



Centro de Estudios Internacionales

ENTRE LA MODERNIZACIÓN Y EL MAL SERVICIO

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CENTRADAS EN EL TRANSPORTE
CONCESIONADO COLECTIVO DE LA CIUDAD DE MÉXICO ENTRE 2000 Y 2018

Tesis que para obtener el título de
Licenciado en Relaciones Internacionales

presenta

Enrique Munguía Ávila

Director: Juan Cruz Olmeda

Ciudad de México, 2023

A Diana, Javi, Lary y Yun

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a El Colegio de México por brindarme todo lo necesario para mi crecimiento profesional, por contar con los espacios necesarios para desarrollarse como estudiante de licenciatura y recordarnos que todo estudiante en este país debería contar con los apoyos y facilidades que brinda El Colegio, como poder comer por siete pesos o tener espacios cómodos y seguros donde pasar la noche en vela preparando un examen final. Sin duda extraño más lo primero que lo segundo. Un agradecimiento mayor es para mis profesoras, profesores, compañeras y compañeros que hacen que la institución cobre vida de forma singular en cada momento y cada generación. Aprendí y llevo conmigo saberes gracias a cada una de esas personas. En especial deseo agradecer al profesor Juan Cruz Olmeda por su guía, paciencia y entusiasmo para llevar a buen puerto este trabajo.

Mis cuatro años en El Colegio no hubieran sido posibles sin la increíble amistad y camaradería de Azucena Garza, a quien le agradezco su cariño, su escucha y su compromiso con lograr mantenerme despierto en clase en aquellos momentos de los semestres donde resultaba casi imposible. De igual manera agradezco a Carlitos, Gaby, Eder y Arturo, con quienes compartí los mejores momentos que pasé en El Colegio y ahora sé que estarán presentes en los mejores momentos de mi vida.

Esta tesis no hubiera estado ni siquiera en la imaginación si no fuera por los cuatro años que he pasado en la Secretaría de Movilidad. Estoy profundamente agradecido con todas las personas que hemos hecho equipo para mejorar el transporte de esta ciudad. La lista de personas que me han permitido aprender y crecer profesionalmente es enorme, pero al menos me gustaría mencionar a Alberto Silahua, Ana María, Javier, Víctor, Carlos, Jessica, Emiliano, Álvaro, Alberto Serdán, Nancy, Laura, entre muchos otros que además de compartir proyectos

y objetivos se han vuelto compañeros y cómplices en la cotidianidad. Le agradezco a todas y todos con los que construimos el mejor equipo de trabajo que se pudiese desear, a Azucena, Carlos, Diana, Eduardo, Alida, Charly, Fanny, Diego, Sandra, Monse, Susana y Javi. Tengo claro que son los mejores cuadros que la administración pública y los servicios de transporte pueden tener.

El ímpetu para pensar y analizar el transporte público no hubiera nacido de no contar con maestros brillantes e intensos que son expertos en hacerlo y en poder volver realidad lo que en algún momento fueron solo ideas. Agradezco a Andrés Lajous por casi siempre contagiar ese ímpetu, por reunir a muchas personas brillantes en beneficio de la ciudad y de lo público y por la resiliencia para seguir adelante sin importar el tamaño del siguiente reto. Así mismo quiero agradecer a Rodrigo Díaz, por su amistad y confianza, por los espacios para discutir y encontrar soluciones para el transporte y porque se disfruta aún más si se hace hablando en chileno.

Durante estos años he contado con grandes líderes de los que no he dejado de aprender y que se han vuelto amigos, amigas y compañeros de vida. Le agradezco a Fernanda Rivera por la confianza y la complicidad para pedalear persiguiendo microbuses y por su optimismo, especialmente cuando el cansancio y la carga de trabajo vuelven difícil continuar. A Lidice Rocha porque su forma de trabajar es un gran ejemplo para seguir, por su actitud positiva para siempre construir y solucionar y por su amistad y cariño que van más allá de compartir un espacio de trabajo y que serán parte de nuestras vidas.

Le estoy infinitamente agradecido a la directora general de nuestras vidas, a Nadjeli, por la confianza, por adoptarnos como parte de su equipo y poder construir tantos proyectos en conjunto. Trabajar juntos me permitió construir habilidades fundamentales para ser más

eficiente, para analizar y fundamentar propuestas de la mejor manera posible y, sobre todo, para valorar mucho más el dormir ocho horas. Gracias a Nadjeli y Marcelo por su amistad y respaldo, por grandes tardes de juegos de mesa, asados o fútbol y por habernos confiado la casa donde ahora puedo concluir este manuscrito.

Gracias a Brando Flores, nuestro gran caltzontzin, por haber permeado de forma tan positiva en tan variados aspectos de mi vida. Gracias por confiar en mí para crear un nuevo equipo de trabajo, por haberme sugerido este tema de tesis, por siempre alentarnos a crecer, a analizar, a opinar y a construir en colectivo, por armar un equipo de personas jóvenes y mostrarles que no había proyecto que no pudieran sacar adelante ni persona en cualquier escala jerárquica a la que no se le pueda discutir si se cuenta con argumentos. Gracias Brando por tu amistad y por guiarnos para formar el equipo más importante.

Agradezco también a las personas que llevan más tiempo a mi lado y que espero que siempre continúen cerca. A Marcos por su creatividad e inteligencia, por todo lo que hemos compartido durante once años y por las decenas de veces que en 90 minutos hemos compartido alegrías, tristezas, amores y desamores, hemos discutido sobre la actualidad de la política en Japón, alguna declaración del presidente de la república o si tiene sentido lo que el director técnico en curso está haciendo. A Lazo por sus miles de historias y su enorme capacidad para explicar cualquier fenómeno químico, pero sobre todo porque alguna vez en Garibaldi dijo que pasara lo que pasara contaría con él y su respaldo y así ha sido siempre.

A mi hermano Leo por enseñarme lo que implica ser amigo y por haber estado siempre presente. Gracias por todos los aprendizajes y espacios compartidos, por los cientos de anécdotas vividas y las que están por venir. Gracias por enseñarme que la distancia y las dificultades nunca existen cuando de se trata de familia.

Los aprendizajes necesarios para llegar a este trabajo y para caminar en las etapas previas nunca se hicieron en solitario, los saberes siempre son colectivos y agradezco a Diana Galván, Sebastián y Ana por su amistad y por permitirme caminar la brecha a su lado. A Andygut por las clases, brigadas y rodadas codo a codo, por los años en los que hicimos comunidad y no dejamos de crecer y por ahora poder seguir pedaleando de cerca.

Hay personas con las que compartí clases, amigos, ideales, campañas de alfabetización, finales de semestre, desamores, momentos de gran alegría y de gran frustración, y está el amigo con el que compartí todo eso junto y con quien siempre compartiré trinchera. A Eder, eterno compañero, por ser imprescindible, por su amistad y su gran humor en cada uno de estos procesos, por haber compartido tantas batallas y por mantener la firme certeza de transformar la realidad aunque sea un poquito.

A Ilse y Cristy, mejores amigas y confidentes porque su presencia y consejo ha sido fundamental en todas las decisiones de mi vida desde hace ya varios años. A Ilse por las tardes de secado y lavado de platos, porque cada vez que hablamos es como regresar a aquellas tardes en la cocina de la escuela primaria de San Martín y discutir el mundo, disfrutar y sufrir la vida y tener siempre la certeza de que el camino solo se hace al andar. A Cristy por ser mi conciencia externa, por siempre estar presente y por contar con ella en cada paso dado, por su enorme creatividad y optimismo.

A la familia Munguía por todo su cariño y su cercanía de pocas palabras. A la familia Ávila por su locura y sus muchas palabras, a Fer y Emi por ser cómplices de esta vida, por lo mucho que admiro su valentía para ser y hacer lo que ustedes quieren. A Yunuén por ser siempre el mejor ejemplo, por siempre procurarme y por, en un sinfín de cosas, ser la primera en explicarme el mundo, porque crecer junto a una persona tan brillante y capaz es un gran

reto y una gran fortuna. Gracias por todos los juegos, consejos y peleas, por seguir siempre creciendo juntos.

A Javi y Lary, este trabajo y cualquier logro en mi vida es para ustedes. Gracias por colmarme de amor desde el día en que estrené este mundo y por permitirme siempre crecer y aprender a hacer las cosas a mi manera. Gracias Javi por todo tu amor, por el esfuerzo de muchos años para siempre darnos lo mejor, por usar pocas palabras, pero siempre ser el ejemplo, por todo lo que he aprendido de ti y porque el interés en el transporte nace de ti y de decenas de historias, de los increíbles viajes de niño en un auto que alguna vez había sido pesero y con un papá que se sabía esta ciudad de memoria y que nunca estaba perdido. Gracias Lary por todo tu amor y tu cuidado, por haberme dado todo lo no necesariamente material, lo importante. Gracias, mamá por enseñarme a hacer las cosas bien y por mostrarme que en este mundo no estamos solos, que necesitamos de los demás y los demás nos necesitan. Te agradezco tu infinito optimismo y enseñarme a siempre buscar el lado positivo de las cosas.

A Tato, Mamay, Celia y Adrián porque soy un poco de cada uno y porque este trabajo tiene mucho de ustedes, porque podría decir que este trabajo habla de política, literatura, administración pública y *peserear*. A donde quiera que estén: ¡Gracias!

El transporte público de esta ciudad nos ha hecho crecer personal y profesionalmente, nos permitió descubrir la alegría del hacer y encontrarnos como compañeros de vida. A Diana Lucía, por su infinita bondad y por compartirme su profunda convicción de hacer de esta ciudad un lugar mejor. Gracias por todos los sueños que imaginamos por las noches y por hacerlos realidad cada día. En medio de una pandemia decidimos abordar el mismo autobús y seguir juntos hasta la base, tu compañía ha sido el motor para poder culminar este trabajo y nunca habrá nada como tu amor como medio de transporte. Te amo.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	10
CAPÍTULO UNO. EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL SECTOR TRANSPORTE	19
¿Por qué un análisis de política pública?	
El incrementalismo y las restricciones de política	
La propuesta del incrementalismo	
Las restricciones de política pública	
El juego político en la formulación de políticas	
Las reformas del transporte público en autobuses en ciudades de países en desarrollo	
CAPÍTULO DOS. DEL PULPO A LAS RUTAS: EL TRANSPORTE COLECTIVO EN AUTOBUSES EN LA CIUDAD DE MÉXICO DURANTE EL SIGLO XX	53
La Alianza de camioneros	
La Ley Mágica	
Las políticas de modernización de Ernesto Uruchurtu	
El final del pulpo camionero	
La Municipalización del transporte	
Los peseros	

CAPÍTULO TRES. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA CENTRADA EN EL TRANSPORTE COLECTIVO CONCESIONADO ENTRE 2000 Y 2018: LA DISPUTA POR LA TARIFA	94
Las tarifas del transporte concesionado	
Análisis de la tarifa como política pública	
CAPÍTULO CUATRO. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA CENTRADA EN EL TRANSPORTE COLECTIVO CONCESIONADO ENTRE 2000 Y 2018: ENTRE LOS INTENTOS DE MODERNIZACIÓN Y LA PERSISTENCIA DEL MICROBÚS	122
La creación del Fifintra y la sustitución de microbuses	
Metrobús: Un nuevo modelo de transporte concesionado	
Los corredores de transporte concesionado no incorporado a Metrobús	
Análisis de la política pública de modernización del transporte colectivo concesionado	
CONCLUSIÓN	173
Anexo 1. Líneas del Metrobús de 2005 a 2018	181
Anexo 2. Corredores de transporte de 2008 a 2018	183
FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA	185

INTRODUCCIÓN

Quejarse del transporte público concesionado es algo que prácticamente cualquier persona que ha vivido en la Ciudad de México en las primeras dos décadas del siglo XXI ha hecho. Los que habitualmente usamos este modo de transporte hemos sentido la misma adrenalina que en una montaña rusa cuando el chofer de cualquier microbús va echando carreritas o se le cierra a otra unidad para ganarle el pasaje. También nos ha tocado que a medio recorrido el chofer se detenga y nos solicite pasar al microbús que viene atrás “porque no llegará hasta la base” y aún peor es que la gran mayoría de personas usuarias han vivido un hecho de tránsito, un asalto y otros tipos de violencia abordo de estas unidades. Las quejas de aquellos que no utilizan este modo de transporte también son constantes, ya sea porque ocasionan tráfico y manejan mal o porque no respetan a otras personas usuarias de la vía como pueden ser peatones o ciclistas.

En el año 2000 el 55% de los más de veinte millones de viajes que se realizaban al día en la Zona Metropolitana del Valle de México se hacían en transporte concesionado colectivo, seguido de los autos privados con el 16% y del Metro con el 14%.¹ A pesar de que más de la

¹ Fuente: Setravi en Acuerdo por el que se ordena la publicación del Programa Integral de Transporte y Vialidad 2001-2006, Gaceta Oficial del Distrito Federal, No. 146, 5 de noviembre del 2002.

mitad de los viajes que se realizan al día en la Ciudad de México se llevan a cabo en el transporte concesionado colectivo, es decir en combis, vagonetas, microbuses y autobuses, la mayoría de discusiones y el debate público casi siempre se ha centrado en la infraestructura para transporte privado, como son puentes o segundos pisos, y en el Sistema de Transporte Colectivo Metro (SCT Metro), por su gran infraestructura y su captación de viajes en la zona centro de la ciudad. Poca gente tiene claro cómo operan los servicios de transporte concesionado y es común que surjan dudas cómo por qué es un transporte público si el dueño es un privado, si el chofer es el dueño del microbús, o por qué un microbús modelo 1991 puede seguir operando en la ciudad, y, en resumen, suele estar presente la pregunta de por qué puede existir un servicio público tan malo donde pareciera que el gobierno no hace nada para mejorarlo.

Explicar el transporte público concesionado se puede hacer desde distintas perspectivas, se puede pensar en un estudio antropológico que trate de entender cómo vive cotidianamente un *microbusero* y cómo esto influye en la operación del servicio, o también se puede hacer un análisis económico que trate de indagar en el modelo financiero y los costos de este modo de transporte. En el presente trabajo se busca analizar ese servicio desde la dimensión política presente en la planeación e implementación de políticas públicas emprendidas por el Gobierno de la Ciudad de México, antes Distrito Federal, entre los años 2000 y 2018.

A diferencia de los estudios que buscan entender cómo funciona toda una administración o un sistema político, el análisis de política pública estudia como una o varias dependencias de gobierno buscan, en coordinación, solucionar un problema público específico a partir de los medios que logran tener a su alcance. Esta perspectiva es de utilidad cuando lo que se busca es entender como desde el gobierno se eligió un rumbo de acción particular para

un problema específico, tratando de esclarecer cuales fueron los valores y preocupaciones que llevaron a los analistas y tomadores de decisión a entender ese tema como un problema público y por qué decidieron determinado camino y no otro.

A lo largo de este trabajo se podrá ver como en las decisiones respecto al transporte concesionado siempre han estado implicados varios actores. Por un lado, actores dentro del gobierno como el titular del ejecutivo, los miembros del gabinete, la burocracia, los legislativos, entre otros. Por el otro lado están aquellos actores que se encuentran fuera, que en este caso en particular suelen ser los concesionarios, que están agrupados en organizaciones y cuentan con líderes que los representan; los choferes, que en la mayoría de los casos no son concesionarios sino que solo trabajan a destajo y pagan una cuota diaria al dueño de la concesión; y las personas usuarias.

A partir de lo anterior, el presente trabajo tiene como pregunta central ¿Cómo la dimensión política moldeó las políticas públicas centradas en el transporte concesionado en el periodo de 2000 a 2018? Como se verá más abajo, gran parte de lo que ha implementado el gobierno respecto a esta modalidad de transporte ha resultado de negociaciones principalmente con los representantes de los concesionarios. En los pocos casos donde los tomadores de decisión del gobierno trataron de implementar cambios en el servicio que afectaban los intereses de los transportistas sin consultar a estos últimos el resultado fue un conflicto de mayor escala, por lo que la dimensión política es uno de los elementos clave para el éxito de estas políticas.

La elaboración de esta tesis se hizo a partir de fuentes bibliográficas referentes al análisis de políticas públicas y a la dimensión política inmiscuida en estas y a los procesos de reforma y modernización del transporte público que se han llevado a cabo en México y en

varios países de América Latina. Se utilizaron fuentes bibliográficas y hemerográficas para explicar los distintos esquemas de transporte público colectivo que operaron en la Ciudad de México durante el siglo XX que fueron de mucha utilidad para comprender el tema; referencias y testimonios sobre la operación del transporte que representantes y concesionarios del servicio me hicieron saber en diálogos informales que tengo cotidianamente con ellos como parte de mi actividad profesional; así como las anécdotas contadas por mi padre sobre mis abuelos como choferes y concesionarios de taxis y *peseros*.

Desde hace casi tres años he tenido la oportunidad de desenvolverme profesionalmente en la Secretaría de Movilidad como asesor de la Subsecretaría del Transporte y subdirector de capacitación y expedición de licencias de conducir en la Dirección de Operación y Licencias del Transporte de Ruta y Especializado, por lo que parte de la información respecto a las políticas implementadas de 2000 a 2018, y en especial durante el sexenio de 2012 a 2018, son de primera fuente y se han obtenido a partir de mi participación en reuniones con transportistas y con funcionarios de la Secretaría de Movilidad de todos los niveles, así como de una importante cantidad de análisis que he realizado y coordinado como parte de mis funciones como servidor público.

La elaboración del presente trabajo, realizado a la par de mi empleo en el sector transporte, ha permitido desarrollar un ir y venir bastante provechoso. Por un lado, lo recopilado en libros, periódicos, gacetas y otros documentos oficiales ha sido de utilidad para mi desarrollo profesional, mientras que por el otro, el trabajo cotidiano en calle, a bordo de unidades, en reuniones y preparando análisis sobre planes y programas de gobierno centrados en el sector me ha otorgado un excelente marco de referencia y un sinfín de información para esta tesis.

En lo que sigue, el trabajo está organizado de la siguiente manera. En el primer capítulo se presenta una definición de política pública y se busca mostrar la importancia de su análisis. A partir de eso se retoman dos teorías sobre la formulación de políticas públicas que se oponen al modelo racional y que argumentan que en la práctica lo que define las políticas públicas es su factibilidad, donde de la información con la que cuentan los analistas en el momento, que se suele basar más en la experiencia y en lo ya existente que en la teoría, es determinante. Vinculado a lo anterior, se retoma la postura de analizar la dimensión política de las políticas públicas, pues permite ver cómo en la formulación de éstas no existe un mandato único que se deba de cumplir, sino que por lo regular son resultado de negociaciones y equilibrios alcanzados entre todos los actores involucrados.

Los problemas con la calidad del transporte público y la implementación de políticas para su mejora no son características exclusivas de la Ciudad de México, sino que guardan grandes similitudes con lo ocurrido en otros lugares de la región. Al final de ese primer capítulo se presentan algunos elementos de cómo se han llevado a cabo las reformas al transporte público en ciudades de América Latina con el objetivo de que sirvan como marco de referencia para lo implementado en la Ciudad de México.

En el segundo capítulo se lleva a cabo un recuento de las formas en que ha operado el transporte público de superficie en la Ciudad de México durante el siglo XX y se retoman tres modelos. El primer esquema fue el de la Alianza de Camioneros donde el servicio público de transporte en autobuses estaba concesionado a personas físicas y morales que pertenecían a esta organización. La Alianza existió durante prácticamente todo el régimen autoritario surgido de la Revolución Mexicana, desde la década de 1920 hasta 1981 cuando el gobierno del presidente José López Portillo y del regente del Distrito Federal, Carlos Hank González,

decidieron cancelar todas las concesiones y expropiar todos los bienes con los que se brindaba el servicio. A partir de esta decisión surge el segundo esquema que se analiza en este capítulo y que refiere a la empresa pública Autotransportes Urbanos de Pasajeros Ruta-100. Si bien el presente trabajo se centra en el transporte concesionado, decidí incluir la experiencia de Ruta-100 porque permite contrastar las dinámicas políticas dentro de las cuales se toman decisiones de política pública cuando se trata de un operador público y cuando se ha tratado de un operador privado. De igual manera consideré importante ir bastante atrás y presentar algunos de los hitos más importantes del transporte público desde principios del siglo pasado porque algunas de las dinámicas políticas que se mantienen hasta los últimos años tienen su origen y parte de su explicación en esos procesos.

El último esquema que se presenta y que da pie al análisis del tercer capítulo es el de los *peseros*, que surgieron como taxis colectivos irregulares durante la segunda mitad del siglo XX y que fueron ganando demanda ante las deficiencias de la Alianza de Camioneros primero y de Ruta-100 después. A partir del crecimiento de este servicio en las principales avenidas de la ciudad y posteriormente en las zonas periféricas que se fueron poblando paulatinamente, el gobierno buscó la forma de regularizarlo, por lo que empezó a reconocer y autorizar servicios a las agrupaciones de taxistas que operaban en esta modalidad y se creó la figura de *Ruta* como organización de permisionarios o concesionarios a los que se les autoriza operar ciertos recorridos con itinerario fijo.

Para la década de 1990 los *peseros* se convirtieron el principal modo de transporte en la Ciudad de México, por lo que la regulación del servicio y su tarifa, así como la calidad con que éste se presta se volvieron un problema público a nivel ciudad. En los capítulos tercero y cuarto se explican y analizan las dos principales políticas públicas que el gobierno local ha llevado a

cabo con relación al transporte concesionado colectivo entre los años 2000 y 2018. La primera refiere a la tarifa, pues los distintos gobiernos han considerado que se debe regular el precio de este servicio para evitar disparidades entre rutas o recorridos y garantizar que pueda ser asequible para toda la población, en especial para estratos económicos medios y bajos que dependen de los *peseros* para poder desarrollar sus actividades diarias. Respecto a la tarifa, se analiza cómo sus ajustes han respondido a negociaciones políticas entre gobierno y transportistas donde nunca se ha tenido información suficiente para determinar una tarifa técnica y donde la prioridad siempre ha sido que se mantenga la prestación del servicio, pero no la calidad de éste.

Por último, en el cuarto capítulo se explica y analiza la política de modernización que los gobiernos de la ahora Ciudad de México han implementado con el objetivo de poder incrementar la calidad de los servicios sin que necesariamente los costos de estas mejoras repercutan en la tarifa. El principal mecanismo de esta política ha sido el otorgar un apoyo económico, que prácticamente durante todo el periodo de estudio fue de cien mil pesos, para que los concesionarios del servicio lo pudieran usar como enganche al momento de adquirir una unidad nueva de mayor calidad. Sin embargo, el contar con mejores unidades no necesariamente implica una mejor operación, por lo que entre 2000 y 2018 se han impulsado dos nuevos esquemas de transporte concesionado con el objetivo de garantizar la calidad del servicio.

Durante el periodo de Andrés Manuel López Obrador como jefe de gobierno (2000-2005) se implementó el sistema Metrobús, que consistió en un corredor BRT (Bus Rapid Transit) operado con autobuses articulados y que cuenta con carriles confinados y estaciones de plataforma. Para la regulación y supervisión de este servicio se creó un organismo público,

pero la operación de éste se ha concesionado en la mayoría de los casos a las empresas conformadas por los concesionarios que anteriormente prestaban el servicio como peseros. Cuatro años después de la inauguración de la primera línea de Metrobús inició operaciones el primer corredor de transporte no incorporado a este sistema, en donde los concesionarios del modelo tradicional también se conformaron en empresa, compraron nuevas unidades y recibieron un nuevo título concesión, pero en donde no se contó ni con toda la infraestructura ni con los mecanismos de regulación y supervisión con los que sí han contado las líneas del BRT.

Respecto a la conformación de líneas de Metrobús y corredores de transporte se analiza como ésta se ha llevado a cabo a partir de procesos de negociación entre grupos de concesionarios y con la autoridad. Se busca mostrar como la modernización y la planeación técnica de estos servicios no han acabado con la dimensión política intrínseca a las políticas públicas de transporte concesionado, pero han modificado algunos de los elementos que se ponen sobre la mesa de negociación entre transportistas y gobierno, en especial en los momentos en que surgen nuevos proyectos y posteriormente cuando ya se encuentra operando.

Dentro de toda la literatura revisada no se encontró un trabajo que de forma sistemática buscará explicar la dinámica política entre transportistas y el Gobierno de la Ciudad de México en las primeras dos décadas del siglo XXI y tampoco se encontró un estudio o proyecto que desde un punto de vista más técnico recopilara los procesos de conformación de corredores de transporte. En este contexto, el presente trabajo resulta una aportación relevante porque explica la formulación de políticas públicas hacia el sector transporte haciendo énfasis en las dinámicas políticas que las han definido. Además, la transición a la democracia en la Ciudad de

México implicó que la formulación de políticas públicas y la relación del gobierno local con distintos actores se modificara, por lo que este texto también ayuda a explicar que elementos han cambiado y cuales se mantienen casi de forma intacta.

Considero que este trabajo puede ser un aporte útil para la comprensión, desde un punto de vista académico, de los procesos de formulación de políticas públicas donde se tiene una alta influencia de un grupo de presión específico, como en este caso son los transportistas. Además, esta tesis es un gran insumo para los distintos perfiles que dentro del gobierno suelen estar en los procesos de planeación del transporte, pues puede ayudar a que aquellos cuadros con una formación técnica, como pueden ser ingenieros o urbanistas, comprendan de mejor manera los procesos de negociación y disputa entre distintos actores que pueden estar dentro de un proyecto, y viceversa, puede ser de utilidad para que los cuadros más políticos conozcan la importancia de los elementos técnicos dentro de cualquier discusión o búsqueda de acuerdo entre actores.

CAPÍTULO UNO. EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL SECTOR TRANSPORTE

INTRODUCCIÓN

El estudio de las políticas públicas ha sido una de las formas que se ha desarrollado para conocer y analizar las acciones del gobierno. A diferencia de otras perspectivas, el estudio de las políticas públicas no se ha planteado explicar de manera completa y amplia el funcionamiento de la autoridad, por el contrario una de sus características fundamentales es la especificidad y la delimitación de lo que se planea estudiar. Cuando hablamos de políticas públicas se trata de acciones particulares del gobierno centradas en un problema, no de lo que pueda hacer toda una administración.

Constantemente se ha argumentado que la elaboración de políticas públicas debe ser un proceso técnico.² A partir de esta idea se llega a pensar que los problemas solo tienen una

² Ejemplo de estas posturas son los manuales que múltiples gobiernos y dependencias llevan a cabo sobre los pasos que se deben seguir para implementar una política pública. Un buen ejemplo de esto se puede encontrar en HM Treasury, *The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government*, London, HM Treasury, 2022, http://www.hm-treasury.gov.uk/d/green_book_complete.pdf, consultado el 25 de julio del 2022.

solución idónea y que por lo tanto es ésta la que se debe seguir por parte de la autoridad. Esta postura olvida que toda decisión ocurre en un contexto particular con limitantes específicas y que los problemas públicos suelen ser asuntos complejos donde difícilmente todos los actores involucrados puedan ganar a partir de la línea de acción que se adopte.

Cuando se trata de un servicio como puede ser el transporte público estas posturas que niegan el conflicto en la solución de problemas públicos pueden ser aún más vocales. Se puede llegar a pensar que el transporte es un tema absolutamente técnico, donde ante la demanda de viajes de un grupo de personas se crea la oferta necesaria para cubrirla, donde sencillamente el costo del servicio debiera ser aquel que le permita a quien los oferta mantener su utilidad, donde la participación del gobierno tendría que limitarse a la infraestructura necesaria para que privados puedan cumplir con el servicio. O en caso de que se decidiera que el Estado operara el servicio, éste sencillamente debería crear una empresa pública que actuara de la misma forma que aquella privada.

El caso del transporte concesionado en la Ciudad de México es ejemplo de lo contrario, de que la formulación de políticas públicas es un proceso político donde la interacción entre actores sociales y gobierno, así como las disputas y debates dentro de este último, constriñen y definen los elementos de las políticas, mucho más que cualquier consideración técnica. Este capítulo tiene como finalidad construir el marco en el que se planea discutir los elementos conceptuales en los que se basó este trabajo. En otras palabras, aquí se detallan “los lentes” con los que se propone observar el desarrollo del transporte público colectivo concesionado en la Ciudad de México como un proceso político, marcado por los intereses de distintos actores dentro y fuera de la administración pública.

En primera instancia se busca definir y tener claridad sobre el concepto de política pública que será utilizado en el trabajo, así como de los elementos fundamentales para su

estudio. Posteriormente se plantea una forma específica de explicar la formulación de políticas públicas que es el modelo de *comparaciones sucesivas limitadas* desarrollado por Charles E. Lindblom, y se profundiza en las diversas restricciones a las que se puede enfrentar una política pública.

Un elemento central de las políticas públicas en sistemas democráticos es que estas no son definidas en su totalidad por el gobierno o por el poder ejecutivo en particular, sino que responden a intercambios complejos entre los distintos actores involucrados como pueden ser distintas dependencias de gobierno, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y población en general. Al respecto, se retoma la propuesta teórica de analizar *la política de las políticas públicas* que considera que no es suficiente revisar el plan o la propuesta técnica de una política, sino que se debe revisar su situación en el tiempo considerando su núcleo, es decir los elementos centrales que la definen y que difícilmente se modificarán; su adaptabilidad a partir de cambios en el entorno; su coherencia con otras políticas; su aplicación efectiva en la realidad y su eficacia para atender el problema público que se plantea solucionar.

A partir de estas propuestas teóricas buscaré explicar la dimensión política del transporte concesionado de la Ciudad de México, por lo que considero necesario hacer un repaso de los actores involucrados en las acciones de gobierno, como son el jefe de gobierno, los miembros del gabinete y la burocracia dentro del sector público, y partidos políticos, grupos de presión, movimientos sociales, entre otros, en la sociedad. En el caso particular a estudiar se pone especial énfasis en un grupo de presión: los transportistas, pues son los responsables de brindar el servicio y, como se verá en capítulos posteriores, siempre han ejercido influencia en las políticas diseñadas para el sector.

La presencia e influencia política de este sector también ha estado presente en otras ciudades de la región, por lo que en el último apartado de este capítulo haré un breve resumen

de los principales elementos de las reformas al transporte público colectivo que se han implementado en ciudades de América Latina donde al modificar el modelo organizacional con el que se brinda el servicio también se han modificado los actores involucrados en la formulación de políticas públicas y las interacciones entre estos.

¿POR QUÉ UN ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA?

El estudio de las políticas públicas surgió como una nueva forma de entender la acción gubernamental centrándose en la resolución de problemas públicos. Por mucho tiempo los estudios sobre los órganos ejecutivos del estado se centraron en la administración pública. Ésta se puede entender como un “concepto complejo que contiene en su comprensión lógica los fines estatales-gubernamentales, la organización de las acciones, de los recursos, y de los medios; su funcionalidad respecto de los fines, las técnicas implementadas para incrementar la eficacia de las acciones; y sus efectos o consecuencias, respecto de los fines propuestos”.³ En otras palabras la administración pública se formó como el conjunto de entidades encargadas de cumplir los objetivos planteados por el estado.

La teoría de la administración pública constantemente se basó en la dicotomía entre política y administración. Mauricio Merino destaca el planteamiento de Woodrow Wilson, quien en su artículo “El estudio de la administración” planteó que las cuestiones administrativas no eran cuestiones políticas, que a pesar de que la política establezca las tareas de la administración, no se debería permitir que la primera manipulara las oficinas de la segunda.⁴ La idea de Wilson y de otros teóricos tenía el objetivo de mostrar la administración

³ Luis F. Aguilar, “Los objetos de conocimiento de la administración pública”, *Revista de Administración pública*, núm. 54, 1983, pp. 373 y 374 en Mauricio Merino, *Políticas Públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, CIDE, 2013, p. 27.

⁴ Woodrow, Wilson, “El estudio de la administración pública”, en 25 Aniversario del INAP, México, INAP, 1980, pp. 285.

pública como una entidad técnica y a su vez imparcial, se buscaba desligarla de la política y definirla a partir de métodos. En el fondo se encontraba la idea de limpiar la administración de los vicios que pudiera tener la política, separarla de tal manera que respondiera a procedimientos ya establecidos y no a las disputas que se presentaran en la esfera política. No obstante, la teoría de la administración pública enfrentó al menos dos problemas en su construcción. Por un lado, nunca pudo definir su campo de estudio, o siempre tuvo muchos campos de estudio, y, por el otro, nunca pudo cumplir con la delimitación que se le impuso donde no había cabida para la política y los intercambios con otros actores.⁵

Estos problemas en parte permitieron el éxito de una nueva disciplina con un campo de estudio mucho más acotado: el estudio de las políticas públicas. En contraste con la teoría de administración que buscaba abarcar todo y definir de antemano los métodos que utilizaría, la idea de las políticas públicas surge a partir de la definición de problemas específicos que el gobierno busca afrontar a partir de cursos de acción particulares.⁶ Al no tratar de explicar todo ni tener una respuesta prescriptiva de antemano, este tipo de estudio permitió centrarse en el proceso que lleva a un gobierno a decidirse por una política específica, considerando tanto el conocimiento utilizado en el proceso de la decisión, como el conocimiento del proceso mismo.⁷

En el presente trabajo entenderé las políticas públicas y su análisis a partir de la definición de Yves Meny y Jean Chloé Thoening:

Una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental [...] Desde el punto de vista del análisis, una política se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan

⁵ Mauricio Merino, *op cit.*, pp. 26-28.

⁶ *Ibid.*, pp. 31 y 32.

⁷ Harold Lasswell, “La concepción emergente de las ciencias de políticas”, en Luis F. Aguilar, *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 3ª. ed., 2013, p. 105. (En adelante *El estudio*)

de uno o de varios actores públicos. En un momento dado, en un contexto dado, una autoridad adopta prácticas de determinado género, actúa o no actúa. Estas prácticas se pueden señalar concretamente: formas de intervención, reglamentación, provisión de prestaciones, represión, etc., por lo que una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico.⁸

El análisis de políticas públicas surgió a partir de los artículos de Harold D. Lasswell acerca de las “ciencias de política”, donde describe una orientación hacia las políticas por parte de muchas disciplinas del conocimiento. A partir de esto señala que las ciencias de política incluyen: 1) los métodos utilizados para investigar el proceso de la política, 2) los resultados del estudio de las políticas y 3) las contribuciones de cualquier disciplina a las necesidades de inteligencia del proceso.⁹ Esto no quiere decir que los especialistas de las disciplinas se vuelvan administradores públicos o se dediquen a formular políticas, el llamado que hizo este autor fue a que las disciplinas encausaran su estudio a la solución de los grandes problemas que enfrentaba la sociedad.¹⁰

La solución de problemas públicos se volvió el centro en el enfoque de políticas. Mauricio Merino sostiene que para que la acción gubernamental sea considerada una política pública debe contar con una definición clara y previa del problema público que se planea resolver, una argumentación clara sobre los métodos que utilizará el gobierno para resolverlo y, por último, un compromiso con los resultados de lo que se implementará.¹¹ Estos elementos permiten separar las acciones del gobierno entre aquellas que son una política y por lo tanto

⁸ Yves Meny y Jean Chloé Thoening, *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 1992, pp. 89 y 90 en Mauricio Merino, *op cit.*, pp. 26-28.

⁹ Harold Lasswell, “La orientación hacia las políticas”, en Luis F. Aguilar, *El estudio*, pp. 80 y 81.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 88 y 89.

¹¹ Mauricio Merino, *op cit.*, p. 40.

tienen un proceso de análisis y formulación detrás y aquellas que pueden ser solo una declaración pública o una medida espontánea.

Las políticas públicas requieren de estabilidad y constancia para alcanzar sus objetivos, pero también de cierta flexibilidad que les permita adaptarse a nuevas condiciones. Giandomenico Majone considera que por un lado la política tiene un núcleo que le da estabilidad. Este elemento consiste en “que algunos de sus valores, supuestos, métodos, metas y programas se consideran básicos, de modo que sólo podrían abandonarse bajo una gran presión y a riesgo de severas crisis internas”.¹² Por el otro lado se encuentra la periferia, donde también hay valores, supuestos, métodos, metas y programas, pero que fácilmente “pueden ser abandonados, modificados o sustituidos”.¹³

El caso del transporte público concesionado en la Ciudad de México es un claro ejemplo de problema específico donde el gobierno local ha desarrollado diversas acciones con el objetivo de regularlo, supervisarlos y mejorarlo. Como se verá en los siguientes capítulos, el transporte concesionado se ha transformado a partir de cambios en la sociedad y en los servicios públicos. Ejemplo de lo anterior puede ser el crecimiento de población en cierta zona, lo que provoca el aumento en la demanda del servicio o la ineficiencia de otros modos de transporte, que llevan a las personas usuarias a cambiar sus preferencias de viaje. Sin embargo, muchos de estos cambios se llevaron a cabo sin una política pública, por lo que ha sido constante que las acciones del gobierno hayan llegado tarde para la planeación del transporte y el problema público que han tenido que resolver no es la oferta del servicio, sino la regulación y mejora del servicio brindado previamente por otros actores organizados.

¹²Giandomenico, Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, FCE, 1997, p. 195. (En adelante *Evidencia*)

¹³ *Loc. cit.*

Las condicionantes históricas de la política pública de autotransporte en la Ciudad de México muestran que las medidas tomadas por la autoridad siempre han tenido que considerar una gran cantidad de factores sociales (como suele ocurrir en casi cualquier ciudad por cuestiones como la tarifa, la cobertura y la oferta del servicio) pero sobre todo factores políticos. El presente trabajo busca profundizar en el carácter político de las políticas públicas desarrolladas en materia de transporte público concesionado por lo que a continuación presentaré propuestas teóricas que ayuden a comprender como se han construido e implementado estas políticas, así como a dilucidar los actores involucrados en el proceso.

EL INCREMENTALISMO Y LAS RESTRICCIONES EN LAS POLÍTICAS

En el estudio de las políticas públicas ha existido un debate constante sobre cómo éstas se formulan, o como deberían formularse. Una de las perspectivas preponderantes ha sido el esquema de solución racional de problemas, basada en una metodología que busca ser empírica, donde se detecta el problema a resolver y sus causas, se proponen los distintos cursos de acción y medios a seguir, se determina cual es el camino más eficiente, se implementa y posteriormente se evalúa. Este esquema se ha entendido como la “racionalidad práctica” y ha sido desarrollado, con diferencias menores, por una gran cantidad de científicos sociales.¹⁴ Sin embargo, también ha sido blanco de innumerables críticas y perspectivas distintas cuestionan la viabilidad de este método en la vida real, entre estas se encuentra el incrementalismo o modelo de comparaciones sucesivas limitadas.

LA PROPUESTA DEL INCREMENTALISMO

¹⁴ Luis, F. Aguilar, *La Hechura de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, pp. 45 y 46 (En adelante *La hechura*).

En el artículo “La ciencia de salir del paso”, Charles E. Lindblom sostiene que el modelo de solución racional solo se puede implementar cuando se trata de problemas simples, donde el tomador de decisión tiene información completa sobre el problema y sobre las consecuencias de cada una de las posibles alternativas. Sin embargo, el autor considera que la mayoría de los problemas públicos no están dentro de esta categoría, ni las posibles soluciones que se puedan elaborar estarán libres de restricciones los tomadores de decisión contarán con información completa.¹⁵

El modelo racional exhaustivo cuenta con valores y objetivos previos a la planeación de la política pública, es decir se tiene claro que es lo que se busca y posteriormente se define como alcanzarlo. A partir de esto se realiza un análisis de medios y fines donde se determinan cuáles serían los mejores mecanismos para alcanzar el objetivo previamente definido y por consecuencia la evaluación de la política consiste en comprobar que el camino seleccionado fue el mejor para alcanzarlo. Para poder llevar a cabo este análisis el modelo racional exhaustivo requiere información detallada de todos los aspectos relevantes a considerar en la política pública y por lo tanto suele requerir un marco teórico sólido que sirve como parámetro y guía de lo que se planea llevar a cabo.¹⁶

En contraste, Lindblom presenta el modelo de comparaciones sucesivas limitadas donde los medios y los fines no están separados por completo, sino que se definen a la par, es decir el objetivo de la política pública a alcanzar está constreñido por los mecanismos que previamente son viables. A partir de esto la prueba de que una política puede ser buena no se basa en una evaluación rigurosa de sus posibles resultados, sino en que la mayoría de los analistas de políticas públicas involucrados la perciban de forma positiva. Esto ocasiona que el análisis sea

¹⁵ Charles E. Lindblom, “La ciencia de salir del paso” en Luis F. Aguilar, *La hechura*, pp. 203 y 204.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 205 y 206.

muy limitado y no se preste atención a posibles consecuencias importantes, ni a políticas alternativas potenciales ni tampoco a valores que pueden verse afectados. Como el análisis es limitado y se basa en gran medida en lo que se ha llevado a cabo anteriormente, la presencia de la teoría en el análisis es mínima.¹⁷

El autor sostiene que, a pesar de la popularidad del método racional, en la práctica la mayoría de los administradores recurren al segundo, no tanto por decisión propia, sino porque ante problemas complejos nunca cuentan con los insumos y las herramientas que se requieren para adoptar el primero. Un ejemplo de esto es la definición de objetivos en una política pública. Para el modelo racional exhaustivo los valores definen los objetivos, y una vez que se tienen se buscan las alternativas de política para alcanzarlos. No obstante, en la práctica eso no suele ocurrir porque el administrador no tiene información completa sobre los valores de todos los actores, y aunque los tuviera difícilmente una política podría plasmar los valores de todos. Debido a lo anterior, el administrador toma en cuenta los valores en el margen, donde una u otra línea de acción modifican la expectativa específica en alguno de los valores. Esto lleva a que los objetivos y la política se definan al mismo tiempo, pues no solo la política es determinada a partir de objetivos, como apunta el modelo racional, sino que también los objetivos son determinados por la política a seguir.¹⁸

Lindblom explica que, como los objetivos y la política se deciden juntos, el análisis medios-fines muchas veces no es el más adecuado, pues los objetivos no pueden quedar intactos a partir de cambios en los medios. Esto lleva a cuestionarse sobre cómo podemos evaluar que se está eligiendo la mejor alternativa si no se tienen los objetivos como punto de referencia. El autor responde que la mejor política es la que surge del acuerdo de las partes

¹⁷ *Ibid.*, pp. 206 y 207.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 207-210.

involucradas, pues logra satisfacer los valores de todos en el margen. Es decir, que aunque las partes no estén de acuerdo en todos los valores, sí están de acuerdo en valores específicos incluidos en la política.

Este argumento ha sido uno de los que más se le han criticado a Lindblom. Yehezkel Dror argumentó que la política que logra el acuerdo de los actores no es necesariamente la mejor alternativa, pues esto solo sucede en contextos de mucha estabilidad donde los actores pueden tener bastante certeza de la política que están acordando. De no contar con este contexto, el acuerdo podría tener consecuencias catastróficas. La crítica más importante que este autor hace es que no podemos sustituir el análisis por el acuerdo de las partes, el acuerdo solo será la mejor alternativa de política cuando previamente se hayan estudiado sus posibles consecuencias.¹⁹

A lo largo del presente trabajo se observará como las acciones de gobierno hacia el transporte concesionado han estado marcadas por la negociación y la construcción de acuerdos con grupos de transportistas y ciudadanos. En particular, se mostrará cómo los concesionarios se han opuesto sistemáticamente a las políticas que ha implementado la autoridad para mejorar o transformar el servicio, lo cual ha provocado que, en términos de Lindblom, la política pública haya seguido una lógica incremental permitiendo administrar el conflicto e ir construyendo consensos temporales con actores específicos.

