca, 1995, 93pp.

"Convenio Modificatorio al Convenio de Coordinación que crea la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad", *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, No. 113, 23 de marzo de 1998, Pág. 13-15.

"Convenio por el que crea la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana", *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, No. 113, 23 de marzo de 1998, Pág. 9-12.

Crónica de la Reforma Política del Distrito Federal, LV Legislatura, México D.F., 1993, 148pp.

"Decreto que Reforma el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal", *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, No. 97, 15 de enero de 1998, 12pp.

"Estatuto de Gobierno del Distrito Federal", Decretado por el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos el 14 de julio de 1994, publicado por Decreto Ejecutivo del 22 de julio de 1994 en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 de julio de 1994, Pág. 46-65.

Ley de Desarrollo Urbano del D.F. Índice Temático, Comisión de Desarrollo Urbano y Establecimiento de Reservas Territoriales de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), México D.F., 1996, 75pp.

Ley General de Asentamientos Humanos, Comisión de Asentamientos Humanos-Cámara de Diputados, México D.F., 1993, 32pp.

"Ley General de Asentamientos Humanos", *Leyes y Códigos de México. Ley General de Asentamientos Humanos. Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Ley Federal de Vivienda*, Ed. Porrúa, México D.F., 1988, Pág. 9-39.

“Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal”, Decretado por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) el 23 de diciembre de 1994, publicado por Decreto Ejecutivo del 29 de diciembre de 1994 en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de diciembre de 1994, Pág. 48-90.

“Ley Orgánica Municipal del Estado de México”, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Ley Orgánica Municipal. Ley de organizaciones políticas y procesos electorales del Estado de México,* Comisión Estatal Electoral, Toluca, 1990, Pág. 53-91.

Nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas-Cámara de Diputados de la LV Legislatura, México D.F., Pág. 107-134.

Programa de Desarrollo Urbano del D.F. Versión abreviada, Comisión de Desarrollo Urbano y Establecimiento de Reservas Territoriales de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), México D.F., 1996, 52pp.

“Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal”, Expedido por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el 14 de septiembre de 1995, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 15 de septiembre de 1995, Pág. 16-53.

A N E X O S

**ANEXO 1:
DELEGACIONES REGIONALES DE LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE MÉXICO: COMPOSICIÓN Y PARQUE VEHICULAR EN OPERACIÓN POR ENTIDAD DE ORIGEN, 1994**

DELEGACIÓN REGIONAL	COMPOSICIÓN MUNICIPAL	PARQUE VEHICULAR EN OPERACIÓN		
		ESTADO DE MÉXICO	DISTRITO FEDERAL	TOTAL
CHALCO	Amecameca, Atlautla, Ayapango, Chalco, Cocotitlán, Ecatzingo, Ixtapaluca, Juchitepec, Ozumba, Temamantla, Tenango del Aire, Tepetlexta, Tlalmanalco y Valle de Chalco-Solidaridad.	1876	802	2678
ECATEPEC	Coacalco de Berriozábal y Ecatepec.	7663	1426	9089
NAUCALPAN	Huixquilucan, Isidro Fabela, Jilotzingo y Naucalpan de Juárez.	1356	2603	3959
NEZAHUALCÓYOTL	Chimalhuacán, La Paz, Nezahualcóyotl y San Vicente Chicoloapan.	3647	7185	10805
TEXCOCO	Acolman, Atenco, Axapusco, Chautla, Chinconcuac, Nopaltepec, Otumba, Papalotla, San Martín de las Pirámides, Teotihuacán, Tepetlauxtoc, Texoyuca y Texcoco.	531	80	611
TLALNEPANTLA	Atizapán de Zaragoza, Chapa de Mota, Coyotepec, Cuautitlán de Romero Rubio, Cuautitlán Izcalli, Nicolás Romero, Teoloyucan, Tepotzotlán, Tultitlán, Villa el Carbón, Huehuetoca y Tlalnepantla de Baz.	5332	2451	7783
ZUMPANGO	Apasco, Hueipoxtla, Jaltenco, Melchor Ocampo, Nextlalpan, Tecamac, Temascalapa, Tequisquiaca, Tultepec y Zumpango.			.
TOTAL		20405	14520	34925

FUENTE: COMETRAVI, 1996: 5.45.

ANEXO 2:**ATRIBUCIONES QUE CORRESPONDÍAN AL ESTADO DE MÉXICO Y AL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE TRANSPORTE, SEGÚN LA LEGISLACIÓN VIGENTE**

CONCEPTO	LEY DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE MÉXICO	LEY DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTE DEL DISTRITO FEDERAL
ÁMBITO	Atribuciones y facultades restringidas.	Ampliación de atribuciones y facultades en la materia. Competencia para realizar operativos de detención de unidades que violen los ordenamientos legales.
CONCESIONAMIENTO	Declaratoria -> Convocatoria -> Concurso -> Adjudicación.	Dictámen técnico -> Concurso -> Adjudicación.
REORDENAMIENTO	La concesión determina la zona de operación.	Facultad a la autoridad para reubicar la concesión hacia la zona de operación.
REGISTRO	Archivo interno.	Registro Público Estatal de Transporte.
DERECHO DE VÍA	No contemplado.	Delimita y regula.
DE LOS OPERADORES DEL SERVICIO PÚBLICO	Capacitación.	Capacitación y expedición de constancias de aptitud en el manejo de unidades.
DE LOS CENTROS DE CAPACITACIÓN	No contemplado.	Opción para concesionarlo a particulares.
EL PARQUE VEHICULAR	Sin parámetros de antigüedad máxima del parque vehicular.	Normar la edad de uso tendiente a la renovación y modernización del parque vehicular.
SANCIONES	Multas, caducidad y cancelación de concesiones.	Multas, reversión, caducidad, revisión de vehículos a los depósitos de guarda y custodia, y sanción por prestar el servicio público de transporte sin autorización. Cancelación por conducir bajo efectos de enervantes, permitir la operación de la unidad a menores de edad, accidentes en los que se registren lesiones graves o muertes de viajeros, y alteración y/o falsificación de documentos.

FUENTE: SCT-EDOMEX, s.f.: s.p.

ANEXO 3:

MECANISMOS DE COORDINACIÓN DISEÑADOS PARA LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO COMO ANTECEDENTES

A) MECANISMOS DE COORDINACIÓN GLOBAL

MECANISMO DE COOPERACIÓN	TIEMPO	COMPOSICIÓN	ATRIBUCIONES	RESPALDO LEGAL	ESTRUCTURA	LOGROS	ASPECTOS CRITICOS
COMISIÓN DE CONURBACIÓN DE LA REGIÓN CENTRO (CCRC)	Del 5 de octubre de 1976 al 2 de noviembre de 1998 (A.ZICCARDI, 1995: 20). En 1988, se deroga y reforma el Decreto de creación (DOF, 2 de noviembre de 1988).	La Federación y las entidades y municipios involucrados, presidida por el Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología (ROQUE, 1992: 56).	Su principal tarea consistía en "elaborar un programa de ordenación de la zona conurbada y someterlo a consideración del Presidente...; [así como en] gestionar y promover ante los tres ámbitos de gobierno el cumplimiento, en el ámbito de su jurisdicción y competencia, del programa de la zona conurbada y sus acciones, así como las decisiones que se hayan tomado" (ROQUE, 1992: 56).	Ley General de Asentamientos Humanos. Decreto Presidencial de creación. En 1988, se deroga y reforma el Decreto de creación (DOF, 2 de noviembre de 1988).	La Comisión o Asamblea Plenaria y un Secretariado Técnico (SAHOP, 1978: 14). Previó la creación de un "Comité Técnico de Instrumentación", por la incipiente necesidad de un organismo de competencia y cobertura regional, que no llegó a constituirse (ROQUE, 1992: 58).	Programa de ordenación territorial de la Región Centro del país y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (1988). Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana y la Región Centro (octubre de 1983). Plan de Ordenación de la Zona de Conurbación del Centro del país (1977). Establece la participación de los gobiernos del Distrito Federal, el Estado de México y otros estados circunvecinos. Al tiempo que reconoce la soberanía de los estados y la autonomía de los municipios (ROQUE, 1992: 58).	Funcionamiento limitado. Enorme cantidad de miembros e impacto territorial ambicioso (ROQUE, 1992: 58). Serias dificultades de gestión y eficacia ante creciente complejidad administrativa. Por ejemplo, se debía reunir en Pleno por lo menos unas seis veces por año. Sin embargo, el Pleno de más de cien miembros no llegó a reunirse nunca en el transcurso de su existencia (A.ZICCARDI, 1995: 35).