Lindblom explica que, en contraste con el modelo racional, el análisis en el modelo incremental no es exhaustivo porque en problemas complejos sería imposible analizar a detalle cada uno de los elementos relevantes de la política. El autor profundiza la importancia de las comparaciones sucesivas limitadas, pues permite plantearse como alternativas solo aquellas que varían poco de la política implementada actualmente. Cuando el análisis se reduce a

¹⁹ Yehezkel Dror, "Salir del paso, ¿Cinencia o inercia?", en *Ibid.*, pp. 258 y 259.

comparaciones de escenarios que son cercanos a la realidad, la teoría sobre el asunto en cuestión pierde relevancia y se vuelen más relevantes las experiencias previas que se puedan tener sobre el tema, pues son más cercanas a la realidad.²⁰

Ante la falta de exhaustividad y la pertinencia de la política que consigue el acuerdo, Lindblom argumenta que suele existir un “ajuste mutuo” en la toma de decisiones en democracia. La división del trabajo y de los intereses permite que haya una multiplicidad de grupos y entidades que defiendan cada una un elemento particular de la política, lo que les permite profundizar en este aspecto e incidir en dicha política. Aun cuando la decisión de política se tome en una dependencia de gobierno específica, muy probablemente estará constreñida por las valoraciones de otras dependencias o de grupos organizados.²¹

En el “ajuste mutuo” está implícita la idea de las restricciones; aquella política que logra el acuerdo de las partes también se puede entender como aquella que supera la mayoría de las restricciones, al menos las que se presentan en el momento de la decisión. En la próxima sección deseo profundizar respecto a las restricciones presentes en la formulación de una política pública porque muestran como su desarrollo no es una cuestión de voluntad de los administradores o de los políticos, y además muestran cómo no solo es relevante el momento de la decisión, sino que previa y posteriormente a esta, la política se encuentra restringida por los actores, la información, las herramientas a disposición, etc.

LAS RESTRICCIONES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Giandomenico Majone argumentó que en la formulación de políticas públicas se debía pensar en la factibilidad de estas y no en la deseabilidad, por lo que era igual o más importante definir

²⁰ Charles E. Lindblom, “La ciencia de salir del paso” en *Ibid.*, pp. 213-215.

²¹ *Ibid.*, pp. 217 y 218.

y tener presentes las restricciones que esta pudiera tener, que los objetivos.²² El autor señala como esta postura ha sido muy criticada tanto por tecnócratas cuanto por doctrinarios. Por un lado, los primeros han defendido el modelo racional exhaustivo y por lo tanto consideran que se debe buscar la alternativa óptima, aquella que sea más eficiente, para estos el argumento de factibilidad es completamente endeble. Por el otro lado, los segundos niegan que el gobierno pueda tener recursos y capacidades limitadas, consideran que la solución de cualquier problema público es un asunto de voluntad, por lo que hacer solo lo factible no sería suficiente.²³

Este autor considera que por lo tanto uno de los mejores aportes que puede construir un analista al formular una política es señalar las restricciones y su magnitud: “Un análisis competente de la factibilidad trata de identificar todas las restricciones reales o potenciales, separarlas de los obstáculos ficticios, evaluar su importancia para diferentes estrategias de ejecución y estimar los costos y beneficios del relajamiento de las restricciones que no sean absolutamente fijas”.²⁴

El principal problema es que los analistas suelen menospreciar las restricciones políticas o sociales, pues estas requieren un estudio distinto al de las restricciones técnicas.²⁵ El menospreciar algunas restricciones constantemente lleva a creer que una política subóptima, a partir de restricciones técnicas, es la mejor opción. Majone considera que esto es erróneo porque no se sabe la magnitud de las restricciones políticas y esa propuesta subóptima puede ser mucho más catastrófica que aquella basada en un correcto estudio de factibilidad.²⁶

Los tipos de restricciones que enfrenta una política son muchos, y según la temática de la política se podrán establecer categorías específicas. No obstante, puede proponerse una

²² Giandomenico Majone, “La Factibilidad de las políticas sociales”, en *Ibid.*, pp. 418-423.

²³ *Ibid.*, pp. 394.

²⁴ Giandomenico, Majone, *Evidencia*, p.109.

²⁵ *Loc cit.*

²⁶ *Ibid.*, p. 117.

taxonomía general de estas. En primer lugar, existen las restricciones objetivas, aquellas que no dependen de los analistas o del político, como lo puede ser la postura inamovible de otro actor, un fenómeno natural o un asunto global que no puede ser modificado por la instancia de gobierno en cuestión. En segundo lugar, están las restricciones autoimpuestas, aquellas que el político decidió anteriormente y restringen su margen de acción en el presente. Se pueden identificar 4 tipos de restricciones autoimpuestas: 1) las temporales, resultado de algún compromiso o condición específica; 2) las restricciones “hasta nuevo aviso”, porque se consideran importantes o útiles; 3) las restricciones que se consideran indispensables para el logro de metas políticas; y 4) las restricciones que se aceptan de manera implícita, pero que solo se expresan si son directamente cuestionadas.²⁷ Un ejemplo de este tipo de restricciones para el caso de la política de transporte es la tarifa, pues cualquier aumento es percibido por la persona tomadora de decisiones como un riesgo en su popularidad y la percepción que la ciudadanía tenga de su gobierno, aun cuando en muchos casos no ha habido una reacción popular ante estos incrementos.

Un tercer tipo de restricciones pueden ser las metas. Majone discute si en realidad existe una diferencia entre estos dos grupos o si al final las segundas en realidad son un tipo de las primeras, es decir, si las metas que se ponen a una política no son simplemente restricciones fraseadas de forma distinta. El autor concluye que sí hay una diferencia entre estos grupos: una meta puede ser modificada en el margen, el político puede modificarla para obtener mejores resultados de esa o de otras metas, mientras que la restricción se mantiene igual.²⁸

En cuarto lugar están las restricciones a corto y largo plazo, pues limitaciones que hay en el presente pueden dejar de ser relevantes en el futuro y viceversa. Un ejemplo del primer

²⁷ *Ibid.*, pp. 123-125.

²⁸ *Ibid.*, pp. 125-127.

caso puede ser un aspecto de la economía o un movimiento social que consigue tener algún peso político mientras está en su apogeo, pero que puede que se diluya posteriormente. Por otra parte, la implementación de la política suele presentar restricciones futuras que no existían o que estaban ocultas en el presente en el que se tomó la decisión²⁹ como puede la oposición de un sector social.

Por último se encuentra la división entre restricciones y pseudorrestricciones. Las segundas son aquellos elementos que se llegan a evaluar como constreñimientos, pero en realidad no lo son. Un motivo puede ser que el contexto o la posición de algún actor se hay modificado y por lo tanto la restricción deja de existir, aunque claro que otro cambio en las condiciones objetivas puede reactivar ese constreñimiento. Majone señala el caso particular de las “bendiciones disfrazadas”, es decir aquellos elementos que se tomaron como restricción, pero que terminan siendo benéficos para el desarrollo de la política.³⁰

Las políticas públicas del sector transporte siempre enfrentan restricciones, tanto objetivas cuanto autoimpuestas, así como a corto y largo plazo. Un tipo de restricción objetiva presente en la mayoría de los sistemas de transporte es la postura que pueden tomar actores específicos como los operadores del transporte o las personas usuarias. En el caso de los primeros, y como se explicará más abajo, estos pueden ser grupos en el sector privado, cuando se trata de gremios de transportistas o empresas que operan el servicio, o públicos como puede ser el sindicato de trabajadores de una empresa del estado que brinde el servicio. En el siguiente apartado deseo profundizar en los actores implicados en la formulación e implementación de políticas públicas, en particular en los grupos de presión.

²⁹ *Ibid.*, pp. 127-130.

³⁰ *Ibid.*, pp. 130-133.

EL JUEGO POLÍTICO EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS

En los regímenes democráticos la definición de las políticas públicas no se suele llevar a cabo de forma individual o basándose solo en el deseo de la persona que presida el poder ejecutivo, por lo regular su formulación está limitada por condiciones específicas como pueden ser las posiciones políticas de distintos grupos dentro de la sociedad. Algunas de las restricciones objetivas más comunes se crean a partir de la multiplicidad de actores dentro y fuera del aparato estatal. Un informe de Banco Interamericano de Desarrollo sostiene que las políticas públicas son “el resultado de intercambios complejos entre actores políticos a través del tiempo”,³¹ es decir que su formulación surge del equilibrio entre los intereses de los actores involucrados dependiendo de la capacidad de influencia de cada uno.

Debido a la multiplicidad de actores y contextos, no se puede pensar en políticas públicas como recetas replicables, “las políticas son respuestas contingentes a estados subyacentes de la naturaleza. Lo que podría funcionar en un instante en un país determinado, podría no funcionar en un lugar diferente en otro momento”.³² El entender esta especificidad en formulación de políticas públicas se vuelve central cuando hablamos del sector transporte, pues prácticamente toda ciudad tiene un sistema de transporte público, pero en cada caso éste se desarrolló bajo condiciones específicas y respondiendo a necesidades particulares, por lo que el balance que se pueda hacer de las políticas públicas que dieron como resultado ese sistema debe contar con parámetros de análisis y evaluación antes que partir de comparaciones simples.

³¹ BID, *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*, México, Planeta, 2006, p. 15. (En adelante *La política de las políticas*)

³² Carlos Scartascini, *et al.*, *El juego Político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, Colombia, BID, 2010, p. 9.

Esta literatura propone una serie de definiciones que se deben especificar para cada política y de esta manera poder entenderla y analizarla.³³ El primer elemento es la *estabilidad* de las políticas, es decir que se mantienen en el tiempo y que sus modificaciones responden a condiciones sociales o económicas y no tan solo a cambios de gobierno. El segundo es la *adaptabilidad*, esto es la capacidad cambiar o transformar políticas cuando estas fracasen o cuando las condiciones en que desarrolla exijan ese cambio. Como tercer elemento está la *coordinación y coherencia* de las políticas, es decir en qué medida se armonizan unas con otras para alcanzar mejores resultados. Después se presenta la *implementación y aplicación efectiva* de las políticas, pues estas se pueden presentar y tener una gran planeación, pero nunca llevarse a cabo en los términos que fueron planteadas. En ese mismo sentido se debe contemplar la *eficiencia* de las políticas, que refiere al aprovechamiento de los recursos destinados para implementar una política. Por último, se encuentra la *orientación al interés público*, es decir en qué medida las políticas han buscado el bienestar general de la población o quienes han sido más beneficiados.

Analizar las políticas públicas a partir de estos elementos implica, como se ha señalado arriba, tomar en cuenta los actores involucrados en la formulación e implementación de estas. Si bien cada política cuenta con personas o grupos específicos involucrados, se pueden distinguir tipos de actores de forma general para después especificar aquellos que han estado en las políticas públicas para el transporte concesionado.

Al tratarse de un análisis que busca entender el proceso de planeación e interpretación de políticas es fundamental diferenciar cada actor incluso cuando varios están dentro del gobierno. Que se trate de dependencias o líderes que forman parte del mismo gobierno no

³³ María Franco Chuairé y Carlos Scartascini, *La política de las políticas públicas: Re-examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe*, BID, 2014, pp. 8-10.

quiere decir que tengan la misma agenda y que coincidan en todos los temas. Puede haber diferencias ideológicas y acercamiento a grupos específicos que definen las prioridades de un secretario o de parte de su equipo, pero también se puede deber a las atribuciones de cada entidad que puede entrar en conflicto con el resto. Por ejemplo, es probable que una secretaria o ministerio responsable de la operación de transporte busque el mayor subsidio posible del transporte público para poder mejorar la calidad del servicio sin afectar a las personas usuarias, pero esta medida ocasione una oposición férrea de la dependencia encargada del erario por las implicaciones para las finanzas de todo el gobierno.

En primera instancia podemos identificar actores que se desenvuelven más en la arena política y suelen ser las caras más visibles de los procesos, como la persona titular del ejecutivo, la legislatura o los partidos políticos. Los análisis suelen centrarse en el presidente o en el titular del ejecutivo a nivel local, como en el caso que aquí se estudia, porque ellos son los que definen el programa de gobierno y por lo tanto cualquier política pública se entenderá dentro de ese marco. Además, en la mayoría de los países de América Latina los presidentes cuentan con prerrogativas para la formulación de políticas con las que no cuentan las legislaturas ni ninguna otra entidad.³⁴

En el caso de las políticas públicas en la Ciudad de México podemos ver dos etapas distintas en cuanto a la presencia del ejecutivo y la toma de decisiones. La primera etapa duró gran parte del siglo XX hasta 1997 con el Departamento del Distrito Federal (DDF) como entidad pública encargada de la administración pública y consistió en un involucramiento directo del Gobierno Federal en las políticas de la ciudad. Durante esos años, el jefe del departamento era designado por el presidente de la república y por lo tanto sus acciones respondían al programa político de este último. Más adelante se verá como en algunos

³⁴ BID, *La política de las políticas*, p. 28.

momentos esto fue benéfico para el sector transporte, sobre todo en cuestiones de presupuesto.

A partir de 1997 el Distrito Federal se configura de una forma más semejante a la de un estado de la república, aunque sin alcanzar plena autonomía. Con esto la figura de jefe de departamento del Distrito Federal se convierte en la de jefe de gobierno y la de Asamblea de Representantes se transforma en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), y en ambos casos quienes acceden al cargo lo hacen por elección popular. En el tercer capítulo se verá como este cambio tendrá grandes implicaciones en la formulación de políticas públicas porque el Gobierno del Distrito Federal (GDF) no contará indefectiblemente con el respaldo político y presupuestal de la presidencia de la República que antes tenía el DDF (en especial en escenarios en los que gobiernen partidos diferentes en ambos niveles de gobierno). Además, las políticas en esta nueva etapa tendrán en mayor consideración el cálculo electoral y buscarán mostrar a la ciudadanía una diferencia con la situación anterior.

Otros actores relevantes en la formulación de políticas son los miembros del gabinete y la burocracia, pues “aportan el conocimiento y la experiencia necesarios para formular políticas. La legislatura y los partidos políticos rara vez disponen de recursos similares que les permitan participar con tanto protagonismo en la formulación de políticas públicas”.³⁵ En el análisis del gabinete se debe tomar en cuenta su estabilidad, es decir la permanencia de ministros o secretarios para dar continuidad a las políticas; la coordinación entre miembros y con otras dependencias que permita la formulación de políticas de forma coordinada; y por último la forma en que la persona titular del ejecutivo selecciona a sus miembros, pues debe

³⁵ *Ibid.*, p. 66.

tomar en cuenta el respaldo político que le puedan otorgar, pero también su capacidad y experiencia para dar resultados.³⁶

Respecto a la burocracia, ésta se puede entender de forma ideal como “conjunto articulado de reglas y pautas de funcionamiento que se insertan en el Poder Ejecutivo con la finalidad de dar continuidad, coherencia y relevancia a las políticas públicas, y al mismo tiempo asegurar un ejercicio neutral, objetivo y no arbitrario de los poderes públicos”.³⁷ En otras palabras la burocracia es en gran medida la responsable de que se planeen e implementen las políticas promovidas por la persona titular del ejecutivo o por algún miembro de su gabinete. De la burocracia depende que una política pública alcance buenos resultados o fracase en la implementación.

Una crítica constante a las burocracias en América Latina es su incapacidad para alcanzar este ideal de burocracia profesional, manteniendo estados grandes pero débiles e ineficientes debido a que se han manejado a partir de lógicas corporativas y de empleo, y no a partir de la profesionalización.³⁸ La burocracia en la Ciudad de México históricamente ha sido fiel calca de esta crítica, en particular en las distintas oficinas y dependencias que han atendido al transporte concesionado y al control vehicular en general. A pesar de algunos cambios en procedimientos y en la normativa en las dependencias, los gobiernos elegidos mediante el voto a partir de 1997 no lograron reducir radicalmente el mal manejo de la burocracia.

Por último, en la formulación de políticas públicas en regímenes democráticos también participa la sociedad civil, aunque en la mayoría de los casos de manera más informal y no del todo regulada. El estudio del BID clasifica a estos actores en 5 tipos: las empresas, los medios

³⁶ *Ibid.*, pp. 66-69.

³⁷ *Ibid.*, p. 71.

³⁸ *Loc cit.*

de comunicación, los sindicatos, los movimientos sociales y los académicos y expertos.³⁹ Es importante destacar que sus formas de organización y sus métodos para influir en la formulación de políticas públicas suelen ser diferentes. En el caso del transporte concesionado de la Ciudad de México históricamente han influenciado las políticas públicas los medios de comunicación y la opinión pública de forma más abstracta en temas como la tarifa o la calidad del servicio, pero sobre todo los concesionarios que operan el servicio.

Incorporar a los concesionarios del transporte colectivo dentro de la clasificación que lleva a cabo el estudio del BID citado resulta difícil. Los concesionarios son propietarios de unidades de transporte colectivo que a través de la autorización que otorga el gobierno brindan un servicio público, no obstante, en la mayoría de los casos no operan como empresas ni cuentan con personal asalariado, sino que simplemente reciben un pago diario del chofer de la unidad (cuenta). Para defender sus intereses, estos se organizaron en rutas, que por lo regular son asociaciones civiles donde todos sus miembros dan pequeñas aportaciones a la organización para que el representante en turno de ésta los defienda. Este grupo es central para entender la formulación de políticas pues en el fondo son los que tienen el control de los servicios de transporte y cuentan con mecanismos de presión que preocuparían a cualquier gobierno: dejar de prestar el servicio ocasionando la paralización de la ciudad. Además, los concesionarios se han mantenido brindando el servicio por décadas, en contraste con los funcionarios públicos que en el mejor de los casos duran seis años.

Este esquema de participación se parece más a la de un sindicato que a la de una empresa, pues agrupa a personas físicas y se mantiene a partir de pequeñas cuotas y cooperaciones de todos los miembros. Sin embargo, no podemos decir que las organizaciones de ruta sean un sindicato, pues no cuentan con un patrón ni son asalariados. Ante esta

³⁹ *Ibid.*, p. 97.

dificultad de definir a las organizaciones de concesionarios es útil retomar el concepto de grupo de interés que puede ser más amplio y afín a las formas de organización de los transportistas.

La definición de *grupo de interés* se ha mantenido en un debate constante donde el principal problema siempre ha sido tener que identificar sus características de forma amplia para que puedan entrar en la categoría muchas formas de organización, pero siendo lo suficientemente específicas para que no se puedan confundir con otros tipos de actores como los partidos políticos, por ejemplo. Diego Solís ha realizado una revisión detallada de la literatura que ha buscado definir el concepto y la ha clasificado en tres definiciones distintas. La primera forma de entenderlo es como “asociaciones con actitudes compartidas”, la cual fue desarrollada por David Truman y se centra en dos elementos: 1) que los miembros mantengan actitudes compartidas y 2) que realicen reclamos sobre otros grupos.⁴⁰ Solís considera esta definición problemática porque es demasiado amplia, fácilmente puede confundirse con otros conceptos. Este autor pone de ejemplo que bajo esa definición un movimiento social podría ser un grupo de interés y para él no puede serlo, pues, a diferencia de los movimientos sociales que se caracterizan por la espontaneidad, los grupos de interés requieren estructura y cierto grado de institucionalización.⁴¹

La segunda forma de entender a estos grupos es como “asociaciones voluntarias”, donde la literatura coincide en tres elementos sobre los grupos de interés: “1) se trata de asociaciones de membresías individuales y voluntarias, 2) se encuentran organizados alrededor de objetivos o valores, y 3) estas asociaciones presentan sus intereses en el espacio público”.⁴² El problema que el autor encuentra es que el concepto sigue sin estar bien delimitado, pues

⁴⁰ David Truman, *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1951, en Diego Solís Delgadillo, “Hacia una definición del concepto grupo de interés”, *Perfiles Latinoamericanos*, México, núm. 50, 2016, pp. 88 y 89.

⁴¹ *Ibid.*, p. 89.

⁴² *Ibid.*, p. 91.

organizaciones que él considera que no pueden ser grupos de interés cuentan con los tres elementos, tal como sucede en el caso de un partido político o una organización criminal.⁴³ Por último, el tercer grupo de definiciones entiende al grupo de interés como *lobby*, por lo tanto se dejan de lado las características de los grupos como tal y solo se centra en que la entidad en cuestión cumpla con la función de incidir en la agenda. Al respecto el autor señala que una definición tan amplia ha permitido que algunos autores incluyan en la definición a actores que difícilmente pueden ser un grupo de interés, tales como miembros de la misma burocracia o cuerpos diplomáticos.⁴⁴

A partir de este análisis de la literatura Solís Delgadillo define grupo de interés como “una organización formalmente estructurada que busca incidir a través de medios no violentos sobre la toma de decisiones públicas sin asumir responsabilidades gubernamentales”.⁴⁵ Esta definición permite diferenciar el concepto de otros como partidos políticos o movimientos sociales y en ésta también entran las organizaciones de concesionarios de transporte público de la Ciudad de México, pues están formalmente estructuradas, en la mayoría de los casos bajo la figura de asociación civil y, como es de esperarse, constantemente buscan incidir en la política pública para defender sus intereses. Por último, más allá de que algunos líderes de concesionarios (después o a la par de ejercer dicho cargo) hayan tenido carreras políticas, estas organizaciones no buscan tomar el control del gobierno, tan solo influenciar su toma de decisiones para beneficio de sus miembros.

Tomando en cuenta esta identificación de actores, en el siguiente apartado mostraré los principales elementos que han caracterizado las reformas al transporte público en ciudades de América Latina, haciendo énfasis en las consecuencias que los acuerdos entre actores

⁴³ *Ibid.*, pp. 91 y 92.

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 92-94.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 97.

involucrados han tenido en la forma en que opera el servicio. De la misma forma se destacarán las implicaciones que tiene para los resultados de los proyectos las percepciones que los tomadores de decisión tengan sobre estos desde un inicio.

LAS REFORMAS DEL TRANSPORTE PÚBLICO EN AUTOBUSES EN CIUDADES DE PAÍSES EN DESARROLLO

El caso de Ciudad de México no es del todo único o completamente ajeno a lo ocurrido en otros lugares. En las últimas décadas, ciudades de países en desarrollo han llevado a cabo transformaciones de sus sistemas de transporte público para brindar un mejor servicio. Al igual que en nuestro caso de estudio, a finales del siglo XX estas urbes contaban con un transporte público fragmentado y con operadores del servicio públicos o privados ineficientes e insostenibles financieramente en el largo plazo. Debido a lo anterior, en general los objetivos de las reformas fueron incrementar la eficiencia a partir de nuevos modelos organizacionales, de infraestructura y tecnológicos.⁴⁶ En este apartado haré un breve resumen sobre los principales elementos de estos procesos para que sirvan como referencia y comparación con lo implementado en la Ciudad de México que se analiza en los siguientes capítulos.

Según Ken Gwilliam las ciudades que han emprendido estos procesos suelen venir de dos modelos que se volvieron insostenibles. El primero de estos refiere a uno en el que el servicio era brindado por una empresa pública con altos costos de operación mientras que el segundo, que en muchos casos fue sucesor del primero, consiste en la privatización del servicio a partir del surgimiento de operadores informales con propiedad individual de vehículos

⁴⁶ Ken Gwilliam, “Bus Franchising in Developing Countries: Some Recent World Bank Experience”, Río de Janeiro, ponencia preparada para la International Conference on Ownership and Regulation of Land Passenger Transport, Septiembre 2003, disponible en <https://pdfs.semanticscholar.org/592f/04617c314bb4651d9983868530e63f97e3d0.pdf>, pp. 1-3.

pequeños que comenzaron a fungir como transporte colectivo.⁴⁷ Como se verá más adelante, estos dos modelos convencionales, al no ser excluyentes, se presentaron en la Ciudad de México de forma simultánea desde la década de 1960, teniendo el primero su auge en la década de 1980 con la creación de la empresa pública Autotransportes Urbanos de Pasajeros Ruta 100 y el segundo a partir de la década de 1990 con la quiebra de esa empresa y el “boom” de las concesiones individuales.

El segundo modelo también fue común en muchas otras ciudades de América Latina. En lo general podemos explicarlo como un servicio o conjunto de servicios poco regulados, con pocas barreras de entrada donde operadores individuales o pequeñas empresas compiten en el mercado.⁴⁸ Al estar altamente fragmentado es común que exista sobreoferta, pues los propietarios de los autobuses obtienen ingresos según el número de unidades con el que operan. Aunque la sobreoferta actúa en detrimento de todos los que operan el servicio, porque la rentabilidad por unidad se reduce, ocurre por la falta de planeación y regulación, así como porque nadie tiene incentivos para salir del mercado. Si uno de los operadores decide dejar de operar unidades para disminuir la oferta, nadie le asegura que los demás operadores lo hagan. La sobreoferta también ocasiona alza de tarifas por la reducción de la rentabilidad.⁴⁹

La forma en que ha desarrollado este modelo explica también el surgimiento de actores políticos involucrados en la elaboración de políticas públicas para el área, como se ha destacado arriba. Al tratarse un modelo con poca planeación, poca regulación y gran cantidad de personas brindando el servicio, la incertidumbre para los operadores resulta alta, por lo que se ven en la necesidad de agruparse para defender sus intereses. Estos grupos y liderazgos en muchos casos

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 2 y 3.

⁴⁸ Arturo Ardila, “Limitation of Competition in and for the Public Transportation Market in Developing Countries”, Washington, Journal of the Transportation Research Board, 2008, p. 8.

⁴⁹ *Loc cit.*

no contaban como tal con una visión empresarial, ni estaban organizados con esa perspectiva, por lo que en muchos casos han sido los principales opositores a los procesos de reforma, que suelen ver como una amenaza a su patrimonio.⁵⁰ En el siguiente capítulo se presentará como en el caso de la Ciudad de México este servicio se creó a partir de la iniciativa de privados sin ninguna planeación por parte del gobierno, que en general aparecía para tratar de regular lo que ya existía en las calles, ocasionando que los operadores entendieran el servicio que brindaban como un derecho y no como una concesión o un contrato otorgado por la autoridad, aunque en el papel así fuera.

La respuesta de muchas ciudades a este modelo de *competencia en el mercado*, es decir de pelea por el pasaje en las calles, ha sido la creación de modelos de *competencia por el mercado*,⁵¹ o al menos acabar con la competencia en el mercado e implementar un modelo sin competencia. En general esta reforma al transporte público de superficie se ha dado de dos formas: a partir de la transformación de corredores específicos con gran demanda de viajes o a nivel ciudad, instaurando un nuevo modelo en todas las rutas de transporte colectivo.⁵² Ejemplos del primer caso son Metrobús en la Ciudad de México y las primeras fases del Transmilenio en Bogotá, mientras que un ejemplo del segundo es Santiago de Chile donde el 10 de febrero del 2007 entró en operación el Transantiago sustituyendo el anterior modelo de transporte colectivo en toda la ciudad.

Los procesos de reforma se han caracterizado por la incorporación de elementos del modelo BRT (Bus Rapid Transit). Para Darío Hidalgo el modelo BRT puede definirse como “la combinación sistemática de infraestructura (i.e. carriles exclusivos para transporte público,

⁵⁰ Abel López Dodero, *Planning Public Transport Improvements in Mexico: Analysis of the Influence of Private Bus Operators in the Planning Process*, tesis, University of Waterloo, 2013, p. 51.

⁵¹ Arturo Ardila, *op. cit.*, p. 8.

⁵² Darío Hidalgo y Pierre Graftieux, “Bus Rapid Transit Systems in Latin America and Asia. Results and Difficulties in 11 Cities”, *Journal of the Transportation Research Board*, 2008, núm. 2072, p. 77.

estaciones, terminales), operación organizada y el uso de tecnologías inteligentes orientadas a proveer un servicio de mayor calidad que el que pudiera brindar la operación tradicional de autobuses”.⁵³ Detrás de estos elementos, o como requisito para llevarlos a cabo se encuentra la creación de empresas o franquicias que compitan por el mercado y no en el mercado, pues se requiere de entidades con una visión empresarial⁵⁴ que busque maximizar sus beneficios y mantener un estándar de calidad en la operación.

La creación de estas empresas no ha sido igual en las diferentes ciudades que han emprendido esta reforma. López Doderó considera que hay cuatro mecanismos distintos para la asignación de contratos o concesiones del mercado y por lo tanto cuatro distintos procesos de conformación de empresas. El primero es en el que todos los operadores ingresan a la operación del nuevo sistema y por lo tanto es común que no haya un proceso de licitación. Este esquema es el que genera menos conflictos políticos en su implementación y en general ocasiona pocos costos por ser un proceso más limitado donde no intervienen nuevos actores, no obstante tampoco se cuenta con las mismas garantías que en los mecanismos de licitación para asegurar la calidad del servicio, pues no hay competencia y los contratos suelen ser menos rigurosos como resultado de la negociación.⁵⁵ ⁵⁶ En el tercer capítulo se mostrará más a detalle como este modelo ha sido implementado en la Ciudad de México con la creación del Metrobús que inició operaciones en 2005.

El segundo mecanismo consiste en incorporar solo a una parte de los operadores tradicionales, lo cual puede incrementar los costos por la oposición de aquellos que quedan fuera, pero facilitar las negociaciones con aquellos que sí participan. Los otros dos mecanismos

⁵³ *Loc cit.*

⁵⁴ World Bank, *Cities on the Move: A World Bank Urban Transport Strategy Review*, Washington DC. 2002 en Ken Gwilliam, *op. cit.*, p. 1.

⁵⁵ Abel López Doderó, *op. cit.*, pp. 56 y 57.

⁵⁶ Darío Hidalgo y Pierre Graftieaux, *op. cit.*, p. 83.

implican un proceso de licitación para la operación del nuevo servicio, en el caso del tercer esquema este proceso cuenta con ventajas o privilegios a favor de los operadores tradicionales, ya sea que se organicen solos como empresa o que se alíen con algún grupo empresarial para presenta una propuesta. Por último, el cuarto mecanismo no da ninguna ventaja a los operadores tradicionales sobre los otros competidores. Estos dos mecanismos suelen alcanzar mejores estándares de calidad y reducir los costos por la competencia que se genera por el proyecto, no obstante su implementación se vuelve mucho más complicada por la oposición de antiguos operadores.⁵⁷

López Dodero señala que en el segundo y cuarto mecanismo el gobierno debe contar con herramientas que permitan reducir el conflicto con operadores tradicionales como puede ser la reubicación de recorridos fuera del corredor o la revocación de contratos o concesiones a partir de una liquidación económica. La primera alternativa puede generar menos costos para los operadores, pues prácticamente se mantienen igual y solo se modifica su recorrido, no obstante, es poco funcional si se tiene un plan de reforma más amplio donde tarde o temprano se va a reformar también el corredor alternativo. En el caso de la revocación el autor considera que su éxito depende de que los operadores tradicionales sean “satisfactoriamente compensados por los aspectos sociales y culturales involucrados en el modelo de operación previa”.⁵⁸

En el caso de Santiago de Chile se optó en un primer momento por el cuarto esquema y se impulsó un proceso de licitación donde los operadores tradicionales decidieron no participar con la idea de que tenían la suficiente fuerza política para bloquear el proceso. Una vez que los primeros contratos fueron asignados a grandes empresas ajenas al gremio, este

⁵⁷ Abel López Dodero, *op. cit.*, pp. 56 y 57.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 60.

último decidió bloquear las principales vialidades de la ciudad provocando el enojo de la ciudadanía. Esto permitió al gobierno de Chile escalar el conflicto, reprimir la movilización y encarcelar a los principales líderes transportistas con la aprobación tácita de la mayoría de los habitantes de la ciudad. A pesar de que esto debilitó enormemente al gremio y dio viabilidad al plan de modernización del gobierno, al final se optó por el tercer esquema y se crearon paquetes de licitación dirigidos a los operadores tradicionales con el objetivo de incorporar a la mayor cantidad de personas trabajando en el sector previamente, pero también para poder incorporar la flota que operaba en la ciudad que aún tenía vida útil y que permitía reducir los costos del nuevo modelo de transporte.⁵⁹

Otro elemento que ha sido conflictivo en la elaboración de estas reformas ha sido la poca planeación con la que se han llevado a cabo. En esto influyó el poco conocimiento que se tenía sobre sistemas BRT, el no contar con presupuestos suficientes, pero, sobre todo, el convencimiento sobre los proyectos que han tenido los tomadores de decisión. En los casos donde quien toma la decisión tiene una visión clara sobre el proyecto, la planeación recibe más atención y el desarrollo del proyecto es más rápido, en contraste con las ciudades donde las personas que toman la decisión no tienen tanta claridad sobre el proyecto y el proceso de planeación se torna mucho más lento y menos relevante.⁶⁰

Sobre el proceso de decisión Hidalgo y Graftieaux señalan que aquellas ciudades donde el proceso fue “arriba-abajo”, es decir donde el presidente o gobernador fue quien impulsó el proyecto e instruyó a sus subalternos para llevarlo a cabo, la implementación fue más rápida y hubo menos conflictos entre dependencias. Sin embargo algunos conflictos y problemáticas ocurrieron cuando los sistemas ya operaban. Ejemplos de este tipo son los procesos en Bogotá,

⁵⁹ Onésimo A. Flores Dewey, *Expanding Transportation Planning Capacity in Cities of the Global South: Public-Private Collaboration and Conflict in Chile and Mexico*, tesis, Boston, MIT, pp. 241 – 260.

⁶⁰ Darío Hidalgo y Pierre Graftieaux, *op. cit.*, p. 81.

Quito, Curitiba, Sao Paulo, etc. En contraste, los procesos de decisión abajo-arriba, es decir donde algún área técnica, una dependencia del gobierno o algún miembro del gabinete, son los que impulsan el proyecto y tienen que convencer al titular del ejecutivo, suelen llevar más tiempo, pero suelen incluir más elementos en el proceso de planeación como las necesidades de los usuarios, la propiedad de los bienes, etc. Ejemplos de este caso son Ciudad de México, León en Guanajuato, Santiago de Chile entre otras.⁶¹

Otro elemento central en la implementación de estas reformas, y en la mayoría de las políticas públicas, ha sido el contar con presupuestos suficientes. A pesar de que el éxito del BRT ocurrió en parte por ser una alternativa para mejorar el transporte público gastando mucho menos que en otras opciones de movilidad como trenes subterráneos o trenes ligeros, esto no quiere decir que las ciudades hayan contado con el presupuesto suficiente para su implementación, menos en las primeras etapas de los proyectos donde los tomadores de decisión encargados de definir la inversión podían ser más escépticos. Muchos de estos proyectos tuvieron que recurrir a fondos de organizaciones internacionales, de gobiernos nacionales o a través de préstamos, con la demora temporal que esto suele implicar.⁶²

Respecto a la viabilidad financiera de proyectos de transporte público, el tema de la tarifa siempre tendrá un lugar central en la discusión. Este debate se zanjó de formas distintas en cada ciudad. En aquellas donde los proyectos contaron con procesos de licitación, la tarifa se determinó a partir del mismo, aunque en muchos casos después implicó ajustes y redefiniciones en la forma de pago a operadores como fue el caso de Santiago de Chile. En otras ciudades, como en el caso de Ciudad de México, la definición de la tarifa se mantuvo

⁶¹ *Ibid.*, p. 82.

⁶² *Loc. cit.*

como una decisión política que no necesariamente guarda relación con el pago por kilómetro que se hace a los operadores.

Sobre la viabilidad financiera del proyecto vista desde el lado de los operadores, los procesos de reforma han logrado en muchos casos mejorar la sostenibilidad financiera de estos a partir de la competencia por el mercado, pero especialmente por tres elementos descritos por Arturo Ardila. Primero, los nuevos modelos han generado en algunos casos barreras de entrada en la operación, lo cual permite que la empresa operadora no tenga incentivos a incrementar su flota con tal de ganarle el pasaje a otros operadores. Sin embargo, en muchas ciudades, como es el caso de la Ciudad de México, el nuevo modelo solo se ha implementado en corredores específicos, lo que genera que siga existiendo competencia en el mercado con los operadores tradicionales aun cuando su circulación no sea en la misma calle, pero si en vías cercanas o paralelas.⁶³

El segundo elemento refiere a las formas de estimar la tarifa, donde un elemento fundamental es la centralización de recaudo. Los procesos de reforma han implicado el pago en alcancía o con tarjetas *contactless*, con lo que cada autobús no tiene que preocuparse por ganar pasaje, pues el pago se hace a toda la empresa operadora por el servicio del corredor y ésta se encarga de distribuir y administrar. El tercer elemento es que las reformas al transporte público han permitido reasignar el riesgo comercial, es decir que los operadores no asuman las consecuencias de cualquier variación en la demanda y este riesgo sea asumido por la ciudad o de forma mixta.⁶⁴ Una forma de reasignar el riesgo ha sido a través del pago a la empresa operadora por kilómetro recorrido o a partir de fórmulas que incluyan pasajeros transportados,

⁶³ Arturo Ardila, *op. cit.*, p. 10.

⁶⁴ *Ibid.*, p.13-15.

kilómetros recorridos y otros elementos de operación, lo que permite dar un mejor servicio en horarios o corredores no tan rentables.⁶⁵

Los procesos de reforma del autotransporte en ciudades de países en desarrollo no han sido procesos lineales ni fáciles de implementar. En la mayoría de los casos los gobiernos han visto estos procesos como una política necesaria que además puede ser redituable políticamente porque mejora un servicio público que gran parte de las personas utilizan o que al menos conviven con él cotidianamente. Sin embargo, los planes de modernización suelen afrontar problemáticas que pueden ser contraproducentes para las intenciones del gobierno. Por un lado, la modernización suele implicar la negociación o la confrontación con los operadores tradicionales, lo cual puede traducirse en desgaste para el gobierno e incluso, si no consigue sus objetivos, puede ocasionar la percepción de un gobierno débil que no fue capaz de imponerse ante otros actores. Por el otro lado, estas políticas inevitablemente implican mayores costos económicos, pues mejorar la calidad siempre requiere de una mayor inversión y la autoridad enfrenta la disyuntiva de asumir esos gastos o transferirlos a la persona usuaria a través de la tarifa. Si no se planea bien esto puede ocasionar un hueco en las finanzas públicas o el descontento social por el incremento en el costo del pasaje.

Como se ha visto en este apartado, los métodos para llevar a cabo estas reformas han sido diversos y sus resultados han dependido de configuraciones específicas en los modelos organizacional y de operación, además de estar siempre marcados por cuestiones políticas como la reacción de los operadores tradicionales o la importancia que le otorguen los tomadores de decisión al proyecto. En el tercer capítulo profundizaré como se llevó a cabo, o

⁶⁵ Acerca de cómo se han estimado las tarifas en los nuevos modelos y los problemas que han implicado se puede revisar Andrés Gómez Lobo y Julio Briones, “Incentives in Bus Concession Contracts: A Review of Several Experiences in Latin America”, *Transport Reviews*, v. 34, núm. 2, 2014, pp. 245-265.

se está llevando a cabo, esta reforma en la Ciudad de México, qué alcances ha tenido, pero sobre todo cuáles han sido las grandes limitantes que han implicado la preponderancia de los modelos tradicionales hasta el día de hoy.

CONCLUSIÓN

En este capítulo se ha desarrollado el marco de análisis que se retomará a lo largo del trabajo. Como primer punto se ha definido a las políticas públicas como programas o líneas de acción de una autoridad en un contexto específico para resolver, reducir o modificar lo que se ha considerado un problema público. A partir de esta delimitación se ha recurrido a propuestas teóricas que permitan incorporar en el análisis la participación de diversos actores y las implicaciones que sus acuerdos o confrontaciones tienen en la formulación de políticas. En este sentido lo desarrollado por Lindblom y Majone será retomado en el capítulo tres al estudiar el proceso por el cual se han definido las políticas públicas y a que factores han respondido durante el tiempo.

El método de comparaciones sucesivas limitadas desarrollado por Lindblom será utilizado para tratar de explicar cómo se han tomado las decisiones de política pública porque permite analizar la vinculación entre diferentes procesos y distintas administraciones. Esto es especialmente importante en el caso de transporte porque difícilmente se pueden dar giros de ciento ochenta grados, pues las políticas suelen implicar adquisición de flota, construcción de infraestructura, entrega de concesiones y un largo etcétera. Además, dar golpes de timón implicaría alcanzar nuevos acuerdos con los prestadores de servicio, disminuyendo la capacidad de implementación de cualquier gobierno. La infraestructura y las negociaciones previas pueden convertirse en restricciones para una nueva administración, pues no puede simplemente desechar lo existente.

La identificación de actores involucrados en la formulación de políticas públicas facilitará el entendimiento del papel que puede jugar cada uno en los procesos de reforma o modificación de políticas públicas hacia el sector. Como se ha visto en distintos apartados un tipo de actor constante han sido las organizaciones de concesionarios del servicio que, a diferencia de la autoridad que cambia cada 6 años, estas permanecen durante décadas y reclaman una posición preponderante en el sector.

En el siguiente capítulo se revisarán las principales características de los modelos de transporte colectivo concesionado que se implementaron en la Ciudad de México durante el siglo XX. También se retomará la experiencia que tuvo el DDF cuando se decidió que este servicio sería brindado directamente por el Estado con la empresa Autotransportes Urbanos de pasajeros Ruta 100 con el objetivo de contrastar con el servicio brindado por privados, pero sobre todo para mostrar las implicaciones políticas que tuvo la operación simultánea de ambos modelos en el sindicato de la empresa pública y en las organizaciones de concesionarios.

CAPÍTULO DOS. DEL PULPO A LAS RUTAS.
EL TRANSPORTE COLECTIVO EN AUTOBUSES EN LA CIUDAD DE MÉXICO
DURANTE EL SIGLO XX

INTRODUCCIÓN

Durante el siglo XX la Ciudad de México creció como ninguna otra urbe en el país. La población y la traza urbana se extendieron a una velocidad mucho mayor que la capacidad del estado para planear y regular este crecimiento. El transporte público tuvo un papel fundamental al dar viabilidad a este proceso de expansión, lo que también lo llevó a convertirse en un tema relevante en el ámbito político y ocasionó que las organizaciones encargadas de brindarlo desarrollaron vínculos y reglas no escritas con las autoridades. El transporte colectivo de superficie se ha caracterizado por contar con varios actores brindando el mismo servicio, lo que hasta el día de hoy genera conflictos por la disputa de espacios para operar, pero sobre todo de espacios de influencia con la autoridad para obtener beneficios.

Muchos elementos centrales de la formulación de políticas públicas en materia de transporte público en la Ciudad de México tienen origen muchos años atrás, principalmente con el desarrollo del Estado corporativista posterior a la Revolución Mexicana y la implementación del transporte urbano colectivo que ocurrió en la misma época. Un par de

ejemplos de esto son la definición y los alcances del otorgamiento de una concesión para brindar el servicio o la vinculación con fines políticos y electorales que llevan a cabo autoridades y transportistas presentes desde las décadas de 1920 y 1930 y que se mantienen hasta el siglo XXI.