La Comisión permanece, pero se modifican sus funciones para convertirse sólo en instancia de coordinación intergubernamental (ROQUE, 1992: 57).

Se suprime la naturaleza de organismo público descentralizado.

Su principal función era la de elaborar, evaluar, revisar y procurar la ejecución del Plan de Ordenación de la Zona conurbada del Centro del País.

También se señalan como atribuciones:

- "proponer programas de corto, mediano y largo plazo para el desarrollo urbano y rural de la zona;
- promover la ejecución coordinada de obras que realicen los tres órdenes de gobierno;
- fomentar la participación popular en la elaboración y ejecución de programas;
- elaborar proyectos de inversión...; [y]
- gestionar la compatibilidad de los planes y programas locales con los de la zona conurbada" (ROQUE, 1992: 56-57).

Debía, a través del Plan, ordenar los proyectos sectoriales, evitando yuxtaposiciones y rigideces que dificultaran los ajustes, y duplicidades en la aplicación de los proyectos (A.ZICCARDI, 1995: 25).

Era un organismo público de carácter técnico, dotado de personería jurídica y patrimonio propio. Lo cual le permitió contratar diversos estudios para una mayor comprensión y conocimiento de la Región (A.ZICCARDI, 1995: 35).

Planteaba la necesidad de instaurar mecanismos administrativos que permitieran una eficaz coordinación entre las autoridades, para lograr la formulación conjunta de planes y programas. De modo que serían mecanismos de concertación y coordinación de compromisos y acciones.

En el reporte final se hablaba de un organismo rector para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, el "Consejo del Área Metropolitana del Distrito Federal y el Estado de México", integrado por las principales autoridades de los tres niveles de gobierno. Así como de tres organismos de administración metropolitana (agua, transporte y seguridad) (A.ZICCARDI, 1995: 23, 30, 37).

Al no contar con un Decreto que fijara los límites entre el Estado de México y el Distrito Federal, no era posible establecer claramente las funciones y competencias de las autoridades involucradas (A.ZICCARDI, 1995: 29, 33).

Las decisiones debían ser tomadas por consenso. "La votación se hacía teniendo en cuenta: un voto por cada gobernador, un voto por los presidentes municipales de cada entidad federativa, dos votos por el Jefe del Departamento del Distrito Federal. El secretario de la Presidencia tenía voto de calidad" (A.ZICCARDI, 1995: 35).

Los integrantes "no dieron su aval [al Programa] por no haber participado en su elaboración y porque consideraban que sus intereses no estaban debidamente representados" (A.ZICCARDI, 1995: 33).

El Programa no entró en vigencia porque carecía de mecanismos prácticos de operación (ROQUE, 1992: 58).

No contar con instrumentos legales con fuerza de ley.

No era un organismo ejecutivo.

Esta función pasó luego a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Recurrió a los mecanismos de coordinación existentes, dejando la responsabilidad de la ejecución "a los distintos órdenes de gobierno en el ámbito de sus respectivas competencias" (ROQUE, 1992: 58). En su último período recurrió convenios informales con los funcionarios de distintas dependencias con sus propias prioridades. Las acciones fueron resueltas conforme se gestaron esos acuerdos de entendimiento (A.ZICCARDI, 1995: 31).

No ejercía un presupuesto propio. Su función sería la de gestión, concertación y control de las inversiones de otras instancias para asegurar una equilibrada inversión en servicios públicos, pero sin dinamizar los sistemas recaudatorios para alcanzar autonomía financiera, poco pudo contribuir a una inversión más racional y eficiente (A.ZICCARDI, 1995: 24-26).

							<p>Nivel adicional de planeación que conciliara los planes y programas de desarrollo y el ordenamiento de los territorios involucrados (A.ZICCARDI, 1995: 20).</p> <p>Programa de observancia obligatoria para el sector público, pero luego se dijo que la Comisión "hará recomendaciones, respetando las soberanías de las entidades". La planeación que podía ejercer era sólo, pues cada entidad es autónoma y está protegida constitucionalmente en su soberanía para tomar decisiones (A.ZICCARDI, 1995: 24, 25).</p> <p>Orientaciones generales respecto a las políticas, pero no es un plan de desarrollo urbano para la Zona Metropolitana. Exigía coordinación tripartita "que seguramente puede establecerse sobre proyectos específicos, pero que es mucho más problemática si se trata de orientar en forma efectiva el proceso de planeación urbana" (DUHAU, 1988: 118).</p>
--	--	--	--	--	--	--	--

MECANISMO DE COOPERACIÓN	TIEMPO	COMPOSICIÓN	ATRIBUCIONES	RESPALDO LEGAL	ESTRUCTURA	LOGROS	ASPECTOS CRITICOS
<p>CONSEJO DEL AREA METROPOLITANA DEL DISTRITO FEDERAL Y EL ESTADO DE MÉXICO (CAM)</p>	<p>1988-1990</p> <p>Sólo sesionó de manera normal los primeros meses de 1988, dejando de funcionar desde entonces (AGUIRRE, 1992: 76).</p> <p>Suspende sesiones de manera definitiva con el cambio de gobierno en el Estado de México.</p>	<p>La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, el Departamento del Distrito Federal y el Estado de México (ROQUE, 1992: 58).</p>	<p>La planeación demográfica, territorial y económica de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, para establecer políticas comunes y ejecutar obras coordinadas dentro de una visión unitaria de la Zona Metropolitana (A.ZICCARDI, 1995: 37-38).</p> <p>Establecer las bases para la elaboración de programas y proyectos en las cinco áreas prioritarias:</p> <ul style="list-style-type: none"> - plan rector de los usos del suelo; - programa de abastecimiento de agua y establecimiento de lagunas de regulación; - programa metropolitano de transporte y de integración vial; - programa de la disposición final de desechos sólidos; y - programa de servicios hospitalarios en la zona oriente (ROQUE, 1992: 59). <p>Constituía una doble coordinación:</p> <ul style="list-style-type: none"> - a nivel normativo, en tanto debía regular el crecimiento de la zona, y - a nivel operativo, en tanto debía programar y ejecutar acciones (AGUIRRE, 1992: 76). 	<p>Firmado por el Departamento del Distrito Federal, el gobierno del Estado de México y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (A.ZICCARDI, 1995: 37).</p> <p>Previamente se realizaron dos reuniones entre el Jefe del Departamento del Distrito Federal y el gobernador del Estado de México (ROQUE, 1992: 59).</p> <p>Propuesta del Programa de gobierno 1988-1994 del PRI, que luego "re-apareció" en el reporte final de la CCRC (A.ZICCARDI, 1995: 37).</p>	<p>La Secretaría General de Coordinación Metropolitana, por el Departamento del Distrito Federal *, y el Consejo del Area Metropolitana del Estado, por parte del Estado de México ** (ROQUE, 1992: 58).</p> <p>La Secretaría General de Coordinación Metropolitana del Distrito Federal sería la Coordinadora General del CAM.</p> <p>El Secretario Técnico será miembro de los Consejos de Administración de los distintos organismos de administración metropolitana (agua, transporte y seguridad) (A.ZICCARDI, 1995: 37).</p>	<p>Fue clave la voluntad política de los funcionarios. Tanto que la situación varió con el cambio de Gobernador del Estado de México y las elecciones municipales de 1990, hasta el punto de suspender las sesiones (ROQUE, 1992: 59).</p> <p>Se estableció que contaría con "las partidas que la Federación decida asignar a través de un ramo presupuestal especial o de un Convenio Unico de Desarrollo Metropolitano" (A.ZICCARDI, 1995: 37).</p> <p>El aparato de coordinación institucional que estableció "representa un gran avance en cuanto a la gestión de programas metropolitanos" (A.ZICCARDI, 1995: 40).</p> <p>Su "principal innovación" fue "el centrarse en proyectos concretos, promovidos a través de acuerdos entre las distintas instancias de gobierno". Su objetivo ya no eran los planes generales carentes de planteamientos operativos (A.ZICCARDI, 1995: 38).</p>	<p>No logró consolidarse (A.ZICCARDI, 1995: 40).</p> <p>Entre otras dificultades se señalan: la falta de facultades decisorias y recursos presupuestales y financieros, las dificultades para incorporar a la SEDUE, pese a su conformación formal tripartita, y faltó la participación de otras Secretarías como la Secretaría de Programación y Presupuesto (ROQUE, 1992: 59).</p>

					<p>Cinco comisiones encargadas de sobre materias específicas por sectores prioritarios en las zonas limítrofes, en base a un programa general de trabajo:</p> <ul style="list-style-type: none"> -desarrollo urbano, vivienda y vigilancia del uso del suelo; -agua potable y drenaje; -vialidad, transporte y tránsito; -protección ecológica; y - bienestar social <p>(ROQUE, 1992: 58-59; AGUIRRE, 1992: 76; A.ZICCARDI, 1995: 38).</p>	<p>Los acuerdos planteados, en su mayoría en mayo de 1989, en materia de desarrollo urbano, usos del suelo, agua potable, drenaje y protección ecológica representaron "un avance considerable en cuanto a la operacionalización de una estrategia metropolitana" (A.ZICCARDI, 1995: 40).</p>
<p>SECRETARÍA GENERAL DE COORDINACIÓN METROPOLITANA</p>	1988-	<p>Como Secretaria General Adjunta. Una dependencia centralizada del Departamento del Distrito Federal que además tenía una jurisdicción limitada a la circunscripción territorial del Distrito Federal (ROQUE, 1992: 59).</p>	<p>Una función interna que buscaba "darle seguimiento permanente a las políticas de planeación y desarrollo urbano" y garantizar que las dependencias del Departamento del Distrito Federal tuvieran un enfoque metropolitano (ROBLES, 1996: 49).</p> <p>Una función externa para promover la coordinación de políticas, programas y estrategias entre los distintos ámbitos de gobierno (ROQUE, 1992: 59-60).</p>	<p>Acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal (DOF, 12 de diciembre de 1988).</p>		<p>Su éxito dependía de su capacidad de concertación y negociación, pues su naturaleza jurídica, su estructura orgánica y sus funciones no le permiten vincular a las dependencias del Departamento del Distrito Federal ni a organismos más allá del Distrito Federal (ROQUE, 1992: 59-60).</p>

MECANISMO DE COOPERACIÓN	TIEMPO	COMPOSICIÓN	ATRIBUCIONES	RESPALDO LEGAL	ESTRUCTURA	LOGROS	ASPECTOS CRITICOS
** CONSEJO DEL AREA METROPOLITANA DEL ESTADO	1988-	Comisión centralizada del gobierno del Estado de México.	Coordinar las actividades estatales ante el CAM (ROQUE, 1992: 60).				Dependía de su capacidad de concertación y negociación, pues su naturaleza jurídica, su estructura orgánica y sus funciones no le permiten vincular a las dependencias del gobierno estatal ni a organismos más allá del territorio de jurisdicción (ROQUE, 1992: 60).
CONSEJO METROPOLITANO	14 de julio de 1994-	Atender cuestiones relativas al suministro de servicios de escala metropolitana como el medio ambiente, el agua y el transporte público (A.ZICCARDI, 1996: 31).		Estatuto de Gobierno del Distrito Federal del 14 de julio de 1994.			
COMISIÓN PERMANENTE PARA EL AREA METROPOLITANA	Uno de los puntos discutidos durante la Reforma Política del Distrito Federal.	Lograr una planeación coherente.		Discutido durante la Reforma Política del Distrito Federal, cuando se planteó la posibilidad de crear esta Comisión (ROBLES, 1996: 49).			

B) MECANISMOS DE COORDINACIÓN EN TORNO AL SERVICIO DE TRANSPORTE

MECANISMO DE COOPERACIÓN	TIEMPO	COMPOSICIÓN	ATRIBUCIONES	RESPALDO LEGAL	ESTRUCTURA	LOGROS	ASPECTOS CRITICOS
<p>COMISION DE VIALIDAD Y TRANSPORTE (COVITUR)</p>	<p>1977</p> <p>Con su desaparición la responsabilidad y recursos para la adquisición del material rodante del metro son transferidas al Sistema de Transporte Colectivo.</p>	<p>Dependencia del Departamento del Distrito Federal.</p>	<p>Elaborar y actualizar el Plan Rector de Vialidad y Transporte, así como el Plan Maestro del Metro.</p> <p>Proponer al Jefe del Departamento del Distrito Federal las medidas relacionadas con concesiones, permisos, disposiciones, fijación de rutas, frecuencias, horarios y tarifas de transporte.</p> <p>Coordinar con las autoridades respectivas las medidas para facilitar la transportación de los ciudadanos.</p> <p>Coordinar con la Dirección General de Policía y Tránsito y otras autoridades otros medios de transporte para lograr una adecuada complementariedad con el Metro.</p> <p>Auxiliar al Jefe del Departamento del Distrito Federal en la coordinación con diferentes autoridades.</p>	<p>Tuvo su origen en la Comisión Técnica Ejecutiva del Metro, constituida durante López Portillo (A.ZICCARDI, 1995: 78).</p>		<p>Es considerado como un organismo con bastante independencia y flexibilidad, vinculado directamente con la instancia responsable de la obra pública en el Distrito Federal y el Jefe del Departamento del Distrito Federal.</p> <p>Considerando sus atribuciones, era un super-organismo con un presupuesto cuantioso y una impresionante capacidad ejecutiva.</p> <p>Adquiere un rol crucial dada la importancia estratégica del Metro, en el contexto del auge petrolero (A.ZICCARDI, 1995: 79-80).</p>	<p>Sus limitaciones están relacionadas con:</p> <ul style="list-style-type: none"> - el excesivo énfasis en cubrir los requerimientos de transporte con el Metro, - el pragmatismo de su actuación en las primeras etapas, - el sesgo de un enfoque predominantemente técnico e ingenieril, y - la carencia de una auténtica perspectiva y política metropolitanas (A.ZICCARDI, 1995: 80-81).

	<p>Sus funciones normativas, planificadoras y de coordinación fueron transferidas a la Coordinación General de Transporte, las (A.ZICCARDI, 1995: 81).</p>		<p>Planeación de nuevas obras viales; coordinación de estudios proyectos y obras de vialidad y transporte con las autoridades a todos niveles y con las paraestatales vinculadas. Planear, proyectar y construir las obras del metro. Crear la infraestructura necesaria para la construcción de nuevas líneas de ampliación del sistema de transporte colectivo Metro (A.ZICCARDI, 1995: 78-79, 166).</p>			
<p>COORDINACIÓN GENERAL DE TRANSPORTE</p>		<p>Area normativa del desarrollo y operación de transporte y vialidad del Distrito Federal, pero con alcances metropolitanos (A.ZICCARDI, 1995: 81).</p>	<p>Elaboración del Programa Integral de Transporte y Vialidad, y su Plan Estratégico. Coordinación de los organismos de transporte (Sistema de Transporte Colectivo, Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal y Autotransportes Urbanos de Pasajeros Ruta 100). Integración de los modos públicos y privados de transporte (A.ZICCARDI, 1995: 81-82).</p>		<p>Puede ser considerado como un avance en la coordinación de los servicios de transporte, en tanto que incorpora una perspectiva metropolitana.</p>	<p>Se caracterizó por una concepción centralizada de su operación concreta, de modo que hubo una incapacidad para coordinar centralizadamente y descentralizar la operación (A.ZICCARDI, 1995: 82).</p>