Este capítulo tiene como objetivo presentar un panorama general del transporte público en autobuses en la Ciudad de México durante el siglo XX. En especial se centra en los procesos políticos que se consideraron más importantes para poder comprender como se daba la toma de decisiones y la implementación de políticas públicas en materia de transporte, así como la relevancia que los grupos encargados de brindarlo en sus distintas modalidades han tenido en la definición e implementación de estas. Este capítulo no busca ser un análisis detallado de política pública, más bien busca mostrar los antecedentes más importantes para entender la dimensión política dentro de las políticas públicas en el periodo del 2000 a 2018 que se analizarán más adelante.

Estos antecedentes se retomarán de tres modelos de operación que fueron los más relevantes durante el siglo XX en la Ciudad. Primero se presenta a la Alianza de Camioneros, agrupación que controló el transporte urbano en autobuses desde la década de 1920 y hasta 1981. Para entender la dinámica política entre la Alianza y la autoridad se destacan tres procesos que ejemplifican correctamente como se tomaban las decisiones de política pública sobre el servicio durante ese periodo. Estos procesos son: 1. La Ley Mágica que se trató de implementar durante el cardenismo y que buscaba reducir el número de concesiones por persona y crear cooperativas que evitaran que el gremio se comportara como una empresa, 2. El programa de modernización impulsado por el regente Ernesto Uruchurtu que consistió en la compra de unidades a través del Banco del Transporte por parte de los concesionados, pero que a la larga generó presión sobre la tarifa y descontento popular y 3. El final de la Alianza debido a la mala

calidad del servicio y a la relación que tuvieron sus líderes con el regente Carlos Hank González.

Posteriormente se presenta de forma general la historia del organismo público Autotransporte Urbano de Pasajeros Ruta 100 que se creó en 1981 a partir de la revocación de todas las concesiones de la Alianza y del control de sus patios de encierro. En el caso de Ruta 100 se hace énfasis en los conflictos sindicales que caracterizaron a la empresa, en especial el de 1981 y 1982 respecto a la representación de los trabajadores y el de 1989 cuando el sindicato se fue a huelga por la exigencia de aumentar los salarios. Por último se desarrolla el tema de la quiebra de Ruta 100 en 1995 donde el cálculo político para acabar con el sindicato de la empresa tuvo mucha más relevancia que el servicio brindado y su reemplazo.

Finalmente, este capítulo analiza la historia de los *peseros*, que fueron taxis que a partir de la década de 1950 comenzaron a brindar el servicio de colectivo y poco a poco empezaron a aparecer por toda la ciudad ante las deficiencias de Alianza de Camioneros en un primer momento y de Ruta 100 después. Poco a poco los *peseros* fueron ganando terreno en la demanda del servicio y fueron pasando de unidades más pequeñas como eran los autos sedán a combis, microbuses y autobuses. Para la década de 1990 este servicio, que había iniciado cuatro décadas atrás solamente en Avenida Paseo de la Reforma, ya era el modo de transporte más utilizado en la ciudad.

La historia de estos taxis colectivos es también la historia de una serie de políticas públicas que llegan tarde o que están incompletas, que se han basado en regular y dar un poco de orden y certeza jurídica a lo que ya existe en las calles, pero que sus esfuerzos en la planeación y proyección del servicio han sido pocos y se han centrado más en la vinculación política con los grupos que lo brindaban. La forma en que surgió este servicio y las limitantes que históricamente se han tenido para regularlo son algunas de las causas que explican su bajo

nivel de calidad y la percepción generalizada de ser un modo de transporte inseguro y desordenado.

LA ALIANZA DE CAMIONEROS

En las primeras décadas del siglo XX el principal modo de transporte colectivo en la Ciudad de México eran los tranvías, no obstante, ante una huelga de los operadores de este servicio en 1916 comenzó a operar el autotransporte, en un inicio de forma completamente desorganizada.⁶⁶ La primera organización camionera nació en 1921 con el nombre *Centro Social de Chauffers* y se incorporó a la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM). A la par ese mismo año se constituyó la Federación Camionera.⁶⁷

Una de las primeras solicitudes de estas organizaciones fue exigir al gobierno regular el servicio para evitar la competencia ruinosa en las rutas y su primer triunfo fue cuando en 1922 lograron impedir que el gobierno diera permisos de camiones a las empresas de tranvías y en vez de eso limitara el número de permisos por ruta como ellos exigían.⁶⁸ A partir de ese conflicto muchos camioneros también sintieron que el liderazgo de las organizaciones existentes no tenía la fuerza suficiente para defender los intereses del gremio y en marzo de 1923 crearon, como subsección dentro del Centro Social, la Alianza de Camioneros y agruparon a 21 líneas de autotransporte.⁶⁹ Como parte de este grupo se encontraba Antonio Díaz Lombardo, quien fue el principal líder camionero en las siguientes décadas.

⁶⁶ Diane E. Davis, *Urban Leviathan. Mexico City in the Twentieth Century*, Philadelphia, Temple university Press, 1994, p. 57.

⁶⁷ Michael Lettieri, “Los tentáculos del pulpo: la Alianza de Camioneros y la formación de la política de transporte”, en Laura Rojas y Susan Deeds (eds.), *México a la luz de sus revoluciones*, México, Colmex, 2014, p. 609. (En adelante *Los tentáculos del pulpo*)

⁶⁸ *Ibid.*, pp. 609 y 610.

⁶⁹ Michael Lettieri. *Wheels of Government: The Alianza de Camioneros and the Political Culture of P.R.I. Rule, 1929-1981*, tesis, San Diego, University of California, 2014, pp. 38 y 39. (En adelante: *Wheels of Government*).

Michael Lettieri considera que desde este momento ya se empieza a formar en el gremio transportista una identidad colectiva que le permitirá vincularse en el futuro de forma muy estrecha con el régimen posrevolucionario que se estaba consolidando en México. En general los reclamos de los transportistas contra la empresa de tranvías apelaban al nacionalismo y se oponían al capitalismo, pues se consideraban pequeños propietarios locales que se verían perjudicados por los beneficios que el gobierno otorgara a una empresa extranjera.⁷⁰

En los siguientes años la Alianza creció en número de agremiados y en influencia, debido en parte a la ayuda que se le otorgaba desde el poder público como el subsidio al combustible o los beneficios que les otorgaba el Banco de Transporte controlado por la misma organización. Los apoyos a la Alianza se debían a su cercanía con la CROM y al respaldo que esta última le brindaba para debilitar a los tranviarios que estaban afiliados a la CGT.⁷¹

LA LEY MÚGICA

En 1934 la buena relación de la Alianza de Camioneros con el régimen posrevolucionario comenzó a ponerse en entredicho. Un memorando enviado por José María Dávila, presidente del PNR en el Distrito Federal, describía a la Alianza como un pulpo monopolizador, que a pesar de su origen revolucionario se había convertido en una organización empresarial y capitalista. En el escrito también se señalaba que los permisos otorgados se concentraban en pocas personas que recurrían a prestanombres para no ir en contra de la ley.⁷² Además, el gobierno de Cárdenas empezó a tener problemas con la Alianza porque empezó a recibir muchas quejas de trabajadores del sector que señalaban que los líderes transportistas no les

⁷⁰ *Ibid.*, p. 38.

⁷¹ Diane E. Davis, *op. cit.*, p. 69.

⁷² José María Dávila a Cárdenas, AGN, P, LCR, 512.51/3 en Michael Lettieri, *Los tentáculos del pulpo*, pp. 612 y 613.

permitían sindicalizarse y eran despedidos si buscaban defender sus derechos, lo cual contradecía la postura oficial a favor de los trabajadores y los campesinos.⁷³

Francisco J. Múgica, secretario de comunicaciones y obras públicas durante el mandato de Lázaro Cárdenas (1934-1940), envió en 1936 una propuesta al presidente para modificar la Ley de Vías Generales de comunicación cuya esencia era combatir el poder que había concentrado la Alianza y de paso crear cooperativas que fueran más afines al régimen. La iniciativa de ley se presentó en el legislativo en 1939 y fue más agresiva de lo que habían presupuestado los transportistas, pues regresaba al término de permisos para operar el servicio y se dejaba a un lado el término de concesiones que había sido una victoria de la Alianza años atrás. Además, limitaba en uno el número de permisos que una persona podía tener.⁷⁴

Durante la discusión de la iniciativa el conflicto político creció, e incluso uno de los diputados señaló que miembros de la Alianza se habían acercado a él y a la mayoría de sus compañeros para comprar su voto en contra de la iniciativa de Múgica. Finalmente, el 14 de diciembre del mismo año se votó por unanimidad a favor de la reforma. Como respuesta, una comitiva de líderes de la Alianza se desplazó a Mérida, Yucatán para entrevistarse con el presidente, que se encontraba de gira en esa ciudad, a la par que se convocó a bloquear las principales calles de la ciudad el día 19 del mismo mes.⁷⁵

El presidente recibió a la comitiva y se comprometió a que la nueva legislación no afectará los intereses de la Alianza, no obstante, las noticias sobre el encuentro no llegaron a tiempo a la Ciudad de México y la movilización de transportistas se llevó a cabo. Esta fue una de las primeras ocasiones que los transportistas ejercieron uno de sus métodos más comunes

⁷³ Michael Lettieri, *Wheels of Government*, pp. 67 y 68.

⁷⁴ *Ibid.*, pp. 612 - 614.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 616.

para presionar a la autoridad y que sería retomado por otros operadores del servicio en épocas más recientes: el bloqueo de calles principales y accesos al área urbana.

Díaz Lombardo ofreció disculpas al presidente por la movilización y este último veló por los intereses de la Alianza al modificar la iniciativa de ley para que el periodo con el que contarían los transportistas para formar cooperativas pasara de 90 a 360 días. Esto permitió a la Alianza ampararse y, posteriormente, durante el sexenio de Manuel Ávila Camacho (1940-1946) lograr que se eliminara por completo la noción de cooperativas que nunca llegó a implementarse.⁷⁶

Entre 1940 y 1949 se construyó una nueva relación entre el gobierno y la Alianza de Camioneros que tendría su auge durante el sexenio de Miguel Alemán. Esta nueva etapa se basó en el apoyo político explícito por parte de los agremiados de la alianza a los candidatos del partido hegemónico a cambio de modificaciones en la legislación a favor del gremio. Además, poco a poco se fue volviendo costumbre que los líderes de la organización pasaran a puestos de elección popular como candidatos del PRI.⁷⁷ Al menos 5 personas vinculadas a la dirección de la Alianza fueron en algún momento diputados por el PRI entre 1940 y 1982, destacando Rubén Figueroa y Héctor Hernández Casanova que llegaron a ser secretarios generales de la organización.⁷⁸

LAS POLÍTICAS DE MODERNIZACIÓN DE ERNESTO URUCHURTU

El segundo momento que se busca destacar es durante la regencia de Ernesto Uruchurtu, quien estuvo a cargo del Departamento del Distrito Federal del 1952 a 1966. Este periodo inició con un cambio en la dirigencia de la Alianza, ya que la cercanía de Díaz Lombardo con el gobierno

⁷⁶ *Ibid.*, p. 618.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 624 y 625.

⁷⁸ Michael Lettieri. *Wheels of Government*, p. 326.

de Miguel Alemán y su involucramiento en la política lo alejaron de la cotidianidad de los transportistas y lo llevaron a perder fuerza dentro de la Alianza, por lo que tuvo que renunciar. El sucesor inmediato fue Narciso Contreras quien era colaborador cercano de Díaz Lombardo y que no logró obtener el apoyo del regente para el aumento de tarifa por lo que dimitió tan solo un par de meses después.⁷⁹

Este periodo de transición refleja dos elementos que marcan la relación política de líderes transportistas y el gobierno. Por un lado, una relación muy estrecha y de mucha cooperación puede convertirse en una desventaja para el líder cuando las autoridades cambien o se modifique la dinámica del poder. Por el otro lado, un liderazgo que no cuenta con el apoyo o el mínimo reconocimiento como interlocutor con la autoridad difícilmente se podrá mantener al frente de la organización. Esta dinámica compleja donde el líder busca acercarse a la autoridad para ser visto por sus agremiados como un interlocutor capaz, pero al mismo tiempo busca que no se le señale como aliado del gobierno estará casi siempre presente en la relación entre transportistas y gobierno. En muchos momentos este cálculo político y la consideración de los intereses personales llegó a ser más importante para los líderes, que los beneficios o desventajas que pudiera tener el sector a partir de una política pública específica.

Ante la salida de Contreras de la dirigencia de la Alianza en 1954, tomó su lugar José Valdovinos Rodríguez, quien desde el primer momento contó con el respaldo del regente y acordó con él modernizar el servicio de transporte. El principal elemento para la modernización del servicio fue la sustitución de unidades, por lo que en 1955 la Alianza se comprometió a la compra de 1500 autobuses a través del Banco de Transportes controlado por el gobierno. Los permisionarios fueron prácticamente obligados a la compra de nuevas unidades y sus ganancias se vieron sustancialmente debilitadas por lo que en 1957 creció la

⁷⁹ Michael Lettieri, *Los tentáculos del pulpo*, p. 629.

oposición a Valdovinos dentro de la Alianza y se creó una comisión para analizar el aumento de tarifa.⁸⁰

En 1958 se aprobó un aumento de tarifa de 10 centavos para los servicios de primera y segunda clase dejando su costo en 40 y 30 centavos respectivamente. Esto generó el descontento de la ciudadanía, en particular de los estudiantes que dependían del servicio para llegar a la Ciudad Universitaria ubicada al sur de la ciudad. Las protestas escalaron al secuestro de autobuses y a la concentración de miles de personas, lo que ocasionó que el gobierno diera un paso atrás y pospusiera el aumento de tarifa. Esto implicó el fin de Valdovinos al frente de la Alianza debido a que su respaldo a las políticas del gobierno no se tradujo en reciprocidad por parte de este último para mantener el aumento de tarifa y, además, el líder se volvió la principal personalidad señalada por los estudiantes que se manifestaban en contra.⁸¹

La política de modernización emprendida por Uruchurtu durante el sexenio de Ruiz Cortines en la presidencia (1952-1958) permite constatar a los principales actores políticos implicados en la toma de decisiones respecto al transporte público y es una muestra de la complejidad que implica buscar cambios en el sector. Mejorar el servicio invariablemente implica aumentar los costos de operación y definir quien los asumirá siempre ha implicado el acuerdo político entre los prestadores del servicio y el gobierno. Sin embargo, al no contar con una organización permanente que defienda sus intereses, las personas usuarias del transporte público difícilmente son tomadas en cuenta antes de implementar un cambio en la política y su influencia suele ser reactiva una vez que el cambio se puso en marcha.

El aumento de tarifa en 1958 contaba con el acuerdo del gobierno y de los concesionarios, pero no con el de las personas usuarias. Un sector dentro de estas últimas

⁸⁰ *Ibid.*, pp. 630-632.

⁸¹ *Ibid.*, p. 633.

consideró que el aumento de tarifa no era justificable y se manifestó en su contra. Los principales señalamientos de los manifestantes eran la corrupción dentro de la Alianza de Camioneros y el mal servicio que brindaban sus autobuses, por lo que el foco puesto por la administración en la renovación de la flota no fue suficiente para que este sector aceptara la nueva tarifa. Este evento muestra como las personas usuarias también son un actor dentro de la toma de decisiones de política pública del transporte colectivo, no obstante, no son un actor organizado de forma permanente y difícilmente se puede predecir cuál será su reacción ante las modificaciones en el servicio.

EL FINAL DEL PULPO CAMIONERO

El último momento de la Alianza que considero importante analizar es el fin de su operación en el Distrito Federal a partir de la decisión del gobierno de municipalizar el transporte público terrestre. Durante la década de 1970 las críticas hacia la Alianza fueron creciendo y el servicio de poca calidad que brindaban se vinculó a las fallas del régimen. El mote de “pulpo camionero” se había popularizado y era utilizado por la prensa para señalar a la Alianza. Entre los camioneros se rumoraba que las críticas eran promovidas por Carlos Hank González, regente del Distrito Federal a partir de 1976.⁸²

El distanciamiento entre Hernández Casanova, dirigente de la Alianza durante estos años, y el regente se fue acrecentando poco a poco. Entre los procesos que provocaron esta situación se encontraron la decisión de Hank González de construir ejes viales en la ciudad sin consultar a la Alianza y después volver algunos de estos para uso exclusivo de trolebuses del Servicio de Transportes Eléctricos, la negativa del regente para que el Departamento del Distrito Federal fungiera como garante de la Alianza ante Banobras para la compra de 1,500

⁸² Michael Lettieri. *Wheels of Government*, p. 302.

autobuses y su oposición férrea en contra del aumento de tarifas y la modificación de rutas.⁸³

La Alianza respondió a la postura del regente colocando en sus unidades información sobre las condiciones económicas en las que se brindaba el servicio, lo cual ahondó en la confrontación entre las partes.⁸⁴

En 1981 esta crisis en la relación entre transportistas y gobierno alcanzó su punto más álgido. La Alianza se opuso abiertamente a la reorganización de rutas propuesta por el regente y en zonas periféricas, donde la población había crecido de forma desmedida, se cobraban tarifas no autorizadas y se brindaba un servicio de muy poca calidad. En el verano de ese año el regente Hank González decidió retirar las concesiones de una de las líneas de transporte y embargar unidades de otras 6. Ante las constantes críticas en la prensa y los problemas que diariamente generaban los servicios en la ciudad, los líderes de la Alianza propusieron vender sus concesiones y unidades al gobierno si no existían otras alternativas.⁸⁵

Finalmente, en septiembre de 1981, el regente anunció la sorpresiva decisión presidencial de municipalizar el transporte de pasajeros, que básicamente consistió en la expropiación de las empresas de la Alianza, pues el gobierno tomó control de todos los bienes de estas y acabó con la organización y el modelo de transporte que habían brindado servicio durante 6 décadas. Al ser una decisión del presidente los líderes de la Alianza no tenían a quien recurrir en su defensa y debieron aceptar el proceso sin tener mucha claridad de como se había llegado hasta este punto. Además, lo constantes ataques de la prensa y las grandes deficiencias del servicio ocasionaban que la decisión ser percibiera como un gran acierto.⁸⁶

⁸³ *Ibid.*, pp. 303-306.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 306.

⁸⁵ *Ibid.*, pp. 307 y 308.

⁸⁶ *Ibid.*, pp. 308 y 309.



Fuente: *La Prensa*, 29 de septiembre de 1981, en Michael Lettieri. *Wheels of Government*, p. 309.

Entender la decisión del presidente López Portillo de acabar con una organización que fue muy cercana al partido hegemónico y al gobierno por 6 décadas y con la que el régimen había mantenido una relación política de apoyo mutuo no es tan sencillo. Para Michael Lettieri la respuesta está en que las reglas del juego que funcionaron durante décadas poco a poco dejaron de hacerlo. La primera de estas reglas era el apoyo activo de los transportistas al régimen, particularmente en periodos electorales.

La segunda era la relación corporativa de la organización con el poder. Esta regla no escrita permitía a los líderes de la Alianza mantener el control sobre el gremio y evitar que las disidencias tomaran fuerza en el sector, mientras que el gobierno podía monitorear las fuerzas al interior del grupo y mantener el número de interlocutores controlado. Por último, la tercera regla considerada por el autor es la intercesión presidencial ante grandes conflictos. Así como

en 1939 con el presidente Lázaro Cárdenas, en otros momentos los transportistas recurrieron directamente al presidente para impedir la implementación de una nueva política o al menos reducir su impacto negativo en sus intereses.⁸⁷

Lettieri explica cómo estas reglas no escritas siempre fueron entendidas por los líderes transportistas como una forma de colaboración donde ambas partes se apoyaban y se veían favorecidas. La municipalización del servicio no se inscribía en esta lógica por lo que fue muy difícil de entender para dichos líderes. La década de 1980 en México representó el comienzo de la transformación de la cultura política que había caracterizado al régimen autoritario por décadas por lo que la decisión de acabar con la Alianza no se debió a que ésta no haya cumplido con las reglas no escritas, sino a que estas últimas dejaron de funcionar como lo habían hecho.⁸⁸

Los tres momentos de la historia de la Alianza de Camioneros destacados en este trabajo muestran que las relaciones que ésta mantuvo con el gobierno fueron en todo momento políticas, pues las decisiones de política pública siempre tuvieron como margen y motivación el contexto político más que las cuestiones técnicas del servicio. Además, se muestra como las políticas públicas que buscaron mejorar el servicio siempre fueron difíciles de implementar pues a la larga generaban mayores costos para los transportistas y esto a su vez ocasionaba presión sobre la tarifa.

A partir de esto se puede concluir que la cercanía política entre transportistas y gobernantes, así como la mala calidad en el servicio, no eran defectos o externalidades negativas del modelo de transporte, sino que eran la esencia de éste. Por un lado, los vínculos políticos traían beneficios a las partes involucradas, pues los gobernantes en cuestión mantenían dentro del esquema corporativo a los transportistas y contaban con su apoyo en los

⁸⁷ *Ibid.*, p. 312-314.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 317-321.

procesos electorales, mientras que los segundos tenían certeza sobre su negocio porque se sabían útiles políticamente para el gobierno. Por el otro lado, la mala calidad del servicio también traía beneficios, pues los miembros de la Alianza mantenían su ganancia y el gobierno no sufría presión por haber aumentado la tarifa. Incluso esa medida se podía considerar benéfica para muchas personas usuarias que dada su situación económica podrían preferir un transporte malo y barato que uno mejor, pero más caro.

LA MUNICIPALIZACIÓN DEL TRANSPORTE

Terminar con las líneas de transporte que habían operado por décadas implicó que el gobierno tuviera un plan para brindar un servicio de emergencia que no dejara a los usuarios sin transporte. Desde 1980 se creó la Vocalía Ejecutiva del Transporte con la tarea de elaborar estos planes y tener listas todas las condiciones para poder extinguir las concesiones de la Alianza. El 18 de agosto de 1981 se publicó el decreto que creaba el organismo público descentralizado Autotransportes Urbanos de Pasajeros Ruta 100, que tenía como base la empresa de la línea Lomas de Chapultepec – Reforma Ruta 100 que había sido intervenida por el gobierno desde 1974.⁸⁹ Un mes después, el 25 de septiembre se dictó la revocación de concesiones tomando el gobierno control de todos los bienes afectos al servicio y de los 76 patios de encierro.⁹⁰

La creación de un organismo público que brindara el servicio de transporte representó cambios en todas las dimensiones del servicio, particularmente en las condiciones laborales de los operadores. Los choferes en las empresas de la Alianza nunca habían contado con horarios de trabajo y su ingreso se determinaba a partir del número de vueltas dadas y boletos vendidos,

⁸⁹ José Luis Trueba Lara, *Ruta-100: Ruta de la muerte*, México, Roca, 1995, p. 27.

⁹⁰ Angélica Cuellar, *La cara oculta de Ruta 100*, México, UAM, 2002, pp. 18 y 19.

ocasionando el alargamiento de su jornada a catorce, dieciséis o incluso más horas diarias. Además, en la mayoría de los casos los choferes no contaban con prestaciones ni derechos laborales, y en muchos casos los raquíticos ingresos y las largas jornadas los llevaban a dormir en las mismas unidades.⁹¹

Autotransportes Urbanos de Pasajeros Ruta 100 implicó la homologación de las condiciones laborales de los operadores y su acceso a prestaciones, pero también la agrupación de los más de veinte mil trabajadores en una solo entidad sindical. El primer gran conflicto surgió porque la CTM pactó con el gobierno la afiliación del personal al Sindicato Único de Trabajadores del Transporte Urbano del Distrito Federal. Sin embargo, muchos trabajadores habían sido influenciados por la Unidad Obrero Independiente (UOI), una agrupación de sindicatos independientes que se basaba en el maoísmo. Así, decidieron incorporarse a la Unión de Operadores Mecánicos, Ayudantes y Similares de la República Mexicana (UOMAS) que era una organización aliada de la UOI.⁹²

El 18 de noviembre de 1981, tan solo unos meses después de que se creara el organismo descentralizado, más de dos mil trabajadores iniciaron un plantón frente a Palacio Nacional exigiendo que se respetara a la UOMAS como titular del contrato colectivo. El gobierno enfrentó la presión de ambas partes; por un lado de la CTM y por el otro de la UOI, por lo que el conflicto escaló y en enero de 1982 los trabajadores entraron en huelga. Las autoridades recurrieron a la persecución política de los líderes, acusándolos de haber dañado el patrimonio de la empresa.⁹³ Finalmente, en febrero de 1982, después de entrevistarse con el director del organismo los líderes fueron detenidos y recuperar su libertad implicó que los trabajadores aceptaran pertenecer al apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados

⁹¹ *Ibid.*, pp. 20-23.

⁹² José Luis Trueba Lara, *op. cit.*, pp. 28-30.

⁹³ *Ibid.*, pp. 30-32.

Unidos Mexicanos, es decir que no contarían con contrato colectivo y sus derechos para emplazar a huelga se vieran limitados.^{94 95}

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje otorgó el registro como sindicato oficial al Sindicato Único de Trabajadores del Departamento del Distrito Federal. Sin embargo, los trabajadores organizaron otro sindicato y pusieron al frente a sus líderes Gabino Camacho y Ricardo Barco. La organización tuvo por nombre Sindicato Único de Trabajadores del Autotransporte Urbano, (SUTAUR-100) y el 4 de marzo de 1982 entregó su solicitud a la Junta para el reconocimiento oficial. Sorprendentemente, la Junta en pocos días determinó que ese sindicato contaba con la mayoría de los trabajadores y se le entregó su registro.⁹⁶ Se puede concluir que el resultado de este primer conflicto fue por un lado la pérdida de un marco jurídico más favorable para los trabajadores al estar en el apartado B del artículo 123, pero, por el otro lado, el triunfo de los líderes y trabajadores para que su sindicato fuera reconocido.

Tan solo unos cuantos meses después de la municipalización del servicio de transporte público colectivo esta decisión ya enfrentaba conflictos que se pueden pensar como más graves y de mayor peso político que aquellos que se habían tenido con la Alianza. Los conflictos laborales marcaron la historia de Ruta 100 desde sus inicios hasta años después de que fuera declarada en quiebra en 1995. A diferencia de lo que ocurre con un servicio concesionado, cuando éste es provisto por el Estado temas como la tarifa o la renovación de la flota dejan de ser centrales porque se puede subsidiar el servicio de forma directa. Sin embargo, se presentan

⁹⁴ Angélica Cuellar, *op. cit.*, pp. 32, 33 y 36.

⁹⁵ Pertenecer al apartado B implicaba, entre otras cosas, que las condiciones de trabajo podían ser definidas por el titular de la dependencia sin tener que tomar en cuenta al sindicato, que la dependencia podía contratar a quien considerara pertinente sin contar de forma obligada con la opinión del sindicato y que el personal de nuevo ingreso contaría con un periodo de prueba de seis meses. En general pasar al apartado B implicaba retrocesos en los derechos sindicales, pero no así en los derechos laborales en su conjunto, pues los trabajadores podían contar con más vacaciones y primas por antigüedad con las que no contaban anteriormente. Octavio Lozaga de la Cueva, *El Estado como patrón y árbitro: El conflicto de la Ruta 100*, México, UAM, 1987, pp. 82 – 85.

⁹⁶ *Ibid.*, pp. 33 y 34.

otro tipo de conflictos como son los salarios y prestaciones de los trabajadores de la empresa o la corrupción, si es que no se cuenta con mecanismos adecuados de control y rendición de cuentas.

Al igual que ocurrió en otros rubros por la crisis económica y el agotamiento del régimen autoritario, lo que había sido la solución para el transporte urbano en 1981 ya no lo era al siguiente año cuando Miguel de la Madrid llegó a la presidencia. El nuevo mandatario encargó al regente Ramón Aguirre transformar la estructura del transporte urbano para debilitar a Ruta 100 con los objetivos de reducir el costo que esta dependencia representaba para el erario y de debilitar al sindicato que había estado inmerso en conflictos con el gobierno desde su origen. Como se explicará más adelante, esto ocasionó que desde el gobierno se fomentara el aumento de taxis colectivos también conocidos como *peseros*⁹⁷ y se les impulsará a sustituir sus unidades,⁹⁸ que en ese tiempo eran autos, por combis que les permitían transportar más personas sin que hubiera un incremento considerable en sus costos de operación.

Finalmente, en los siguientes años el regente se concentró en que no hubiera nuevos conflictos con el sindicato de Ruta 100 por los costos políticos que éstos podrían implicar. A cambio, la empresa pública cedió a muchas de las demandas de los trabajadores y el sindicato fue acumulando recursos, fideicomisos, bienes inmuebles y sobre todo mucho poder en la toma de decisiones sobre el organismo. Los recursos que el gobierno destinó a Ruta 100 crecieron año con año; no obstante, la calidad del servicio no dejó de deteriorarse, pues el presupuesto se concentraba en el sindicato y no en la operación.⁹⁹

⁹⁷ José Luis Trueba Lara, *op. cit.*, p. 35.

⁹⁸ Ignacio López Saldivar, *Nadie está satisfecho. Los derroteros del transporte público concesionado en el DF*, México, Acomex, 1997, pp. 80 y 81.

⁹⁹ “Del pulpo camionero a Ruta 100”, *Proceso*, 963 (1995), pp. 2-5.

El flujo de dinero a Ruta 100 parecía beneficiar a todas las partes. Políticos y gobernantes se enriquecían ilícitamente a través de la empresa, el sindicato no iniciaba grandes conflictos contra las autoridades, y sus trabajadores poco a poco comenzaron a contar con sueldos y prestaciones muy por encima de los que percibía el resto del sector en el país. Sin embargo, las autoridades que fomentaron este esquema no se percataron, o no quisieron prestar importancia, al uso político que el líder Ricardo Barco comenzó a hacer de los recursos.

Entre 1983 y 1984 el sindicato rompió con la UOI y se creó el Movimiento Popular Independiente que en poco tiempo llegó a tener presencia en varios estados de la República y se vinculó con líderes y organizaciones sociales radicales. A través del SUTAUR, recursos públicos que el Estado destinaba en principio al servicio de transporte público se convertían en la principal fuente de ingresos de un movimiento que al menos en el discurso se planteaba tomar el poder político a través de un proceso revolucionario.¹⁰⁰

La administración del regente Ramón Aguirre (1982-1988) centró su actuación en el autotransporte en el equilibrio de fuerzas entre el servicio brindado por Ruta 100 y el de los *peseros*, sin profundizar en la calidad de ninguno de los servicios ni en su planeación. Además, en este periodo la mayor parte de los esfuerzos en materia de transporte se concentraron en hacer crecer la red del Sistema de Transporte Colectivo Metro y durante el periodo se inauguraron las líneas 7, 9 y 6, además de las ampliaciones de las líneas 1, 2 y 3.

En 1989, con la llegada a la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, el nuevo regente Manuel Camacho Solís se planteó la reestructuración de Ruta 100 para sanar sus finanzas y mejorar la operación, por lo que, desde enero de ese año, inició el diálogo con el sindicato para la transformación de la empresa.¹⁰¹ Sin embargo, los esfuerzos por hacer cambios de fondo

¹⁰⁰ José Luis Trueba Lara, *op. cit.*, pp. 38-40.

¹⁰¹, “La empresa estaba condenada desde la campaña electoral”, *Proceso*, 653(1989), pp. 2-7.

mediante la colaboración quedaron truncados cuando inició la renegociación de las Condiciones Generales de Trabajo. En abril de ese año, al no llegar a un acuerdo con el gobierno sobre ese tema, el SUTAUER emplazó a huelga para el 3 de mayo.¹⁰²

El paro de labores fue declarado como ilegal por el tribunal competente por lo que ese día el gobierno rescindió los contratos de los más de 20 mil trabajadores sindicalizados de la empresa.¹⁰³ Durante la huelga, el DDF tuvo que echar mano de unidades del ejército para no dejar a la ciudadanía sin servicio. Ese día algunas autoridades del sector se reunieron con los líderes sindicales y al otro día el DDF anunció su plan de reestructuración que consistía en la creación de cooperativas de participación estatal.¹⁰⁴

Después de llegar a un acuerdo con los líderes del sindicato se determinó que “el nuevo organismo sería descentralizado y se adoptaría la figura jurídica de copropiedad”.¹⁰⁵ En principio la empresa sería dueña de la mitad de cada autobús y la otra mitad pertenecería a los dos operadores asignados. Sorprendentemente nunca llegaron estos cambios, la creación de cooperativas no tuvo lugar y el sindicato, a pesar de los cambios y de la reducción de trabajadores, mantuvo su poder y siguió definiendo en gran medida las relaciones laborales y las condiciones del servicio.¹⁰⁶

A pesar de la relevancia que cobró el tema y de que en un primer momento se anunció una gran reestructuración, en la práctica no se llevaron a cabo muchos cambios. No queda del todo claro porque no se implementó el plan, pero las fuentes disponibles centran las posibles explicaciones en motivaciones políticas. Guillermo Álvarez del Castillo, quien fuera apoderado legal de la empresa, sostuvo que el DDF tenía todo el respaldo jurídico para acabar con los

¹⁰² Angélica Cuellar, *op. cit.*, pp. 73 y 74.

¹⁰³ *Ibid.*, pp. 74 y 75.

¹⁰⁴ *Loc. cit.*

¹⁰⁵ *Ibid.*, pp. 77.

¹⁰⁶ *Loc. cit.*

vicios de Ruta 100 y transformar a la empresa en una entidad sana que no estuviera controlada por el sindicato, con nuevos contratos para los trabajadores que permitieran estabilizar las finanzas del organismo y, sin embargo, no lo hizo.¹⁰⁷

Trueba Lara lleva la explicación más lejos y sostiene que Manuel Camacho Solís vio las ventajas que en el futuro le podría traer mantener un grupo de oposición radical como el MPI. Durante los años siguientes a 1989 el MPI se vinculó con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y se convirtió en una de sus fuentes de ingreso para organizar el levantamiento de 1994. Este autor básicamente argumenta que desde 1989 Camacho Solís vio la necesidad de tener un plan que le asegurara ser uno de los presidenciables en el momento indicado y por lo tanto vio en el SUTAUR-100 y en el MPI un medio para en su momento poder aparecer como un personaje capaz de lidiar con los grandes problemas de la nación y solucionarlos.¹⁰⁸

Esta explicación puede estar más cerca de ser una teoría conspirativa que una argumentación razonada y fundamentada, no obstante es una buena muestra de la dimensión política que está presente en la toma de decisiones referentes al transporte público. Sin embargo, sí está documentada la vinculación del SUTAUR-100 y del MPI con el EZLN¹⁰⁹ y la decisión del regente de no transformar la empresa en 1989 de una u otra forma sí tuvo algún impacto en la crisis política que enfrentaría el país en 1994 a raíz del levantamiento armado. Esta situación evidencia, nuevamente, cálculos que poco o nada tenían que ver con la calidad del servicio y sí con los juegos de poder y los equilibrios dentro del sistema político mexicano que definieron la política pública en materia de transporte.

¹⁰⁷ “Razones de orden político impidieron acabar con Ruta 100 y crear un nuevo órgano de transporte en 1989” *Proceso*, 963 (1995), pp. 2-5.

¹⁰⁸ José Luis Trueba Lara, *op. cit.*, pp. 59-63.

¹⁰⁹ “Posiciones dobles, rapidez inusual, incongruencia”, *Proceso*, 963 (1995), pp. 19-21 y Angélica Cuellar, *op. cit.*, p. 83.

En los siguientes años el servicio brindado por Ruta 100 entró en declive. El parque vehicular pasó de 7,731 unidades en 1988 a 3,860 en 1993¹¹⁰ y el porcentaje en la cantidad de viajes realizados disminuyó mientras crecía el número de pasajeros en el Metro y los *peseros*. Sin embargo, durante estos años, en un contexto de privatización de muchas empresas públicas, no hubo paradójicamente una ofensiva por parte del gobierno contra la empresa de transporte.¹¹¹ En gran medida Camacho Solís retomó una estrategia parecida a la del sexenio anterior haciendo crecer la participación de los *peseros* a través del “boom del microbús” del que hablaré próximamente, pero sin cortar el flujo de dinero hacia la empresa pública.

En 1995, ya con Ernesto Zedillo como presidente y Oscar Espinoza Villarreal como regente, la situación no era la misma. La crisis económica, los altos costos que implicaba mantener a la empresa y el apoyo explícito que el SUTAUR-100 había dado al EZLN ocasionaban que la empresa fuera percibida como un gran problema. Autores como Enrique González Ruiz sostienen que desde el poder se buscó difundir la idea de Ruta 100 como una empresa ineficiente y corrupta por lo que en los primeros meses de 1995 hubo varios reportajes y artículos que reproducían esta idea.¹¹²

El 8 de abril de 1995 en la madrugada, cuerpos de granaderos de la policía ingresaron a los módulos de Ruta 100 y sacaron de las instalaciones a los operadores que pernoctaban en espera del inicio de su turno. Un día después se declaró la quiebra del organismo público. Los argumentos del DDF para esta medida fueron la insolvencia del organismo, los malos manejos, el control de la empresa por parte del sindicato que impedía operar correctamente, la subutilización del parque vehicular, entre otros. Además, el secretario de gobierno, Salazar

¹¹⁰ Luis Méndez y Norma I. Veloz, “Estado, empresa pública y sindicato: el caso de Ruta-100, El Cotidiano, 70 (1995), pp. 36 y 37, en Angélica Cuellar, *op. cit.*, p. 81.

¹¹¹ *Loc. cit.*

¹¹² *Ibid.*, pp. 82-83.

Toledano, anunció que durante el mes de abril se brindaría el servicio con autobuses rentados y en mayo del mismo año nacería una empresa sana sin los vicios de Ruta-100.¹¹³

La quiebra de Ruta 100 fue un proceso político lleno de irregularidades y con momentos muy violentos. Los abogados defensores de los trabajadores sostuvieron que el procedimiento para declarar la quiebra no tenía sustento jurídico, pues al ser una empresa pública no perseguía lucro y por lo tanto no podía ser sometida a un tipo de figura legal aplicable a las empresas comerciales. Además, la empresa tendría que encontrarse en cesación de pagos, lo cual no había ocurrido.¹¹⁴ Los abogados también señalaron que la quiebra y el fin de las relaciones laborales las declaró un juez de lo concursal que no contaba con atribuciones para llevar a cabo esos procesos.¹¹⁵

Por otra parte, para la detención de los líderes sindicales del SUTAUR-100, el poder judicial se valió de una denuncia presentada más de 4 años atrás donde 250 trabajadores acusaban a estos líderes de abuso de autoridad, pero que no había procedido como juicio en materia civil en 4 ocasiones. Unos días antes de la declaración de quiebra el magistrado Abraham Polo Uscanga renunció al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF) porque consideraba que no existían los elementos suficientes para integrar el delito. Una vez incorporado el reemplazo del magistrado, el tribunal tardó solo tres días en girar las órdenes de aprehensión contra los líderes del sindicato. Por si fuera poco, dos meses después, el 19 de junio de 1995, el magistrado Polo Uscanga fue asesinado sin que se esclareciera el móvil del atentado.¹¹⁶

¹¹³ *Ibid.*, pp. 84-86.

¹¹⁴ “Posiciones dobles, rapidez inusual, incongruencia”, *Proceso*, 963 (1995), pp. 19-21.

¹¹⁵ Angélica Cuellar, *op. cit.*, pp. 86 y 87.

¹¹⁶ *Ibid.*, pp. 90, 91 y 94.

En el mismo sentido, dos días después de la declaración de quiebra de Ruta 100, el lunes 10 de abril, Luis Miguel Moreno, secretario de transporte y vialidad perdería la vida por dos balazos en el pecho. La versión oficial de los hechos fue que se suicidó con el arma de uno de los oficiales de policía que vigilaba el recinto donde se encontraba. Moreno tenía poco tiempo en el cargo y había sido colocado en éste por su trabajo en la Comisión Nacional de Valores, donde descubrió una gran cantidad de irregularidades del Grupo Financiero Havre como eran omisiones y alteraciones de estados financieros, entrega de información falsa, creación de empresas fantasma etc. El Grupo había financiado decenas de miles de microbuses que brindaban el servicio de transporte público en la ciudad.¹¹⁷

La quiebra de Ruta 100 fue el momento de mayor violencia y controversia en torno al transporte público. Las irregularidades en los procesos jurídicos y las muertes del magistrado y del secretario son las muestras más abruptas de que el conflicto y la decisión desde el poder de acabar con el organismo poco o nada tenían que ver con el servicio público que este brindaba. La planeación de la autoridad para declarar la quiebra se basó todo el tiempo en el cálculo político, al grado de que en los siguientes meses no se instauró ningún nuevo modelo de transporte público y fue hasta años después que se empezaron a crear sociedades mercantiles con el fin de ofertar algunas de las rutas que habían dejado de operar con la quiebra.

En abril de 1996 el secretario general de SUTAUR-100, Leonel Villafuerte, firmó finalmente un acuerdo político con el DDF en donde se estipuló la liberación de los líderes encarcelados, investigaciones sobre las muertes de Luis Miguel Moreno y Polo Uscanga, otorgamiento de concesiones para brindar el servicio a empresas de extrabajadores y entrega de juegos de placas de taxi y de una liquidación también para los extrabajadores.¹¹⁸

¹¹⁷ “Intachable, decidido, duro, Luis Miguel Moreno se disponía a limpiar el área de transporte y vialidad”, *Proceso*, 963 (1995), pp. 26 y 27.

¹¹⁸ Angélica Cuellar, *op. cit.*, pp. 94 y 95.

Entre los años 1995 y 2000 el Consejo de Incautación de Ruta 100 se encargó de administrar los bienes de la empresa y brindar el servicio en algunas de las rutas. En 1994 Ruta 100 operaba 210 rutas con una longitud total de 7,500 kilómetros y contaba con 2,900 autobuses, mientras que para 1997 el Consejo de Incautación operaba 176 rutas y 2,780 autobuses. La disminución en cuanto a pasajeros transportados en día hábil se dio paulatinamente desde antes de la quiebra pasando de 3.4 millones en 1991 a 2.9 en 1993 y a 1.9 en 1997.¹¹⁹

En 1997, el PRD, partido de centro izquierda, llega por primera vez a la jefatura de gobierno y uno de los temas que tiene que resolver es como dar fin al conflicto de Ruta 100 y poder brindar un buen servicio en rutas que habían quedado desatendidas o con una oferta deficiente por la quiebra. Durante este periodo el Gobierno del Distrito Federal otorgó nuevos títulos de concesión a 8 sociedades mercantiles para operar rutas que antes pertenecían a la empresa pública. Si bien este proceso de adjudicar nuevas concesiones no fue un proceso del todo competitivo y varios de los intentos de licitación fracasaron porque las empresas no cumplían con los requisitos solicitados,¹²⁰ el nuevo partido en el poder logró distanciarse de lo hecho anteriormente, pues las concesiones ahora eran para personas morales y ya no individuales, además de que permitía dar una salida al conflicto con los extrabajadores de Ruta 100.

¹¹⁹ Víctor Islas Rivera, *Llegando tarde al compromiso: La crisis del transporte en la Ciudad de México*, México, Colmex, 2000, pp. 259 y 260.