MECANISMO DE COOPERACIÓN	TIEMPO	COMPOSICIÓN	ATRIBUCIONES	RESPALDO LEGAL	ESTRUCTURA	LOGROS	ASPECTOS CRITICOS
<p>CONSEJO DE TRANSPORTE DEL AREA METROPOLITANA (COTAM)</p>	<p>Febrero 1992-</p> <p>Aunque "a la fecha", ha suspendido reuniones (A.ZICCARDI, 1995: 86).</p>	<p>Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el Jefe del Departamento del Distrito Federal y el Gobernador del Estado de México (ROQUE, 1992: 60; A.ZICCARDI, 1995: 85).</p>	<p>"Proponer criterios, lineamientos, procedimientos y políticas en el marco de una estrategia de planeación metropolitana del transporte" (ROQUE, 1992: 60), para la formulación de un Plan Rector de Transporte (A.ZICCARDI, 1995: 170).</p> <p>Objetivo general era atender y resolver el problema del transporte de manera conjunta, pero sus objetivos particulares estaban relacionados con:</p> <ul style="list-style-type: none"> - los criterios para la prestación de servicios, y - la homogenización de los marcos jurídicos, normatividad y operatividad (A.ZICCARDI, 1995: 84-85). <p>En cuanto a los aspectos administrativos, debía:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Definir mecanismos para la coordinación de acciones, la participación, la comunicación y la consulta, - Proponer medidas para agilizar los trámites administrativos para la ejecución de las propuestas, y - Presentar un informe de actividades (A.ZICCARDI, 1995: 86). 	<p>"Convenio de Concertación de Acciones" que celebraron la federal Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el Estado de México y el Departamento del Distrito Federal (DOF, 12 de febrero de 1991).</p>	<p>Presidencia rotativa, cada seis meses, entre los integrantes. Será ocupada por un representante de cada una de las partes, y designará al Secretario Técnico.</p> <p>Puede integrar los grupos de trabajo que considere convenientes (A.ZICCARDI, 1995: 85).</p>	<p>Es considerado como un "importante y único avance en coordinación metropolitana" en materia de transporte.</p> <p>Fue un espacio de concurrencia de autoridades de diferentes niveles que permitió:</p> <ul style="list-style-type: none"> - conocer diferentes puntos de vista y acciones en proceso, - generar propuestas, y - establecer una estructura funcional. 	<p>Limitada porque carece de facultades de decisión, personalidad jurídica, recursos propios y domicilio. Dificultad para dar continuidad a las acciones, darle soporte financiero y evaluar lo avanzado. Resulta entonces un organismo de carácter deliberativo, sin autoridad efectiva (A.ZICCARDI, 1995: 86).</p> <p>Los funcionarios involucrados agregan esta responsabilidad a sus tareas propias (ROQUE, 1992: 60).</p> <p>Se presentan decisiones ya tomadas en las distintas dependencias, para darlas a conocer y no para concertarlas (A.ZICCARDI, 1995: 86).</p>

FUENTE: Elaboración propia a partir de las fuentes citadas.

ANEXO 4:

PLAN DE TRABAJO DE COMETRAVI PARA EL PERÍODO 1995-1996 Y RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN REALIZADA A FINALES DE 1995

GRUPOS DE TRABAJO	PROGRAMAS	DESCRIPCIÓN	AVANCES REALIZADOS EN 1995
<i>I. ASPECTOS JURÍDICOS</i>	HOMOLOGACIÓN DE LEYES Y REGLAMENTOS	<p>Revisar y actualizar la normatividad federal, del Estado de México y del Distrito Federal, para su clasificación y adecuada aplicación.</p> <p>En el corto plazo, proponer disposiciones e instrumentos jurídicos y acuerdos de gobierno homólogos de posible aplicación inmediata.</p> <p>Proponer al Pleno adecuaciones reglamentarias y nuevas leyes en materia de transporte y vialidad que sean congruentes con la realidad, para su análisis, adecuaciones y aprobación.</p>	<p>Participación en la elaboración del Proyecto que sirvió de base a la Ley de Transporte del Distrito Federal, así como asistencia del Secretariado Técnico a las reuniones sostenidas con la Asamblea de Representantes del Distrito Federal hasta su aprobación.</p> <p>Colaboración en la elaboración de los Proyectos de Reglamentos que emanan de la Ley de Transporte del Distrito Federal: Reglamentos de tránsito, pasajeros, carga y estacionamientos.</p> <p>Participación en la elaboración del Proyecto de Ley de Comunicaciones y Transportes del Estado de México, que se encuentra en la fase final de revisión.</p> <p>Inicio de los trabajos de formulación del Proyecto de Reglamento de Transporte de pasajeros del Estado de México.</p>
<i>II. NORMAS TÉCNICAS</i>	NORMAS TÉCNICAS	<p>Establecer las normas técnicas generales mínimas para el diseño y fabricación de vehículos de transporte colectivo de pasajeros y de carga que permitan la prestación de un servicio de alta calidad, seguro y con la mínima emisión de contaminantes.</p> <p>Elaborar el documento final sobre normas técnicas generales mínimas para el diseño y fabricación de vehículos de transporte colectivo de pasajeros, producto del trabajo de diversas reuniones que integran el grupo.</p> <p>Hacer lo propio con el transporte de carga, aprovechando la normatividad existente.</p>	<p>Conclusión del "Manual de lineamientos técnicos, dispositivos de seguridad, aspectos de comodidad y adecuaciones al medio ambiente que deben cumplir los autobuses que presten servicio público de pasajeros en la Ciudad de México y Area Metropolitana".</p> <p>Hace falta promover la publicación del Manual en la Gaceta del Distrito Federal y la del Estado de México.</p> <p>También está pendiente realizar la normatividad para minibuses y para el transporte urbano de carga.</p>

GRUPOS DE TRABAJO	PROGRAMAS	DESCRIPCIÓN	AVANCES REALIZADOS EN 1995
III. OPERACIÓN DE LOS SERVICIOS	REGULARIZACIÓN DE LOS SERVICIOS	Reordenar y regular el transporte de pasajeros de ruta fija que opera entre ambas entidades, considerando a la zona conurbada territorialmente dividida en seis Regiones. Este esfuerzo dará como resultado una Estrategia Integral de Reordenación del Transporte Público de Pasajeros para el Área Metropolitana de la Ciudad de México.	<p>Establecimiento de un procedimiento que permita la regularización de transporte de pasajeros de ruta fija que opera entre ambas entidades.</p> <p>Decisión de atender primero la regularización de los servicios que no representan problemas operativos, mereciendo especial revisión y concertación aquellos en los que existan conflictos.</p>
	PLACA METROPOLITANA	Autorizar los servicios con operación en una entidad y destino en otra, o "servicios de penetración", optimizando las condiciones de operación, de acuerdo a las bases a que habrá de sujetarse la expedición, vigencia y condiciones de operación de las Placas y Autorizaciones Metropolitanas establecidas en el Convenio de Coordinación de Acciones suscrito por el Gobernador del Estado de México y el Jefe del Departamento del Distrito Federal el 12 de septiembre de 1993.	<p>Compromiso para impulsar de manera definitiva la regularización de los servicios de transporte que penetran de una a otra entidad, por parte de los Directores Generales de Servicios al Transporte del Distrito Federal y de Transporte Terrestre del Estado de México.</p> <p>Entrega de un 80% de las Placas Metropolitanas a los servicios de transporte público de pasajeros que operan en la Región Texcoco.</p> <p>Activación de la fase final de "éste ya largo proceso" al haber acordado aplicar un procedimiento de intercambio de información oficial de ambas entidades que tomara como base el inventario de servicios de penetración realizado en campo de manera conjunta durante el segundo semestre de 1994 (COMETRAVI 1994, y no COTAM 1991), así como al haber establecido el procedimiento de Ventanilla Única.</p> <p>Acuerdo para iniciar la entrega de información de las organizaciones de transportistas que serán consideradas en el proceso de emplacamiento metropolitano, para que se realice el trámite de expedición de las autorizaciones correspondientes por parte de la autoridad de destino.</p> <p>Establecimiento de la realización de dos reuniones tripartitas semanales para resolver las discrepancias de aquellos servicios que presentan conflictos para ser regularizados.</p> <p>Recalendarización de la finalización del proceso de emplacamiento metropolitano en las Zonas Oriente (31 de marzo de 1996) y Norte (30 de junio).</p>

GRUPOS DE TRABAJO	PROGRAMAS	DESCRIPCIÓN	AVANCES REALIZADOS EN 1995
	CANJE DE PERMISOS	Sustituir autorizaciones y placas federales por placas de jurisdicción local (del Estado de México o del Distrito Federal), en el caso de las empresas de autotransporte federal que debido al proceso de conurbación, quedaron con recorridos prácticamente locales. Con el propósito de adecuar el régimen jurisdiccional, optimizar el control y vigilancia, y uniformar las condiciones de operación.	Evaluación de las empresas federales consideradas en este rubro. Establecimiento de un procedimiento en las relaciones tripartitas que involucran a dependencias federales. Las cuales no han sido del todo fluidas, como muestra el hecho de que está pendiente la evaluación y dictamen de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte para la entrega de expedientes de empresas sujetas al Canje de Permisos.
	RUTAS METROPOLITANAS	<p>Establecer Rutas Metropolitanas como nuevos servicios de transporte que operen en corredores viales que abarquen recorridos territoriales más largos entre ambas entidades, según determinados criterios.</p> <p>Bajo este esquema se espera establecer rutas paralelas o complementarias sobre el Anillo Periférico, los ejes viales y las prolongaciones, con los mismos criterios.</p>	<p>Definición de los criterios para la constitución de Rutas Metropolitanas.</p> <p>Identificación de doce Rutas en Corredores Metropolitanos. Entre ellas, las más factibles para entrar en operación en el corto plazo eran las de Río Hondo-Huixquilucan-Plaza de la Cibeles; Chalco-Metro General Anaya; y Arco Norte del Periférico.</p> <p>Aún era necesario redoblar los esfuerzos para impulsar la instrumentación paulatina de las primeras Rutas Metropolitanas, y continuar la búsqueda de apoyos financieros.</p>
IV. MODERNIZACIÓN DE LA FLOTA Y ASPECTOS TARIFARIOS	TARIFAS Y RENOVACIÓN DE LA FLOTA VEHICULAR	<p>Establecer, en un contexto estratégico, los elementos, acciones y mecanismos de control y evaluación, que permitan desarrollar un sistema tarifario homologado y una tarifa metropolitana para el servicio de transporte público de pasajeros a nivel metropolitano, considerando la situación económica actual del país. De cara al establecimiento de un sistema integral de transporte ambientalmente sustentable en beneficio de la población.</p> <p>Definir los apoyos financieros necesarios para sustituir las unidades del servicio de transporte público de pasajeros obsoletas y contaminantes, en un tiempo mínimo y sin perjuicio de esta actividad económica, dada la situación de crisis.</p>	<p>Obtención de la metodología para la fijación de tarifas aplicada en el Estado de México y en el Distrito Federal. Se está analizando el cálculo tarifario más reciente para el cobro de transporte público de pasajeros hecho por las autoridades de ambas entidades. Estos criterios y niveles servirán de base al proceso orientado a lograr establecer una tarifa única para los servicios de penetración.</p> <p>Logro del acuerdo de que las unidades del Estado de México que penetren al Distrito Federal no debe rebasar los diez años de antigüedad.</p> <p>Definición del parque vehicular y las bases para los programas de financiamiento que serán aplicados para la renovación de la flota vehicular. Falta acordar facilidades de financiamiento con BANOBRAS (?).</p>

		<p>Definir las líneas de crédito necesarias para la sustitución, en un tiempo razonable, de la flota vehicular del servicio de transporte público de carga, por vehículos seguros y anticontaminantes, para transportar y distribuir todo tipo de productos, especialmente materiales y residuos dentro del Area Metropolitana de la Ciudad de México.</p> <p>Continuar con el Proyecto "Transporte y Calidad del Aire para el Area Metropolitana de la Ciudad de México", en colaboración con la Comisión Metropolitana para Prevención y Control de la Contaminación y el Banco Mundial.</p>	
V. SUPERVISIÓN Y VIGILANCIA	CESIÓN DE 12 TRAMOS CARRETEROS INMERSOS EN LA MANCHA URBANA	<p>Establecer claramente la jurisdicción y competencia de autoridades locales en servicios de transporte de personas en caminos prácticamente urbanos.</p> <p>Ceder, por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, las funciones de operación, seguridad y tránsito de los servicios de transporte local de doce tramos de carreteras federales a los gobiernos del Estado de México y el Distrito Federal.</p>	<p>Ante las dificultades enfrentadas y la existencia de nuevas propuestas para la cesión de otras atribuciones por parte de la instancia federal, es necesario establecer un "Convenio Complementario al Convenio de Zonas Aledañas" por el que se autorice a las autoridades locales para el ejercicio de funciones de vigilancia en los tramos carreteros cedidos por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.</p> <p>Por lo que aún está pendiente complementar el Convenio de Zonas Aledañas para poder ponerlo en operación y transferir las funciones ya acordadas a las autoridades del Estado de México y del Distrito Federal.</p>
	SUPERVISIÓN Y VIGILANCIA	<p>Registrar los accidentes mediante la aplicación del Reporte de Accidentes por parte de los cuerpos policíacos de cada entidad, para tener una estadística confiable.</p> <p>Determinar las vialidades conflictivas, para establecer los mecanismos de vigilancia y operativos policíacos.</p> <p>Aplicar en ambas entidades las medidas preventivas contenidas en el documento-procedimiento de Prevención y Atención de Contingencias en el Transporte en el Area Metropolitana de la Ciudad de México.</p>	<p>Actualización de mecanismos de respuesta ágil para contingencias de transporte por parte de las autoridades.</p> <p>Revisión y diseño del Reporte de Accidentes y su instructivo de llenado. La Comisión puede participar en la divulgación del instructivo, capacitando mandos superiores, en un esquema piramidal de capacitación.</p>

GRUPOS DE TRABAJO	PROGRAMAS	DESCRIPCIÓN	AVANCES REALIZADOS EN 1995
VI. AHORRO DE ENERGÍA Y PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE	AHORRO DE ENERGÍA Y PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE	<p>Establecer la necesidad del uso eficiente de energía y de combustibles limpios en la prestación del servicio de transporte público de pasajeros y de carga, para poder lograr un sistema de transporte integral ambientalmente sustentable.</p> <p>Conocer el parque vehicular (año, modelo, tipo de uso, tipo de combustible, ocupación por vehículo, kilometraje promedio diario, viajes diarios, pasajeros kilómetro diarios), así como el balance energético sectorial.</p> <p>Formular una estrategia de control de emisiones de vehículos particulares y de transporte público, muy relacionada con el mejoramiento de combustibles y la expansión del transporte colectivo.</p> <p>Diseñar una campaña de sensibilización sobre el ahorro de energía en el transporte público y particular, con las alternativas de manejo y sus ventajas económicas y sociales.</p>	<p>Detección y evaluación de treinticuatro medidas adicionales, en materia de transporte y vialidad, para el abatimiento de los niveles de contaminación del aire, junto a las ya instrumentadas por la Comisión Metropolitana para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental del Valle de México.</p> <p>Asistencia a reuniones con la Comisión Metropolitana para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental del Valle de México, con el objetivo de lograr la incorporación de dichas medidas al Programa Integral de largo plazo para la prevención y control de la contaminación que esta Comisión prepara.</p> <p>Se consideraba conveniente impulsar en ambas entidades las medidas propuestas para abatir la contaminación del aire, especialmente las referidas a la promoción del transporte público con mayor capacidad, la sustitución de gasolinas por combustibles más limpios en vehículos de uso intensivo y la capacitación a conductores sobre ahorro de energía.</p>
VII. INFRAESTRUCTURA	INFRAESTRUCTURA VIAL	<p>Disponer de un diagnóstico de la infraestructura vial y de transporte, junto con información sobre el avance de las obras que con carácter metropolitano realizan ambas entidades, para definir un Programa de Infraestructura como parte integrante del Plan Rector de Transporte y Vialidad.</p> <p>Realizar esfuerzos conjuntos entre los gobiernos Federal, del Estado de México y del Distrito Federal, con visión y criterio metropolitanos, en materia de infraestructura, para determinar las vialidades de conexión en el Área Metropolitana de la Ciudad de México y promover su construcción.</p>	<p>Compilación de obras y acciones que realizan las tres instancias de gobierno a nivel metropolitano. Aunque aún estaban pendientes de definir las estrategias derivadas del Plan Rector de Transporte del Estado de México y del Programa Integral de Transporte del Distrito Federal que serán instrumentadas en el corto plazo.</p> <p>La tarea prioritaria para el año siguiente eran la promoción de obras metropolitanas de infraestructura vial y la propuesta de ordenamiento de las áreas de ascenso y descenso del transporte público.</p>