¹²⁰ Ejemplo de esto es el fallo de licitación publicado el 7 de septiembre de 1998 en donde se explica que solo dos empresas compraron las bases para participar en el proceso y finalmente solo la empresa Ruta Tahel 4 Caminos y Ramales S.A. de C.V. presentó una propuesta para solicitar la concesión. Sin embargo, esta proposición no cumplía con los requisitos técnicos y financieros del concurso, e incluso se muestra que hay incongruencias entre distintos apartados del documento presentado por la empresa como por ejemplo que la flota presentada en el cálculo de costos operativos no coincide con el programa de adquisición de ésta. “Fallo Definitivo del Concurso Público Nacional STV-CPN-002/98 para el Otorgamiento de una Concesión para la Prestación del Servicio Público de Transporte de Pasajeros en Autobuses con Itinerario Fijo en Diversas Rutas del Distrito Federal”, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 9 de septiembre de 1998, <https://paot.org.mx/centro/gaceta/1998/septiembre98/07septiembre98.pdf>, consultado el 5 de marzo del 2022.

En la conformación de estas empresas participaron grupos que operaban *peseros*, como fue el caso de la Ruta 111 *Transportes y servicios Terrestres G, S.A de C.V.* liderada por Grupo Ruano, que controlaba parte de la Ruta 1 del transporte concesionado, y de la Ruta 118 adjudicada a la *Unión de Transportistas del Noroeste, Ruta 88, S.A. de C.V.*, y grupos de extrabajadores de Ruta 100 como fue el caso de las rutas 110 y 112 adjudicadas a las empresas *Servicios Metropolitanos de Transporte 17 de Marzo* y *Autotransportes Siglo nuevo* respectivamente. Casi desde su creación las rutas 110, 112, y posteriormente también la Ruta 115, se organizan dentro del Grupo Metropolitano de Transporte (GMT).

Por último, el 7 de enero del año 2000:

se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Decreto por el que se creó Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal, (RTP) como un organismo público descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado a la Secretaría de Transportes y Vialidad. RTP inició operaciones a partir del día 1º. de marzo del año 2000, con 2,600 trabajadores, 860 autobuses distribuidos en 75 rutas, 7 módulos operativos y 3 talleres especializados.¹²¹

La creación de RTP permitió finalizar de forma definitiva el proceso de extinción de la empresa Autotransportes Urbanos de Pasajeros Ruta 100. Además, RTP no se crea con el objetivo de contar un nuevo organismo que busque concentrar el transporte público terrestre, sino con perspectiva social focalizada de dar servicios de calidad y eficientes en zonas periféricas donde se traslade población con menor ingreso.

La historia de Ruta 100 muestra varios elementos clave para entender las políticas públicas en materia de transporte. Como primer punto se encuentra el hecho de que los grandes cambios en modelos de transporte requieren de muchas modificaciones

¹²¹ RTP, “Acerca de”, <https://www.rtp.cdmx.gob.mx/dependencia/acerca-de>, consultado el 14 de enero del 2021.

administrativas, económicas y laborales, por lo que una vez definido un rumbo no es fácil volver atrás. Ejemplo de esto es que la administración de Ramón Aguirre no podía desaparecer ni ir en contra de una empresa que desde un principio se vislumbró como costosa y conflictiva por las consecuencias que esto podía tener.

Un segundo punto, relacionado con el anterior, refiere a la temporalidad de las decisiones a partir del cálculo político. Queda la pregunta de por qué no se decidió acabar con Ruta 100 en 1989, pero sí se hizo 6 años después en 1995. Los problemas sindicales, presupuestales y administrativos existían mucho antes de 1989, aunque, como se ha explicado antes, puede que se hayan profundizado en la década de 1990. Sin embargo, la respuesta más completa está en el análisis político. En 1989 el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se encontraba en un periodo de legitimación después de la poca credibilidad con la que contó el proceso electoral de 1988. Además, la privatización de empresas públicas apenas iniciaba y no hubo muchos argumentos para empezar con Ruta 100 cuando era una de las empresas públicas más jóvenes y contaba con un sindicato opositor.

En contraste, para 1995 el panorama político era otro, pues al gobierno le interesaba desactivar a grupos que apoyaban o que potencialmente podrían apoyar al zapatismo. En una entrevista realizada a Oscar Espinoza Villarreal en 2015 quedan claras las motivaciones políticas detrás de la decisión: “la Ciudad (...) era víctima de un acuerdo perverso entre los gobiernos que lo antecedieron y el sindicato de Ruta 100. Acabar con eso implicó liberar a la capital de un grupo que hoy en día podría ser tan poderoso como la Sección 22 de la CNTE en Oaxaca, o la Ceteg en Guerrero”.¹²² El otro elemento que menciona es el costo que

¹²² Ernesto Núñez, “20 años sin Ruta 100”, (5 de abril del 2015), <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=505356&md5=53be6d6491e8eeaa45a2ef1765a89f5b&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe&lc>, consultado el 6 de marzo del 2022.

representaba para la ciudad la nómina de Ruta 100, pero en ningún momento se ahonda en las condiciones del servicio del transporte ni en su operación.

De forma hasta cierto punto similar a lo ocurrido con la Alianza de Camioneros, Ruta 100 sobrevivió mientras su presencia traía beneficios políticos para altos mandos en el gobierno local y el federal. En el momento en que la permanencia de la empresa fue percibida como una amenaza mayor a los beneficios que podría tener, especialmente por el contexto político a partir de la aparición del EZLN, fue cuando se decidió terminar con ésta. Lo menos relevante en la decisión de acabar con Ruta 100 fue la empresa y el modelo de transporte que deberían implementarse después.

Si bien este trabajo se centra en las políticas públicas implementadas en el transporte concesionado, he considerado relevante mostrar procesos clave relacionados con la empresa pública Ruta-100 porque permite entender dinámicas también presentes en el transporte concesionado. Además, la historia de Ruta-100 es una pieza clave para comprender las acciones del gobierno relacionadas con el transporte público y porque a partir de su extinción no se ha planteado rehacer una empresa pública que sustituya el transporte concesionado en su totalidad y en vez de eso se han buscado alternativas para mejorar este último.

LOS PESEROS

En la segunda mitad del siglo XX surgió en la Ciudad de México otro servicio de transporte distinto al brindado por la Alianza de Camioneros y posteriormente por Ruta 100. Este servicio nació a partir de taxis que empezaron a operar como colectivo a partir del crecimiento de la ciudad y de que los servicios existentes no se adaptaban tan fácilmente a las necesidades de los usuarios. Los primeros taxis colectivos aparecieron en la década de 1950 y poco a poco fueron ganando terreno en cantidad de viajes, pero también en presencia política, hasta que para final

de siglo éste era prácticamente el modo de transporte más importante de la ciudad. A continuación, presentaré los hitos más importantes en la historia de este servicio haciendo énfasis en la dimensión política de su evolución y transformaciones.

El servicio de taxis colectivos en ningún sentido fue un servicio planeado por las autoridades o diseñado de algún modo, surgió en la década de 1950 en la Avenida Paseo de la Reforma a partir del ingenio de los taxistas para incrementar sus ingresos. Como muchas personas se dirigían a destinos similares entre el centro de la ciudad y las zonas aledañas a esa avenida, los choferes de taxis vieron la oportunidad de subir a varias personas con destinos parecidos y de tal forma obtener mayor rentabilidad por viaje. El servicio también era muy bien visto por los usuarios, ya que les permitía llegar a su destino en un transporte cómodo y rápido sin tener que pagar el costo completo de un taxi. A este servicio se le comenzó a llamar entre los taxistas como “ir camionando” o “peseando” por el costo del pasaje de un peso.¹²³

Durante los siguientes años el servicio fue creciendo y se popularizó en grandes avenidas como Calzada de Tlalpan o Avenida de los Insurgentes. En la segunda mitad de la década de 1960 las organizaciones de taxistas empezaron a crecer y tener más peso político. Entre éstas estuvo la Coalición de Agrupación de Taxistas (CAT) donde se integraron varios de los sitios de taxis más grandes de la ciudad. Dentro de estos grupos también estaban incluidos los taxis colectivos que finalmente fueron reconocidos por la autoridad en 1968 durante la administración de Alfonso Corona del Rosal (1966-1970). De esta manera se crearon las primeras 3 rutas de taxis colectivos y se les solicitó pintar sus unidades con una franja de color según la ruta. Ruta 1 comenzó a operar de forma regular en Calzada de Tlalpan con autos

¹²³ Ignacio López Saldívar, *op. cit.*, pp. 57 y 58.

con franja color marrón, Ruta 2 en Paseo de la Reforma con franja color verde y Ruta 3 en zonas más periféricas, sobre todo en el norte de la ciudad, con franja color azul.¹²⁴

Este proceso muestra algunos elementos que serán comunes en la historia del transporte concesionado. Por un lado, la falta de capacidad técnica y de planeación de la autoridad que ocasionó el surgimiento de un servicio por iniciativa de los mismos operadores y no fue regulado y relativamente ordenado hasta prácticamente una década después. Por el otro lado, se ve como los servicios de transporte y su regulación están mediados por la dimensión política, pues no fueron ordenados ni se les tomo en cuenta hasta alcanzar un grado de organización y presión lo suficientemente importante para ser considerados por la autoridad.

Los siguientes años se caracterizaron por el crecimiento de este servicio y por el surgimiento de los *peseros* “tolerados”. Estos últimos eran autos particulares que brindaban el servicio de taxi colectivo porque habían tramitado un amparo, por lo que los taxis colectivos regulares y con placas para brindar el servicio, en particular los afiliados a la CAT comenzaron a exigir a la autoridad que acabara con estos vehículos irregulares y a disputarse las rutas en la calle con estos. Las constantes manifestaciones y bloqueos de ambos grupos llevaron al DDF a otorgar placas y recorridos en la periferia a los vehículos “tolerados” y se les denominó “Servicios Colectivos Especiales”. A la par, las personas que brindaban este servicio se organizaron de forma permanente y durante la regencia de Carlos Hank González crearon el Bloque de Agrupaciones de Taxis de Servicios Colectivos Especiales (BARTSCE).¹²⁵

Esta medida tomada por la autoridad en vez de solucionar el problema lo incrementó, pues empezaron a surgir muchos más vehículos “tolerados”, e incluso diputados y abogados

¹²⁴ *Ibid.*, pp. 61-63.

¹²⁵ *Ibid.*, pp. 72-74.

se dieron cuenta del enorme negocio que implicaba sacar amparos a estos vehículos. Quienes también se dieron cuenta de lo redituable que era el servicio de los “tolerados” fueron los dirigentes de la CAT y dieron un giro de 180 grados en sus aspiraciones. Arturo Aguirre, su principal dirigente, organizó un bloqueo para obtener una mesa de negociación con el gobierno y en la cual se acordó que la propia CAT sería quien lideraría el movimiento de “tolerados”. Esta acción se tradujo en la casi absoluta pérdida de valor de las placas de servicio público, al grado de que permisionarios vendían las placas para meter más vehículos como “tolerados”. La medida también ocasionó el incremento de rutas por toda la ciudad, nuevamente sin ninguna planeación.¹²⁶

Al inicio de la década de 1980 la cantidad de vehículos brindando el servicio como “tolerados” no dejaba de crecer y los líderes no dejaban de incluir más vehículos, pues esto les redituaba en tener más peso político.¹²⁷ Por su parte el gobierno veía como positivo este “boom” de los taxis colectivos porque su flexibilidad y gran parque vehicular permitía brindar el servicio en todo lugar donde fuera necesario. A diferencia de la Alianza de Camioneros, que no podía modificar sus rutas ni aumentar su flota de la noche a la mañana, los *peseros* sí podían hacerlo, pues ni siquiera placas necesitaban. La ciudad seguía creciendo de forma horizontal y los “tolerados” rápidamente aparecían para brindar un transporte con buenas frecuencias y hasta cierto punto con un servicio cómodo y asequible a las personas. Como dicen hasta hoy en día los transportistas: “la demanda manda”.

A partir de 1981, con el fin de la Alianza y la creación de Ruta 100, la relevancia de los *peseros* en el transporte público sería distinta, especialmente en su dimensión política. Esta fue la primera de dos ocasiones en que los taxis colectivos evitaron que el transporte de la ciudad

¹²⁶ *Ibid.*, pp. 74-77.

¹²⁷ *Ibid.*, pp. 78 y 79.

colapsara, pues cubrieron la oferta que las líneas del Metro y la nueva empresa pública no eran capaces de brindar. Además, lo hacían sin que hubiera una fuerte inversión del gobierno, aunque éste último sí comenzó a dar facilidades para la sustitución de unidades.

Los taxis colectivos no dejaron de crecer en número y comenzaron a hacerlo también en tamaño. El DDF autorizó a Ruta 1 sustituir 30 automóviles sedan por camionetas tipo combi y en unos cuantos meses muchas rutas siguieron los mismos pasos. Entre 1981 y 1983 Banobras comenzó a otorgar créditos a los permisionarios para la compra de nuevas unidades, no obstante, los requisitos para acceder a estos no fueron muy rigurosos y muchas de las unidades no se terminaron de pagar porque los financiamientos se tramitaron con información falsa.¹²⁸

En el ámbito político, a partir de 1982 las rutas adquirieron un papel distinto en los juegos de poder del sector. Ante las posturas radicales del SUTAUR-100, el apoyo al transporte concesionado fue un método recurrente de las autoridades para equilibrar fuerzas y contener a los trabajadores de la empresa estatal. El proyecto en materia de transporte del regente Ramón Aguirre incluía la ampliación del Metro, el fortalecimiento en el ámbito operativo de Ruta 100 y la regularización del transporte concesionado. Este último punto fue acordado por el director general de autotransporte urbano, Martín del Castillo, la CNOP (Confederación Nacional de Organizaciones Populares, vinculada al PRI) y los líderes transportistas y consistió en: 1. Regularización de tolerados, 2. Cancelación de placas, 3. Combate a la piratería, 4. Retiro de las empresas de transporte del Centro Histórico, 5. Placa Permanente y 6. Sustitución de unidades tipo combi por microbús¹²⁹

¹²⁸ *Ibid.*, pp. 80 y 81.

¹²⁹ Los primeros tres puntos del acuerdo tenían como objetivo redefinir quienes prestaban el servicio de forma legal. Por contradictorio que parezca las organizaciones tenían placas que nadie utilizaba a la par de que representaban a taxis colectivos que operaban como *tolerados*, es decir sin un permiso para dar el servicio. Lo que se buscaba era que estos últimos pudieran recibir su concesión a la par que la autoridad cancelaba aquellas placas que no se estaban utilizando y combatía en las calles a los *piratas*, es decir aquellos que no contaban con

Podemos entender este Plan como una política pública para resolver el problema de crecimiento sin planeación ni regulación en el que se encontraba el transporte concesionado. A diferencia de lo acontecido en décadas anteriores, en esta ocasión las autoridades sí contemplaron en su proyecto temas de reordenamiento, como sacar a muchas rutas del centro histórico, y elementos sobre las características de las unidades para brindar el servicio a través de la sustitución de éstas. No obstante, algunos de los objetivos no se cumplieron como se esperaba por la dimensión política que implicaba el proceso.

En primer lugar, las placas se otorgaron a través de los líderes de las 4 organizaciones y la cantidad se definió más por acuerdos políticos con líderes que por una correcta planeación. En este proceso podemos identificar varios elementos que han sido característicos del sector hasta fechas recientes. Por un lado, el ánimo de la autoridad de regularizar el servicio, pero sin contar con las capacidades, o voluntades, para hacerlo correctamente. El mismo proceso de regularización mostró sus deficiencias cuando en 1988 la DGAU canceló más de 12 mil placas de las que había entregado porque las unidades no acudieron a la Revista Vehicular o no tuvieron otra forma de acreditar que efectivamente daban el servicio.¹³⁰

Que la entrega de concesiones se diera sin estudios técnicos de por medio y a unidades que de facto ya habían estado brindando el servicio por varios años o décadas fortaleció la concepción patrimonial que los titulares de las concesiones tienen de éstas hasta el día de hoy.¹³¹

autorización, pero que tampoco eran respaldados por las organizaciones que tenían interlocución con el gobierno. Por otra parte el programa de “placa permanente” consistía en que se entregaran nuevas láminas que no tuvieran una vigencia limitada, esto con el objetivo reducir los trámites y por lo tanto la corrupción. El retiro de empresas del Centro Histórico y la sustitución por microbuses eran los únicos elementos que se centraban en la operación del servicio. En el caso del primero se buscaba sacar a gran parte del transporte público del primer cuadrante de la ciudad con el objetivo de reordenar las vialidades, reducir el tránsito y por lo tanto la contaminación. Con esto se buscaba que los servicios concesionados se fueran convirtiendo en alimentadores de la red del STC Metro que creció aceleradamente durante estos años. *Ibid.*, pp. 85 - 92.

¹³⁰ *Loc. cit.*

¹³¹ María Eugenia Negrete, “Microbuses y taxis en la Ciudad de México. Cuestiones de Gobernanza” en Patrick Le Galés y Vicente Ugalde (eds.), *Gobernando la Ciudad de México: Lo que se gobierna y lo que no se gobierna en una gran metrópoli*, México, Colmex, 2018, p. 439.

Las personas que brindaban el servicio no lo empezaron a hacer a partir de que se les concesionara, para ellos el proceso en realidad era entendido como la formalización o el reconocimiento por parte de la autoridad de lo que habían hecho por años y que se había dado a la par del crecimiento poblacional y el surgimiento de las colonias. Suele ser común que en diálogos con la autoridad los concesionarios refieran que ellos pavimentaron las calles donde operan y abrieron caminos para llevar a la gente a su destino.

Desde el otro lado, el de la autoridad, la entrega de concesiones sin el sustento técnico que debiera llevar a cabo y que permitiría determinar tarifas, vehículos para brindar el servicio y formas de operarlo por los concesionarios ocasionaron que en la práctica éstas fueran tratadas como permisos. Hasta el día de hoy la autoridad sigue tratando a las concesiones en modelo “hombre-camión”¹³² como permisos, pues no tiene claridad sobre la rentabilidad del servicio y en la mayoría de los casos ni siquiera puede tener certeza sobre cuándo, dónde y cómo opera una unidad sin tener que consultar a un líder o representante de los transportistas. En resumidas cuentas, en este periodo se forjaron las formas de entender las concesiones de transporte público colectivo de formas distintas a lo que estrictamente se define como una concesión, dando como resultado autorizaciones para brindar un servicio público con procesos que se parecen más a los de un permiso, pero que sus titulares las entienden básicamente como propiedad privada.

Como se ha podido distinguir más arriba, en este periodo también se estructuran y fortalecen las formas de organización de los transportistas. Además de la organización como Ruta, que en muchos casos tenía una vinculación con la zona donde se brindaba el servicio, toman forma lo que hasta el día de hoy se conocen como organizaciones cúpula, que agrupan

¹³² El modelo “Hombre-camión” refiere a la operación a través de concesiones individuales donde el concesionario suele prestar su unidad a un chofer a cambio de una cuota diaria (cuenta).

varias rutas para tener mayor fuerza ante la autoridad y centralizar hasta cierto punto las discusiones más políticas. La CAT y el BARTSCE son ejemplos de organizaciones cúpula que se mantienen en la actualidad.

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988 – 1994) el servicio de los *peseros* creció de forma considerable y alcanzó el papel preponderante entre los modos de transporte público que mantiene hasta nuestros días. Como se explicó más arriba, la crisis económica y los altos costos de la empresa pública Ruta 100 llevaron a la administración de Manuel Camacho Solís a replantearse el papel de los servicios de transporte y se empezó a favorecer al transporte concesionado sobre el que brindaba directamente el gobierno. La primera acción que se tomó en este sentido fue revertir la cancelación de 12 mil placas, llevada a cabo por la administración anterior.¹³³

El gran proyecto durante dicho sexenio en lo referente al transporte concesionado fue continuar con la sustitución de combis por microbuses. Este proceso se realizó sin la planeación necesaria y los intereses tanto de líderes cuanto de armadoras y financieras se antepusieron a la calidad del servicio. En general, no se cumplió la regla de sustituir dos vagonetas por un microbús por lo que la oferta de transporte se incrementó sin contemplar la demanda real, reduciendo la rentabilidad y el ingreso de los concesionarios.¹³⁴ Además, los concesionarios adquirieron las unidades más baratas posibles con los objetivos de reducir costos y favorecer a grupos de armadoras y financieras, y dejando de lado las características técnicas que podrían brindar más seguridad a las personas usuarias.¹³⁵

¹³³ Ignacio López Saldívar, *op. cit.*, p. 99.

¹³⁴ *Loc. cit.*

¹³⁵ Martha Martínez, “Ven inviable jubilar al micro”, 21 de agosto del 2016, <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=919705&md5=c37648c92843effb59aa1b02ba88af2c&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>, consultado el 20 de enero del 2021.

El boom del microbús, a la par de la reducción del parque vehicular de Ruta 100 ocasionó que la cantidad de viajes realizados en transporte concesionado incrementara sustancialmente, pasando de 1.8 millones de viajes al día en 1983¹³⁶ a 12.5 millones en 1993¹³⁷. El crecimiento en la demanda de este servicio llevo a que la administración de Espinoza Villarreal, iniciada en 1994, le diera más importancia de la que históricamente había recibido y se impulsaron programas de regularización que a la fecha son relevantes.

La acción de gobierno más trascendente para la regulación del servicio fue el reemplacamiento. Hasta 1994 los *peseros* habían contado con placas azules iguales a las de los taxis, lo que ocasionaba que los concesionarios cambiaran de modalidad de pesero a taxi y viceversa según su conveniencia, dificultando la supervisión de los servicios colectivos. El nuevo programa creó una lámina específica para los servicios de Ruta o colectivos y contó con rangos específicos que permitirían identificar a que ruta pertenecía cada unidad. Las nuevas placas, que son las que tienen muchas unidades hasta el día de hoy, contaron con 7 dígitos, donde los primeros 3 correspondían al número de ruta de la unidad y los últimos 4 se asignaban de manera consecutiva.¹³⁸ Esto facilitó la supervisión y el ordenamiento del servicio en las calles.

La regularización del transporte implementada durante dicha administración también consideró los recorridos metropolitanos, pues una gran cantidad de servicios de transporte colectivo, de rutas del Distrito Federal o del Estado de México, cuentan con origen en una de las entidades y destino en la otra. En 1994 se creó la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (Cometravi) como órgano colegiado de las dos entidades y entre sus logros estuvieron

¹³⁶ Covitur, *Estudio de orígenes y destinos de los viajes*, México, DDF, 1983 en Víctor Islas Rivera, *op cit.*, p. 58.

¹³⁷ Encuesta de origen y destino de los viajes de los residentes del área metropolitana de la Ciudad de México, México, INEGI, 1994 en *Ibid.*, p. 61.

¹³⁸ *Ibid.*, pp.132 y 133.

la regularización derroteros y placas metropolitanas y la homologación de normatividad, unidades y tarifas.¹³⁹

A pesar de estos avances, la Cometravi tuvo alcances limitados debido a que se trató de un órgano colegiado de las dos entidades sin personal ni presupuesto propio. Además, a pesar de los elementos de regulación conjunta, en el largo plazo cada entidad siguió decidiendo de forma independiente el número de concesiones otorgadas para estos servicios. Esto tuvo como consecuencias el crecimiento del parque vehicular de rutas del Estado de México que ingresaban al Distrito Federal y constantes conflictos, incluso violentos, entre organizaciones de una y otra entidad por los empalmes en los recorridos.¹⁴⁰ La llegada del PRD a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal en 1997 también fue un factor para que la cooperación entre las dos entidades disminuyera, pues en el Estado de México se mantuvo gobernando el PRI.

Con la llegada del PRD a la Jefatura de Gobierno en 1997 se impulsaron dos políticas que son contradictorias, pero que, como se verá en el siguiente capítulo, se mantuvieron en las siguientes administraciones. Como se mencionó más arriba, se continuó fomentando la creación de empresas de transporte tanto de concesionarios de rutas cuanto de extrabajadores de Ruta-100. Se buscó que en estas empresas participaran los actores que ya estaban en el sector del transporte con el objetivo de evitar conflictos políticos y críticas que cuestionaran la congruencia de un gobierno que se asumía de izquierda, pero que estaría despojando de su fuente de ingreso a los trabajadores del gremio. Sin embargo, estos personajes no contaban con las capacidades técnicas y financieras para brindar un servicio de calidad en una nueva modalidad. La otra política consistió en mantener tarifas bajas para no impactar en el poder adquisitivo de la población del Distrito Federal. Estos dos cursos de acción asumieron posturas

¹³⁹ *Ibid.*, pp. 273 y 274.

¹⁴⁰ *Ibid.*, pp. 274-276.

contradictorias ya que la mejora en la calidad del servicio y la conformación de empresas incrementa los costos para quien opera el servicio, y estos costos se vuelven imposible de cubrir si se mantiene una tarifa comercial baja y no se otorgan subsidios que cubran ese desbalance.

Además, el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas (1997-1999) no contó con dos elementos que habían sido clave en la relación con el transporte concesionado por décadas. En primer lugar, careció del apoyo del Gobierno Federal para obtener más presupuesto y poder financiar la modernización del transporte y, en segundo, estuvo privado de las estructuras priistas y la figura del presidente para lidiar con las organizaciones de transportistas. Esto llevó a que se buscaran caminos alternativos para la modernización del transporte y esto redundó en licitaciones de módulos y recorridos que anteriormente eran operados por Ruta 100. Lamentablemente los planes de esta administración en gran medida solo fueron buenas intenciones, pues los concursos quedaron desiertos o solo recibieron propuestas de empresas que no cumplían con la mayoría de los requisitos.

En el plano teórico, licitar los servicios y que el gobierno sea estricto con el cumplimiento de los requerimientos pareciera ser una gran idea, pues en el papel se está garantizando la calidad y el servicio será operado por quien realmente cuente con las condiciones para llevarlo a cabo. Sin embargo, si en el proceso no se contemplan garantías e incentivos suficientes para que empresas estén interesadas en participar lo que ocurre es que se queda trunco y no se tiene ninguna mejora en el transporte. El resultado de este intento de política de modernización sin subsidios ni financiamiento y con una tarifa baja fue que las licitaciones lanzadas por el Gobierno del Distrito

Federal para la creación de empresas en 1998 y 1999 quedaron desiertas y el transporte concesionado siguió operando mayoritariamente en el modelo hombre-camión.¹⁴¹

CONCLUSIÓN

La dimensión política en la toma de decisiones sobre el transporte público en autobuses no solo estuvo siempre presente, sino que en fue su eje rector. Como se ha mostrado arriba los cambios y transformaciones en el sector mucho tuvieron que ver con la relación de liderazgos con las autoridades y los beneficios políticos que se pudieran tener de tomar uno u otro rumbo. La Alianza de Camioneros brindó un servicio de muy mala calidad mucho antes de 1981, no obstante, su lealtad política y los beneficios electorales y corporativos que le brindaban al partido hegemónico le permitieron mantenerse durante décadas y solo llegar a su fin cuando la relación con la autoridad se complicó, pero sobre todo cuando en un contexto de cambio y reforma de instituciones las reglas no escritas que le habían permitido mantenerse ya no funcionaban igual.

El caso de Ruta-100 es similar, pues los problemas de presupuesto y las posiciones políticas de oposición radical del sindicato estuvieron presentes desde la década de 1980, pero no implicaron en ese momento que se acabara con la empresa pública. La experiencia de Ruta 100 permite contrastar un modelo de operación pública con los modelos de transporte concesionado en los que se centra el trabajo y que se analizan con más detalle en el siguiente capítulo. Aunque en el papel la principal característica del modelo de operación pública es que el gobierno, en este caso el DDF, sería el encargado de proveer el servicio directamente, en la práctica no ocurrió así. El SUTAUR-100 fue la entidad que de facto operó la empresa pública

¹⁴¹ Onésimo A. Flores Dewey, *Expanding Transportation Planning Capacity in Cities of the Global South: Public-Private Collaboration and Conflict in Chile and Mexico*, tesis, Boston, MIT, 2013, p. 124.

y controló en gran medida sus presupuestos. Al ser un sindicato no podemos decir que el servicio estaba controlado por privados, pero sí que intereses distintos al del gobierno y la empresa pública tuvieron un papel preponderante en la toma de decisiones lo que acrecentó aún más la disputa política sobre el servicio.

En el caso de los taxis colectivos, los procesos de organización y la defensa colectiva de sus intereses son claves para entender como pasaron de ser un servicio irregular perseguido por las autoridades a ser el principal servicio de transporte de la ciudad. Los *peseros* obtuvieron el reconocimiento como un servicio público de transporte cuando sus organizaciones tuvieron el peso político suficiente para ser tomadas en cuenta por las autoridades. Además, este servicio se configuro de tal manera que las autoridades encontraron grandes beneficios en impulsarlo.

Uno de estos elementos clave en este servicio es la multiplicidad de actores. A pesar de que en un momento la CAT tuvo control sobre la mayoría de las rutas, muy pronto la representación de los prestadores de este servicio se distribuyó en distintas organizaciones, además de tener organizaciones a nivel ruta y a nivel cúpula, lo que en muchas ocasiones ha podido ser aprovechado por la autoridad para evitar posiciones radicales y conflictos. Cada cúpula mantiene estrategias de negociación distintas, pero en su cálculo no solo está lo que puedan obtener de la autoridad, sino también lo que las otras organizaciones puedan obtener o no de la postura que ellos tomen. Esta multiplicidad de actores vuela la operación del servicio y su dimensión política mucho más complejas, pero también le ha permitido a la autoridad contener posiciones radicales y la confrontación abierta de todos los transportistas hacia el gobierno.

También es importante destacar que en el caso de los peseros, los acuerdos políticos con esos distintos grupos definieron rutas, parque vehicular, tarifa y formas de brindar el servicio. La planeación técnica de este modo de transporte prácticamente no existió y sus

modificaciones en realidad ocurrían cuando el crecimiento de la ciudad lo requería o cuando surgían conflictos entre organizaciones o con la autoridad. La consecuencia de regular un servicio público solo a través de acuerdos políticos ocasionó que se fuera mermando la calidad de este para las personas usuarias y la rentabilidad para los propios transportistas.

Por último, un elemento que se vislumbra en el presente capítulo y que se profundizará en el siguiente es el contraste entre políticas públicas que buscaron cambios radicales y aquellas que se acercan más a posturas incrementales donde poco a poco se han hecho modificaciones en el servicio. Tenemos dos ejemplos de cambios radicales en el transporte público de la Ciudad de México, el primero fue la revocación de concesiones de la Alianza y la creación de Ruta 100 y el segundo fue la declaratoria de quiebra de esta última en 1995. En ambos casos se pudo observar las consecuencias que tuvo cambiar un modelo por completo de la noche a la mañana. El haber modificado el esquema completo ocasionó que cuando iniciaron los conflictos sindicales, apenas unos meses después de la creación de Ruta 100, ya no se pudiera volver a la situación anterior porque este escenario previo ya no existía en ningún sentido. De la misma forma, la quiebra de Ruta 100 fue un proceso que se terminó extendiendo por 5 años. Difícilmente se puede pensar que tuvo una repercusión positiva en el transporte porque lo que en realidad ocurrió fue que esa demanda la absorbieron los *peseros*, pero sin contar con una planeación en la operación ni en la calidad del servicio.

En contraste, la historia de los *peseros* durante el siglo XX se parece más un proceso de políticas incrementales donde poco a poco se fue buscando tener mejoras en la regulación del servicio. Si bien estas mejoras siempre fueron insuficientes y estuvieron mediadas más por cálculos políticos que por análisis y planeación del servicio, nunca implicaron que el servicio dejará de darse. Incluso existen claros ejemplos de cómo se pudieron echar para atrás decisiones ya tomadas cuando se veía que no era lo más conveniente, como ocurrió con la

cancelación de placas. En el siguiente capítulo se profundizará en si esta ausencia de transformaciones radicales y a nivel ciudad en este servicio concesionado ha ocurrido porque se ha concluido, a partir de la experiencia de Ruta 100, que no es la mejor forma de hacer cambios en una política pública o sencillamente porque no se considera viable por motivos presupuestales o políticos.

CAPÍTULO TRES. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA CENTRADA EN EL
TRANSPORTE COLECTIVO CONCESIONADO ENTRE 2000 Y 2018:
LA DISPUTA POR LA TARIFA

*“Si nos dan 50 centavos los tomamos,
pero no recuperaríamos el poder adquisitivo”.*

Nicolás Vázquez, líder transportista

INTRODUCCIÓN

En la Ciudad de México la forma de hacer políticas públicas en materia de transporte se transforma, al menos formalmente, con la llegada del PRD a la jefatura de gobierno en 1997. Desde ese momento, e incluso desde el último año del gobierno de Espinoza Villarreal, se plantea la creación de empresas concesionadas para brindar el servicio de transporte público en autobuses como la política que seguirá el gobierno del Distrito Federal. Para el año 2018, 21 años después de que se iniciara esta política, la Ciudad de México contaba con 7 líneas de Metrobús con 650 unidades, 22 corredores de transporte concesionados operados por empresas que suman alrededor de 1500 unidades operando y con 7 empresas en modalidad de ruta que suman aproximadamente 350 unidades. Si bien esto en conjunto significa que aproximadamente tres mil unidades ya operaban como empresa para ese año, a la par en la

Ciudad de México se mantenían operando aproximadamente 18 mil unidades de ruta en modalidad hombre-camión, la mayoría sin vida útil y sin cumplir con un estándar de características técnicas para poder operar.

La disparidad no solo se da en el número de unidades sino en su calidad y el tipo de servicio que se brinda. En el caso del Metrobús, las unidades cuentan con vida útil, un estándar de emisiones contaminantes y se trata en su mayoría de vehículos articulados de 18 metros, pero también se cuenta con biarticulados de 24 metros en la Línea 1 y unidades de doble piso en Línea 7. Además, en la mayoría de las líneas se opera con estaciones que permiten el abordaje simultáneo, se cobra con una tarjeta de prepago y se cuenta con sistemas de información al usuario que anuncian, entre otras cosas, en cuanto tiempo llega la siguiente unidad.

En contraste, de las 18 mil unidades que se mantienen en el modelo hombre-camión, al menos 6 mil son microbuses con más de 25 años de antigüedad que, como se mencionó en el capítulo anterior, se volvieron el principal modo de transporte al inicio de la década 1990. Estas unidades, que desde su fabricación no contaron con los elementos de seguridad que son requisitos para un vehículo de pasajeros, no son supervisados de manera eficiente en cuanto a su operación, pues el gobierno carece de mecanismos reales para saber cómo funcionan en el día a día. Ejemplos muy claros de esto es que una unidad puede dejar de operar por años sin que la autoridad se entere o le ocurra nada a su concesión, o que se compren y vendan concesiones de forma irregular entre privados sin llevar a cabo el trámite ante la autoridad, dando como resultado que esta última no tenga claridad sobre quién es responsable del servicio que brinda esa unidad, si ésta es la persona que está en el expediente (que incluso puede estar muerta) o alguien más en realidad posee la concesión.

¿Qué políticas públicas se impulsaron desde el Gobierno del Distrito Federal para llegar a resultados tan contrastantes? ¿Existen razones técnicas que expliquen esta disparidad en estándares del servicio? ¿De qué manera la dimensión política de estas políticas públicas ha sido determinante en los grandes logros y en los inmensos fracasos que estas han representado? El presente capítulo y el siguiente tienen como objetivo analizar las políticas públicas centradas en el transporte colectivo concesionado implementadas entre 2000 y 2018, haciendo énfasis en los elementos ajenos a la planeación técnica del servicio que han determinado sus resultados.

Se pueden identificar dos grandes líneas de acción durante estos años. La primera, que se mantiene durante todo el periodo de estudio, es decir durante las jefaturas de gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2000-2005), Marcelo Ebrard (2006-2012) y Miguel Ángel Mancera (2012-2017)¹⁴², y que permea en los otros temas a discutir en el siguiente capítulo es referente a la tarifa comercial. Hasta los primeros años de la década de 1990, la tarifa de los taxis colectivos se caracterizó por ser mayor a la de los servicios de transporte público brindados por el gobierno como el metro, los trolebuses o Ruta 100. Lo que solía ocurrir es que ante aumentos en el combustible los transportistas exigían un aumento de tarifa y a partir de acuerdos políticos y relaciones corporativas entre el gremio y el PRI se solía lograr dicho incremento.

En parte se podía hacer lo anterior porque los taxis colectivos tenían un porcentaje minoritario de participación en los viajes realizados en la ciudad y en muchos casos compartían recorridos con los servicios de Ruta-100. Esto se traducía en que el incremento no repercutía en la economía familiar de la mayoría de las personas, pues en muchos casos se les daba a los

¹⁴² En 2005, ante la renuncia de Andrés Manuel López Obrador como jefe de gobierno para competir por la presidencia de la república quedó en el cargo de forma interina Alejandro Encinas Rodríguez. Así mismo, en 2017, con la renuncia de Miguel Ángel Mancera para ser candidato a senador quedó en el cargo José Ramón Amieva Gálvez.

usuarios la posibilidad de decidir entre un pasaje más barato brindado por Ruta 100, o un pasaje un poco más caro, pero más eficiente, brindado por los servicios concesionados. A la par de esto, el mantener grandes subsidios en los sistemas operados por la ciudad permitía que no hubiera tanta preocupación por una posible reacción social ante el alza de la tarifa en los *peseros*.

En los últimos años de la década de 1990, con la quiebra de Ruta 100 y la llegada al gobierno del PRD esta situación se transforma. El nuevo partido en el poder buscó diferenciarse de su antecesor manteniendo tarifas bajas en el transporte concesionado argumentando que la gente no podía estar pagando grandes cantidades en trasladarse. Además, para este momento los servicios concesionados ya eran el modo de transporte con más viajes en la ciudad, por lo que modificar su tarifa tenía repercusiones políticas que anteriormente no existían. En relación con este tema, se buscará explicar cómo la tarifa se ha modificado durante el periodo de estudio, bajo que mecanismos se ha determinado y cómo esto ha repercutido en el servicio que se brinda.

Al mantener tarifas bajas en servicios concesionados que no cuentan con algún tipo de subsidio o compensación se vuelve más difícil que los transportistas inviertan en el servicio que brindan, por ejemplo sustituyendo sus unidades cuando ya no cuentan con vida útil. Ante esa situación, surge la segunda gran política pública, a analizar en el siguiente capítulo, la cual consiste en la modernización del servicio a partir de apoyos económicos y la creación de nuevos modelos operativos y organizacionales por parte de los gobiernos.

En el presente capítulo se analizan los ajustes tarifarios autorizados al transporte público colectivo concesionado entre el año 2000 y el 2018. En los cuatro incrementos de tarifa que se llevaron a cabo durante este periodo se contó con presión de los transportistas que brindan el servicio para que estos fueran autorizados. Además, en todos los casos el

gobierno actuó de forma similar; negando en un primer momento cualquier aumento en el costo del pasaje y posteriormente moderando el discurso paulatinamente y reconociendo la necesidad de un ajuste.

LAS TARIFAS DE TRANSPORTE COLECTIVO CONCESIONADO

A partir de la llegada del PRD al gobierno del Distrito Federal, y debido también al crecimiento en la proporción de viajes en transporte concesionado sobre otros modos de transporte, la tarifa se volvió la política más relevante para el sector. Anteriormente, los ajustes tarifarios eran más constantes y a partir de acuerdos políticos de los líderes con la administración en turno el precio del pasaje se ajustaba casi de inmediato ante un cambio en los costos, resultado por ejemplo del aumento del combustible. Desde los primeros años de la década de 1990, durante la administración de Manuel Camacho Solís, y sobre todo a partir de 1997 con la llegada del PRD, se decide modificar esto y congelar las tarifas por el mayor periodo de tiempo posible, por lo regular hasta que la presión política de los concesionarios resultase incontenible o el incremento de costos pusiera en riesgo la prestación del servicio.

Tabla 2. Incrementos tarifarios en el transporte público colectivo concesionado de 2000 a 2018

Aumentos a la tarifa	Microbús/ vagoneta (Hasta 5 km)	Microbús/ Vagoneta (5 a 12 km)	Microbús/ vagoneta (más de 12 km)	Autobús (menos de 5 km)	Autobús (más de 5 km)
A partir de 1999	\$2.00	\$2.50	\$3.50	\$3.00	\$4.00
15 de enero del 2004	\$2.50	\$3.00	\$4.00	\$3.50	\$4.50
19 de marzo del 2008	\$3.00	\$3.50	\$4.50	\$4.00	\$5.00
3 de abril del 2013	\$4.00	\$4.50	\$5.50	\$5.00	\$6.00
20 de abril del 2017- Actual	\$5.00	\$5.50	\$6.50	\$6.00	\$7.00

Fuente: elaboración propia a partir de información publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal

Durante la administración de Andrés Manuel López Obrador, particularmente desde el año 2002, se observó una fuerte presión por parte de los transportistas para incrementar la tarifa. En enero de ese año, aquellos concesionarios agrupados en la organización-cúpula Rutas Unidas anunciaron manifestaciones ante la falta de respuesta por parte del gobierno del Distrito Federal a su solicitud de incremento entregada desde abril de 2001.¹⁴³ La secretaria de transporte y vialidad, Jenny Saliel, sostuvo que no se podía dar el incremento debido a la situación económica del país y declaró "entendemos la situación de los concesionarios y los aumentos que han vivido (en sus insumos), pero la situación económica en el Distrito Federal y el país nos hace decidir el no aumento de tarifas".¹⁴⁴

En ese momento también se estaban reconfigurando las formas de organización de los transportistas que durante décadas habían mantenido vínculos con el PRI a través de la CNOP. Si bien las cúpulas más antiguas mencionadas anteriormente como la CAT y el BARTSCE seguían existiendo, se habían debilitado porque rutas grandes como la Ruta 2 o la Ruta 9 se habían organizado de forma independiente y porque con la transición a la democracia en la Ciudad de México estaban surgiendo nuevas agrupaciones que no respondían a la lógica corporativa del PRI y la CAT. Ejemplo de estas nuevas organizaciones son Rutas Unidas, que surge a raíz de las exigencias por el aumento de tarifa, y Nuevo Milenio, que fue la primera organización cúpula que se vinculó al PRD y no al PRI como había sido la costumbre.

La presión de Rutas Unidas, que en ese momento agrupaba a 12 de las 103 organizaciones ruta, se mantuvo durante los siguientes dos años, teniendo momentos álgidos en diciembre de 2002 cuando el representante de la organización, José Antonio Sánchez

¹⁴³ Laura Gómez Flores, "Aún no se autoriza el alza de tarifas de taxis y microbuses, advierten autoridades del GDF", *La Jornada*, México, (sec. Capital), 10 de enero del 2002.

¹⁴⁴ Ricardo Olaya Guadarrama, "No aumentarán las tarifas de taxis, micros y autobuses: Jenny Saliel", *La Jornada*, México, (sec. Capital), 29 de enero del 2002.

Escalante, amenazó con una serie de movilizaciones si el jefe de gobierno no autorizaba el aumento tarifario¹⁴⁵ y antes de las elecciones intermedias celebrados en julio del 2003. Fue hasta octubre de 2003 cuando Francisco Garduño, titular de la Setravi en ese momento, señaló abiertamente que no descartaban un aumento tarifario con el objetivo de que los transportistas modernizaran su flota y se pudiera dar un mejor servicio.