GRUPOS DE TRABAJO	PROGRAMAS	DESCRIPCIÓN	AVANCES REALIZADOS EN 1995
VIII. TRANSPORTE DE CARGA	FACILIDADES, REESTRUCTURACIÓN Y ATENCIÓN AL TRANSPORTE DE CARGA	<p>Formular un Programa General de Transporte de Carga en el Area Metropolitana de la Ciudad de México, que conlleve el desarrollo de un sistema integral de transporte público y privado que permita distribuir eficientemente la carga.</p> <p>Establecer los elementos y mecanismos para dotar de equipo, soportes e infraestructura al sistema de transporte de carga urbano.</p> <p>Instrumentar medidas de seguridad y vigilancia policiaca para el transporte de carga.</p> <p>Reducir los efectos ambientales y de seguridad por la operación de los servicios a través del uso de combustibles limpios, la prevención de accidentes, y el establecimiento de normas para el manejo y traslado de materiales y residuos peligrosos.</p> <p>Realizar un diagnóstico o marco de referencia, partiendo de la evolución histórica del transporte de carga y su contexto actual, para lograr una visión concisa y ágil de la problemática actual como punto de partida.</p>	<p>Revisión de los criterios, facilidades y normatividad básica con que opera el transporte de carga.</p> <p>Avances en la identificación y atención concertada de las principales necesidades para el mejoramiento del servicio de transporte de carga urbano.</p>
IX. PLAN RECTOR DE TRANSPORTE Y VIALIDAD DEL AREA METROPOLITANA	PLAN RECTOR DE TRANSPORTE Y VIALIDAD DEL AREA METROPOLITANA	<p>Formular un Plan Rector de Transporte y Vialidad como la directriz que contempla los aspectos generales de desarrollo del transporte en el Area Metropolitana de la Ciudad de México. Con lo cual no se pretende sustituir los planes de las entidades, sino en base a ellos hacer un esfuerzo conjunto de actualización en el mismo sentido y hacia metas comunes, sin menoscabo de la soberanía, jurisdicción y área de competencia de cada entidad.</p>	<p>Identificación de veinticinco Programas considerados como los "Principales Programas Metropolitanos entre el Estado de México y el Distrito Federal". Con lo cual se ha avanzado en la definición del guión temático, la mecánica a seguir y los programas conjuntos para la formulación del Plan Rector.</p> <p>Además, se estableció la posibilidad de aprovechar los documentos de ambas entidades y los resultados de los estudios que se efectúen con la donación japonesa.</p>

		<p>Proponer, sobre la base de programas y acciones para el corto y mediano plazo, los elementos necesarios para la mejor operación, organización y equipamiento de las diferentes modalidades de transporte, tomando en cuenta aspectos económicos, instituciones, ambientales y energéticos, así como los requerimientos de movilidad de la población según el patrón de viajes que general y la infraestructura vial existente.</p>	<p>Apoyo a la elaboración del Plan Integral de Transporte del Distrito Federal y del Plan Rector de Transporte del Estado de México, especialmente en parte de la temática metropolitana, como base para la integración hacia metas comunes.</p> <p>Realización de un diagnóstico de la infraestructura vial y de transporte para definir el Programa de Infraestructura.</p>
<p>X. PREVENCIÓN DE ACCIDENTES</p>	<p>PREVENCIÓN DE ACCIDENTES</p>	<p>Establecer las bases para atender en forma conjunta y con los mismos criterios, la grave problemática de los accidentes de tránsito en el Area Metropolitana de la Ciudad de México, así como sus elevados índices y saldos.</p> <p>Trabajar en la elaboración del Plan Metropolitano de Seguridad Vial y activar, en forma conjunta, el Plan Metropolitano de Protección al Peatón.</p> <p>Iniciar el llenado del Reporte de Accidentes de Tránsito, a fin de obtener información fidedigna de las fuentes policiales que intervienen y poder establecer acciones conjuntas para su abatimiento.</p> <p>Promover la capacitación de los conductores del transporte público en el Area Metropolitana de la Ciudad de México. Incidir en la homologación de los cursos de capacitación a conductores de transporte público</p>	<p>Elaboración del Reporte de Accidentes y su instructivo de llenado. Aunque aún falta su aplicación para la obtención y análisis de estadísticas.</p> <p>Colaboración en la capacitación para el llenado del Reporte de Accidentes en dos municipios conurbados de los nueve en los cuales se ha descentralizado la función policial .</p>
<p>XI. TRANSPORTE MASIVO Y ELÉCTRICO</p>			

FUENTE: Elaboración propia a partir de COMETRAVI, 1995 y COMETRAVI, 1996. Posteriormente fue revisado por la Maestra María de los Ángeles Muñoz, en su calidad de Asesora del Secretariado Técnico de la Comisión.

ANEXO 5:

TREINTA Y CUATRO MEDIDAS PROPUESTAS POR COMETRAVI PARA SER APLICADAS EN EL TRANSPORTE METROPOLITANO PARA COADYUVAR A ABATIR LA CONTAMINACIÓN

Las medidas propuestas por COMETRAVI se orientan a:

- racionalizar los servicios públicos de transporte de pasajeros, utilizando vehículos de mayor capacidad, estableciendo carriles exclusivos para autobuses con bahías para ascenso/descenso con paradas alternas para las diferentes rutas, ubicadas a media cuadra y no en las esquinas,
- impulsar el transporte público, preferentemente eléctrico y masivo,
- desalentar el uso indiscriminado del automóvil particular, especialmente en las horas de máxima demanda y en las zonas críticas, y a
- escalonar horarios en las actividades que no requieran el trabajo estrictamente simultáneo, para evitar la hora pico o de máxima demanda y para no sobrepasar la capacidad vial y de transporte.

MEDIDAS DE TRANSPORTE INMEDIATAS

1. Paradas a cada 300 ó 400 metros, a media cuadra, no en esquina.
2. Servicios de penetración metropolitana con unidades de no más de diez años de antigüedad.
3. Impulsar el uso de minicamiones eléctricos de reparto en zonas congestionadas.
4. Distribución nocturna de mercancías, con seguridad.
5. Desalentar el uso del auto particular en horas pico y viajes al trabajo.
6. Campaña para un uso más racional del vehículo.
7. Eliminación del "Hoy no circula" para el transporte de carga.
8. Redistribución de ramales y vehículos a paraderos no saturados.

MEDIDAS DE TRANSPORTE A MEDIANO PLAZO

9. Organizar a todos los taxis en un sistema integral de sitios.
10. Horarios corridos y escalonados para abatir horas pico.
11. Impulso al transporte eléctrico, trolebús, tren ligero y metro.
12. Impulso al uso de la bicicleta con derecho de vía exclusivo y seguro.
13. Carriles exclusivos para autobuses con bahías de ascenso y descenso.

MEDIDAS DE VIALIDAD INMEDIATAS

14. Vueltas derechas e izquierdas continuas.
15. Eliminación de topes y barreras cierra calles.
16. Coordinación óptima de semáforos en los principales corredores.
17. Eliminación de vueltas izquierdas y su fase adicional en semáforo.
18. Prohibición del estacionamiento en vías principales y lograr su respeto.
19. Operativo policiaco para evitar que se taponen las intersecciones.
20. Operativos policiacos de agilización vial.
21. Derivación del tránsito lento por vías alternas no saturadas.
22. Promoción al uso compartido de automóviles.

MEDIDAS DE VIALIDAD A MEDIANO PLAZO

23. Establecer un sistema de calles de sentido único en el Area Metropolitana de la Ciudad de México.
24. Mejorar la fluidez en las cien intersecciones más conflictivas del Area Metropolitana de la Ciudad de México.
25. Fomentar el viaje a pie mediante vías peatonales seguras.
26. Continuar con la construcción de libramientos carreteros.
27. Promover estacionamientos de transferencia fuera del Circuito Interior.
28. Programa progresivo de reducción de circulación de vehículos en el Centro Histórico.
29. Completar los pasos a desnivel del Circuito Interior.

OTRAS MEDIDAS

30. Avanzar en la construcción de pasos a desnivel en el Anillo Periférico.
31. Reubicación de tianguis, evitándolos en las vías principales.
32. Concientizar: Alto prolongado, motor apagado.
33. Concientizar: Auto estacionado, motor apagado.
34. Anillo de forestación y protección ecológica.