El 30 de diciembre del 2003 se publicó en la Gaceta Oficial el “Acuerdo por el que se determina el importe de la tarifa aplicable al servicio público de transporte de pasajeros concesionado”, en donde se autoriza un incremento de cincuenta centavos, pasando la tarifa mínima para microbuses y vagonetas de \$2.00 a \$2.50 pesos y en el caso de autobuses de \$3.00 a \$3.50 pesos.¹⁴⁶ Los argumentos señalados en el documento oficial fueron que el combustible había experimentado en los 5 años anteriores un aumento del precio de 34%, la paridad peso dólar cambió de \$9.08 a \$11.10, y que Índice Nacional de Precios al Consumidor tuvo un aumento del 36.6%. Al mismo tiempo, sin embargo, el Acuerdo señalaba que “el alto impacto que ocasiona un aumento de tarifas a la economía de las familias de escasos recursos y la difícil situación por la que atraviesa el país, es necesario mantener un equilibrio razonable, proporcional y equitativo entre los factores de la producción en el servicio del transporte y los usuarios”¹⁴⁷, es decir que sí habría un aumento, pero este sería reducido para no afectar a las personas usuarias.

Posteriormente, en el año 2008 se autorizó un aumento de tarifa de cincuenta centavos. No obstante, la implementación de este incremento fue distinta a lo hecho en todas las demás

¹⁴⁵ Rafael González, Nulo apoyo de GDF a microbuses y taxis, *El Universal*, Ciudad de México, 21 de diciembre del 2002, (sec. Metrópoli), <https://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/48254.html>, consultado el 10 de enero del 2022.

¹⁴⁶ Acuerdo por el que se determina el importe de la tarifa aplicable al servicio público de transporte de pasajeros concesionado, Gaceta Oficial del Distrito Federal, No. 102 Ter, 30 de diciembre del 2003, https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/diciembre03_30_102_ter_II.pdf, consultado el 15 de enero del 2021.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 120.

ocasiones del periodo de estudio. En este caso, la administración de Marcelo Ebrard llegó a acuerdos con grupos de rutas u organizaciones cúpula para que el incremento estuviera condicionado a la modernización del servicio. En un primer momento se autorizó modificar la tarifa a las rutas que estaban por convertirse en los primeros corredores de transporte no incorporados a Metrobús, como eran el caso de la ruta 2 y 99 que corrían por el Anillo Periférico de Canal de Chalco al Toreo de Cuatro Caminos.¹⁴⁸ Sin embargo, la presión de los transportistas llevó a que paulatinamente a todos se les permitiera cobrar la nueva tarifa aun cuando no se tuviera un plan certero para la modernización del servicio.

La discusión entre autoridad y transportistas en ese año se basó prácticamente en un dilema del “huevo y la gallina”. La Secretaría de Transporte y Vialidad a cargo de Armando Quintero sostuvo que el aumento solo se daría a quien sustituyera unidades, capacitara operadores y estableciera paradas fijas para mejorar el servicio.¹⁴⁹ En contraparte, los transportistas argumentaron que para hacer esas mejoras en el servicio, necesitaban una mejor tarifa que les permitiera capitalizarse.

Esta vinculación entre la modernización del servicio y la tarifa también se debió a que la configuración de las organizaciones de transportistas se había modificado. Como se verá más abajo, con la creación de la Línea 1 de Metrobús entre 2003 y 2005, surgen nuevos liderazgos con un entendimiento distinto del transporte concesionado y una postura positiva a los procesos de modernización y creación de empresas. Este nuevo grupo que se desarrolla en torno a Jesús Padilla crecerá rápidamente al ir juntando a rutas que poco a poco habían

¹⁴⁸ Resolución por la que se determina el importe de la tarifa aplicable al Servicio de Transporte Público de Pasajeros Colectivo Concesionado y Permisionado (microbuses y autobuses) condicionado a la incorporación de los titulares de las concesiones y permisos al Programa de Sustitución del Parque Vehicular del Servicio Público Colectivo de Transporte de Pasajeros, Gaceta Oficial del Distrito Federal, No. 297 Bis, 19 de marzo del 2008, https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/Marzo08_19_297bis.pdf, consultado el 15 de enero del 2022.

¹⁴⁹ Ella Grajeda y Fernando Martínez, “Alza en tarifa solo si cambian micros”, *El Universal*, <https://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/85909.html>, consultado el 20 de junio del 2022.

abandonado a la CAT o a otras cúpulas años atrás y que veían en esta nueva agrupación la capacidad de obtener beneficios y atención por parte de la autoridad sin tener que recurrir al conflicto.

La negociación por la tarifa tuvo resultados bastante pobres tanto para el gobierno como para los transportistas. En un primer momento se autorizó un incremento de solo cincuenta centavos a aquellas rutas que se comprometían a convertirse en corredores, pero luego se autorizó la nueva tarifa a otras rutas con acuerdos para la mejora del servicio mucho más ambiguos. Ejemplo de esto último son organizaciones ruta como la 23, la 25 o la 28 que más de trece años después del acuerdo siguen operando con microbuses de la década del 1990, sin paradas establecidas y sin profesionalización del servicio.¹⁵⁰

En el caso de aquellas rutas que sí se convirtieron en empresa y sustituyeron sus unidades, una vez que recibieron su nuevo título concesión e iniciaron operaciones como corredor pudieron cobrar una mejor tarifa, de entre cuatro pesos con cincuenta centavos y cinco pesos con cincuenta centavos.¹⁵¹ Si bien es más que los tres pesos que recibían por pasajero transportado como microbuses, no se puede decir que fuera una tarifa adecuada si se considera que habían adquirido deuda por las nuevas unidades y costos de operación con los que antes no contaban como un salario fijo para operadores, patios de encierro, capacitación, etc.

Por otra parte, aquellas rutas a las que se les otorgó el aumento de cincuenta centavos y nunca modernizaron el servicio no incurrieron en nuevos costos, pero durante toda la

¹⁵⁰Laura Gómez Flores, Autorizan a 11 rutas de microbús subir tarifa 50 centavos, *La Jornada*, <https://www.jornada.com.mx/2008/06/25/index.php?section=capital&article=042n2cap>, consultado el 12 de enero del 2022.

¹⁵¹ Laura Gómez Flores, El Corredor Vial Periférico, muestra de la modernización del transporte público, *La Jornada*, <https://www.jornada.com.mx/2010/03/01/capital/035n1cap>, consultado el 12 de enero del 2022.

administración de Marcelo Ebrard solo contaron con ese pequeño incremento, por lo que tampoco se puede considerar que hayan sacado mucha ventaja al no cumplir con el acuerdo. Por último, el gobierno del Distrito Federal contó con un logro a medias, pues si bien logró crear nuevos corredores de transporte en un esquema de operación innovador, a la par también terminó otorgando una mejor tarifa a organizaciones que no hicieron ningún esfuerzo contundente por mejorar el servicio.

Durante el sexenio de Miguel Ángel Mancera la inercia de las organizaciones de transportistas se mantuvo, pero continuaron ganando apoyos grupos de creación más reciente. En estos años la organización cúpula más grande ya era Movilidad de Vanguardia (Mova), liderada por Jesús Padilla, pero también ganó fuerza la Coalición Nacional de Transporte Urbano (Conatur), grupo proveniente de Ruta 2 que también estaba a favor de la creación de empresas, pero que tenía como principal líder a Marta Patiño. Respecto a las organizaciones con más antigüedad, la CAT vivió un relevo en su liderazgo, con el fallecimiento de su líder histórico Francisco Aguirre quedó a cargo Fernando Ruano, quien también está a favor de la creación de empresas y que se ha concentrado más en ser exitoso en sus negocios que en representar al gremio.

En resumen, durante este sexenio estuvieron por un lado las agrupaciones Mova, CAT y Conatur. Estas no se llevaban bien entre sí, pero que tenían posturas similares porque estaban a favor de la modernización del servicio y la creación de empresas y buscaban obtener beneficios a partir de su cercanía con la autoridad y no a través de la confrontación con esta última por la tarifa. Estas agrupaciones tenían la representación de entre el 60 y el 70% del total de los concesionarios.

Por otra parte, se mantuvieron las organizaciones con una postura más tradicional y centradas en exigir el aumento de tarifa, como lo eran el BARTSCE, Nuevo Milenio, Rutas

Unidas, entre otros. Estas cúpulas se agruparon en la Fuerza Amplia de Transportistas (FAT) con el objetivo de sumar fuerzas en sus demandas. La FAT representaba a entre el 20 y el 30% de los transportistas. Lo anterior no quiere decir que Mova, CAT y Conatur no ejercieran presión por el incremento de tarifa. De hecho, también lo hicieron, pero no a través de las manifestaciones públicas o el bloqueo de vialidades, si no a través de la vinculación con la autoridad, conferencias de prensa y comunicados en momentos muy puntuales, sin que fuera su principal motivo para existir.

En la gaceta del 26 de marzo del 2013 se autorizó un nuevo incremento tarifario que entró en vigor el 3 de abril del 2013, cinco años después del anterior. En esta ocasión el aumento fue de un peso (lo cual consistía en un aumento del 33% a la tarifa mínima) y en la misma fecha se incrementó también la tarifa de Sistema de Corredores Metrobús. Con esto la tarifa mínima del transporte concesionado quedó en los cuatro pesos y la más alta en seis pesos, correspondiente al servicio ejecutivo de los corredores de transporte y al Metrobús.

El incremento tarifario, una vez más, respondió a la presión de los grupos de transportistas. El 6 de febrero del 2013 más de 2000 unidades de transporte público fueron utilizadas para manifestarse en el zócalo, plaza principal de la Ciudad de México.¹⁵² La manifestación fue convocada por la agrupación Transportistas Unidos del Distrito Federal (que posteriormente se convertiría en la FAT). Su vocero, Nicolás Vázquez, sostuvo que solicitaban el incremento porque en 22 años la tarifa había aumentado solo dos pesos, por lo que les era imposible participar en los proyectos de modernización de unidades y transformación en empresas que buscaba implementar el gobierno: “Estamos dispuestos a cambiar el modelo de producción, pero para lograrlo necesitamos las condiciones necesarias.

¹⁵² Expansión, “Las tarifas del transporte público aumentan en la Ciudad de México”, 26 de marzo del 2013, <https://expansion.mx/nacional/2013/03/26/las-tarifas-del-transporte-publico-aumentan-en-la-ciudad-de-mexico>, consultado el 12 de enero del 2022.

La mayoría de los corredores se encuentran en número rojos. Si nos dan 50 centavos los tomamos, pero no recuperaríamos el poder adquisitivo”.¹⁵³



Fuente: Animal Político, “Transportistas del DF exigen aumento a tarifa”, 6 de febrero del 2013,

<https://www.animalpolitico.com/2013/02/transportistas-del-df-exigen-aumento-a-tarifa/>, consultado el 20 de diciembre del 2021.



Fuente: MVS Noticias, “Para que exista aumento en la tarifa, los microbuseros deben cambiar unidades:

Mancera”, <https://mvsnoticias.com/noticias/capital/para-que-exista-aumento-en-la-tarifa-los-microbuseros-deben-cambiar-unidadesmancera-542/>, consultado el 20 de diciembre del 2021.

¹⁵³ Francisco Pazos, “Microbuses irán al Zócalo”, *Excelsior*, México, 6 de febrero del 2013, (sec. Comunidad) <https://cdn2.excelsior.com.mx/Periodico/flip-comunidad/06-02-2013/portada.pdf>.

Como respuesta a la manifestación, el jefe de gobierno, Miguel Ángel Mancera, y el secretario de Movilidad, Rufino León, sostuvieron que no habría aumento a la tarifa hasta que los concesionarios sustituyeran sus microbuses por unidades nuevas y brindaran un mejor servicio. Sin embargo, mes y medio después, y sin ningún anuncio oficial previo, se publicó en la Gaceta el acuerdo mediante el cual se autorizó el incremento a las tarifas y su entrada en vigor el 3 de abril del mismo año. Al ser cuestionado por el incremento, el jefe de gobierno comentó que “las negociaciones con los transportistas fueron ‘duras’, porque su posición era muy rígida y llegaban a demandar un aumento de hasta 3.50 pesos y ya habían realizado movilizaciones y bloqueos”.¹⁵⁴

En el acuerdo publicado se argumentó que el aumento se debía a que se había llegado a un compromiso con los transportistas para la modernización del servicio y que se habían incrementado los costos para los concesionarios desde el último aumento:

Que la Secretaría de Transportes y Vialidad, observó que en el periodo transcurrido desde el último aumento de tarifa del servicio concesionado, se han registrado incrementos al salario mínimo en el Distrito Federal a razón de 23.85%; en los combustibles de un 57.27% y en el Índice Nacional de Precios al Consumidor en 18.39%; registrándose también un aumento en otras variables económicas que inciden en los costos directos e indirectos del servicio.¹⁵⁵

Nuevamente, el aumento no guardó una relación estricta con el incremento de costos. Sobre el compromiso de los transportistas por modernizar el servicio se puede observar que no se llevó a cabo, porque no se definieron indicadores reales de cumplimiento y porque la tarifa se

¹⁵⁴ El Financiero, “Mancera justifica aumento de tarifas de transporte”, <https://www.elfinanciero.com.mx/politica/mancera-justifica-aumento-de-tarifas-de-transporte/>, consultado el 20 de noviembre del 2021.

¹⁵⁵ “Acuerdo por el que se emite resolución que determina el importe de la tarifa aplicable al Servicio de Transporte Público de Pasajeros Colectivo Concesionado y Permisionado en el Distrito Federal”, Gaceta Oficial del Distrito Federal, No. 1570, 26 de marzo del 2013, https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/515146e4cf3ba.pdf, consultado el 15 de enero del 2021.

autorizó antes de cualquier implementación por lo que en realidad los transportistas no contaron con incentivos para mejorar el servicio. Como dice un refrán: “Músico pagado, toca mal son”.

El último incremento a la tarifa del transporte concesionado que se ha otorgado ocurrió el 20 de abril del 2017, con lo que la administración de Miguel Ángel Mancera se convirtió en la primera en autorizar más de un incremento durante su sexenio desde la transición a la democracia en 1997. Al igual que en la ocasión previa, el incremento se dio a partir de la presión realizada por los transportistas y el principal argumento fue el aumento de precio de los combustibles.

En 2016 el precio promedio del litro de diésel en México fue de 13.77 pesos, mientras que para el 2017 el precio promedio diésel fue de 17.05 pesos. El primero de enero del 2017 las gasolinas y el diésel tuvieron un incremento aproximado del 20% en el país. A pesar de que “el gasolinazo” ocasionó protestas y saqueos en varias ciudades, el aumento se mantuvo y modificó la estructura de costos de todos los servicios y giros comerciales que dependen de los combustibles fósiles para su reproducción.¹⁵⁶ Este incremento afectó fuertemente al transporte concesionado de la Ciudad de México, pues en la mayoría de los casos aproximadamente un 30% de sus costos corresponden al consumo del combustible.

Debido a la merma en el ingreso de los concesionarios por el cambio en el precio de los combustibles, las organizaciones de transportistas en varias ciudades del país exigieron un aumento tarifario. En el primer semestre del 2017 al menos 20 estados registraron incrementos en las tarifas del transporte público, en muchos casos concesionarios y operadores decidieron

¹⁵⁶ BBC News, “¿Por qué hay un "gasolinazo" en México pese a la expectativa de que bajarían los precios con la Reforma Energética?”, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-38514442>, consultado el 30 de noviembre del 2021.

cobrar más sin que hubiera sido autorizado por las instancias competentes. Este aumento fue de entre cincuenta centavos y tres pesos, dependiendo del lugar.¹⁵⁷

En el caso de la Ciudad de México, desde los últimos días de diciembre del 2016 organizaciones como “Rutas Unidas” convocaron a llevar a cabo un paro de labores los días 16 y 17 de enero para exigir un incremento real en las tarifas ante el *gasolinazo*.¹⁵⁸ Ante esta presión, el secretario de Movilidad, Héctor Serrano Cortés, señaló que las tarifas del transporte público colectivo y los taxis tendrían un incremento, el cual sería anunciado después del 15 de enero. Serrano buscó posicionar la idea de que la autoridad estaba buscando un punto medio donde se garantizara la oferta del servicio, pero sin lastimar la economía de las personas usuarias: “no estamos ante una actitud de negación o de miopía, porque sabemos que el aumento a la gasolina incide en los gastos de operación de los transportistas, pero tampoco vamos a lastimar aún más el bolsillo de los ciudadanos”.¹⁵⁹

En los siguientes meses se llevaron a cabo mesas de negociación entre las autoridades y los representantes de transportistas, pues, a pesar de que se había dicho que el aumento se daría a conocer en la segunda mitad de enero, no fue hasta abril que se llegó a un acuerdo y se hizo el anuncio. Uno de los temas que se puso a discusión fue el que pudiera haber un subsidio de parte del gobierno al transporte concesionado, como ocurre de facto en los servicios de transporte público operados por organismos como el STC Metro, el STE y la RTP donde la tarifa comercial es mucho más baja que la tarifa técnica. Al respecto, Héctor Serrano sostuvo

¹⁵⁷ Desinformémonos, “Por gasolinazo, aumentan tarifa de transporte público en 20 estados” <https://desinformemonos.org/gasolinazo-aumentan-tarifa-transporte-publico-20-estados/>, consultado el 30 de noviembre del 2021.

¹⁵⁸ No es casualidad que la organización más vocal en la exigencia fuera Rutas Unidas, esta organización cúpula surgió a finales de la década de 1990 con una posición de confrontación más directa al gobierno y se ha caracterizado por recurrir a la movilización social para defender sus intereses.

¹⁵⁹ Laura Gómez Flores, “Subirán tarifas de *micros* y taxis en la segunda quincena de enero”, *La Jornada*, México, 30 de diciembre del 2016, (sec. Capital).

que un nuevo subsidio era inviable, pues el gobierno de la ciudad había sufrido un recorte en su presupuesto.¹⁶⁰

Finalmente, el 20 de abril del 2017 se publicó en la gaceta oficial del Ciudad de México el incremento de un peso a las tarifas del transporte público concesionado. Entre los considerandos publicados en el Acuerdo se señaló que el aumento se daba a solicitud expresa de los representantes de los concesionarios y debido al incremento en las gasolinas y diésel al inicio de ese año. A diferencia de las actualizaciones de tarifas previas, en esta ocasión no se mencionaron porcentajes de incremento en los costos del servicio.¹⁶¹

La forma en que se ha fijado la tarifa del transporte concesionado en el periodo de estudio es una clara muestra de cómo una política pública se define a partir de acuerdos políticos y mesas de negociación y no necesariamente a partir de lo que técnicamente se podría sugerir. ¿Por qué la tarifa no se ajusta anualmente como ocurre en otras partes del mundo? ¿Qué ventajas y que desventajas encuentran los actores involucrados en que la tarifa se defina de esta forma y no mediante un análisis costo beneficio? ¿Qué implicaciones podría tener modificar la forma en que se define o hacerlo como se contempla en la ley?

ANÁLISIS DE LA TARIFA COMO POLÍTICA PÚBLICA

En primera instancia se debe tener claridad sobre si el ajuste de la tarifa del transporte concesionado es un problema público y por lo tanto debe haber una política que busque resolverlo. El no llevar a cabo este ajuste por un tiempo prolongado podría implicar un choque

¹⁶⁰ Laura Gómez Flores, “Imposible, subsidiar tarifas de taxis y microbuses, dice Serrano”, *La Jornada*, México, 3 de enero del 2017, (sec. Capital).

¹⁶¹ “Acuerdo por el que se da a conocer el incremento de la tarifa aplicable al Servicio de Transporte de Pasajeros Público Colectivo de Ruta Concesionado y Permisionado en la Ciudad de México”, Gaceta Oficial del Distrito Federal, No. 51 Bis, 20 de abril del 2017, https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/2039df859e53474168aef1ae0713b569.pdf, consultado el 20 de enero del 2022.

en la oferta, es decir que las personas concesionarias dejaran de prestar el servicio porque sus costos igualan o superan sus ingresos. Por otra parte, como se ha indicado más arriba, en el año 2000 el 55% de los viajes en la Zona Metropolitana del Valle de México se llevaban a cabo en combis y microbuses del transporte concesionado y para el año 2017 el transporte concesionado sigue representando más del 40% del total de los viajes y más del 60% de aquellos que se realizan en transporte público.¹⁶² En caso de no ajustar la tarifa de forma adecuada se pondría en riesgo el traslado de prácticamente la mitad de las personas que viven en la Ciudad de México, repercutiendo en prácticamente todos los ámbitos de la sociedad como trabajo, educación, salud, cuidados, comercio, ente otros.

Si no llevar a cabo un ajuste tarifario pone en riesgo la oferta del transporte, se podría llegar a la conclusión errónea de que es mejor que la autoridad no fije tarifas y estas sean reguladas por el mercado. Si esto último ocurriera, los prestadores del servicio podrían ponerse de acuerdo para subir las tarifas a su conveniencia, por lo que estaría garantizada la oferta del transporte público pero no necesariamente su asequibilidad para todas o casi todas las personas. En conclusión, la regulación y ajuste de la tarifa busca resolver el problema público de que la mayoría de los habitantes de la ciudad de México cuenten con un transporte asequible, es decir que se garantice la oferta y un precio bajo.

A partir de tener claro el problema público que se ha buscado resolver, se pueden analizar las metodologías que han utilizado los encargados de diseñar esta política pública y las restricciones que los tomadores de decisión han considerado al momento de definir los ajustes. Como se ha visto arriba, los cuatro ajustes tarifarios autorizados en el periodo de estudio se llevaron a cabo con características semejantes: 1) el tiempo entre los ajustes siempre fue de

¹⁶² Secretaría de Movilidad, *Programa Integral de Movilidad de la Ciudad de México 2020- 2024. Diagnóstico Técnico*, México, 2020. <https://www.semovi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/diagnostico-tecnico-de-movilidad-pim.pdf>, consultado el 20 de enero del 2022.

entre 4 y 5 años, nunca más ni menos que eso, 2) en todos los casos hubo manifestaciones previas por parte de los transportistas y mesas de trabajo con la autoridad, y 3) siempre se tuvo como argumento el aumento de los costos de operación del servicio y que el ajuste era necesario para mejorar la calidad de éste.

Desde el método racional exhaustivo se consideraría que el ingreso de la persona o entidad privada que brinde el servicio se debe determinar a partir de los costos en los que incurra, adicionando un porcentaje de utilidad que le incentive a seguir en el negocio. En principio este ingreso surgiría de la tarifa que pagan las personas usuarias por usar el servicio, no obstante en algunos casos el gobierno puede considerar que el monto a pagar para el usuario es demasiado elevado y decidir implementar un subsidio para absorber un porcentaje de los costos.

En el caso que se estudia en esta tesis, la tarifa nunca se ha determinado a partir de esta suma de costos y utilidad. Como se explicó en el capítulo anterior, la regulación de la oferta en el transporte colectivo concesionado en el esquema de hombre-camión ha sido muy deficiente, pues se cuenta con más de mil recorridos y la autoridad nunca ha desarrollado la capacidad para saber a detalle cómo opera cada uno de los servicios, en gran medida porque esta supervisión representaría costos enormes y no se obtendrían muchos beneficios. Entre los datos con los que nunca se ha contado están el número de unidades que operan al día en cada recorrido, el número de pasajeros que suben a cada unidad o evidencia real de los costos en los que incurra un concesionario para brindar el servicio, los cuales obviamente varían considerando dónde y en qué condiciones opera.

Como se explicó en el capítulo 1, la falta de información es uno de los principales motivos por los que los analistas de políticas abandonan el método racional exhaustivo y

recurren a las comparaciones sucesivas limitadas.¹⁶³ Los transportistas exigen un incremento tarifario, pero ni ellos ni la autoridad pueden determinar de forma certera sus costos y sus ingresos por el esquema en el que operan. Ante esta falta de información, el analista recurre a buscar comparaciones para saber si en general la rentabilidad del servicio disminuyó y por lo tanto la oferta del servicio puede estar en riesgo.

En 3 de los 4 incrementos tarifarios que ocurrieron durante el periodo de estudio, el mecanismo mediante el cual se justificó el ajuste fue el aumento en el precio de los combustibles. En el caso de 2004 se argumentó que desde la última modificación el precio del combustible había aumentado 34%, pero el incremento autorizado solo fue del 25% debido a las repercusiones negativas para las personas usuarias. Posteriormente, en 2013 se argumentó que el combustible había aumentado 57%, además de que el salario mínimo se había incrementado 23% y el INPC 18%, mientras que 2017 se sostuvo que el incremento era necesario por el aumento en el precio de las gasolinas, pero no se especificó un porcentaje.

¿Qué tanto repercute en la rentabilidad del servicio que los combustibles hayan incrementado su precio en un 34%? En realidad, los analistas nunca han tenido respuesta a esta pregunta porque existe gran variación dependiendo del tipo de unidad, el recorrido, el ramal y la ruta. Incluso no hay forma de comprobar a quien le repercute este incremento en los costos; no se sabe si el aumento en los costos es absorbido por el operador al quedarse con menos dinero al final del día, por el concesionario al recibir menos cuenta por parte del operador o por las personas usuarias al trasladarse en unidades en peores condiciones, pues el concesionario disminuye su mantenimiento al mínimo para no perder su ingreso neto. Aunque se tomara la decisión de tener información completa y se utilizaran gran cantidad de personal

¹⁶³ Charles E. Lindblom, “La ciencia de salir del paso” en Luis F. Aguilar, *La hechura*, pp. 207-210.

y recursos por parte de la autoridad, esto solo complejizaría demasiado estimar un incremento tarifario adecuado, volviéndolo inviable.

La comparación sucesiva no solo se hace con el objetivo de establecer si un ajuste tarifario puede actualizar la rentabilidad del servicio, también se hace para esbozar si el ajuste tarifario permite que el servicio continúe siendo asequible para casi toda la población y por lo tanto reducir al mínimo la probabilidad de protestas y quejas ciudadanas ante un incremento. El mejor ejemplo es la explicación que se presenta en el ajuste tarifario de enero de 2004, pues a pesar de que algunos insumos o variables referenciales habían tenido un cambio porcentual mayor al 25% desde el último ajuste a la tarifa, el incremento se hace con base en este porcentaje tratando de garantizar que no hubiera una reacción negativa por parte de la población.

Detrás del objetivo de garantizar la oferta asequible del servicio se encuentran dos grandes grupos de actores. Por un lado, están los transportistas encargados de ofertar el servicio y por el otro están las personas usuarias que en última instancia son quienes deciden si la tarifa del servicio es asequible. Cuando las personas analistas y tomadoras de decisión se enfrentan a definir la tarifa, su preocupación por encontrar un equilibrio entre la rentabilidad del servicio, por un lado, y su asequibilidad, por el otro, se basa en la presión que esos actores pueden ejercer y las repercusiones que pueda tener en la percepción de la ciudadanía sobre el propio gobierno.

Como se ha señalado previamente, todos los ajustes tarifarios ocurrieron a partir de la presión y movilización de algunos grupos de transportistas. La mayoría de las movilizaciones para exigir incrementos tarifarios han sido por parte de las mismas rutas o cúpulas, que en algunos casos solo cambian de nombre o se reconfiguran a partir de coyunturas específicas o de relevos en los liderazgos. Sin embargo, estas manifestaciones no ocurren cada 4 o 5 años,

es decir que no cada vez que se manifiestan el gobierno decide ajustar la tarifa, sino que la presión suele ser hasta cierto punto constante y puede que vaya aumentando entre más tiempo haya pasado desde el último ajuste, sobre todo si los precios de combustibles y refacciones han seguido aumentando. A partir de esto surge la pregunta: ¿Cuándo el analista recomienda o el tomador de decisiones considera que sí es pertinente ajustar la tarifa?

Para entender cómo se toma esta decisión es útil recurrir a dos propuestas sobre el análisis de políticas públicas desarrolladas en el primer capítulo: la de las restricciones planteada por Giandomenico Majone y la del juego político dentro de la formulación de políticas públicas. Se considera que estas dos propuestas están relacionadas porque el entorno político en el que se toma una decisión impone restricciones a ésta, pero también hay restricciones de otras índoles que influyen en el camino que se decide tomar.

Una restricción objetiva que ha tenido el ajuste tarifario, por simple que parezca, es la forma de pago. Durante el periodo de análisis el cobro del peaje en el transporte concesionado siempre fue en efectivo, por lo que el monto de la tarifa siempre debía redondearse a unidades enteras o de 50 centavos, pues eran las de mayor circulación en la ciudad y en el país. Una tarifa que implicara pagar un monto en centavos distinto a cincuenta podría haber generado aún más molestia que el incremento para las personas usuarias y hubiera puesto en severos aprietos a los operadores del servicio al tener que contar con cientos de monedas de diez o veinte centavos que eran escasas.

Desde el año 2005 otros modos de transporte público en la Ciudad de México comenzaron a usar tarjetas *contactless* para el cobro del peaje. Primero se hizo en el sistema de corredores Metrobús y posteriormente en la red del STC Metro y en el tren ligero. Sin embargo, esta alternativa, que podía acabar con la restricción de solo aumentar la tarifa en montos de cincuenta centavos y pesos, no es viable de implementar en el transporte concesionado en

modalidad hombre-camión por varios motivos. El primero es que la mayoría de las unidades cuentan con más de 10 años y difícilmente se podría instalar un validador de tarjetas a sus sistemas eléctricos. El segundo es que al ser concesiones individuales el recaudo que se generara tendría que distribuirse a más de dieciocho mil cuentas de personas físicas, con las implicaciones administrativas que eso conlleva. Por último, los transportistas en general se han opuesto al pago con tarjeta porque consideran que dejan de tener control sobre su recaudo y muchos consideran que es un plan de la autoridad para fiscalizarlos.

Ante la restricción de solo poder ajustar la tarifa en montos de pesos enteros y cincuenta centavos, difícilmente esta se podría aumentar anualmente. Entre 2004 y 2008 la tarifa solo aumentó cincuenta centavos y entre 2008 y 2013 el ajuste solo fue de un peso, por lo que no es fácil imaginar un camino alternativo con ajustes tarifarios más constantes que no hubieran implicado la molestia de los usuarios ya fuera por mayores incrementos o por tener que pagar en montos de centavos difíciles de cubrir de forma exacta.

Sin duda, la restricción objetiva más relevante es la demanda de los transportistas por incrementar la tarifa. Hay grupos de transportistas minoritarios como la cúpula Rutas Unidas o en los últimos años la Fuerza Amplia Transportista (FAT)¹⁶⁴ que año con año presionan a la autoridad para que se incremente la tarifa, pero no cuentan con la misma capacidad de presión en todo momento. Si por ejemplo se les concedió un ajuste un año antes, es difícil que puedan movilizar a la mayoría de sus agremiados exigiendo otro incremento porque estos últimos considerarían poco probable que el gobierno haga caso a su exigencia y en cambio estarán

¹⁶⁴ La Fuerza Amplia Transportista (FAT) es un frente que agrupa a las organizaciones Federación de Transportistas de México A. C. Rutas Unidas, Bloque de Agrupaciones Rutas de Taxis de Servicios Colectivos Especiales (BARTSCE), Unión de Transportistas Nacionales Nuevo Milenio A. C. y a algunas rutas independientes. Se estima que representa a entre 20 y 30% del sector y tiene como principal objetivo la exigencia del alza de tarifa.

perdiendo dinero por los días que operadores y unidades se estén movilizándose en vez de dar el servicio.

El otro factor que determina su capacidad de presión es que otros grupos de transportistas se les unan o impulsen la misma exigencia. Si ya pasaron tres o cuatro años del último aumento o si el precio de sus insumos ha aumentado considerablemente, como ocurrió en 2017, es probable que agrupaciones que suelen tener una postura de mayor colaboración con el gobierno como lo han sido la CAT, Mova o Conatur¹⁶⁵ compartan la exigencia del incremento y por lo tanto el que el gobierno no ajuste la tarifa si pueda implicar una afectación generalizada del servicio a nivel ciudad.

El ajuste tarifario también ha estado definido por restricciones autoimpuestas desde el propio gobierno. La principal ha sido el miedo a que ajustar la tarifa ocasione rechazo popular a quien se encuentra en el poder o que se reduzca su aprobación entre los electores. Esta restricción se presenta desde la jefatura de gobierno de Andrés Manuel López Obrador, aunque en ese momento no habían ocurrido casos de protestas o desestabilización por el aumento de tarifa en muchos años. Históricamente los taxis colectivos habían ajustado su tarifa de forma constante ante incrementos en sus costos, especialmente en el combustible, ¿Por qué con los gobiernos del PRD no se podía hacer de la misma forma?

Se puede pensar que el surgimiento de esta restricción tiene dos orígenes ligados entre sí. Por un lado, la transición a la democracia en el Distrito Federal y en todo el país modificó las reglas del juego y la capacidad de la ciudadanía para oponerse a medidas que el gobierno

¹⁶⁵ Estas han sido las tres cúpulas que se han mantenido más cercanas a la autoridad y que participan más en los programas implementados. Para este momento la CAT ya no tenía la fuerza dentro del sector que llegó a tener en la década de 1980, pero seguía manteniendo a aproximadamente un 10% del gremio. Por su parte Mova fue creada en 2011 por Jesús Padilla y para 2018 agrupaba a casi la mitad de los concesionarios de este servicio. Por último, Conatur tenía como líder a Martha Patiño, quien cobró fuerza a partir de la implementación de algunos de los primeros corredores y quien fuera muy cercana a la Setravi, luego Semovi, durante la administración de Miguel Ángel Mancera.

local pudiera tomar, ya fuera a partir de protestas o votando en la siguiente elección por un partido distinto. Como se ha descrito previamente, el único aumento tarifario del transporte concesionado durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador fue hasta inicios de 2004, después de las elecciones intermedias de 2003 y lejos todavía de las presidenciales de 2006 en las que el jefe de gobierno deseaba competir. Por el otro lado, Andrés Manuel López Obrador llegó a la jefatura de gobierno como uno de los líderes más potentes de la izquierda mexicana y con la frase “por el bien de todos, primero los pobres”, por lo que el subir la tarifa del transporte público también podía verse como una oportunidad para que sus opositores lo criticaran y cuestionaran su proyecto.

Como algo que podría poner en cuestión estas posibles restricciones se encuentra el hecho de que los organismos de transporte público operados directamente por el gobierno (Metro, STE, RTP) sí tuvieron un incremento en la tarifa en 2002. En esa ocasión el gobierno organizó una encuesta telefónica preguntando a la ciudadanía si estarían dispuestos a pagar cincuenta centavos más de peaje a cambio de una mejora en el servicio y el 59% de los encuestados estuvo de acuerdo.¹⁶⁶ Cabe mencionar que para el 2002 la tarifa de estos servicios llevaba 5 años sin ningún aumento.

Si el cálculo político electoral está presente en cuando incrementar o no la tarifa surgen varias preguntas: ¿Por qué López Obrador no quiso subir la tarifa en 2002 en año previo a elecciones, pero Marcelo Ebrard y Miguel Ángel Mancera sí lo hicieron en 2008 y 2017 respectivamente? O incluso, ¿Por qué sí se ajustó la tarifa de los organismos en 2002, pero la del transporte concesionado hasta 2004? Al respecto es útil retomar las restricciones a corto y largo plazo que explica Majone, pues en el corto plazo un gobierno de izquierda puede tener

¹⁶⁶ Forbes, “Las consultas de AMLO cuando gobernó la capital del país”, <https://www.forbes.com.mx/las-consultas-de-amlo-cuando-gobierno-la-capital-del-pais/>, consultado el 23 de enero del 2022.

como restricción no subir las tarifas, pero después de 4 o 5 años sin ningún incremento y con miles de concesionarios molestos y dispuestos a bloquear las principales avenidas de la ciudad esa restricción auto impuesta puede dejar de existir o al menos pasar a segundo plano.

Por último se debe destacar que entre cada incremento tarifario pasaron entre 4 y 5 años, pero nunca se llevó a cabo un ajuste en año electoral. Esto muestra la complejidad de la toma de decisiones respecto a esta política: nunca se pierde de vista el objetivo de garantizar la oferta y la asequibilidad del transporte público, pero cuando para conseguir esto se requiere el incremento de tarifas se busca el momento más idóneo políticamente para llevarlo a cabo, aun cuando en las últimas décadas nunca ha habido una fuerte reacción social ante estos aumentos en el costo para la persona usuaria del transporte concesionado.

CONCLUSIÓN

En el modelo hombre-camión la discusión tiene casi siempre como eje central el ajuste de tarifa, pues, como se ha visto, no existe un mecanismo técnico que permita establecerla y en realidad sería muy costoso el tratar de implementarlo. Gobierno y transportistas se han acostumbrado a alzas periódicas en donde ninguna de las partes queda satisfecha, pero tampoco pierde todo. Esto también aplica para las personas usuarias, pues aunque no son un sector organizado con una postura específica, se puede dilucidar que en general nadie desea pagar más por el mismo servicio, no obstante, si el incremento ocurre cada cuatro o cinco años, por lo que es probable de que la mayoría de las personas no se acuerden cuando fue el ajuste anterior, la molestia por el ajuste puede ser menor e incluso este puede ser comprensible para las personas usuarias que en el mismo periodo de tiempo experimentaron el incremento de precios en muchos otros productos.

Los ajustes tarifarios se han llevado a cabo a partir del mismo juego político. Por un lado, los transportistas nunca logran el monto de incremento que exigen inicialmente y también por eso exigen ese monto, porque saben que se les otorgará un ajuste menor. Por el otro lado, la autoridad tiene que aceptar aumentar el costo de un servicio que es utilizado por la mitad de la población de la ciudad diariamente, con las implicaciones político-electorales que esto pueda tener. Sin embargo, el que esta medida se tome cada cuatro o cinco años ha permitido que en la mayoría de los casos el gobierno pueda jugar con la fecha del incremento y autorizarlo cuando le sea más conveniente (evitando años electorales).

Respecto a los cuatro ajustes tarifarios que se llevaron a cabo durante el periodo de estudio, dos se llevaron a cabo en el año posterior a una elección, en el caso del ajuste de 2004 este se realizó después de las elecciones intermedias de 2003 y en el caso de 2013 después de la elección presidencial y de jefatura de gobierno del Distrito Federal de 2012. Por otra parte, los otros dos ajustes se llevaron a cabo en años previos a elecciones, en el caso de 2008 fue antes de la elección intermedia de 2009 y en el caso de 2017 un año antes de la elección presidencial.

En estos dos últimos casos puede surgir la pregunta de por qué los jefes de gobierno decidieron aumentar la tarifa en el año previo a la elección, sobre lo cual se puede dilucidar como respuesta que en el mediano plazo los costos de no hacerlo podían ser aún mayores. Si en 2008 no se hubiera ajustado la tarifa el gobierno local hubiera tratado de aplazar el incremento hasta el año 2010, seis años después del ajuste anterior y con probables protestas por parte de los transportistas durante el año electoral de 2009 por llevar cinco años sin ningún ajuste. En el caso de 2017 la situación es similar, sin embargo ahí fue determinante el alto porcentaje de incremento en el precio de los combustibles en 2017 que ocasionó ajustes tarifarios en más de la mitad de los estados del país.

Por último, en los años posteriores al periodo de estudio, entre 2020 y 2022, la Secretaría de Movilidad, a través del Fifintra, otorgó un bono de combustible a todas las unidades de transporte concesionado colectivo que avanzaran en el proceso de regularización para tener mayor claridad sobre las unidades que realmente operan el servicio. Este apoyo a los concesionarios se otorgó en un primer momento con el objetivo de no ajustar la tarifa durante el 2020, pero debido a la emergencia sanitaria se decidió que los apoyos continuaran durante algunos meses de 2021 y 2022. Los bonos de combustible se otorgaron a partir de acciones sociales específicas de cada año y no se implementaron con la idea de ser un subsidio a largo plazo, sino que respondieron a situaciones específicas de no querer aumentar la tarifa en un primer momento y de afrontar una emergencia sanitaria después.

El 9 de junio del 2022, Andrés Lajous Loaeza, secretario de movilidad de la Ciudad de México desde diciembre del 2018, anunció en conferencia de prensa que la tarifa del transporte público concesionado en las modalidades hombre-camión y corredor no incorporado a Metrobús se incrementaría un peso a partir del 15 de junio de ese mismo año. Este incremento ocurre 5 años y 56 días después de la entrada en vigor del último ajuste que se había autorizado en 2017 y se mantienen las características que se analizaron a lo largo de este capítulo para cada uno de los incrementos tarifarios.

Entre estos elementos se destaca que los meses previos al anuncio oficial se llevó a cabo una escalada en las manifestaciones de los transportistas, teniendo como punto máximo la movilización del 2 de junio del 2022 en las que las organizaciones de transportistas vinculadas a la FAT llevaron a cabo bloqueos en al menos 16 puntos estratégicos de la Ciudad de México, entre los que destacaron aquellos llevados a cabo en Insurgentes Norte, Calzada Ignacio Zaragoza, Calzada de Tlalpan y Constituyentes por ser algunos de los principales accesos a la zona centro de la metrópoli.

Además, el anuncio del incremento tarifario se llevó a cabo exactamente dos meses después de la consulta para la revocación de mandato del presidente de la república Andrés Manuel López Obrador, que se llevó a cabo el domingo 10 de abril en todo el país y que fue utilizada por el partido político del presidente y de la jefa de gobierno para reafirmar la popularidad del proyecto político que encabezan. En este sentido se puede ver que de nuevo el ajuste tarifario se llevó a cabo prácticamente 5 años después del anterior, se contó con fuerte presión por parte del gremio transportista y el gobierno local buscó el mejor momento para implementarlo: después de la consulta de revocación de mandato y lo más lejos posible de las elecciones presidenciales que se llevarán a cabo en 2024.

CAPÍTULO CUATRO. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA CENTRADA EN EL
TRANSPORTE COLECTIVO CONCESIONADO ENTRE 2000 Y 2018:
ENTRE LOS INTENTOS DE MODERNIZACIÓN Y LA PERSISTENCIA DEL
MICROBÚS

INTRODUCCIÓN

En 2001, durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, se crea el Fideicomiso para el Fondo de Promoción para el Financiamiento del transporte público (Fifintra) con la intención de mejorar los servicios concesionados y fijando como objetivo sacar de circulación los 28 mil microbuses que en ese momento brindaban el servicio. El primer mecanismo implementado fue el programa de sustitución de unidades donde a través del Fifintra los concesionarios destruían su unidad con más de diez años de antigüedad y a cambio recibían un bono para dar el enganche de un autobús nuevo. En los primeros años el programa solo incluía el cambio de unidad sin que se alterara el modelo operativo y organizacional del servicio.

También durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador se creó el Sistema de Corredores de Transporte Público de Pasajeros Metrobús con la implementación de la Línea 1 en Av. De los Insurgentes. Este proyecto buscó replicar sistemas de BRT (Bus Rapid Transit) implementados en otras ciudades de América Latina como Curitiba en Brasil, Bogotá en

Colombia o León, Guanajuato, también en México. De los temas que se abordarán en este capítulo, sin duda la implementación de Metrobús es el que ha sido más estudiado y para el que se cuenta más información. Por lo anterior, no se ahondará en todos los detalles de su creación y posterior crecimiento, sino que el análisis se centrará en las dinámicas de negociación llevadas a cabo entre los actores involucrados y sus repercusiones en la conformación del sistema.

Por último, en este capítulo se buscará explicar cómo se llevó a cabo la conformación de corredores no pertenecientes a Metrobús que se inició en 2008 y que se mantiene hasta la actualidad con resultados ambivalentes. Desde la década de 1980 se planteó la implementación de corredores de transporte operados con autobuses que permitieran brindar un mejor servicio y complementar a la red estructurada conformada por líneas de metro y trolebús. El primer intento real en este sentido fue la línea 1 de Metrobús mencionada arriba. Este nuevo modelo resultó ser exitoso tanto en la calidad del servicio cuanto en la incorporación de los otrora concesionarios del modelo hombre-camión, sin embargo, su implementación resultaba muy costosa y lenta si se pensaba a nivel ciudad.

A partir de esta situación, surge el proyecto de corredores concesionados de transporte no incorporados a Metrobús durante la administración de Marcelo Ebrard. Los primeros en implementarse fueron el “Corredor Reforma Bicentenario” y el “Corredor Periférico”, ambos con participación de concesionarios de la Ruta 2 y de Jesús Padilla Zenteno, quien, como se verá más adelante, había sido el líder de los concesionarios y fundador de la empresa CISA (Corredor Insurgentes S.A.) cuando la implementación de la Línea 1 de Metrobús. Estos nuevos corredores han sido operados por empresas y cuentan con autobuses, cobro por medio de alcancía, operadores capacitados y servicios ordinarios y exprés.

LA CREACIÓN DEL FIFINTRA Y LA SUSTITUCIÓN MICROBUSES

Como se puede ver en el apartado anterior, los ajustes tarifarios en el periodo de estudio fueron pocos y de montos pequeños, lo que redujo la rentabilidad del servicio. El objetivo de la política tarifaria ha sido mantener la oferta de un servicio asequible, pero no necesariamente de calidad. Si la tarifa no otorga los incentivos suficientes para dar un servicio de calidad y renovar periódicamente el parque vehicular con el que se brinda, el gobierno debe buscar otros mecanismos si se plantea también entre sus objetivos que el transporte concesionado sea seguro, eficiente y con una calidad aceptable.

Para resolver este problema público de no contar con una tarifa al usuario que permitiera la renovación de la flota, desde 1999 se estipuló en la Ley del Transporte del Distrito Federal que se crearía el Comité de promoción para el financiamiento del transporte público que tendría como objetivo “eficientar el servicio público de transporte, renovar periódicamente el parque vehicular e infraestructura del servicio y no poner en riesgo su prestación”¹⁶⁷. Esta no fue la primera vez que el gobierno se planteaba dar apoyos a los concesionarios del transporte público colectivo. Sin embargo sí fue la primera ocasión en que se estableció en una ley, se buscó que hubiera un comité con todas las dependencias locales involucradas y que el fondo del que se obtuvieran los recursos tuviera la figura de fideicomiso.¹⁶⁸

Destaca que en la ley se estableció que el monto que la Secretaría de Transporte y Vialidad debía prever en su presupuesto para el fondo no podía exceder del monto recaudado por la revista vehicular, es decir se buscaba que lo mismo recaudado por trámites del sector se

¹⁶⁷ Decreto que reforma, adiciona, deroga y modifica disposiciones de la Ley de Transporte del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, No. 61, 19 de mayo de 1999, https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/4f2093a35ea9d.pdf, consultado el 15 de enero del 2022.

¹⁶⁸ Ibid., artículos 43 y 44.

utilizara para su funcionamiento, pero no queda claro como el Comité alcanzaría su objetivo si el presupuesto requerido para esto fuera mayor a lo recaudado.

Aunque se estipuló en la ley desde 1999, el fideicomiso no entró en funcionamiento sino hasta 2001. En el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001 – 2006 se señala:

“se revisará el funcionamiento del Comité de Promoción para el Financiamiento de Transporte Público, establecido en la Ley de Transporte, que creó un fideicomiso de garantía para promover y apoyar la renovación del parque vehicular, y además se establecerá una coordinación con las Secretarías de Desarrollo Económico y Medio Ambiente, así como con el sector empresarial para obtener apoyos para la sustitución de las unidades o mejoramiento de las existentes”¹⁶⁹

En realidad, no había mucho que revisar, pues no se había firmado el contrato del fideicomiso por lo que este no había operado ninguna acción o programa social. Debido a esto, el 8 de mayo del 2001 el Gobierno del Distrito Federal publicó el bando informativo número diecisiete en el que se señaló que uno de los principales problemas de la ciudad era el “ineficiente e inseguro transporte público concesionado”, que la administración estaba invirtiendo en la mejora del transporte público operado por la ciudad a través del STC Metro, el Servicio de Transportes Eléctricos (STE) y la Red de Transporte de Pasajeros (RTP), que no se aumentaría la tarifa en esos servicios y que a la par era necesario modernizar el transporte concesionado.¹⁷⁰

Con base en este diagnóstico, el jefe de gobierno anunciaba el “Programa de Sustitución de Microbuses por Autobuses Nuevos y de Calidad” que consistiría en otorgar un

¹⁶⁹ “Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001 – 2006”, Gaceta Oficial del Distrito Federal, No. 141, 4 de diciembre del 2001.
https://paot.org.mx/centro/gaceta/2001/2001_diciembre_04_141.pdf?b=po consultado el 15 de enero del 2022.

¹⁷⁰ Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, “Bando Informativo Número Diecisiete”,
<https://semovi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/FIFINTRA/1.%20Normatividad/1.%20Bando%20Informativo.pdf> consultado el 20 de febrero del 2022.

apoyo económico de entre cincuenta y cien mil pesos para que los concesionarios contrataran un crédito y renovaran su unidad. El bando señalaba que el programa estaría centrado en aquellas unidades fabricadas antes de 1990 y que en caso de no hacer la sustitución las mismas no iban a poder operar a partir del 2002. Por último, el bando estipulaba que el programa continuaría hasta que se hubieran sustituido “los 28 mil microbuses existentes”.¹⁷¹

En octubre de ese mismo año se firmó el contrato del fideicomiso entre el Gobierno del Distrito Federal, por conducto de la Secretaría de Finanzas como fideicomitente y Nacional Financiera como fiduciaria. Entre los fines del contrato se destaca “coadyuvar como agente de cambio institucional para el Gobierno del Distrito Federal, para que el mismo con criterios de equidad social, de eficiencia y transparencia en el ejercicio de recursos, oriente su actividad al apoyo y promoción de la renovación del parque vehicular del transporte urbano de pasajeros”.¹⁷²

Del contrato también se destaca el comité técnico del fideicomiso, en el que participan la jefatura de gobierno, las secretarías de transporte y vialidad, finanzas y medio ambiente, el oficial mayor y el procurador social del Distrito Federal. Según el contrato, el comité será “el órgano máximo de decisión y sus acuerdos serán definitivos e inapelables, debiéndose cumplir en sus términos, siempre y cuando se ajusten a los fines consignados en el presente FIDEICOMISO”.¹⁷³ La forma de operar del programa a través de un fideicomiso y un comité técnico representa un cambio sustancial en la forma en que hasta ese momento las autoridades del Distrito Federal habían otorgado apoyos a los concesionarios de transporte colectivo.

¹⁷¹ *Loc cit.*

¹⁷² “Contrato del Fideicomiso”, https://semovi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/FIFINTRA/1.%20Normatividad/2.CONTRATO_DEL_FIDEICOMISO.pdf, consultado el 20 de febrero del 2022.

¹⁷³ *Loc cit.*

El mejor ejemplo para contrastar la constitución del fideicomiso es lo ocurrido una década antes durante el boom del microbús. En los primeros años de la década de 1990 se compraron miles de microbuses a través del Grupo Financiero Havre y los líderes transportistas. David Colmenares Páramo describe que se llegaron a entregar microbuses en menos de 24 horas después de la solicitud, sin que ningún enganche ni papeleo mediara de por medio, y a cambio líderes como Heriberto Flores de Ruta 2, Francisco Aguirre y Fernando Ruano de Ruta 1 y Jorge Almaguer del Consejo Unificador de Taxistas (CUT) recibían mil nuevos pesos por cada nuevo vehículo que se entregaba. Se ha esbozado que la cartera vencida de concesionarios con este grupo financiero alcanzó los seiscientos millones de nuevos pesos.¹⁷⁴

En 2001, el primer año de operación del fideicomiso, el Gobierno del Distrito Federal aportó 80 millones de pesos para bonos de sustitución de cien mil pesos. Sin embargo, solo se ejercieron treinta y ocho millones cuatrocientos mil pesos, por lo que de ochocientas unidades que se podían sustituir con base en el presupuesto solo entraron al programa trescientos ochenta y cuatro. Lo mismo ocurrió en los años 2002 y 2003, cuando se dejaron de ejercer trescientos sesenta y siete y doscientos veinticuatro bonos de sustitución respectivamente.¹⁷⁵ No se logró dilucidar porque no se entregaron todos los bonos para los que había presupuesto, pero se pueden pensar como posibles causas que muchos concesionarios no estuvieran convencidos de participar, que lo intentaron y no cumplieron con los requisitos o que no fueron capaces de conseguir un crédito ante una institución financiera.

¹⁷⁴ David Colmenares Páramo, *El caso Havre: asalto a la banca*, México, Planeta, 1994, pp. 34 y 35.

¹⁷⁵ Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México, “FIFINTRA”, https://semovi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Transparencia%20SEMOVI%20FIFINTRA_06022019.pdf, consultado el 12 de octubre del 2021.

La primera convocatoria para que los concesionarios entraran al programa de sustitución de microbuses se publicó en la gaceta oficial el 10 de mayo del 2001 y entre los considerandos se destaca que el gobierno había firmado un acuerdo con las organizaciones de transportistas el 28 de diciembre del 2000 con el compromiso de que ambas partes colaborarían para la modernización del transporte.¹⁷⁶ Si bien en el marco de la investigación no pude encontrar copia del acuerdo, tomando en cuenta que se firmó en apenas el primer mes de la administración y que el pacto iba en el sentido de recibir apoyos del gobierno con tal de que reemplazaran sus unidades viejas por autobuses nuevos no parece que haya existido oposición de los transportistas para firmar.

Durante la administración de Andrés Manuel López Obrador, los apoyos estuvieron distribuidos entre gran cantidad de organizaciones de transportistas. Tan solo en 2001 participaron treinta organizaciones-ruta distintas y para el final del sexenio habían recibido al menos un apoyo sesenta y cuatro agrupaciones distintas de un total aproximado de 110.¹⁷⁷ Esto permitió que el programa no fuera cuestionado por las organizaciones de transportistas y por el contrario demuestra la voluntad de muchas de estas de participar en la iniciativa de gobierno.

Por otra parte, se debe destacar que en ese momento el bono de cien mil pesos correspondía a un enganche de entre 20 y 30% para la nueva unidad y la tarifa y los costos de operación permitieron a los concesionarios comprar las nuevas unidades. Además, a través de las organizaciones-ruta se trató de ajustar la flota para no sobre ofertar de forma excesiva el servicio al pasar de unidades pequeñas como combis y microbuses para entre quince y treinta y

¹⁷⁶ “Programa de Sustitución de microbuses anteriores al modelo 1990 por autobuses nuevos”, Gaceta Oficial del Distrito Federal, No. 57, 10 de mayo de 2001.
https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetitas/2001_mayo_10_57.pdf. Consultado el 18 de enero de 2022.

¹⁷⁷ FIFINTRA,
https://semovi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Transparencia%20SEMOVI%20FIFINTRA_06022019.pdf, consultado el 12 de octubre del 2021.

cinco pasajeros a autobuses con capacidad para sesenta personas. Todas estas condiciones permitieron que el programa de sustitución no ocasionara conflictos grandes con las organizaciones de transportistas y tampoco se puso en riesgo la prestación del servicio.

El programa de sustitución permitió impulsar la renovación del parque vehicular, pero en sus primeros años de operación esto no se tradujo en un mejor servicio para las personas usuarias.

El contar con unidades nuevas no implicaba la capacitación de los operadores, ni la regulación y programación de los servicios, ni tampoco acababa con los vicios del modelo hombre-camión como la competencia por el pasaje. Para mejorar el servicio es necesario renovar la flota, pero no es suficiente.

METROBÚS: UN NUEVO MODELO DE TRANSPORTE CONCESIONADO

En 2002, Claudia Sheinbaum, como secretaria del medio ambiente del Distrito Federal, obtuvo un fondo inicial de parte del Banco Mundial y las fundaciones Shell y Hewlett para explorar la introducción de medidas amigables con el medio ambiente en el transporte de la ciudad.¹⁷⁸

Teniendo como referencia la implementación del Transmilenio, inaugurado en Bogotá, Colombia en el año 2000,¹⁷⁹ y la idea de que se requería implementar corredores de transporte en las vialidades principales, la cual se había mantenido presente en las discusiones sobre el transporte público de la Ciudad de México desde la década de 1980,¹⁸⁰ la propuesta de que el financiamiento internacional fuera para el desarrollo de corredores estratégicos comenzó a cobrar fuerza.

¹⁷⁸ Onésimo A. Flores Dewey, *Expanding Transportation Planning Capacity in Cities of the Global South: Public-Private Collaboration and Conflict in Chile and Mexico*, tesis, Boston, MIT, p. 130.

¹⁷⁹ *Ibid.*, pp. 130-131.

¹⁸⁰ Clara Eugenia Salazar, “Los corredores confinados de transporte público en las metrópolis latinoamericanas: ¿una oportunidad para hacer ciudad?” en Clara Salazar y José Luis Lezama (coord.), *Construir ciudad: un análisis multidimensional para los corredores de transporte en la Ciudad de México*, El Colegio de México, 2008, pp. 43-108

El ejemplo del Transmilenio fue relevante en dos aspectos. Por un lado, la construcción de infraestructura como estaciones de ascenso y descenso y la implementación de carriles confinados permitía tener un sistema de transporte similar al de un metro subterráneo por apenas una fracción de lo que costaría este último. Por el otro lado, la experiencia de Bogotá era útil porque el nuevo modelo había incluido a los antiguos concesionarios del transporte colectivo como accionistas de al menos una parte de las nuevas empresas operadoras.^{181 182}

Con las aportaciones de organizaciones no gubernamentales se consolidó un fondo de más de once millones de dólares y se creó el Centro de Transporte Sustentable (CTS) con el objetivo de apoyar técnicamente a la planeación de un BRT en Ciudad de México. A pesar de este apoyo internacional y de que desde la Setravi se tenía pensada la implementación de corredores estratégicos de transporte, en un primer momento el jefe de gobierno Andrés Manuel López Obrador fue reticente a apoyar el proyecto. Su grupo de asesores había decidido que el presupuesto para transporte y vialidad se centraría en la compra de nuevos trenes y en la construcción del segundo piso del periférico, dejando poco espacio para otros proyectos de gran envergadura.¹⁸³

La promesa de implementar un BRT en Ciudad de México no estuvo presente en la campaña electoral del jefe de gobierno, ni tampoco se puede entender como una decisión desde el esquema de solución racional de problemas, pues no es que se hayan diseñado distintas alternativas y a partir de un análisis se haya optado por la opción más apta. La propuesta de construir un BRT fue única y en un primer momento dependió casi por completo de actores

¹⁸¹ Onésimo A. Flores Dewey, *op. cit.*, pp. 130 y 131.

¹⁸² Para entender el Metrobús de Ciudad de México como transferencia y adaptación de una política pública entre ciudades del sur global se puede revisar la tesis de maestría de Kyle M. Bell, *Building Metrobús: actors and institutions in the transfer of Bus Rapid Transit (BRT) Policy to Mexico City*, tesis, New York, State University, 2011.

¹⁸³ Onésimo A. Flores Dewey, *op. cit.*, p. 132.

individuales que decidieron impulsarla y que tuvieron el ímpetu y aprovecharon las oportunidades para que su idea cobrara sentido en la realidad.

El mayor reto fue definir un modelo que, más allá de su factibilidad técnica, tuviera viabilidad política con los grupos de transportistas. En este sentido, Sheinbaum y Adriana Lobo reconocen que desde un primer momento se tuvo en claro que no era una opción llevar a cabo una licitación o algún proceso de competencia por el mercado como se ha explicado en el primer capítulo. Esta decisión se tomó porque las experiencias de licitación de corredores que el gobierno del Distrito Federal había intentado en el pasado no tuvieron éxito, en gran medida porque los transportistas tradicionales no lograron cumplir con todos los requisitos. Además, intentar un proceso de esa índole implicaba cancelar las concesiones individuales y los recorridos que la Setravi había autorizado a las organizaciones de transportistas sin darles prácticamente nada a cambio, a pesar de que llevaban décadas brindando un servicio y habían sido claves para que la ciudad no colapsara cuando la quiebra de Ruta 100.¹⁸⁴

Por otra parte, Onésimo Flores Dewey señala que difícilmente un gobierno del PRD habría podido justificar un proceso de licitación en este caso. En primera instancia al identificarse como un gobierno de izquierda era difícil justificar un modelo que dejara sin ingresos a cientos de personas (operadores, checadores, concesionarios) que durante muchos años habían brindado un servicio público. En segundo lugar, los transportistas eran un grupo de presión que con la transición a la democracia habían ganado independencia del partido en el gobierno y por lo tanto contaban con un peso electoral importante, pues el gremio en su conjunto contemplaba a decenas de miles de personas y sus familias, pero además porque tenían la capacidad de paralizar la ciudad si se les excluía.¹⁸⁵

¹⁸⁴ Onésimo A. Flores Dewey, *op. cit.*, p. 133 y 134.

¹⁸⁵ Entrevista a Guillermo Calderón, director de Metrobús de 2007 a 2018 en *Ibid.*, pp. 134 y 135.

Si desde los primeros momentos de planeación del proyecto se tuvo claro que se tendría que incorporar a los concesionarios individuales, el reto estaba en cómo lograrlo sin poner en riesgo su implementación y sin sacrificar el nivel de servicio del nuevo sistema. La estrategia de la autoridad consistió en plantear a los concesionarios una oferta que, dentro de lo razonable, fuera muy difícil de rechazar por estos últimos. La propuesta consistía en que debían renunciar a sus concesiones individuales y recorridos autorizados y conformarse como empresa para que esta última pudiera recibir la concesión del nuevo servicio. Al renunciar a sus concesiones y chatarrizar la unidad recibían un bono del Fifintra para el enganche de las nuevas unidades.

Además, por operar el servicio la nueva empresa recibiría un pago por kilómetro suficiente para pagar el crédito de los nuevos autobuses, los costos operativos y que cada accionista de la empresa, otrora concesionario de la ruta, recibiera un ingreso mensual similar al que obtenía en el modelo hombre-camión. Sheinbaum reconoce que se consideró necesario que los concesionarios pudieran mantener el mismo nivel de ingresos como accionistas, pues de otra forma se hubieran opuesto rotundamente al proyecto.¹⁸⁶

A partir de las críticas que comenzó a recibir la administración porque su principal proyecto en materia de transporte y vialidad era el segundo piso del periférico, dirigido a sectores de ingreso medio y alto que se trasladan en auto particular, la presión sobre el comité que preparaba el BRT se incrementó y se les solicitó seleccionar un corredor específico que permitiera mostrar resultados antes de que terminara la administración. De 33 corredores planteados desde 1982 el comité definió 10 que podían tener mayor viabilidad y finalmente la

¹⁸⁶ *Ibid.*, pp. 136 y 137.

decisión estuvo entre la Avenida de los Insurgentes que cruza la ciudad de sur a norte y el Eje 8 Sur que va de oriente a poniente.¹⁸⁷

Flores Dewey describe la decisión de implementar el proyecto en la Avenida de los Insurgentes tuvo dos motivos. El primero fue la rentabilidad del proyecto porque, aunque Eje 8 Sur tenía una mayor demanda, esta era más pendular y se concentraba en horas específicas del día, por lo que se requería comprar más autobuses. En Insurgentes, por el contrario, se dan muchos viajes cortos a lo largo de todo el día, lo que permite transportar más personas y tener más ingresos con menos autobuses. Por otra parte, en Eje 8 Sur había muchos más microbuses operando, por lo que si el plan era incorporar a todos los concesionarios como accionistas y mantenerles sus ingresos esto significaba que el sistema fuera mucho más costoso y volvía imposible que pudiera ser viable sin subsidio.¹⁸⁸

El segundo motivo detrás de la decisión tuvo que ver con las organizaciones de transportistas con las que se tenía que negociar el proyecto dependiendo del corredor seleccionado. En el caso de Eje 8 Sur se encontraban operando 14 agrupaciones, entre las que destacaban las rutas 1, 14 y 112 que pertenecían a distintas organizaciones cúpula y que en algunos casos mostraron disgusto con el proyecto desde el primer momento.¹⁸⁹ Por el contrario, en el caso de la Avenida de los Insurgentes el servicio en gran parte de la vialidad lo concentraban la Ruta 2 y RTP, por lo que el proyecto se podía llevar a cabo con una sola negociación.¹⁹⁰

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 138.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 139.

¹⁸⁹ Emilia Nava y Jaime Ramírez señalan que la Ruta 14 estuvo en contra de cualquier proyecto de carriles exclusivos desde el primer momento. Emilia Nava y Jaime Ramírez, “El funcionamiento del sector transporte y las posibilidades de negociación” en Clara Eugenia Salazar y José Luis Lezama (coords.), *Construir ciudad: un análisis multidimensional para los corredores de transporte en la Ciudad de México*, México, Colmex, 2008, pp. 438 y 439.

¹⁹⁰ Onésimo A. Flores Dewey, *op. cit.*, p. 139.

A pesar de que llevar a cabo el proyecto en Insurgentes parecía más sencillo, la negociación no fue fácil. Heriberto Flores, líder histórico de la Ruta 2 que había cobrado fama por la venta de miles de microbuses en la década de 1990, desconfió de la propuesta de las autoridades y trató de concentrar toda la información para que la mayoría de los concesionarios no supieran los detalles del proyecto. Sin embargo, un grupo disidente perteneciente al ramal que operaba sobre Insurgentes exigió participar y se opuso al líder de la organización. Este grupo encabezado por Jesús Padilla terminó ganando la votación entre los concesionarios del ramal por lo que asumió la representación de los transportistas frente a la autoridad.¹⁹¹

Algunas versiones sugieren que la autoridad influyó en el triunfo de este grupo al cerrarle la puerta a Heriberto Flores y operar activamente para debilitarlo. El líder de Ruta 2 tenía una larga trayectoria cercana al PRI, como la mayoría de los liderazgos más antiguos de transportistas, por lo que apoyar a la disidencia pudo haberse visto como una oportunidad para consolidar nuevos liderazgos dentro del sector que fueran más cercanos al PRD.¹⁹²

Otra decisión clave en la implementación del BRT fue que además de la empresa privada constituida por los concesionarios, el corredor sería operado de manera conjunta por el organismo público RTP que también tenía recorridos sobre la vialidad. Las autoridades consideraron que mantener a un operador público permitía reducir el poder de la nueva empresa, pues, sin importar lo que pasara con esta última, el gobierno sería capaz de mantener una oferta mínima del servicio. Además, contar con un operador público permitía que el gobierno conociera de primera mano los costos reales de operar el sistema y así no debería confiar plenamente en lo que el operador privado reportara. Los transportistas aceptaron la participación de RTP, pero a cambio de reglas muy claras que ponían en una situación menos

¹⁹¹ Emilia Nava y Jaime Ramírez, *op. cit.*, p. 455.

¹⁹² Entrevista a Martín Mejía, director de transporte en la Setravi durante la administración de Marcelo Ebrard en Onésimo A. Flores Dewey, *op. cit.*, p. 141.

ventajosa a esta última, pues el dinero para la compra de unidades del organismo público debía salir de su presupuesto y no de los ingresos del sistema como sí ocurriría para los privados.¹⁹³

En octubre de 2004 los concesionarios se conformaron como la empresa Corredor Insurgentes Sociedad Anónima (CISA) y un mes después la Setravi publicó la Declaratoria de Necesidad para la prestación del Servicio Público de Transporte de Pasajeros en el Corredor del Transporte Público del Pasajeros “Metrobús” Insurgentes. Posteriormente, en febrero del 2005, esta empresa y RTP conformaron el fideicomiso en el que se depositaría el recaudo del corredor y en marzo de ese mismo año se publicó el Decreto por el que se creaba el Organismo Público Descentralizado Metrobús teniendo como objeto “la planeación, administración y control del Sistema de Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal Metrobús”¹⁹⁴

El 19 de junio del 2005 se inauguró la primera línea de Metrobús sobre la Avenida Insurgentes de Doctor Gálvez a Indios Verdes. Diez días después del inicio de operaciones Andrés Manuel López Obrador dejó su cargo para contender por la presidencia de la república en las elecciones de 2006. A pesar de que la flota contemplada en un inicio fue insuficiente, ocasionando la saturación del sistema, la percepción del proyecto por parte de las personas usuarias y de la ciudadanía no fue mala. Ejemplo de esto último es que el siguiente jefe de gobierno, Marcelo Ebrard, se comprometió a ampliar el sistema a 10 líneas.

¹⁹³ *Ibid.*, 146 y 147.

¹⁹⁴ “Decreto por el que se crea el Organismo Descentralizado Metrobús”, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 9 de marzo del 2005, <http://www.contraloriadf.gob.mx/prontuario/vigente/919.htm>, consultado el 20 de noviembre del 2021.



Fuente: Regeneración, “Recuerdan 14 aniversario del Metrobús con imagen histórica”,

<https://regeneracion.mx/recuerdan-14-aniversario-del-metrobus-con-imagen-historica/>, consultado el 22 de noviembre del 2021.

Al año 2018, siete líneas de Metrobús se encontraban en operación y se encontraba en construcción la ampliación de la Línea 5 de San Lázaro a la Glorieta de Vaqueritos. No es el objetivo del presente trabajo describir a detalle los procesos de implementación de cada una de las líneas del sistema, por lo que me centraré en dos de los conflictos de mayor relevancia ocurridos durante estos años y que permiten, por un lado, explicar cómo el crecimiento del Metrobús se ha dado a partir de una perspectiva incremental y, por el otro, cómo se mantiene una dimensión política en esta política pública. Es importante destacar, sin embargo, que esta dimensión tiene aristas diferentes a las que se han descrito sobre el ajuste de la tarifa en el modelo hombre-camión.

Como ya se mencionó, durante el sexenio de Marcelo Ebrard se buscó avanzar de forma decidida en la implementación de más corredores de Metrobús. A partir del éxito de la Línea 1, el GMT, grupo de ex trabajadores de Ruta 100 que operaba las rutas 110, 112 y 115, había exigido a la autoridad que el siguiente proyecto de BRT fuera en uno de sus recorridos

autorizados, pues sus líderes reclamaban una competencia desleal por parte de las rutas en modelo hombre-camión. Entre los servicios operados por el GMT estaba el recorrido de la Ruta 110 ISSSTE Zaragoza – Vocacional 4 que cruzaba la ciudad de oriente a poniente por el Eje 4 Sur. A la par en casi todo el recorrido operaba también el STE con trolebuses desde el ISSSTE Zaragoza hasta Tacubaya.¹⁹⁵

La presencia del GMT y el STE en el corredor se percibió como ventajosa para que la segunda línea de BRT se construyera sobre el Eje 4 sur. La primera razón era que la Ruta 110 ya era una empresa, por lo que no era necesario que personas físicas renunciaran a sus concesiones individuales y constituyeran una sociedad anónima. La segunda era que la presencia del STE implicaba que al igual que como había ocurrido en Insurgentes con RTP, el gobierno a través de un organismo público ya brindaba el servicio por lo que jurídica y políticamente le era más fácil argumentar que parte de la operación del nuevo corredor debía ser prestado por este.¹⁹⁶

En contraparte, la principal desventaja que tenía el Eje 4 Sur era que, a diferencia de Av. de los Insurgentes, el STE y la ruta 110 no eran los únicos operadores brindando el servicio, pues había otras 3 rutas que parcialmente operaban por el corredor y a las que difícilmente se podría retirar o reordenar en otras vialidades por el porcentaje de empalme. Debido a lo anterior se decidió que la línea contara con tres empresas operadoras: la RTP a partir del porcentaje de participación que correspondía al STE, la empresa de la ruta 110 y una empresa conformada por los concesionarios individuales de las rutas 27,49 y 53, que estaban afiliados a la misma organización-cúpula liderada por Encarnación Juárez.¹⁹⁷

¹⁹⁵ Onésimo A. Flores Dewey, *op. cit.*, pp. 155 y 156.

¹⁹⁶ *Loc cit.*

¹⁹⁷ *Ibid.*, p. 156.

Sin embargo, la conformación de empresas operadoras enfrentó dos graves problemas. El primero fue que parte de los concesionarios de estas 3 rutas rechazaron el liderazgo de Encarnación Juárez, pues no se había opuesto al proyecto y en contraparte había buscado darle viabilidad al asesorarse por expertos y buscar darle viabilidad. Según Flores Dewey, algunos concesionarios consideraron que el líder se había vuelto muy cercano a la autoridad, por lo que no estaba representando sus intereses sino los del gobierno. Ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo o reconciliación, esto derivó en que autoridad tuviera que reconocer dos empresas distintas como concesionarios de las mismas rutas. Dado lo anterior, además del STE y la empresa Corredor Eje 4 - 17 de Marzo S.A. de C.V. (CE4-17MSA), conformada por el GMT, el proyecto sería operado por la empresa Corredor Oriente - Poniente, SA de CV (COPSA), de Encarnación Juárez y Nicolás Vázquez, y también por Corredor Tacubaya - Tepalcates, S.A. de C.V. (CTTSA), conformada por la disidencia.^{198 199}

El segundo problema que enfrentó la línea 2 de Metrobús fue la exigencia de la Ruta 11 de participar en el proyecto aun teniendo un empalme menor con el corredor propuesto. Esta organización presionó a las autoridades en las calles a través de marchas, bloqueos y enfrentamientos con la policía del Distrito Federal. El conflicto superó las mesas técnicas sobre la implementación del proyecto que llevaba la Setravi con las rutas, por lo que se tuvo que tomar una decisión política que estableció que, por instrucción del jefe de gobierno, se debía incorporar a la Ruta 11 entre los operadores. Como no era viable aumentar el parque vehicular

¹⁹⁸ *Ibid.*, pp. 156 y 157.

¹⁹⁹ La situación a la que se enfrentó Encarnación Juárez recuerda lo que en 1958 vivió el líder de la Alianza de Camioneros, José Valdovinos, y que se ha descrito en el capítulo anterior. Este último decidió ser muy cercano al regente Ernesto Uruchurtu y contó con el respaldo de este último, pero esto ocasionó que surgiera una oposición fuerte a su liderazgo dentro de su organización porque se le percibía más preocupado por cumplir los objetivos del gobierno, como era la sustitución de unidades, que por exigencias del gremio como el alza de tarifa.

del proyecto porque ponía en riesgo su viabilidad financiera, la solución fue reducir la participación de la RTP y otorgar una concesión para 12 unidades a la persona moral Transportes Sánchez Armas José Juan, S.A. de C.V. (TSAJJ).²⁰⁰

La intervención del titular del ejecutivo local en la solución del conflicto rememora una de las tres reglas del juego entre transportistas y gobierno que Michael Lettieri describe para entender la relación de la Alianza de Camioneros con los gobiernos del PRI durante el siglo XX. En esa relación, los líderes transportistas sabían que ante una disposición oficial que afectara sus intereses, se podía buscar la intercesión del presidente para detenerla, o al menos para que no se hiciera cumplir a cabalidad.²⁰¹ Con el caso de Ruta 11, y teniendo en cuenta que ahora se cuenta con un régimen democrático en el Distrito Federal y que en ese momento el gobierno local y el federal correspondían a fuerzas políticas distintas, Marcelo Ebrard reinaugura esa práctica y deja como antecedente para futuros proyectos de Metrobús que la presión política del gremio puede prevalecer sobre la propuesta técnica de la autoridad sectorial.

Posteriormente, se inició la planeación de la Línea 3 de Metrobús y se decidió que esta se implementaría sobre el Eje 1 Poniente, que va del centro sur de la ciudad al norte. Entre las autoridades de la Setravi y de Metrobús había crecido la preocupación por la sostenibilidad del sistema, pues lo que había ocurrido en las primeras dos líneas era que la operación de RTP, y por lo tanto el erario, terminaba subsidiando el sistema y no se tenía claro hasta qué punto esta situación se podía mantener así. Por otra parte, desde prácticamente el inicio de la administración de Marcelo Ebrard, Autobuses de Oriente (ADO), que era la empresa de

²⁰⁰ *Ibid.*, pp. 157 y 158.

²⁰¹ Michael Lettieri. *Wheels of Government: The Alianza de Camioneros and the Political Culture of P.R.I. Rule, 1929-1981*, San Diego, University of California, pp. 312 – 314.

autobuses foráneos más grande del país, había mostrado interés en invertir en el transporte público del Distrito Federal con la intención de diversificar su mercado.²⁰²

La propuesta de ADO daba solución a la mayoría de las preocupaciones de la autoridad, pues consistía en que para operar este corredor no requería ningún tipo de subsidio e incluso podía incorporar a muchos de los concesionarios de las rutas que operaban en el corredor como pequeños accionistas de Movilidad Integral de Vanguardia S. A. de C.V. (MIVSA). Las rutas 1, 3 y 88 que operaban a lo largo del Eje 1 Poniente estaban a favor del Metrobús e incluso habían buscado a Mercedes Benz para solicitar las unidades que se iban a requerir, pero se opusieron a la participación de ADO, pues para ellos asociarse con esta empresa no se percibía como un beneficio, sino como ceder parte de sus “derechos” a la explotación del corredor a un tercero que no tenía ningún antecedente operando ahí.^{203 204}

La aparición de ADO alertó al conjunto de organizaciones de transporte concesionado, pues lo vieron como una amenaza al servicio que brindaban. En poco tiempo se organizaron protestas donde participaron más de la mitad de las 106 organizaciones que brindaban el servicio de transporte concesionado y amenazaron con manifestarse y sabotear dos cumbres internacionales que iba a presidir el jefe de gobierno en noviembre del 2010.

Ante la presión del gremio, de forma parecida a lo ocurrido en la Línea 2, Marcelo Ebrard intervino personalmente y recibió a los líderes de las tres rutas implicadas. El resultado de esta reunión fue que el titular del poder ejecutivo local instruyó al personal de Setravi para que depositara el monto de los bonos de chatarrización que otorgaría el Fifintra como garantía

²⁰² *Ibid.*, p. 164.

²⁰³ Entrevista a Martín Mejía, director de transporte en la Setravi durante la administración de Marcelo Ebrard en *Ibid.*, p. 166.

²⁰⁴ La Razón, “Línea 3 del Metrobús es viable sin ADO: concesionarios” <https://www.razon.com.mx/ciudad/linea-3-del-metrobus-es-viable-sin-ado-concesionarios/>, consultado el 24 de noviembre del 2021.

hacia Mercedes Benz, con quien los transportistas ya tenían un acuerdo para la fabricación.²⁰⁵ Con esto, el jefe de gobierno daba la señal de que llevar a cabo el proyecto con ADO era una opción, pero no la única, y bajaba la tensión con los concesionarios.

En los siguientes meses la autoridad se dedicó a buscar a líderes de distintas organizaciones de transportistas y les propuso proyectos o solucionar algunos de sus conflictos para restarle fuerza a las movilizaciones. De estos acercamientos surgieron las propuestas de Línea 4, que correría por el Centro Histórico y que se le ofreció directamente a Jesús Padilla, y la Línea 5, que se propuso en el Eje 3 Oriente con la Ruta 7, con lo que se daba la señal de que la posible participación de ADO era una excepción más que un modelo replicable a futuro²⁰⁶. Por otra parte, algunos de estos transportistas (como el propio Padilla) ofrecieron invertir en el proyecto para suplir a ADO, con lo cual las rutas directamente implicadas tampoco estuvieron de acuerdo y decidieron marcar distancia de otras organizaciones.²⁰⁷

A la par, la Setravi alcanzó un acuerdo con la Ruta 1 para que aceptara la participación de ADO. Esto se logró porque el proyecto solo se extendería hasta Metro Etiopia hacia el sur, y se planteaba que más adelante podría llegar hasta la Ciudad Universitaria. Por lo anterior, en el tramo entre estos dos puntos (que es de aproximadamente ocho kilómetros) continuaría operando esta ruta y mantendría la opción de incrementar su participación en una siguiente fase. Flores Dewey considera que el tipo de liderazgo en la organización de esa ruta también fue clave. Ruta 1 pertenecía a la CAT, que como se explicó en el segundo capítulo había sido la organización más importante de taxis colectivos, y su líder seguía siendo Francisco Aguirre,

²⁰⁵ Onésimo A. Flores Dewey, *op. cit.*, pp. 168 y 169.

²⁰⁶ *Ibid.*, p. 170.

²⁰⁷ *Loc cit.*

quien llevaba en el sector más de 3 décadas y siempre había preferido mantener una postura de diálogo y cercanía con el gobierno a cambio de recibir algunos beneficios.²⁰⁸

En diciembre de 2010, Mercedes Benz canceló el contrato de compraventa que tenían con las rutas y decidió vender esas mismas unidades a ADO. Posteriormente, ADO dio un plazo para aceptar participar como accionistas de MIVSA a los 430 concesionarios de las 3 rutas y a aquellos que no quisieron entrar la Setravi les autorizó servicios alternos o complementarios y les dio concesiones de taxi.²⁰⁹ En febrero de 2011 se inauguró la Línea 3 de Metrobús, siendo la primera y la única hasta el momento que ha incluido la inversión de un actor que no proviene del transporte concesionado tradicional de la Ciudad de México.

La operación de la línea 4 de Metrobús se le otorgó directamente a Jesús Padilla y fue inaugurada en 2012. Esta línea contó con las particularidades de que no se integró ninguna ruta, y en parte se buscó hacer por calles donde anteriormente no transitaba ningún servicio de transporte público. Además, fue la primera línea del sistema que no se hizo con estaciones en plataforma en la parte central de la vialidad y con autobuses articulados de 18 metros. Esta línea fue la primera con ascenso y descenso del lado de la banqueta y con autobuses sencillos de 12 metros por las características de las vialidades y de la demanda en el Centro Histórico de la Ciudad.

Las líneas 5, 6 y 7 del sistema se implementaron durante el gobierno de Miguel Ángel Mancera de 2012 a 2018 y en general siguieron los mismos esquemas de conformación que se desarrollaron en las primeras dos líneas. Destaca de la implementación de la Línea 7 que los principales conflictos para que se pudiera llevar a cabo no se dieron con transportistas sino con los vecinos de las zonas aledañas al proyecto. Se había pensado que esta línea fuera del

²⁰⁸ *Ibid.*, p. 169.

²⁰⁹ *Ibid.*, pp. 170 y 171.

Metro Indios Verdes en el norte de la ciudad hasta la zona de Santa Fe, en el poniente de ésta circulando por todo el Paseo de la Reforma, una de las vialidades más icónicas del país.

El proyecto solo se pudo implementar de Indios Verdes al Anillo Periférico, pues entre este último y Santa Fe se encuentran Las Lomas, una de las zonas residenciales de mayor ingreso de todo el país. Ante la incapacidad de la autoridad para que el proyecto se extendiera, se anunció un servicio complementario a la línea de Metrobús de Periférico a Santa Fe. Sin embargo, este servicio contó con una tarifa propia de \$6.50 pesos, ocasionando que las personas usuarias pagaran el doble, pues antes del Metrobús el Corredor Reforma-Bicentenario daba el servicio completo y ahora tenían que hacer un transbordo y pagar de nuevo en la zona del Auditorio Nacional a unos metros del Anillo Periférico.²¹⁰

LOS CORREDORES DE TRANSPORTE CONCESIONADO NO INCORPORADO A METROBÚS

Las primeras líneas del Metrobús fueron exitosas en cuanto a la calidad del servicio y la mejora en los tiempos de traslado, pero también mostraron que lograr este éxito requería mucho tiempo de implementación y una gran inversión por parte de la autoridad. Entre las líneas 1, 2 y 3 de Metrobús se sustituyeron o retiraron de los corredores donde se implementó un total de mil ochocientos cuarenta y nueve microbuses.²¹¹ No obstante, según el Programa Integral de Transporte y Vialidad 2007-2012(PITV 2007-2012) publicado en 2010, en 2007 en la Ciudad

²¹⁰ Aristegui Noticias, “Ya opera la Línea del Metrobús; se duplicó costo para quienes van a Santa Fe: usuarios”, <https://aristeguinoticias.com/0503/mexico/ya-opera-toda-la-linea-7-del-metrobus-se-duplico-costopara-quienes-van-a-santa-fe-usuarios/>, consultado el 20 de enero de 2022.

²¹¹ Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México, “FIFINTRA”, https://semovi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Transparencia%20SEMOVI%20FIFINTRA_06022019.pdf, consultado el 12 de octubre del 2021.

de México aún operaban aproximadamente veinte mil unidades de este tipo.²¹² Entre el inicio de la planeación de la Línea 1 en 2003 y la inauguración de la Línea 3 en 2011 pasaron 8 años, por lo que a ese ritmo y teniendo como única estrategia de modernización las líneas de BRT sustituir los microbuses de la década de 1990 llevaría varias decenas de años.

Por otra parte, como se ha explicado previamente, el solo sustituir microbuses por autobuses manteniendo el modelo Hombre-Camión como se hizo en los primeros años del Fíntra no representaba una mejora real en la calidad del servicio, pues se mantenía la competencia por el pasaje y una operación del servicio irregular y poco profesional. EL PITV 2007-2012 muestra la preocupación de la autoridad al respecto al señalar que “el predominio de unidades de baja capacidad en este servicio (vagonetas tipo combi y microbuses) requiere el urgente recambio hacia alternativas de elevada capacidad: autobuses, Sistema Metrobús y opciones de transporte eléctrico” y por lo tanto “se requiere la adopción de alternativas jurídico administrativas de asociación de los prestadores del servicio, las cuales permitan establecer más Líneas de Metrobús y Corredores de Transporte Público como opciones de movilidad de mayor calidad y eficiencia ambiental y urbana”.²¹³

A partir de esta línea de acción, la Setravi, a cargo de Armando Quintero de 2006 a 2012, buscó la transformación del transporte público colectivo en corredores estratégicos a partir de la sustitución de unidades y la creación de empresas por parte de los concesionarios. Desde un inicio quedó claro que este programa de corredores no contaría con la inversión ni el modelo operativo que implicaban las líneas de Metrobús. En varios sentidos la implementación de los corredores de transporte se puede entender como un punto medio

²¹² “Acuerdo por el que se expide el Programa Integral de Transporte y Vialidad 2007-2012”, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 22 de marzo del 2010, https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/4bc688af89fe7.pdf, consultado el 20 de noviembre del 2021.

²¹³ *Loc cit.*

entre el modelo tradicional del hombre-camión, con poca o nula capacidad de dar un servicio ordenado y de calidad, y el modelo Metrobús, muy regulado y con un nivel de servicio más que aceptable, pero con un alto costo para el gobierno.

Los primeros corredores de transporte se implementaron también por iniciativa de Jesús Padilla Zenteno, quien a partir del éxito de la Línea 1 del Metrobús había logrado ser el representante legal de la Ruta 2 y tener control sobre la mayoría de los ramales. Al igual que con Metrobús, los primeros dos corredores de transporte concesionado se hicieron con esta ruta. El primer proyecto en estar listo fue el Corredor Reforma Bicentenario que recorrería todo la Avenida Paseo de La Reforma desde el Km 13 de la Carretera México – Toluca hasta Indios Verdes y donde se sustituyeron trescientos sesenta y nueve microbuses por ciento setenta y tres autobuses con mayor seguridad para las personas usuarias y mucho menos contaminantes. El jefe de gobierno Marcelo Ebrard dio el banderazo de salida a este corredor el 2 de agosto del 2009.^{214 215}

²¹⁴ Bertha Teresa Ramírez y Raúl Llanos, “Pese a la crisis, sigue el impulso al transporte público de calidad: Ebrard”, *La Jornada*, México, 3 de agosto del 2009, (sec. Capital), <https://www.jornada.com.mx/2009/08/03/capital/039n1cap> consultado el 10 de diciembre del 2021.