FUENTE: COMETRAVI, 1995.

**ANEXO 6:
PRINCIPALES PROGRAMAS METROPOLITANOS ENTRE EL ESTADO DE MÉXICO Y
EL DISTRITO FEDERAL**

1. Regularización de los servicios de penetración.
2. Canje de permisos federales y locales.
3. Reestructuración de organizaciones a empresas transportistas.
4. Establecimiento de corredores y rutas metropolitanas.
5. Regional de Autopistas y Carreteras.
6. Accesos y libramientos carreteros.
7. Infraestructura vial metropolitana, vías de enlace y atención a intersecciones limítrofes y conflictivas.
8. Homologación y actualización del marco jurídico de transporte y vialidad.
9. Establecimiento de normas técnicas para las unidades de transporte público.
10. Sustitución y modernización del parque vehicular del transporte público.
11. Homologación de criterios tarifarios para el transporte público de pasajeros y de carga.
12. Ahorro de energía en el transporte público.
13. Abatimiento de la contaminación producida por el transporte.
14. Protección ambiental, del patrimonio histórico y natural.
15. Facilidades, reestructuración y atención al transporte de carga.
16. Coordinación en la vigilancia vial y de inspección de los servicios de transporte.
17. Coordinación del transporte masivo en el Area Metropolitana de la Ciudad de México.
18. Seguridad vial en el transporte.
19. Capacitación a conductores y personal de operación de transporte público.
20. Protección al peatón.
21. Educación a los usuarios de los sistemas de transporte.
22. Coordinación, usos del suelo y vialidades.
23. Coordinación intermodal y sistemas regionales de transporte.
24. Reservas territoriales y derechos de vía.
25. Congruencia del Area Metropolitana y los Estados.

FUENTE: COMETRAVI, 1995.

ANEXO 7:

ESTUDIOS REALIZADOS POR COMETRAVI EN EL MARCO DEL SEGUNDO PROYECTO DE TRANSPORTE Y CALIDAD DEL AIRE PARA LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

1. Diagnóstico de las condiciones de transporte y sus implicaciones sobre las emisiones que éste produce en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.
2. Definición de políticas para la administración de la demanda de viajes en el Area Metropolitana del Valle de México.
3. Políticas para el manejo del transporte urbano de carga.
4. Políticas para el Metro, Tren Ligero, Trolebuses, Autobuses urbanos y otros medios de transporte masivo.
5. Políticas de modernización, inspección, sustitución, eliminación definitiva, adaptación de vehículos de transporte y de combustibles alternos.
6. Políticas de infraestructura para el transporte.
7. Políticas para el transporte público concesionado, considerando sus implicaciones económicas, financieras, técnicas y ambientales.
8. Desarrollo de la Estrategia Integral de Transporte y Calidad del Aire para el Area Metropolitana del Valle de México.
9. Políticas de comunicación en materia de transporte y calidad del aire para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.
10. Lineamientos y marco de referencia para el desarrollo de la Estrategia Integral de Transporte y Calidad del Aire para el Area Metropolitana del Valle de México.

FUENTE: COMETRAVI, 1995.

ANEXO 8:

METAS DEL PROGRAMA DE PLACA METROPOLITANA EN CUANTO A ORGANIZACIONES Y PARQUE VEHICULAR INCLUIDO POR ENTIDAD DE ORIGEN Y SEGÚN ZONAS Y REGIONES, A JUNIO DE 1997

REGIÓN	ESTADO DE MEXICO		DISTRITO FEDERAL		GLO BAL	
	ORGANIZACIONES	PARQUE VEHICULAR	ORGANIZACIONES	PARQUE VEHICULAR	ORGANIZACIONES	PARQUE VEHICULAR
ZONA ORIENTE						
<i>CHALCO</i>	15	1885	7	657	22	2542
<i>NEZAHUALCÓYOTL</i>	31	5246	14	2661	45	7907
<i>TEXCOCO</i>	10	447	2	80	12	527
SUB-TOTAL	56	7578	23	3398	79	10976
ZONA NORTE						
<i>ECATEPEC</i>	37	7616	4	1204	41	8820
<i>NAUCALPAN</i>	7	506	7	846	14	1352
<i>TLALNEPANTLA</i>	27	5332	9	1196	36	6528
SUB-TOTAL	71	13454	20	3246	91	16700
TOTAL	127	21032	43	6644	170	27676

FUENTE: Elaboración propia a partir de los reportes preparados por el Asesor Técnico a cargo del apoyo y seguimiento al Grupo de Trabajo sobre "Operación de los servicios" y que consolidan los informes presentados por cada entidad.

ANEXO 9:**AVANCE MENSUAL DEL PROGRAMA DE PLACA METROPOLITANA POR ENTIDAD DE ORIGEN, 1996-1997****(con ajustes al 22 de junio de 1998)**

FECHA	ESTADO DE MEXICO			DISTRITO FEDERAL			GLOBAL
	TOTAL	EN PROCESO	EMPLACADO	TOTAL	EN PROCESO	EMPLACADO	EMPLACADO
060996	7657	1599	700	3396	1771	0	700
121096	7657	4944	795	3396	2155	257	1052
081296	7657	4944	1137	3396	2192	659	1796
030197	7657	4945	1511	3396	2192	916	2427
070297	7657	5295	2234	3396	2346	1333	3567
050397	7657	5543	2817	3396	2390	1624	4441
110497	7657	5568	3853	3396	2390	1711	5564
060597	7657	5765	4080	3396	2390	1767	5847
070697	7657	6297	4772	3396	2390	1961	6733
080797	7657	6297	4817	3396	2390	2021	6838
250897 *	21114	7200	5012	6642	2935	2063	7075
290997 *	21114	7587	5152	6642	4064	2063	7215
281097 *	21114	7587	5185	6642	4064	2063	7248
220698 **	21114	11247	7341	6162	5095	2758	10099

FUENTE: Elaboración propia. Para el período comprendido entre septiembre de 1996 y julio de 1997 se revisaron los reportes preparados por el Asesor Técnico a cargo del apoyo y seguimiento al Grupo de Trabajo sobre "Operación de los servicios" y que consolidan los informes presentados por cada entidad. La información para los meses de agosto, septiembre y octubre de 1997 fue tomada del reporte mensual presentado por las autoridades de ambas entidades (*). La situación de avance a junio de 1998 corresponde al informe presentado por el recién nombrado Secretario Técnico al Grupo de Trabajo sobre "Operación de los servicios" durante la reunión realizada el 22 de junio de 1998 (**).

ANEXO 10:

CUESTIONARIO PARA FUNCIONARIOS QUE PARTICIPABAN EN LAS REUNIONES DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE "OPERACIÓN DE LOS SERVICIOS" DE COMETRAVI

IDENTIFICACIÓN

1) ¿Cuáles son las funciones y atribuciones de la **dependencia** a la que usted pertenece?, ¿Cuál es la relación con COMETRAVI ("la Comisión")¹? ¿Qué recursos aportan? ¿Qué beneficios obtienen?, ¿Durante cuánto tiempo han participado en el Grupo de Trabajo sobre Placa Metropolitana ("El Grupo")? ¿En cuántos Grupos participan? ¿Es la misma persona la que da seguimiento al trabajo de esos Grupos?

EVALUACIÓN GENERAL SOBRE LOGROS Y DIFICULTADES

2) ¿Cómo evalúa el trabajo de la Comisión?

¿Cuáles considera que han sido los **principales logros** de:

- la Comisión,
- el Grupo, y
- su **Area/ Región** de competencia?

¿Qué **limitaciones o desventajas** considera que presenta el trabajo de la Comisión?

3) ¿Cuáles han sido los **principales obstáculos o dificultades** enfrentadas por el Grupo para la realización de su trabajo en cuanto a:

a) *el intercambio de información*

b) *la comprensión compartida*

- la **selección de los problemas** de discusión

¿Cuáles han sido los principales problemas de transporte atendidos/ resueltos/ aún pendientes? ¿Qué opina de esta jerarquización/ priorización en la agenda de discusión? ¿Por qué?,

- la **discusión/negociación** al interior del Grupo,
- la **toma de decisiones** (en cuanto a criterios y a dictámenes?)

c) *la actuación común*

- la **instrumentación** de los acuerdos tomados en el Grupo, y
- la **evaluación o seguimiento** de los resultados².