²¹⁵ Laura Gómez Flores, “Reforma, segundo corredor con transporte de mediana capacidad”, *La Jornada*, México, 21 de marzo del 2008, (sec. Capital), <https://www.jornada.com.mx/2008/03/21/index.php?section=capital&article=027n1cap>, consultado el 10 de diciembre del 2021.



Marcelo Ebrard dando el banderazo de salida al Corredor Reforma Bicentenario

Fuente: Bertha Teresa Ramírez y Raúl Llanos, “Pese a la crisis, sigue el impulso al transporte público de calidad:

Ebrard”, *La Jornada*, México, 3 de agosto del 2009, (sec. Capital),

<https://www.jornada.com.mx/2009/08/03/capital/039n1cap> consultado el 10 de diciembre del 2021.

El segundo corredor se implementó en Periférico, desde la zona de Canal de Chalco en el suroriente de la Ciudad hasta el Toreo de Cuatro Caminos en el norponiente. Además de contar con nuevas unidades, entre las mejoras en la operación que representaron estos corredores estuvo la definición de paradas de ascenso y descenso que permitieron el ordenamiento del servicio, la programación del servicio que dio mayor certeza a las personas usuarias sobre tiempos de espera y de recorrido y que permitió la creación de servicios ordinarios y exprés, y el cobro del pasaje en alcancía que evitó que el operador se tuviera que distraer para recibir dinero o dar cambio. En principio los corredores también implicaron la profesionalización de las personas operadoras que pasaron del trabajo a destajo donde su ingreso dependía del número de pasajeros que transportaban a ser asalariados con horarios de trabajo fijos y prestaciones.

La creación de estos corredores ocasionó conflictos similares a los que se han relatado en el caso de Metrobús al momento de conformar empresas. Muestra de esto es que a pesar de que al corredor Reforma-Bicentenario se incorporaron concesionarios de una sola ruta, el corredor se tuvo que hacer con dos empresas. Por un lado, se constituyó la empresa Corredor Villa-Lomas S. A. (Covilsa) cercana a Jesús Padilla y, por el otro, la empresa Bicentenario RFM S.A.P.I cercana a Martha Patiño. En contraste, en el segundo corredor inaugurado la empresa Corredor Periférico S. A. logró incorporar a los concesionarios de las rutas 2 y 98 evitando tener más de un operador brindado los mismos servicios.

En poco tiempo también quedó claro que la viabilidad económica de los corredores sería un reto. En marzo de 2010, 7 meses después del banderazo del Corredor Reforma Bicentenario, el representante de Covilsa, Gilberto Trejo, señaló que la empresa estaba quebrada y que no sería viable en el largo plazo si el gobierno no intervenía. Trejo sostenía que los principales problemas del corredor eran que la competencia por el pasaje se mantenía y la falta de mecanismos que garantizaran a la empresa contar con los recursos suficientes para operar. Respecto al primer punto argumentaba que seguía la competencia por el pasaje pues operaban 3 empresas (Covilsa, Bicentenario RFM y RTP) y se hacía con diferentes tarifas en perjuicio de las empresas concesionadas porque estas tenían tarifas de 4.50 y 5.00 pesos, mientras que RTP con una operación subsidiada tenía tarifas de 4.00 y 2.00 pesos.²¹⁶

El segundo problema era que, en contraste con Metrobús, no existía un fideicomiso que centralizara el recaudo, ni un pago por kilómetro que garantizara que la empresa podía cubrir sus costos, por lo que se seguía incentivando llevar la mayor cantidad de gente a bordo,

²¹⁶ Laura Gómez Flores, “Concesionarios del corredor vial Reforma aseguran estar en quiebra”, *La Jornada*, 17 de marzo del 2010, <https://www.jornada.com.mx/2010/03/17/capital/036n1cap>, consultado el 26 del noviembre del 2021.

en vez de brindar un mejor servicio.²¹⁷ En otras palabras, las empresas de los nuevos corredores tenían que hacer frente a nuevos gastos como era el pago de un crédito, el mantenimiento de las unidades, el salario de las personas operadoras, entre otros, pero con una tarifa y con condiciones de operación muy similar a la de los microbuses.

Durante la administración de Marcelo Ebrard se pusieron en marcha los primeros nueve corredores de transporte. Al 2022, siete de estos continúan operando y mantienen un nivel de servicio que al menos es superior al que brinda el hombre-camión. Si bien ninguno de estos corredores contó con exclusividad en las vialidades donde opera, es decir que en algunos tramos de su recorrido continúa compartiendo la vialidad con otros servicios de transporte público concesionando o de RTP, sí se logró que no operaran unidades que estuvieran fuera del corredor del mismo origen al mismo destino. Como se puede ver en el *Anexo 2*, esto en parte se logró gracias a que en la mayoría de los casos era una sola ruta la que daba el servicio y por lo tanto fue más fácil que los concesionarios se pusieran de acuerdo para formar una empresa. Destaca que en cuatro de estos nueve corredores estuvo presente la Ruta 2.

Uno de los siete corredores que se mantiene dando servicio, pero que ha tenido más problemas en la operación es Autotransportes Metropolitanos de Oriente-Periférico S.A. de C.V. (AMOPSA) que opera en el Periférico Oriente. Al respecto, la tesis doctoral de Carlos Clemente Martínez Trejo explica como el origen de este corredor fue la fragmentación de la Ruta 11 a raíz de que en la incorporación a la Línea 2 del Metrobús, de la cual se habló previamente. El líder de la ruta, José Juan Sánchez Armas, solo se puso a él y a una segunda persona en el acta constitutiva de TSAJJ S.A. de C.V. y no incorporó como socios a los 52 concesionarios que debían ser incluidos.²¹⁸ Posteriormente, Sánchez Armas junto con la

²¹⁷ *Loc cit.*

²¹⁸ Jonathan Villanueva, “El Fraude del Metrobús”, <https://www.reporteindigo.com/reportes/el-fraude-del->

autoridad decidieron impulsar un nuevo corredor en Periférico Oriente. Sin embargo, los concesionarios de la Ruta 11 que operaban los servicios sobre esta vialidad, teniendo como antecedente lo ocurrido en Metrobús, se opusieron al proyecto y a su representante.²¹⁹

La autoridad presionó a este grupo de concesionarios y condicionó su operación a que se convirtieran en empresa y operaran como un nuevo corredor. A partir de esto, los concesionarios relatan que presentaron los estudios de demanda y cumplieron con los requisitos para convertirse en empresa. La Setravi validó lo presentado y en julio de 2012 otorgó a la empresa AMOPSA el título concesión para operar tres recorridos sobre Periférico Oriente entre Metro Constitución de 1917 y el Bordo de Xochiaca.²²⁰ Esta empresa no recibió bonos de chatarrización por parte del Ffintra.

Algunos concesionarios, que habían sustituido microbuses por autobuses de forma individual antes de que surgiera la empresa, decidieron no participar en el corredor porque aún tenían la deuda de sus unidades. Esto, sumado a la división interna de la ruta, ocasionó que unidades de la Ruta 11 se mantuvieran operando a la par del corredor. Esto reanudó la competencia por el pasaje, ahora entre los operadores individuales y la empresa, perjudicando la calidad del servicio y poniendo en duda que el corredor tuviera los ingresos suficientes para pagar sus unidades.²²¹

Por otra parte, Covisur e ITEC son los dos corredores implementados durante la administración de Marcelo Ebrard que han dejado de prestar el servicio por temporadas o que operan con muy pocas unidades. En el caso de Covisur ocurrió algo similar a lo relatado para

metrobús/#:~:text=El%20supuesto%20fraude%20en%20la,a%20carga%20de%20Armando%20Quintero, consultado el 28 de noviembre del 2021.

²¹⁹ Carlos Clemente Martínez Trejo, *Subjetividad y Proceso de Trabajo: La construcción de la Identidad Laboral en el caso de los transportistas de la Ciudad de México*, tesis, México, FLACSO, 2015, pp. 170 y 171.

²²⁰ *Loc cit.*

²²¹ *Ibid.*, p. 172.

AMOPSA, pues una parte de los concesionarios de la Ruta 25 que operaban sobre el Eje 8 Sur de Barranca del Muerto y Mixcoac a Rojo Gómez decidieron convertirse en corredor y solicitaron el título concesión en esta modalidad a la Setravi. A pesar de que no todos los concesionarios de ese ramal estaban de acuerdo ni se habían sumado al proyecto, la Setravi otorgó la concesión a la empresa Corredor Vial Sur S.A de C.V.(Covisur) ocasionando que ésta y las concesiones individuales de la Ruta 25 tuvieran que operar a la par, junto a las rutas 1, 2 y 112 que también circulaban en ese tramo del Eje 8 Sur.

Además de la competencia entre rutas con la que nació ese corredor en 2012, ese mismo año el Gobierno del Distrito Federal puso en marcha la Línea 12 del STC-Metro y el corredor Cero Emisiones del STE sobre el Eje 7 Sur. Estos dos proyectos son paralelos a los recorridos del corredor, por lo que este último nunca contó con la demanda que se había calculado originalmente. En este caso, además, la empresa adquirió unidades importadas marca Higer de gas natural que tenían un precio más elevado que el de otros autobuses cortos en el mercado y que en el mediano plazo implicaron mayores costos de mantenimiento. La conjunción de todos estos elementos ha dificultado la sostenibilidad de la empresa y ha ocasionado que el corredor no pueda brindar un servicio regular y uniforme.

Durante la administración de Miguel Ángel Mancera se decidió continuar con la creación de corredores de transporte. En 2014 se publicó la Ley de Movilidad del Distrito Federal y la Setravi se transformó en la Secretaría de Movilidad (Semovi). La nueva ley y su reglamento contemplaron apartados específicos para definir a los corredores de transporte y sobre todo para dejar claros los procedimientos para constituir nuevos. La ley definió este servicio como:

Transporte público de pasajeros colectivo, con operación regulada, controlada y con un recaudo centralizado, que opera de manera preferencial o exclusiva en una vialidad, total o parcialmente confinados, que cuenta con paradas predeterminadas y con una

infraestructura para el ascenso y descenso de pasajeros, terminales en su origen y destino, con una organización para la prestación del servicio con personas morales.²²² En este ordenamiento jurídico se estableció que el servicio de corredor solo podría ser prestado por personas morales y que se daría preferencia a aquella que incorporara como accionistas a los concesionarios que brindaban el servicio donde se planeaba implementar un corredor.

También en esa ley se estipuló la creación del ORT (Órgano Regulador del Transporte) con el objeto principal de “planear, regular, supervisar y vigilar el servicio de corredores de transporte que no regule el Sistema de Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal, Metrobús”.²²³ Además, en 2017 se publicaron el reglamento de la ley, en la que se dedica todo el Título Noveno a las atribuciones del Órgano Regulador del Transporte, y el Programa Integral de Movilidad 2013-2018, en el que se desarrolló todo un apartado sobre los corredores de transporte y se puso como meta de la administración en turno implementar dieciséis.²²⁴

A pesar de estos esfuerzos jurídico-administrativos por fortalecer la política pública de implementar corredores de transporte, los mecanismos para la conformación de los proyectos se mantuvieron prácticamente igual, siguieron enfrentando las mismas problemáticas y surgieron nuevas que pusieron en riesgo la prestación del servicio en este esquema. Los principales problemas que han afrontado los corredores que entraron en funcionamiento entre 2013 y 2018 han sido económicos, en algunos casos tan severos que se les han retirado las unidades por cartera vencida, y políticos, especialmente por conflictos entre los miembros de las organizaciones que han ocasionado que parte de los concesionarios se queden fuera de los

²²² Ley de Movilidad de la Ciudad de México, art. 9, frac. XXV.

²²³ *Ibid.*, art. 151.

²²⁴ “Aviso por el cual se da a conocer el Programa Institucional de la Secretaría de Movilidad 2013-2018”, Gaceta oficial de la Ciudad de México, No. 102, 3 de julio del 2017, http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2017/programas_desarrollo/programas_institucionales/65%20Institucional%20SEMOVI.pdf, consultado el 10 de diciembre del 2021.

proyectos y en algunos casos se hayan mantenido operando como hombre-camión afectando a la empresa. Se destacan a continuación los casos de los corredores Peñón – Panteón San Isidro e Izazaga - Tlalpan.

Entre 2014 y 2015 se publicaron en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México los avisos requeridos a partir de la nueva ley para implementar un corredor de transporte en Eje 2 Norte. El 2 de marzo del 2015 se anunció la declaratoria de necesidad de este corredor donde se estipulaba que se otorgaría una única concesión para operar cinco servicios anteriormente a cargo de la Ruta 1 a la persona moral que cumpliera con los requisitos e incorporara como accionistas a los concesionarios individuales que operaban ese ramal.²²⁵ Sin embargo, los transportistas no lograron ponerse de acuerdo y 2 empresas distintas solicitaron la concesión, por un lado “Corredor Ecológico Urbano S.A. de C.V.” (CEUSA) con ciento dos concesionarios y por el otro “Corredor Peñón San Isidro S.A. de C.V.” (Copesi) con veintiséis.

En marzo de 2015 el Comité Adjudicador de Concesiones para la Prestación del Servicio Público Local de Transporte de Pasajeros o de Carga instruyó a la Secretaría de Movilidad a otorgar la concesión a CEUSA. En respuesta a la decisión, Copesi promovió un juicio de amparo que le permitió continuar brindando el servicio. A partir de ese momento y hasta noviembre de 2020, cuando se adjudicó una nueva concesión a CEUSA, las dos empresas se mantuvieron operando a la par. El conflicto legal y político se trasladó a la operación del servicio ya que la disputa entre ambas empresas ocasionó competencia por el pasaje, mal

²²⁵ “Declaratoria de Necesidad para la Prestación del Servicio de Transporte Público Colectivo de Pasajeros del

Corredor Concesionado “Peñón – Panteón San Isidro””, Gaceta oficial de la Ciudad de México, No. 41, 2 de marzo del 2015, https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/c69c50ab2ad05bdf442c3740a418a631.pdf, consultado el 10 de diciembre del 2021.

servicio y riesgos de seguridad para las personas usuarias.²²⁶ Lamentablemente, en septiembre de 2019 una de las unidades de Copesi atropelló y mató a una mujer en el cruce de Eje 2 Norte y Paseo de la Reforma y 14 meses después, el 7 de noviembre de 2020 esta misma unidad atropelló a un ciclista ocasionando que este perdiera una pierna.²²⁷

El corredor Izazaga - Tlalpan es uno de los más grandes implementado hasta 2018 tanto en número de unidades (228) cuanto en recorridos (14). Lamentablemente este corredor también es un ejemplo de las principales deficiencias que ha tenido la política pública de modernización del transporte concesionado en cuanto a planeación, regulación, sostenibilidad de los proyectos e incluso legalidad. En septiembre de 2016 se publicó el aviso de vialidades de este corredor y un año después se hizo lo mismo con la Declaratoria de Necesidad en donde se dice que la implementación del proyecto requiere la sustitución de 882 unidades obsoletas por 228 autobuses nuevos de gas natural.²²⁸

²²⁶ “Resolución respecto al otorgamiento de concesión Corredor Peñón – Panteón San Isidro”, emitida por el Comité Adjudicador para la Prestación del Servicio Público Local de Transporte de pasajeros o de carga en su Tercera Sesión Extraordinaria del 30 de octubre del 2020.

²²⁷ Samuel Adam, “Operaba sin permiso, mató a una persona y 14 meses después volvió a atropellar”, <https://contralacorrupcion.mx/operaba-sin-permiso-mato-a-una-persona-y-14-meses-despues-volvio-a-atropellar/>, consultado el 15 de diciembre del 2021.

²²⁸ “Declaratoria de Necesidad para la Prestación del Servicio de Transporte Público Colectivo de Pasajeros del Corredor Concesionado “Izazaga – Tlalpan”, Gaceta oficial de la Ciudad de México, No. 154, 13 de septiembre del 2017, https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/27a70564d0cb999663a62257ab25bee3.pdf, consultado el 18 de marzo del 2021.



Fuente: Ilich Valdez, "CdMx estrena autobuses a gas natural en Tlalpan",

<https://www.milenio.com/estados/cdmx-estrena-228-autobuses-corredor-izazaga-tlalpan>, consultado el 28

de diciembre del 2021.

El primer punto que destaca de la declaratoria es que se señala que las nuevas unidades deberán ser de la marca Dina y específicamente la submarca Linner G. En este sentido, no queda claro porque la autoridad favorece directamente a una empresa en particular al señalar que para poder solicitar la concesión del servicio la persona moral debe contar con unidades de una marca específica y no se limita a detallar las características técnicas que deberían tener los autobuses sin importar quien los haya fabricado. En pláticas informales que sostuve con transportistas que participaron en la conformación de corredores, la mayoría señalaron que se les obligaba a comprar unidades con esta armadora y que además las unidades se vendían a sobreprecio, dando a entender que funcionarios o representantes transportistas obtenían un beneficio económico de estas compras.

También destaca de la declaratoria que se señala que el título concesión se otorgará a la persona moral, en singular, que cumpla con los requisitos que señala el documento. Si bien

el título concesión solo fue otorgado a la empresa Corredor Tlalpan Xochimilco S.A. de C.V., la autoridad no logró que los distintos grupos de concesionarios se pusieran de acuerdo por lo que en realidad el corredor lo operan cuatro empresas distintas con muy poca coordinación y constantes conflictos entre sí. Todos los recorridos tienen como origen la zona de Izazaga cerca del centro histórico y transitan gran parte de la Calzada de Tlalpan, pero cuentan con distintos destinos en el sur de la ciudad. Esto ocasiona que en toda Calzada de Tlalpan operen cuatro empresas y se mantenga la competencia por el pasaje, una operación más riesgosa y un servicio de menor calidad.

El otro gran problema que presentó el corredor desde su puesta en funcionamiento fue que el gobierno de la Ciudad de México se comprometió a construir una estación de servicio de gas natural en el Centro de Transferencia Modal Xochimilco, cerca de varios de los recorridos del corredor. La estación se construyó, pero los vecinos se opusieron porque se encontraba en una zona densamente poblada y la consideraron un riesgo, sobre todo porque nunca se comprobó que la estación contara con los permisos locales y federales para operar.²²⁹ Después de operar por un tiempo la gasera terminó cerrando, ocasionando que las unidades del corredor tuvieran que abastecerse de combustible en la Central de Abasto de la Ciudad de México a aproximadamente 17 kilómetros de las bases de sus recorridos.

Asimismo, el Corredor Izazaga - Tlalpan no contó con bonos de chatarrización otorgados por el Ffintra, lo que ocasionó que la deuda que adquirieron los concesionarios para financiar la flota fuera bastante alta. El no contar con una inversión de capital fuerte que permitiera reducir los costos financieros, sumado a que se compraron autobuses de casi tres millones de pesos (lo que las hace las unidades más caras que se han comprado para un

²²⁹ Rocío González Alvarado, “Temen habitantes de Xochimilco por gasera en predio del Tren Ligerero”, *La Jornada*, 17 de septiembre del 2017, (sec. Capital), <https://www.jornada.com.mx/2017/09/17/capital/035n1cap>, consultado el 7 de enero del 2022.

corredor) y el que sus unidades tuvieran que diariamente recorrer más de treinta kilómetros en vacío, es decir sin pasajeros, para poder cargar combustible ha ocasionado que las empresas se encuentren prácticamente en quiebra. En los últimos años al menos 30 unidades del corredor han sido incautadas por impago, por lo que para poder seguir brindando el servicio las empresas han empezado a incorporar de forma irregular unidades de diésel con menores costos de operación.

El anterior no fue el único corredor que no contó con bonos de chatarrización otorgados por el Fifiintra. Según un informe publicado por la Secretaría de Movilidad en 2019, de los catorce corredores implementados por la administración de Miguel Ángel Mancera solo en cinco se otorgaron dichos bonos. Además, solo en tres de los seis años de la administración el gobierno realizó aportaciones al Fifiintra.²³⁰ Esto se podría ver como algo positivo, pues se podría pensar que se logró que los concesionarios sustituyeran sus unidades y se conformaran en empresa sin la necesidad de que se destinara dinero público. Sin embargo, en los hechos lo que esto ha provocado es que las nuevas empresas de corredores nazcan con una carga financiera muy grande poniendo en riesgo que con sus ingresos puedan cubrir todos sus costos. Por el contrario, tal como se ha mencionado, la crisis financiera de algunas de estas empresas ha llegado al punto en el que han sido posibles de que se les incauten las unidades, afectando la calidad del servicio o incluso dejando de prestarlo. Estos han sido los casos de Coaveo, que ha tenido que incorporar otras unidades, y ESASA, que dejó de dar el servicio y actualmente trata de operar los recorridos con microbuses de más de veinticinco años de antigüedad y vagonetas irregulares.

²³⁰ Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México, “FIFINTRA”, https://semovi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Transparencia%20SEMOVI%20FIFINTRA_06022019.pdf, consultado el 12 de octubre del 2021.

En el caso de Cotxsa también hubo concesionarios que no fueron incorporados a ninguna de las cuatro empresas que operan el corredor y se han manifestado en varias ocasiones exigiendo a la autoridad que se solucionen sus demandas, pues consideran que fueron despojados de su fuente de ingreso. La autoridad nunca extinguió las concesiones de estas personas, por lo que consideran que pueden exigir algún derecho a pesar de que los recorridos donde operaban se hayan cancelado para dar paso a los nuevos corredores. Situaciones similares se viven en los casos de los corredores Chapultepec – Valle Dorado operado por Simesa, el corredor Chapultepec, Tacuba – Pantitlán, Santa Marta operado por Coaveo y el corredor Aeropuerto – Ermita operado por Trioxa.

Se puede argumentar que fueron conflictos entre privados, donde no era responsabilidad de la autoridad que se pusieran de acuerdo. No obstante, las declaratorias de necesidad de estos corredores señalan que los antiguos concesionarios debían ser parte de la empresa que solicitara la concesión, y esta última se les entregó aun cuando no incluyeron a todos. La autoridad tampoco dio alternativas a los concesionarios que se habían quedado fuera respecto de cómo podrían haber sido incorporarlos a otros recorridos de sus organizaciones o indemnizarlos y extinguir su concesión.

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE MODERNIZACIÓN DEL TRANSPORTE COLECTIVO CONCESIONADO

A lo largo de este apartado se han revisado las líneas generales de los distintos instrumentos de política pública que el gobierno local ha implementado para la modernización del transporte colectivo. Se considera que los mecanismos de modernización conforman una política pública porque han tenido como objetivo resolver el problema público de contar con un servicio de transporte público deficiente, de poca calidad y que se brinda con unidades inseguras para la

persona usuaria y que no cuentan con vida útil. La magnitud del problema se entiende mejor cuando se aclara que esta modalidad del servicio ha concentrado más del 40% del total de viajes que se hacen en un día hábil en la Ciudad de México durante todo el periodo de estudio.

El Fifintra se creó con el objetivo de sustituir microbuses que en ese momento tenían más de diez años de antigüedad y en un inicio solo contempló que se cambiaran unidades viejas por autobuses nuevos manteniendo el mismo modelo operativo. Posteriormente, este fideicomiso ha sido utilizado con los mismos fines, pero en proyectos que han implicado cambios en los modelos operativos y organizacionales con los que se brinda el servicio. Por lo anterior, puede sostenerse que su utilización ha tenido un carácter incremental. El mecanismo utilizado desde el Fifintra ha sido el mismo, es decir otorgar un bono al concesionario que entregara su unidad para ser destruida, pero se sumaron más elementos como que las nuevas unidades deben pertenecer a una empresa y opera en un nuevo esquema como puede ser Metrobús o los corredores.

En el caso de la primera línea del Metrobús se puede argumentar que en gran medida fue un proyecto sumamente distinto a todo lo que se había llevado a cabo anteriormente con el transporte concesionado, por lo que no se podría decir que este nuevo esquema surgió a partir de comparaciones sucesivas limitadas. Sin embargo, sí queda claro que la forma en que se definió este modelo fue teniendo como primer objetivo que fuera viable políticamente y que pudiera lograr el acuerdo entre las partes.

Muestra de lo anterior es que en la planeación de esa primera línea se pudieron contemplar modelos más eficientes para el gobierno, como podía ser licitar el corredor para que distintas empresas compitieran y por lo tanto el pago que tuviera que dar la autoridad a cambio del servicio fuera menor, o que el pago a la empresa operadora sí tomara en cuenta la demanda del sistema para que esta asumiera una parte del riesgo ante cualquier cambio

negativo en el número de pasajeros transportados. Sin embargo, se decidió que la empresa operadora estuviera conformada por los otrora concesionarios que brindaban el servicio en esa vialidad y que se le pagara por el servicio a partir del número de kilómetros recorridos sin importar la demanda con el objetivo de que el sector transportista no se opusiera a la implementación del proyecto.

También se debe destacar la discusión entre grupos al interior del gobierno y como la presencia de un actor en particular puede ser determinante en la implementación de un proyecto gubernamental. Para el caso en cuestión Claudia Sheinbaum tuvo ese papel, pues fue capaz de poner en la agenda de la administración un tema que no estaba en los planes y que además se podría cuestionar hasta qué punto estaba dentro de sus atribuciones, pues como secretaria del medio ambiente su injerencia en el ámbito del transporte público era limitada. En ese sentido también se debe destacar que, paradójicamente, el parteaguas en las políticas públicas centradas en el transporte concesionado provino inicialmente de una dependencia distinta a la que se encargaba de regularlo.

Se puede especular que la proactividad de Sheinbaum no se tradujo en un conflicto con la Setravi debido a la decisión del jefe de gobierno López Obrador de crear un comité exploratorio interinstitucional, que finalmente fue el que llevó todo el proceso para la creación del Metrobús y de poner al frente de este a Claudia Sheinbaum. Dentro del comité estuvieron presentes Francisco Garduño, secretario de transporte y vialidad, y los directores de organismos de transporte como el STC-Metro, el STE y la RTP, lo que permitió que, en vez de tener una disputa entre dependencias por el proyecto, se llevaran a cabo los trabajos de forma conjunta y constante, evitando en cierta medida la burocratización del proceso.

La implementación de las siguientes líneas de Metrobús durante la administración de Marcelo Ebrard se puede considerar un proceso incremental o de comparaciones sucesivas

limitadas. Tomando como referencia la experiencia de la Línea 1 donde la conversión de concesionarios individuales en empresa fue uno de los asuntos más complicado, se decidió llevar a cabo la Línea 2 en un corredor donde ya operaba una empresa concesionaria y donde además ya había un servicio operado por un organismo público que era el STE. Retomando lo desarrollado en el primer capítulo de este trabajo se puede ver como para este caso no queda claro como diferenciar los medios de los fines, pues la elección del Eje 4 sur se hizo en parte por los actores que tenían presencia ahí, pero a la vez porque había presión de uno de estos para participar en un proyecto de Metrobús. En otras palabras, la implementación del proyecto en el Eje 4 Sur era al mismo tiempo un medio y un fin, pues la viabilidad no se escogió entre un conjunto de opciones, sino que se definió porque operadores que ya estaban en ese corredor deseaban participar.

Charles E. Lindblom también sostiene que la definición de políticas públicas a partir del modelo incremental puede llevar a ignorar o no darle suficiente importancia a posibles consecuencias de la decisión que se toma. Esto ocurrió en la implementación de las líneas dos y tres de Metrobús. En el caso de la primera, no se le dio la suficiente importancia a los conflictos que se podían generar entre las organizaciones de transportistas, ni tampoco a que el dejar a algunas de estas afuera podía ocasionar un conflicto que pusiera en riesgo la viabilidad del proyecto. Que el jefe de gobierno tuviera que intervenir y entablar diálogo con los representantes de la Ruta 11 deja ver dos cosas. Por un lado, que los funcionarios de la Setravi y de Metrobús no calcularon las consecuencias políticas del trazo que propusieron para el corredor y, por el otro, que la necesidad de alcanzar un acuerdo entre las partes y dar por terminado un conflicto fue más importante que las consideraciones técnicas respecto a quienes debían operar el proyecto.

Explicar el caso de la Línea 3 resulta más complicado, pues ante los problemas económicos que empezaban a experimentar las primeras líneas se buscó que un privado con gran capital y experiencia en el sector transporte, como era el caso de ADO, pudiera operar este nuevo corredor. En principio se podría pensar que el incluir a este grupo no consideró alcanzar un acuerdo entre las partes, pues era fácil suponer que las rutas que operaban en el Eje 1 Poniente, donde estaría el nuevo el corredor, se opondrían a la entrada de otro actor privado. Sin embargo, la propuesta de ADO sí incluía eso en cierta medida, pues contemplaba que una parte de los concesionarios que operaban ahí se convirtieran en accionistas menores de la empresa que este grupo crearía para operar el proyecto.

En un inicio todo parecía indicar que sería imposible que los transportistas aceptaran la incorporación de un privado ajeno a ellos, pues había despertado la molestia de la mayoría del gremio. Sin embargo, la operación política del gobierno y de ADO hizo que la propuesta pudiera ser viable. Por un lado, Mercedes Benz prefirió vender las unidades que había fabricado para los concesionarios al grupo ADO, mientras que por el otro la Setravi ofreció nuevos proyectos como las líneas cuatro y cinco de Metrobús a transportistas, para que se desentendieran del conflicto y vieran la participación de un privado externo al gremio más como una excepción que como un plan replicable, y nuevos recorridos y concesiones de taxi a concesionarios y representantes de las rutas que eran directamente afectados, para que cedieran. El proyecto fue factible porque de una u otra forma se alcanzó un acuerdo con todas las partes.

A pesar de las dificultades para alcanzar un acuerdo y que las líneas dos y tres pudieran ser implementadas, en ambos casos se logró que proyectos con una complejidad mayor a la de la Línea 1 salieran adelante, por lo que también se considera que su implementación fue incremental en el sentido de que cada nueva línea representaba un mayor reto. En este sentido

se puede señalar como, en contraste con lo realizado en la Avenida de los Insurgentes donde solo participó una ruta, para la Línea 2 se logró incorporar en un proyecto a cinco organizaciones distintas. Por otra parte, en la Línea 3 se logró que, proporcionalmente, se redujeran los costos que las primeras dos líneas tenían para el gobierno y se incorporara a un privado ajeno al sector con la anuencia del gremio.

Un punto que destaca es que, como muestra el análisis, algunas de las decisiones que han tomado las autoridades para alcanzar un acuerdo y dar viabilidad a un proyecto en el corto plazo tienen un impacto y moldean las negociaciones para proyectos futuros. La incorporación de la Ruta 11 en la Línea 2 sentó un precedente negativo para siguientes proyectos en donde organizaciones con muy poco empalme con el corredor en cuestión también exigieron ser tomadas en cuenta. Por otra parte, la incorporación de un privado ajeno al gremio a Metrobús podía sentar un precedente positivo para la Ciudad de México en el sentido que se podían reducir costos a partir de la competencia o alianza entre transportistas y empresas privadas dispuestas a invertir en este tipo de proyectos. Sin embargo, el tamaño del conflicto que ocasionó el incorporar a ADO y el hecho de que para que se aceptara su incorporación se tuviera que dar a entender que no era algo que se fuera a repetir han vuelto imposible que este esquema se replique.

La implementación de la Línea 4 es un caso especial, pues es el único corredor del sistema en el que no se incorporaron concesionarios que estuvieran dando el servicio en esas vialidades y en general se buscó que el trazo del corredor abarcara lugares en donde no operaran otras rutas. Esta línea se le asignó directamente a una empresa de Jesús Padilla como resultado de las negociaciones que dieron viabilidad a la Línea 3, por lo que tampoco se puede considerar un precedente positivo debido a que no hubo un proceso competitivo que le permitiera a la ciudad reducir costos como se pudo haber hecho mediante una licitación, ni

tampoco se incorporó a rutas que operan de forma paralela al proyecto y que se vieron afectadas por este.

En los casos de las líneas cinco, seis y siete en general se siguió el mismo proceso de negociación de los primeros corredores y los concesionarios que operaban servicios en esas vialidades conformaron empresas y se volvieron operadores de Metrobús. En el caso de Línea 6 destaca que se incorporó como operadora la persona moral “Corredor Eje 4 - 17 de Marzo, S.A. de C.V.” que ya operaba en Línea 2, siendo la primera empresa privada en operar en más de una de las líneas del sistema. Esto ocurrió porque anteriormente en ambos corredores operaba la Ruta 110 del GMT que siempre había sido empresa y por lo tanto no tenía que repartir utilidades entre concesionarios individuales.

Por último, se debe mencionar que la Línea 7 fue la primera, y hasta el momento la única, en donde se incorporaron al proyecto empresas que anteriormente ya operaban como corredor. Este proceso puede ser replicable en nuevas líneas del sistema y se considera que puede tener algunas ventajas. El que ya operen como corredor puede facilitar la negociación para que se vuelvan parte de Metrobús, pues ya no tienen que ponerse de acuerdo para conformar una empresa y se estarían incorporando a un esquema menos riesgoso, ya que sus ingresos dejarán de depender de la demanda. Además, podría incentivar una mejor operación por parte de los corredores si la calidad del servicio y la estabilidad financiera de las empresas se vuelven parte de los requisitos para que sean tomados en cuenta. Desde la perspectiva del organismo Metrobús, el incorporar a personas morales que cuenten con experiencia operando como empresa le permitiría tener más certeza sobre el servicio que podrían brindar.²³¹

²³¹ El esbozo de estas ventajas no es una idea personal, ha sido resultado de discusiones sobre el tema con el equipo de la Secretaría de Movilidad llevadas a cabo entre 2019 y 2021.

Respecto a los corredores de transporte su creación surge a partir de la experiencia vivida con Metrobús, pero también de las consecuencias que había tenido sustituir unidades manteniendo el modelo hombre-camión. Dentro de la política pública de modernización del transporte colectivo se podría pensar que los corredores debían ser como “la avena tibia del hijo oso en el cuento Ricitos de Oro”, pues, por un lado, ya se había buscado la mejora del servicio con solo sustituir unidades y se había visto que ese mecanismo no era suficiente porque mantenía los vicios en la operación del modelo tradicional. Por el otro, ya se habían implementado las primeras líneas de Metrobús que sí habían logrado una mejora radical en la prestación del servicio, sin embargo no era un esquema viable de implementar a nivel ciudad por su costo tan elevado para el gobierno. Los corredores debían ser el punto medio donde sí se mejorara la operación, pero que no implicara subsidios o mantener nuevos organismos.

La creación de los corredores también surge a partir de comparaciones sucesivas limitadas. Por un lado, esta estrategia retoma de Metrobús el proceso de conformación de empresas a las que se les entregue un único título concesión, la centralización del recaudo, la formalización laboral de los operadores y el establecimiento de paradas y programación de la operación. Por el otro, los corredores en general han mantenido muchos elementos del modelo tradicional del hombre-camión como son la falta de planeación y supervisión del servicio por parte de la autoridad, servicios con derroteros poco eficientes, competencia por el pasaje, pues no se retiran por completo otros servicios que operan en las vialidades del corredor y conflictos entre grupos de transportistas que merman el servicio. Además, en los corredores los ingresos de la empresa operadora sigue dependiendo del número de pasajeros transportados, y por lo tanto de la tarifa que tenga autorizada, sin importar cuales sean los costos en que incurre para operar.

A diferencia de lo acontecido con el Metrobús, en el caso de los corredores de transporte no se conformó un comité exploratorio interinstitucional, ni tampoco se contó con asesoría y presupuesto proveniente de organizaciones internacionales. La planeación de este esquema se limitó a definirlos en la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, pero ni siquiera se incluyó una división clara entre las características de estos y las de los corredores de Metrobús. Fue hasta 2014, cinco años después de que iniciara la operación del primer corredor, que con la publicación de la Ley de Movilidad se establecieron los elementos con los que debían contar los estudios técnicos para implementar este servicio y se estipuló la creación del ORT (Órgano Regulador del Transporte) con el objetivo de planear y regular esta modalidad de servicio.

El artículo 160 del Reglamento de la Ley de Movilidad precisa que el estudio técnico que sustente la necesidad de un proyecto de corredor debe ser presentado por los concesionarios interesados y validado en campo por el ORT para que posteriormente emita un dictamen.²³² Tomando en cuenta la cantidad de organizaciones ruta que operan el servicio de transporte colectivo, considerando que en la mayoría de caso el trazado de sus recorridos no respondió a un proceso técnico de planeación y además la alta probabilidad de conflictos que pueden surgir entre representantes y concesionarios, llama la atención que la autoridad dejara en las manos de los propios concesionarios la presentación de estudios técnicos para convertirse en corredor.

Lo anterior deja ver el poco rigor con que la autoridad llevo a cabo la planeación de corredores, pues pareciera inverosímil que un concesionario presente un estudio que no sea favorable para sus intereses. Además, los líderes de transportistas eran quienes determinaban los recorridos u organizaciones que se incorporaban al mismo, por lo que eran ellos y no la

²³² Reglamento de la Ley de Movilidad de la Ciudad de México, art. 160.

autoridad quien definía el área de influencia del proyecto. Esta falta de rigurosidad por parte del gobierno también llevó a que no se cumpliera lo estipulado en la ley, pues hubo concesionarios individuales que no se incorporaron a los nuevos corredores por conflictos internos de las organizaciones, a pesar de que el marco jurídico señala que se les tendría que incluir en la nueva empresa. Sin embargo, tampoco se extinguió su concesión. Esto ocasionó que algunas concesiones se quedarán en un limbo donde no se han extinguido formalmente, pero tampoco se pueden operar.

De los veintitrés corredores implementados en el periodo de estudio, en ocho de estos ha participado la Ruta 1 y en siete la Ruta 2, es decir que han estado presentes en más de la mitad. Es cierto que estas dos organizaciones históricamente fueron de las más grandes, no obstante destaca que otras organizaciones de tamaño similar como las rutas 18, 9 o 14 no participaron en ninguno. Como era de esperarse, esta concentración también se refleja a nivel cúpula, pues trece de los proyectos estuvieron vinculados a Mova, el grupo de Jesús Padilla, y tres a la CAT dirigida por Fernando Ruano. De un universo de aproximadamente cien organizaciones ruta que operan en la Ciudad de México, solo dieciséis han participado en la conformación de corredores.

Esta predilección por trabajar con algunas organizaciones y dejar de lado a otras también tiene como causa los vínculos desarrollados entre funcionarios y transportistas. Algunos ejemplos de esto son que la mano derecha de Jesús Padilla, José Luis González, trabajó durante varios años en la Dirección General de Transporte que posteriormente se convertiría en la Setravi, o que servidores públicos que estuvieron en la planeación de la Línea 1 del Metrobús después trabajarían para CISA, es decir para el grupo Mova.

Los ejemplos de Mova pueden destacar fácilmente, pero no son los únicos. Se puede decir que desde la década de 1980 y hasta 2018 se han tenido casos que permiten decir que

entre el gobierno local y las organizaciones de transportistas existe una puerta giratoria, es decir que se puede pasar de un espacio al otro con mucha facilidad. Varios de los representantes de rutas actuales trabajaron previamente en la Setravi, tal es el caso del representante de la Ruta 87 que opera en la zona sur de la ciudad. En otros casos la dirección fue la contraria, líderes transportistas han asumido puestos dentro del gobierno de la Ciudad de México como resultado de acuerdos que han alcanzado con líderes de partidos políticos, especialmente del PRD. A cambio de esos puestos y de beneficios por parte de la autoridad es común que los transportistas apoyen activamente a algún partido político colocando calcomanías de candidatos en las unidades, recolectando firmas para alguna causa o trasladando personas a casillas durante jornadas electorales.

La dimensión política en la implementación de los corredores de transporte está presente desde el primer momento, pues la formulación de un proyecto de este tipo proviene de los transportistas, y en la mayoría de los casos ha surgido de los mismos liderazgos. Si como señalaba Lindblom, la mejor política pública es aquella que consigue el acuerdo de las partes, es entendible que las autoridades hayan preferido llevar a cabo la conformación de corredores en aquellos lugares donde tenían presencia los representantes que estaban a favor de los proyectos y que incluso ya habían manifestado su disposición y entregado un estudio para ser tomados en cuenta.

El problema de que la postura positiva de los líderes haya sido casi el único criterio de priorización es que las zonas o vialidades de la ciudad donde no están presentes estos grupos prácticamente han quedado excluidos de los procesos de modernización. Como se puede ver en el *Anexo 2*, esto ha ocasionado que la mayoría de los corredores se concentren en la zona central de la ciudad, específicamente en las alcaldías Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y en menor medida en Iztacalco y Venustiano Carranza. En contraparte las alcaldías Milpa Alta, Magdalena

Contreras y Tláhuac no cuentan con ningún corredor de transporte, mientras que en Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Xochimilco, Coyoacán e Iztapalapa su presencia es mínima.

Retomando los tipos de restricciones desarrollados por Giandomenico Majone, en el caso de los corredores se puede observar que han predominado aquellas autoimpuestas. Las administraciones de Marcelo Ebrard y Miguel Ángel Mancera se plantearon como una de sus políticas la modernización del transporte concesionado, no obstante su inversión tanto en recursos cuanto en capacidades técnicas fue limitada. Entre 2009 y 2018 el total de ingresos del Ffintra fue de poco más de doscientos cincuenta y tres millones de pesos. En contraste, el deprimido de Mixcoac, un doble túnel en el sur poniente de la ciudad que beneficia sobre todo al transporte privado tuvo una inversión de mil doscientos millones y fue inaugurado en agosto del 2017,²³³ es decir que una sola obra de infraestructura vial tuvo una inversión más de cuatro veces mayor que lo destinado a la modernización del transporte concesionado no incorporado a Metrobús en diez años.

Como se ha explicado a lo largo del capítulo, los gobiernos de la ciudad se han puesto como restricción autoimpuesta mantener una tarifa baja en el transporte concesionado por la preocupación de que incrementarla repercuta de forma negativa en la aceptación del gobierno y en las aspiraciones políticas del jefe de gobierno en turno, incluso que pueda ocasionar un descontento más contundente que se traduzca en protestas populares. Sin embargo, también han destinado poco presupuesto para apoyar la modernización del sector y en el caso de los corredores no implementaron ningún mecanismo de subsidio más allá del bono de chatarrización. Si la política pública de modernización ha tenido avances lentos y en el año 2018 se mantenían alrededor de dieciocho mil unidades, la mayoría sin vida útil, operando en

²³³“Expansión, “El primer deprimido de dos pisos en CDMX promete ser el más seguro”, 31 de julio del 2017, <https://obras.expansion.mx/construccion/2017/07/31/el-primer-deprimido-de-dos-pisos-en-cdmx-promete-ser-el-mas-seguro>, consultado el 15 de febrero del 2022.

el modelo tradicional del hombre-camión, en gran medida se debe a esta contradicción donde las administraciones se ponen como objetivo modernizar el servicio, pero no autorizan una tarifa que le permita a la empresa concesionaria operar con la calidad deseada, ni tampoco se destina el presupuesto suficiente para transformar esta modalidad de transporte sin transferirle los costos a las personas usuarias.