4) ¿Cuáles han sido los principales obstáculos o dificultades enfrentadas **en su Area/ Región** de competencia? Las dificultades suscitadas en el trabajo y la postura adoptada por los diferentes funcionarios involucrados en la atención de las mismas³.

¹ Aunque COMETRAVI será identificada como "la Comisión", en realidad interesa conocer el funcionamiento y desempeño del Secretariado Técnico de la misma, más que del pleno que constituye dicha Comisión.

² Según el nivel del funcionario, la pregunta especificará si se refiere al funcionamiento del Grupo o al Secretariado Técnico de la Comisión.

³ Esta pregunta corresponde a los funcionarios operativos. Específicamente a los analistas, Jefes de Area o Delegados en las Delegaciones Regionales de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte del Estado de México.

EVALUACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DEL GRUPO DE TRABAJO

5) ¿Cómo evalúa la gama de actores que toman parte en las reuniones del Grupo?

LOS PRESENTES

- .los representantes del Distrito Federal,
- .los representantes del Estado de México,
- .el Asesor de la Comisión presente en el Grupo, y
- .el Secretario Técnico de la Comisión.

LOS AUSENTES

- .los representantes del gobierno federal,
- las Delegaciones del Distrito Federal y los municipios del Estado de México, y
- .los transportistas.

¿De qué manera su presencia (o ausencia) ha condicionado el estilo de trabajo del Grupo? ¿Qué ventajas (y desventajas) ha tenido para el Grupo el hecho que hayan sido incluidos (o excluidos)?

6) ¿Considera que existe claridad en las funciones y atribuciones que son responsabilidad de las distintas dependencias que toman parte en el trabajo del Grupo? ¿Cómo evalúa dicha división del trabajo?

7) ¿Cuál ha sido el impacto del trabajo coordinado en la organización interna de la dependencia? ¿Han tenido que introducir modificaciones en cuanto a la estructura organizativa, el personal, sus funciones...?

PERSPECTIVAS PARA EL TRABAJO DE “LA COMISION”

8) ¿Qué alternativas o sugerencias identifica para mejorar el trabajo del Grupo?

9) ¿De qué manera ha influido en el trabajo del Grupo el “período de transición” previo al cambio de gobierno en el Estado de México, antes, y en Distrito Federal, el próximo diciembre? ¿De qué manera se espera que influya el cambio de gobierno en si? ¿Qué perspectivas de continuidad tienen los acuerdos alcanzados en el seno del Grupo?⁴.

NU

México D.F., 28 de noviembre de 1997.

⁴ Aunque la pregunta fue formulada inicialmente para conocer las opiniones de los funcionarios sobre el período de transición previo al cambio de gobierno, en el transcurso de las entrevistas fue necesario precisarla para distinguir los meses anteriores y el cambio de gobierno en si mismo.

ANEXO 11:**PERSONAS PARTICIPANTES EN LAS REUNIONES DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE
"OPERACIÓN DE LOS SERVICIOS" DE COMETRAVI QUE FUERON ENTREVISTADAS,
A DICIEMBRE 1997**

- A. Sr. David Avila Sosa
Jefe de Area. Delegación Regional de Tlalnepantla
Lunes 1 de Diciembre de 1997
- B. Sr. Víctor Arcadio López Martínez
Delegado Regional de Tlalnepantla
Martes 2 de Diciembre de 1997
- C. Sr. Gabriel Ramírez Macarena
Analista. Delegación Regional de Naucalpan
Miércoles 3 de Diciembre de 1997
- D. Sr. Catarino Sánchez Miramontes
Jefe de Area. Delegación Regional de Chalco
Viernes 5 de Diciembre de 1997
- E. Lic. Eulalio Esparza Nieto
Delegado Regional de Chalco
Viernes 5 de Diciembre de 1997
- F. Arq. Araceli Cruz Rueda
Subdirectora de Permisos y Concesiones de Transporte Colectivo de Pasajeros. Dirección de Permisos, Concesiones y Revalidaciones, Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal
Lunes 1 de Diciembre de 1997
- G. Lic. Alfonso Zenteno
Subdirector de Apoyo Operativo. Dirección de Registro y Control del Transporte, Secretaría de Comunicaciones y Transporte del Estado de México
Martes 2 de Diciembre de 1997
- H. Lic. Víctor Castillo
Representante de la Coordinación General de Asuntos Metropolitanos del Estado de México
Martes 25 de Noviembre de 1997
- I. Lic. Efrén Tapia
Representante de la Dirección General de Coordinación Metropolitana. Secretaría de Gobernación del Distrito Federal
Miércoles 3 de Diciembre de 1997
- J. Dr. Porfirio Díaz Martínez Alvarez
Asesor del Grupo de Placa Metropolitana. Secretariado Técnico de COMETRAVI
Miércoles 3 (Entrevista guiada) y Jueves 4 (Discusión de casos y retroalimentación) de Diciembre de 1997
- K. Ing. María de los Angeles Muñoz Muñoz
Asesora. Secretariado Técnico de COMETRAVI
Jueves 4 de Diciembre de 1997 (con una entrevista previa el Miércoles 27 de Agosto de 1997)
- L. Ing. Héctor Guerra Solalinde
Secretario Técnico. Secretariado Técnico de COMETRAVI
Martes 16 de Diciembre de 1997 (con una entrevista previa el Miércoles 6 de Julio de 1997)

ANEXO 12: PERSONAS ENTREVISTADAS EN JULIO 1998

- A. Sr. Gabriel Ramírez Macarena
Analista. Delegación Regional de Naucalpan
Miércoles 1 de Julio de 1998**
- B. Lic. Juan Manuel Sánchez Chávez
Director de Permisos y Concesiones. Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal
Miércoles 8 de Julio de 1998**
- C. Lic. José Hernández Martínez
Dirección de Permisos y Concesiones. Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal
Miércoles 8 de Julio de 1998**
- D. D.I. José Juan Martínez Nates
Subdirector de Transporte y Vialidad. Dirección General de Coordinación Metropolitana. Subsecretaría de Coordinación Delegacional Metropolitana, Secretaría de Gobierno del Distrito Federal
Miércoles 22 de Julio de 1998**
- E. Dip. Elvira Albarrán Rodríguez
Presidenta. Comisión de Vialidad y Tránsito Urbanos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal
Miércoles 22 de Julio de 1998**
- F. Ing. Juan Yañez
Asesor. Comisión de Vialidad y Tránsito Urbanos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal
Miércoles 22 de Julio de 1998**

ANEXO 13:

METAS DEL PROGRAMA DE PLACA METROPOLITANA EN CUANTO A ORGANIZACIONES, DERROTEROS Y PARQUE VEHICULAR INCLUIDO POR ENTIDAD DE ORIGEN Y SEGÚN ZONAS Y REGIONES, A JUNIO 1998

REGIÓN	ESTADO DE MEXICO			DISTRITO FEDERAL			GLOBAL		
	ORGANIZACIONES	DERROTEROS	PARQUE VEHICULAR	ORGANIZACIONES	DERROTEROS	PARQUE VEHICULAR	ORGANIZACIONES	DERROTEROS	PARQUE VEHICULAR
ZONA ORIENTE									
<i>CHALCO</i>	16	46	1930	7	30	657	22	76	2587
<i>NEZAHUALCÓYOTL</i>	30	158	5246	14	108	2659	45	266	7905
<i>TEXCOCO</i>	10	41	484	2	2	80	12	43	564
SUB-TOTAL	56	245	7660	23	140	3396	79	385	11056
ZONA NORTE									
<i>ECATEPEC</i>	37	402	7616	4	26	1204	41	428	8820
<i>NAUCALPAN</i>	7	44	506	7	23	366	14	67	872
<i>TLALNEPANTLA</i>	27	298	5332	9	40	1196	36	338	6528
SUB-TOTAL	71	744	13454	20	89	2766	91	833	16220
TOTAL	127	989	21114	43	229	6162	170	1218	27276

FUENTE: Elaboración propia a partir del informe al 22 de junio de 1998 que fue presentado por el recién nombrado Secretario Técnico al Grupo de Trabajo sobre "Operación de los servicios" durante la reunión realizada el 22 de julio de 1998.