CONCLUSIÓN

A lo largo del capítulo se ha podido ver como la dimensión política ha sido parte central y cotidiana de las políticas públicas centradas en el transporte concesionado. Esto en gran medida se debe a que en estas siempre ha estado presente un grupo de presión que son los transportistas tradicionales y a que en la mayoría de los casos las tres administraciones que gobernaron la ciudad durante el periodo de estudio decidieron que las políticas a implementar iban a tomar en consideración a estos actores. El tomar este camino estuvo influenciado por el discurso político de esos gobiernos, pues al considerarse de izquierda se pensó que sería muy costoso dejar fuera a un sector que había brindado un servicio público por décadas, pero también porque cuando se intentó involucrar a otros actores como en el caso de Línea 3 de Metrobús hubo una oposición rotunda por parte del gremio.

La dimensión política siempre está presente, pero lo que discuten y disputan las partes no es lo mismo en todos los casos. En el modelo tradicional la discusión suele centrarse en el ajuste de tarifa, pues, como se ha visto en el capítulo anterior, no existe un mecanismo técnico que permita establecerla. En contraste, la política de modernización ha ocasionado que el conflicto se centre en otros elementos que no necesariamente son la tarifa al usuario. En el caso de Metrobús la disputa con la autoridad se ha presentado porque los transportistas quieren ser incorporados al proyecto y convertirse en operadores. Después de la experiencia de la

primera línea, que al ser un esquema nuevo llevó a que liderazgos fuertes se opusieran y terminasen quedando fuera, en los demás casos la postura de los concesionarios no ha sido de rechazo al proyecto sino de exigir su incorporación y que no se incluya a otros actores.

Esto se debe a que en parte se ha creado una percepción de inevitabilidad en la implementación de las líneas de Metrobús, es decir que como se han vuelto proyectos con un gran impacto social y político, una vez que la administración en turno declara su plan de construir una nueva línea se tiene la idea generalizada de que el proyecto no se va a echar para atrás y que por lo tanto es mejor buscar ser tomados en cuenta. El otro motivo, que es bastante obvio, es que los transportistas han visto a Metrobús como un buen negocio ya que se les asegura un ingreso por operar a partir de un pago por kilómetro recorrido, a diferencia del modelo tradicional en el cual dependen de la demanda. En este sentido un gran éxito de Metrobús fue encontrar un modelo del que los transportistas quieren participar, más que oponerse, es decir un modelo que consigue el acuerdo de las partes para implementarse.

El pago por kilómetro también permite que la tarifa técnica del servicio pueda ser superior a la tarifa comercial si se cuenta con una subrogación proveniente del erario. A pesar de que se buscaba que Metrobús fuera un modelo sostenible, las restricciones para subir la tarifa a las personas usuarias llevaron a que el gobierno tuviera que destinar presupuesto para mantener la operación del sistema. Si bien esto tiene la desventaja de que implica mayor gasto público, tiene la ventaja de que permite ajustar el pago al operador privado sin consecuencias políticas tan relevantes. Además, la regulación y supervisión del sistema le permite autoridad conocer los costos reales de operar y por lo tanto las empresas de concesionarios no pueden exigir que se les pague más de lo que se requiere.

Esto contrasta con los corredores de transporte, para los que no se diseñó ningún mecanismo de tarifa técnica sostenible en el tiempo y en algunos casos ni siquiera se les otorgó

un apoyo económico para adquirir las nuevas unidades. Esto implica que, al igual que como ocurría en el modelo hombre-camión, se siguieron entregando concesiones sin tener certeza sobre la viabilidad en el tiempo del servicio que se estaba concesionando. Además, los ajustes en la tarifa de los corredores se han llevado a cabo a la par de los del modelo tradicional, por lo que la dinámica tarifaria es exactamente la misma.

Lo anterior es problemático principalmente porque las afectaciones económicas pueden tener consecuencias más drásticas en el modelo de empresa que en el modelo tradicional. En este último casi todo el parque vehicular se terminó de pagar hace muchos años, por lo que si la rentabilidad del servicio disminuye cada quien asume los costos, es decir cada concesionario y cada operador ganará un poco menos y probablemente den menos mantenimiento a las unidades, pero no hay mayores repercusiones, mientras que en las empresas esta reducción puede poner en riesgo a todo el servicio si estas dejan de ser capaces de cubrir el crédito de los autobuses o pagar a los operadores que ahora son asalariados con un contrato formal.

Por último, el otro espacio de conflicto dentro de la política de modernización ha sido el proceso de creación de empresas, ya que las disputas entre líderes transportistas ha ocasionado la creación de facciones dentro de las organizaciones y en algunos casos grupos se han quedado fuera de los proyectos. Esta problemática ha ocurrido en Metrobús y en los corredores de transporte. Sin embargo, en el caso del primero el modelo operativo, que incluye un carril confinado, ascenso y descenso en estaciones y nula competencia por el pasaje, ha permitido que si los concesionarios no se ponen de acuerdo, en última instancia se pueden crear dos empresas operadoras distintas con una afectación mínima en la calidad del servicio. Además, en ese caso es más fácil que la autoridad convenza a todos de participar por lo

mencionado arriba: los concesionarios tienen certeza sobre sus ingresos en caso de participar en el nuevo modelo.

En contraste, en el caso de los corredores, el modelo operativo ocasiona que sea muy difícil que coexistan dos empresas operando el mismo servicio, pues se reanuda la competencia por el pasaje y se pone en riesgo a las personas usuarias. Además, la falta de interés por parte de la autoridad para que estos proyectos funcionen de manera exitosa llevó a que concesionarios que debían ser incluidos en las empresas se quedaran fuera y su concesión no se extinguiera. Esto ha ocasionado que algunos de los corredores cuenten con competencia en el servicio que brindan por parte de los que quedaron fuera y que se mantengan conflictos jurídicos y políticos entre la autoridad, las empresas y aquellos que no se incorporaron, Esto debilita al proyecto y hace que los esfuerzos de las partes se centren mucho más en saber quién tiene la razón y buscar una solución al problema que en dar un buen servicio.

En conclusión, la dinámica política siempre ha estado presente en las políticas públicas que el gobierno implementó durante el periodo de estudio. Sin embargo, las características de la política o el esquema en cuestión determinan el marco de lo que está en disputa. Mientras que en los casos del hombre-camión y de los corredores las disputas centrales siguen siendo las tarifas y los conflictos entre organizaciones (tanto durante el proceso de conformación del corredor como cuando ya se encuentran operando) en el caso de Metrobús los conflictos entre grupos y con la autoridad se dan durante el proceso de implementación del proyecto, pero estos se reducen al mínimo una vez que se inician operaciones. El conflicto entre las partes es inevitable, pero las condiciones jurídicas, operativas, financieras y administrativas que ponga la autoridad le permiten a esta última moldearlo y centrarlo en lo que considere primordial para alcanzar los objetivos de la política pública en cuestión.

CONCLUSIÓN

Del año 2000 al 2018 las políticas públicas centradas en transporte concesionado colectivo han gozado de mucha continuidad, pues los mecanismos utilizados por la autoridad para su implementación han sido prácticamente los mismos, o se han creado nuevos pero sin abandonar los anteriores. Muestra de lo anterior es que la tarifa de este servicio se ha ajustado con base en los mismos criterios e incluso con una periodicidad muy similar en todos los casos. Además, durante las tres administraciones se otorgaron bonos de sustitución por parte del Fífintra y se implementaron nuevas líneas de Metrobús. En el caso de la modalidad de corredor que se creó durante la administración de Marcelo Ebrard, ésta se continuó impulsando con cambios muy menores con el siguiente gobierno. Además, las formas de vinculación entre transportistas y autoridades se mantuvieron sin mayores cambios y con lógicas de negociación muy similares a lo que había ocurrido durante gran parte del siglo XX.

Esta continuidad se puede explicar a partir de varios elementos. El primero es que los tres gobiernos del periodo de estudio pertenecían al mismo partido político, al PRD, y por lo tanto no tenían incentivos relevantes para querer ir en contra de lo llevado a cabo por su antecesor. El segundo elemento, que es en el que se ha centrado el análisis del presente trabajo, consiste en que en realidad los analistas y los tomadores de decisión no contaban con información y capacidades suficientes para estar diseñando nuevos esquemas. Un tercer elemento que explica la continuidad en la política pública es el que se trate de un servicio público, en donde además la implementación de casi cualquier cambio se tiene que negociar con los operadores del servicio, lo que dificulta impulsar algo distinto a lo hecho anteriormente.

Cualquier servicio público implica el desarrollo de infraestructura, y en el caso del transporte público también se requiere contar con vehículos, personal operativo y administrativo, refacciones, etc. para dar el servicio. Crear nuevos modos de transporte cada sexenio ocasionaría, además de un marco jurídico aún más complejo del que ya existe, incertidumbre para las personas físicas o morales que brindan el servicio, pues tendrían poca claridad sobre su negocio y serían reticentes a invertir y permanecer en la operación. Además, desarrollar más modos de transporte provocaría confusión en las personas usuarias respecto a tarifas, recorridos y calidad del servicio.

La falta de información y capacidades, así como las restricciones, han llevado a que las políticas públicas y los mecanismos implementados gocen de mucha estabilidad. Esto ha sido positivo en cuanto a garantizar la oferta del servicio y su asequibilidad, pues en la gran mayoría de rutas de transporte se han mantenido las mismas unidades y los mismos recorridos durante al menos veinte años, con ajustes módicos a la tarifa cada entre cuatro y cinco años. Sin embargo, esa estabilidad ha sido negativa para la calidad del servicio, pues esta última solo en

algunas ocasiones ha sido la prioridad, ocasionando que la modernización del servicio se lleve a cabo muy despacio.

A pesar de que muchos elementos se mantienen similares durante el periodo de estudio, esto no implica que no hayan existido diferencias en el margen entre las distintas implementaciones de un mismo mecanismo—sean tarifa, bonos de chatarrización, líneas de Metrobús o corredores— y sustanciales entre los distintos esquemas.

En el ámbito político, la principal diferencia entre los distintos esquemas radica en los temas que se discuten y se negocian entre transportistas y gobierno y que se modifican a partir de las características de cada uno. En el modelo tradicional del hombre-camión la discusión se sigue centrando primordialmente en el ajuste de la tarifa al usuario, pues ha sido la única fuente de ingreso con la que han contado los concesionarios y si no se ajusta cuando aumentan sus costos se afecta la utilidad que ellos tienen del servicio. Además, el incremento de tarifa es una decisión política por completo, que depende de la capacidad de presión que tengan los transportistas y en última instancia de la voluntad de la persona titular de la jefatura de gobierno.

En contraste, la negociación en las líneas de Metrobús se ha basado en primera instancia en la incorporación de los concesionarios al proyecto a implementar. A partir de la experiencia positiva de la primera línea, en los siguientes casos los transportistas no se han opuesto a los proyectos y por lo regular su exigencia ha sido que los dejen participar como operadores del sistema. Esto en gran medida se debe a que las empresas operadoras de Metrobús cuentan con un pago por kilómetro y por lo tanto todo el riesgo de la demanda, es decir la variabilidad en el ingreso a partir del número de viajes que se realicen en el sistema, es asumido por el organismo público y no por los privados que lo operan.

Para el caso de los corredores de transporte las discusiones han sido distintas, pues en la mayoría de los casos estos proyectos han surgido más por iniciativa de los concesionarios que de la autoridad, o ha sido por iniciativa de esta última, pero se ha dejado casi todo en mano de los transportistas, como son los estudios de factibilidad del proyecto, la selección de flota y la conformación de la nueva empresa operadora. Este poco cuidado de los procesos por parte de la autoridad ha ocasionado que los temas dentro de la dimensión política se multipliquen, pues se suelen generar divisiones entre los grupos de concesionarios involucrados, lo cual a la larga puede ocasionar que algunos se queden fuera y busquen seguir operando a la par del nuevo corredor, lo cual en última instancia debe solucionar la autoridad.

Otro punto es que, de forma contraria a lo ocurrido en Metrobús, varios de los corredores son percibidos como un fracaso por el gremio, por lo que si el gobierno quiere implementar un nuevo proyecto suele enfrentar la reticencia de los transportistas y por lo tanto lo primero que se pone sobre la mesa es intentar convencerlos para que participen. Por último, los corredores no han contado con pago por kilómetro o algún tipo de subsidio, por lo que siguen negociando la tarifa exactamente de la misma forma que en el modelo tradicional, pero con mayor presión sobre sus ingresos, pues suelen estar pagando un crédito, cuentan con personal asalariado y carga fiscal.

Si la dimensión política en el caso del modelo hombre-camión y en el de los corredores de transporte no incorporados a Metrobús se ha desarrollado de forma muy similar durante décadas es en gran medida porque las distintas administraciones han considerado que esta dinámica es la que más los beneficia. En el caso de la tarifa se ha explicado lo difícil que sería establecer una que responda a criterios técnicos. No obstante, sí sería posible definir una actualización de la tarifa periódica, por ejemplo indicando que se ajuste cada dos años a partir de la inflación o el precio del combustible. Lo anterior serviría para inhibir la presión política

por parte de los transportistas. Sin embargo, ninguna administración decidió implementar un modelo de este tipo por los costos políticos que podría tener ante la ciudadanía establecer a futuro la periodicidad del incremento a la tarifa.

Para el caso de la modernización del transporte también se puede identificar como la dimensión política se ha mantenido de forma muy similar por interés de las autoridades. Del año 2000 al 2018 no se buscó licitar ningún proyecto de transporte concesionado por el costo político que esto hubiera representado. En todos los proyectos se ha incluido a los transportistas tradicionales o a líderes provenientes del mismo gremio con el objetivo de reducir su oposición y volver factible el modelo. Incluso en el caso de Línea 3 de Metrobús donde se invitó a participar a la empresa ADO, ésta tuvo que incluir como accionistas a los concesionarios del modelo tradicional.

Del mismo modo, la autoridad ha permitido que se siga operando con unidades viejas e inseguras con la finalidad de no incrementar sus costos económicos y políticos. Un servicio de mejor calidad a nivel ciudad implicaría necesariamente que el gobierno tenga que invertir mucho presupuesto o que las tarifas del transporte incrementen considerablemente. Este es uno de los motivos centrales por los que las distintas administraciones han preferido mantener el modelo hombre-camión y solo avanzar con la modernización del transporte en corredores específicos, ahí en donde un nuevo servicio puede ser muy rentable y por lo tanto la inversión no resulte tan elevada, o en donde los líderes transportistas quieren impulsar la modernización y por lo tanto ellos asumirán la mayoría de los riesgos.

Lo hecho hasta ahora para modernizar el transporte concesionado resulta francamente insuficiente a nivel ciudad, pues la flota que se mantiene en el modelo tradicional del hombre-camión y el porcentaje de demanda que absorben siguen siendo varias veces más que con las que cuentan las líneas de Metrobús y los corredores sumados. Muestra de esto es que en 2017,

el 36.7 % de los viajes que se llevaban a cabo en la Zona Metropolitana del Valle de México tenían lugar en vagonetas y microbuses, mientras que menos del 8% lo hacía en Metrobús o autobús convencional.²³⁴ En contraparte, la Ciudad de México cuenta con la tarifa de transporte concesionado más baja del país y nunca ha tenido problemas de oferta, es decir que el servicio nunca ha dejado de prestarse y por lo tanto la gente siempre ha tenido un transporte asequible en el cual trasladarse, aunque sea con un servicio de muy poca calidad e inseguro. Esto deja muy en claro que la principal prioridad de las autoridades durante el periodo de estudio nunca fue la calidad del servicio, sino simplemente mantener su oferta a un precio bajo.

Es común que entre las personas usuarias y la ciudadanía en general se comente que el servicio es malo porque siempre se ha basado en acuerdos políticos. Como se ha visto a lo largo de este trabajo esa aseveración es en gran medida cierta. No obstante, también se han analizado casos como el de Metrobús, en donde la dimensión política se mantiene y moldea hasta cierto punto los proyectos, pero sí se logra un servicio de mayor calidad. Esto es cierto al grado de que los mismos líderes transportistas que cuentan con autobuses articulados nuevos, operadores profesionales y en general dan un buen servicio en Metrobús, son quienes operan de forma deficiente cientos de derroteros con microbuses de más de veinticinco años de antigüedad.

La diferencia entre esos casos no ha sido que exista o no una dimensión política en la formulación de políticas públicas. Lo que ha definido el enorme contraste entre uno y otro servicio es que a partir de la planeación técnica, la inversión en infraestructura, y la correcta regulación y supervisión del servicio, la autoridad ha construido nuevas reglas del juego que

²³⁴ Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México, *Programa Integral de la Ciudad de México 2020 – 2024, Diagnóstico Técnico*, México, 2020, p.41, consultado en <https://www.semovi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/diagnostico-tecnico-de-movilidad-pim.pdf>

definen el marco de discusión y negociación entre ésta y los concesionarios. La necesidad del gobierno de llegar a acuerdos para poder implementar u operar una línea de Metrobús se mantiene. Sin embargo la calidad del servicio que se brinda a las personas usuarias ya no se encuentra dentro de lo negociable.

En los tres años posteriores al periodo de estudio, la administración a cargo de Claudia Sheinbaum (iniciada en diciembre de 2018) ha modificado en el margen las políticas públicas que aquí se han discutido. Respecto a la tarifa del transporte concesionado, en febrero de 2020 la Secretaría de Movilidad llegó a un acuerdo con los transportistas de la ciudad para que en lugar de aceptar un incremento en ese momento, el gobierno otorgara bonos de combustible a todas las unidades que cumplieran con un programa de regularización, y se estipuló que los ajustes tarifarios ocurrirían cuando se hubiera mejorado la calidad del servicio. Estos bonos, que han provenido del presupuesto del Fifintra, se han otorgado por varios meses durante los años 2020, 2021 y 2022, con lo que el gobierno ha logrado contener la presión sobre la tarifa durante la emergencia sanitaria ocasionada por el virus SARS-CoV-2. Sin embargo, no representan un cambio en la política, pues no se plantea que puedan suplir los ajustes a la tarifa de forma indefinida.

Respecto a la transición del modelo tradicional al formato de empresa, la Semovi a través del Fifintra ha otorgado bonos de hasta cuatrocientos setenta y cinco mil pesos por unidad chatarrizada, es decir más de cuatro veces de lo que se entregaba anteriormente. Esto se ha llevado a cabo con el objetivo de que los nuevos corredores surjan con un porcentaje de deuda razonable que se pueda pagar a partir de sus ingresos por tarifa. Además, se creó la figura de “retiro voluntario” como un tipo de indemnización para aquellos concesionarios que decidan renunciar a su concesión y chatarrizar su unidad si está ya no cuenta con vida útil. Este mecanismo también se ha pensado para poder reducir los conflictos al conformar empresas,

pues en determinados casos si parte de los concesionarios no quieren participar en este proyecto, se les ofrece esta alternativa para retirarse y evitar que se cree una disidencia que afecte al nuevo corredor o línea de Metrobús.

Por último, la administración actual ha creado dos nuevas modalidades de transporte concesionado. La primera es el Servicio Zonal que se plantea como un esquema complementario a los corredores. Mientras que estos últimos se han implementado en vialidades principales, que suelen considerarse como troncales y cuentan con una alta demanda, el Servicio Zonal se centra en la conformación de empresas que puedan operar principalmente en vías secundarias y zonas periféricas donde los servicios suelen tener más una lógica de viajes locales o de alimentadores de los transportes masivos o semimasivos como puede ser el STC Metro, Metrobús o incluso los corredores.

La otra nueva modalidad es el Trolebús Concesionado. Desde la llegada de los trolebuses a la Ciudad de México, estos siempre han sido operados por el organismo público STE. Actualmente, el gobierno local construye un viaducto elevado sobre el Eje 8 Sur entre el Metro Constitución de 1917 y el Metro Santa Marta en el oriente de la ciudad, en el cual solo podrán operar trolebuses. Con el objetivo de retirar parte del transporte concesionado que actualmente opera ese tramo, la Secretaría de Movilidad ha invitado a la Ruta 14 a conformarse como empresa y solicitar la concesión para brindar parte del nuevo servicio con trolebuses. Con esto se busca crear un esquema similar al de Metrobús, pero donde el organismo encargado de supervisar la operación y pagar por kilómetro a la empresa que se cree sea el STE. Al igual que como ocurre con RTP en Metrobús, parte de la oferta del servicio también será prestada directamente por el STE.

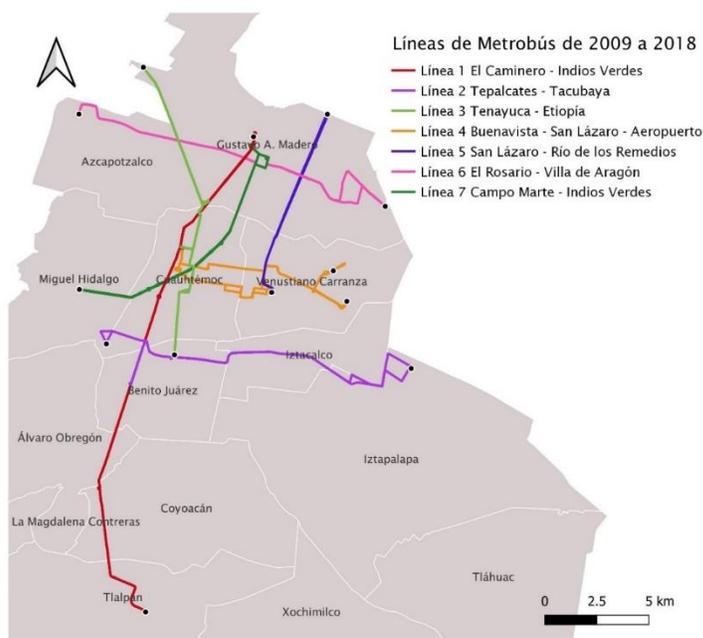
ANEXOS

Anexo 1. Líneas de Metrobús implementadas entre 2005 y 2018

Línea	Origen-Destino	Inicio de operación	Número de unidades en 2019	Viajes al día en 2019 (miles)	Rutas que entraron al proyecto	Empresas operadoras
1	Fase 1. Dr. Gálvez – Indios Verdes	2005	190	412	Ruta 2 RTP	Corredor Insurgentes S. A. Vanguardia y Cambio, S.A. de C.V. (VYCSA) RTP
	Fase 2. El Caminero – Dr. Gálvez	2007			Ruta 1	Corredor Insurgentes Rey Cuauhtémoc S. A.
2	Tepalcates – Tacubaya	2008	119	165	Rutas 53, 49, 27, 11 y 110 RTP	Corredor Eje 4 - 17 de Marzo S.A. de C.V. (CE4-17MSA) Corredor Oriente - Poniente, SA de CV (COPSA) Corredor Tacubaya - Tepalcates, S.A. de C.V. (CTTSA) Transportes Sánchez Armas José Juan, S.A. de C.V. (TSAJJ) RTP
3	Etiopía - Tenayuca	2011	72	157	Rutas 1 y 3	Movilidad Integral de Vanguardia, S.A.P.I. de C.V. (MIVSA) Curva Villa Ixtacala. S.A. de C.V. (Curvix)
4	Buenavista – San Lázaro-AICM	2012	69	61	No entraron rutas	Conexión Centro-Aeropuerto, S.A. de C.V. (CCA)

5	Río de los Remedios – San Lázaro	2013	28	84	Ruta 7 RTP	Corredor Integral de Transporte Eduardo Molina, S.A. (CITEMSA) RTP
6	El Rosario - Villa de Aragón	2016	98	183	Ruta 3, 18, 58 y 110	Curva Villa Ixtacala. S.A. de C.V. (Curvix) Corredor Eje 4 - 17 de Marzo, S.A. de C.V. (CE4-17MSA) Corredor Antenas-Rosario, S.A. de C.V. (CARSA)
7	Campo Marte – Indios Verdes	2018	90	110	Corredor Reforma Bicentenario Corredor Villa - Lomas	Sky Bus Reforma S. A. de C. V. Operadora Línea 7 S.A. de C.V. (OL7)

Fuente: elaboración propia con datos de Metrobús, “Primera sesión ordinaria del Consejo Directivo de Metrobús”, http://data.metrobus.cdmx.gob.mx/transparencia/documentos/art14/XIX/CD_4T_2018.pdf, consultado el 21 de noviembre del 2021.



Fuente: elaboración propia a partir de trazos digitales que forman parte del acervo de la Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México.

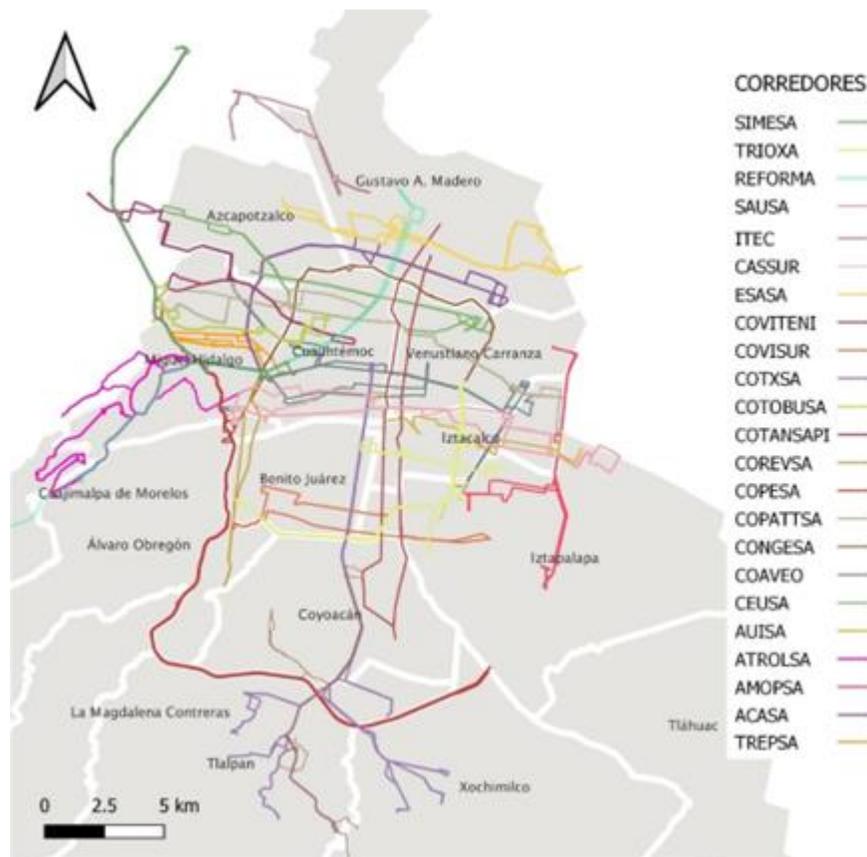
Anexo 2. Corredores de Transporte implementados entre 2009 y 2018

	Corredor	Empresas	Año de creación	Rutas que se incorporaron	Parque vehicular autorizado
1	Reforma Bicentenario	Corredor Villa – Lomas S.A (Covilsa) Bicentenario RFM	2009	2	173
2	Toreo - Canal de Garay	Corredor Periférico S.A. de C.V. (Copesa)	2010	2, 98	224
3	Metro Aeropuerto - Chapultepec	Corredor Nueva Generación S.A. de C.V. (Congesa)	2011	3	102
4	Reyes Iztacala – Metro Politécnico	Integradora de Transporte Eje Central S.A. de C.V. (ITEC)	2012	1	20
5	Metro Chapultepec – San Ángel	Corredor Revolución S.A. de C.V. (Corevsa)	2012	2	72
6	Deportivo Oceanía – Metro Chapultepec	Autobuses Corredor Aragón S.A. de C.V. (ACASA)	2012	2	90
7	Martín Carrera – La Virgen	Corredor Viga Tepito Nueva Imagen S.A. de C.V. (Coviteni)	2012	1	46
8	Bordo Poniente – Metro Constitución	Autotransportes Metropolitanos de Oriente-Periférico S.A. de C.V. (AMOPSA)	2012	25	74
9	Eje 8 Sur: Mixcoac – Rojo Gómez	Corredor Vial Sur S.A de C.V (Covisur)	2012	11	34
10	Corredor El Pirul, Tlaxopa 2 – Huipulco, Metro Taxqueña, Metro Universidad	Corredor Caseta Sur S.A. de C.V. (Casur)	2014	1	25
11	Chapultepec - Palmas	Autobuses Troncales Lomas S.A. de C.V. (Atrolsa)	2014	2	85
12	Tacubaya – La Valenciana	Servicios de Autotransporte Urbano S.A de C.V. (SAUSA)	2014	86	85
13	Peñón – Panteón San Isidro	Corredor Ecológico Urbano S.A. (CEUSA)	2015	1	112
14	Sevilla - Defensa	Transportes Ejército – Polanco S.A. de C.V. (Trepasa)	2015	2	87
15	Toreo - Buenavista	Corredor Toreo Buenavista S.A. de C.V (Cotobusa).	2015	1, 28	58
16	Pantitlán – Toreo de Cuatro Caminos	Corredor Pantitlán Tepito Toreo S.A. de C.V. (Copatts)	2015	1, 28 y 118	112
17	Eje 4 Norte – Talismán	Enlaces Suburbanos de Aragón S.A. de C.V. (ESASA)	2016	58	59

18	Tepalcates – San Antonio Abad	Autotransportes Urbanos Integrados S.A de C.V. (AUISA)	2016	78	36
19	Toreo – Revolución – Alameda	Corredor Toreo Alameda Naranja S.A.P.I. (Cotansapi)	2017	99	70
20	Chapultepec, Tacuba – Pantitlán, Santa Marta	Coaveo S. A. de C. V.	2017	1	123
21	Izazaga - Tlalpan	Corredor Tlalpan Xochimilco S.A. de C.V. (Cotxxa) (Operan 4 empresas distintas)	2017	1, 26 y 111	216
22	Aeropuerto - Ermita	Transportes Río Churubusco Xola S.A. de C.V. (Trioxxa)	2018	10	53
23	Chapultepec, Paseo La Reforma - Satélite, Valle Dorado	Sistema Metropolitano Satélite S.A. de C.V. (Simesa)	2018	2	70

Fuente: Elaboración propia a partir de publicaciones en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, información del Organismo Regulador del Transporte y reuniones con representantes transportistas en las que participé.

Mapa 2. Corredores de transporte de la Ciudad de México implementados de 2008 a 2018



Fuente: elaboración propia a partir de trazos digitales que forman parte del acervo de la Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México.

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

ADAM, Samuel, “Operaba sin permiso, mató a una persona y 14 meses después volvió a atropellar”, *Mexicanos contra la corrupción y la impunidad*, 1 de marzo de 2021, <https://contralacorrupcion.mx/operaba-sin-permiso-mato-a-una-persona-y-14-meses-despues-volvio-a-atropellar/>

AGUILAR, Luis F., *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 3ª ed., 2013.

_____, *La Hechura de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.

ANIMAL POLÍTICO, “Transportistas del DF exigen aumento a tarifa”, 6 de febrero del 2013, <https://www.animalpolitico.com/2013/02/transportistas-del-df-exigen-aumento-a-tarifa/>

ARDILA, Arturo, “Limitation of Competition in and for the Public Transportation Market in Developing Countries”, Washington, Journal of the Transportation Research Board, 2008.

ARISTEGUI NOTICIAS, “Ya opera la Línea del Metrobús; se duplicó costo para quienes van a Santa Fe: usuarios”, 5 de marzo de 2018, <https://aristeginoticias.com/0503/mexico/ya-opera-toda-la-linea-7-del-metrobus-se-duplico-costo-para-quienes-van-a-santa-fe-usuarios/>

BELL, Kyle M., *Building Metrobús: actors and institutions in the transfer of Bus Rapid Transit (BRT) Policy to Mexico City*, tesis, New York, State University, 2011.

BID, *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*, México, Planeta, 2006.

CHUAIRE, María Franco, y Carlos Scartascini, *La política de las políticas públicas: Re-examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe*, BID, 2014.

COLMENARES, David, *El caso Havre: asalto a la banca*, México, Planeta, 1994.

COMITÉ ADJUDICADOR PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO LOCAL DE TRANSPORTE DE PASAJEROS O DE CARGA, Resolución respecto al otorgamiento de concesión Corredor Peñón – Panteón San Isidro, 30 de octubre de 2020 (Tercera sesión extraordinaria).

CUELLAR, Angélica, *La cara oculta de Ruta 100*, México, UAM, 2002.

DAVIS, Diane E., *Urban Leviathan. Mexico City in the Twentieth Century*, Philadelphia, Temple university Press, 1994, p. 57.

DESINFORMÉMONOS, “Por gasolinazo, aumentan tarifa de transporte público en 20 estados”, 16 de enero de 2017, <https://desinformemonos.org/gasolinazo-aumentan-tarifa-transporte-publico-20-estados/>

EL FINANCIERO, “Mancera justifica aumento de tarifas de transporte”, 26 de marzo de 2013, <https://www.elfinanciero.com.mx/politica/mancera-justifica-aumento-de-tarifas-de-transporte/>

ETZIONI, Amitai, “Mixed-Scanning: A "Third" Approach to Decision-Making”, *Public administration review*, 1967, núm. 5, p.385-392.

EXPANSIÓN, “Las tarifas del transporte público aumentan en la Ciudad de México”, 26 de marzo del 2013, <https://expansion.mx/nacional/2013/03/26/las-tarifas-del-transporte-publico-aumentan-en-la-ciudad-de-mexico>

_____, “El primer deprimido de dos pisos en CDMX promete ser el más seguro”, 31 de julio del 2017, <https://obras.expansion.mx/construccion/2017/07/31/el-primer-deprimido-de-dos-pisos-en-cdmx-promete-ser-el-mas-seguro>

FLORES Dewey, Onésimo A., *Expanding Transportation Planning Capacity in Cities of the Global South: Public-Private Collaboration and Conflict in Chile and Mexico*, tesis, Boston, MIT, 2013.

FORBES, “Las consultas de AMLO cuando gobernó la capital del país”, 13 de noviembre de 2008, <https://www.forbes.com.mx/las-consultas-de-amlo-cuando-gobierno-la-capital-del-pais/>

GACETA OFICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, Decreto que reforma, adiciona, deroga y modifica disposiciones de la Ley de Transporte del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, No. 61, 19 de mayo de 1999, https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/4f2093a35ea9d.pdf

_____, Programa de Sustitución de microbuses anteriores al modelo 1990 por autobuses nuevos, Gaceta Oficial del Distrito Federal, No. 57, 10 de mayo de 2001, https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/2001_mayo_10_57.pdf

_____, *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001 – 2006*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, No. 141, 4 de diciembre de 2001, https://paot.org.mx/centro/gaceta/2001/2001_diciembre_04_141.pdf?b=po

_____, Acuerdo por el que se ordena la publicación del Programa Integral de Transporte y Vialidad 2001-2006, Gaceta Oficial del Distrito Federal, No. 146, del 5 de noviembre de 2002, https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/noviembre02_5_146.pdf

_____, Acuerdo por el que se determina el importe de la tarifa aplicable al servicio público de transporte de pasajeros concesionado, Gaceta Oficial del Distrito Federal, No. 102 Ter, 30 de diciembre de 2003, https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/diciembre03_30_102_ter_II.pdf

_____, Decreto por el que se crea el Organismo Descentralizado Metrobús, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 9 de marzo de 2005, <http://www.contraloriadf.gob.mx/prontuario/vigente/919.htm>

_____, Acuerdo por el que se expide el Programa Integral de Transporte y Vialidad 2007-2012, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 22 de marzo de 2010, https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/4bc688af89fe7.pdf

_____, Acuerdo por el que se emite resolución que determina el importe de la tarifa aplicable al Servicio de Transporte Público de Pasajeros Colectivo Concesionado y Permisionado en el Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, No. 1570, 26 de marzo de 2013, https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/515146e4cf3ba.pdf

_____, Declaratoria de Necesidad para la Prestación del Servicio de Transporte Público Colectivo de Pasajeros del Corredor Concesionado “Peñón – Panteón San Isidro”, No. 41, 2 de marzo de 2015, https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/c69c50ab2ad05bdf442c3740a418a631.pdf

_____, Acuerdo por el que se da a conocer el incremento de la tarifa aplicable al Servicio de Transporte de Pasajeros Público Colectivo de Ruta Concesionado y Permisionado

en la Ciudad de México”, No. 51 Bis, 20 de abril de 2017, https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/2039df859e53474168aef1ae0713b569.pdf

_____, Aviso por el cual se da a conocer el Programa Institucional de la Secretaría de Movilidad 2013-2018, No. 102, 3 de julio de 2017, http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2017/programas_desarrollo/programas_institucionales/65%20Institucional%20SEMOVI.pdf

_____, Declaratoria de Necesidad para la Prestación del Servicio de Transporte Público Colectivo de Pasajeros del Corredor Concesionado “Izazaga – Tlalpan, No. 154, 13 de septiembre de 2017, https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/27a70564d0cb999663a62257ab25bee3.pdf

_____, Resolución por la que se determina el importe de la tarifa aplicable al Servicio de Transporte Público de Pasajeros Colectivo Concesionado y Permisionado (microbuses y autobuses) condicionado a la incorporación de los titulares de las concesiones y permisos al Programa de Sustitución del Parque Vehicular del Servicio Público Colectivo de Transporte de Pasajeros, No. 297 Bis, 19 de marzo de 2018, https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/Marzo08_19_297bis.pdf

GÓMEZ Flores, Laura, “Aún no se autoriza el alza de tarifas de taxis y microbuses, advierten autoridades del GDF”, *La Jornada*, México, (sec. Capital), 10 de enero del 2002.

_____, “Autorizan a 11 rutas de microbús subir tarifa 50 centavos”, *La Jornada*, México, (sec. Capital), 25 de junio de 2008, <https://www.jornada.com.mx/2008/06/25/index.php?section=capital&article=042n2cap>

_____, “Concesionarios del corredor vial Reforma aseguran estar en quiebra”, *La Jornada*, (sec. Capital), 17 de marzo del 2010, <https://www.jornada.com.mx/2010/03/17/capital/036n1cap>

_____, “El Corredor Vial Periférico, muestra de la modernización del transporte público”, *La Jornada*, México, (sec. Capital), 1 de marzo de 2010, <https://www.jornada.com.mx/2010/03/01/capital/035n1cap>

_____, “Imposible, subsidiar tarifas de taxis y microbuses, dice Serrano”, *La Jornada*, México, (sec. Capital), 3 de enero del 2017.

_____, “Reforma, segundo corredor con transporte de mediana capacidad”, *La Jornada*, México, (sec. Capital), 21 de marzo del 2008, <https://www.jornada.com.mx/2008/03/21/index.php?section=capital&article=027n1cap>

_____, “Subirán tarifas de *micros* y taxis en la segunda quincena de enero”, *La Jornada*, México, (sec. Capital), 30 de diciembre del 2016.

GÓMEZ Lobo, Andrés y Julio Briones, “Incentives in Bus Concession Contracts: A Review of Several Experiences in Latin America”, *Transport Reviews*, v. 34, núm. 2, 2014, pp. 245-265.

GONZÁLEZ, Rafael, “Nulo apoyo de GDF a microbuses y taxis”, *El Universal*, Ciudad de México, 21 de diciembre del 2002, (sec. Metrópoli), <https://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/48254.html>

GONZÁLEZ Alvarado, Rocío, “Temen habitantes de Xochimilco por gasera en predio del Tren Ligero”, *La Jornada*, 17 de septiembre del 2017, (sec. Capital), <https://www.jornada.com.mx/2017/09/17/capital/035n1cap>

GRAJEDA, Ella y Fernando Martínez, “Alza en tarifa solo si cambian micros”, *El Universal*, <https://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/85909.html>, consultado el 20 de junio del 2022.

GWILLIAM, Ken, “Bus Franchising in Developing Countries: Some Recent World Bank Experience”, Río de Janeiro, ponencia preparada para la International Conference on Ownership and Regulation of Land Passenger Transport, septiembre 2003, disponible en <https://pdfs.semanticscholar.org/592f/04617c314bb4651d9983868530e63f97e3d0.pdf>.

HIDALGO, Darío y Pierre Graftieaux, “Bus Rapid Transit Systems in Latin America and Asia. Results and Difficulties in 11 Cities”, *Journal of the Transportation Research Board*, 2008, núm. 2072, pp. 77–88.

HM Treasury, *The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government*, London, HM Treasury, 2022, http://www.hm-treasury.gov.uk/d/green_book_complete.pdf, consultado el 25 de julio del 2022.

ISLAS RIVERA, Víctor, *Llegando tarde al compromiso: La crisis del transporte en la Ciudad de México*, México, Colmex, 2000.

JEFATURA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, *Bando Informativo Número Diecisiete*, Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, <https://semovi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/FIFINTRA/1.%20Normatividad/1.%20Bando%20Informativo.pdf>

_____, “Artículo 9, fracción XXV”, *Ley de Movilidad de la Ciudad de México*, http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/69301/31/1/0

_____, “Artículo 160”, *Ley de Movilidad de la Ciudad de México*, http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/69301/31/1/0

LA RAZÓN, “Línea 3 del Metrobús es viable sin ADO: concesionarios”, 24 de agosto de 2010, <https://www.razon.com.mx/ciudad/linea-3-del-metrobus-es-viable-sin-ado-concesionarios/>

LE GALÉS, Patrick y Vicente Ugalde (eds.), *Gobernando la Ciudad de México: Lo que se gobierna y lo que no se gobierna en una gran metrópoli*, México, Colmex, 2018.

LETTIERI, Michael, “Los tentáculos del pulpo: la Alianza de Camioneros y la formación de la política de transporte”, en Laura Rojas y Susan Deeds (eds.), *México a la luz de sus revoluciones*, México, Colmex, 2014.

_____, Michael, *Wheels of Government: The Alianza de Camioneros and the Political Culture of P.R.I. Rule, 1929-1981*, San Diego, University of California, 2014.

LINDBLOM, Charles E., “La ciencia de salir del paso” en Aguilar, Luis F. (ed.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 3ª edición, 2003, pp. 207-210.

LÓPEZ Dodero, Abel, *Planning Public Transport Improvements in Mexico: Analysis of the Influence of Private Bus Operators in the Planning Process*, tesis, University of Waterloo, 2013.

LÓPEZ Saldívar, Ignacio, *Nadie está satisfecho. Los derroteros del transporte público concesionado en el DF*, México, Acomex, 1997.

LOYZAGA de la Cueva, Octavio, *El Estado como patrón y árbitro: El conflicto de la Ruta 100*, México, UAM, 1987, pp. 82 – 85.

MAJONE, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, FCE, 1997.

MARTÍNEZ, Martha, “Ven inviable jubilar al micro”, 21 de agosto del 2016, <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=919705&md5=c37648c92843effb59aa1b02ba88af2c&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>, consultado el 20 de enero del 2021.

MARTÍNEZ Trejo, Carlos C., *Subjetividad y Proceso de Trabajo: La construcción de la Identidad Laboral en el caso de los transportistas de la Ciudad de México*, tesis, México, FLACSO, 2015.

MERINO, Mauricio, *Políticas Públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, CIDE, 2013.

METROBÚS, *Primera sesión ordinaria del Consejo Directivo de Metrobús*, 21 de febrero de 2019, http://data.metrobus.cdmx.gob.mx/transparencia/documentos/art14/XIX/CD_4T_2018.pdf

MOLINERO, Ángel, “Planeación del Transporte Urbano”, en Juan De Dios Pineda (coord.), *Los Retos Del Transporte Urbano: En La Zona Metropolitana De La Ciudad De México*, México, Agencia De Cooperación Internacional Del Japón, 1996.

MVS NOTICIAS, “Para que exista aumento en la tarifa, los microbuseros deben cambiar unidades: Mancera”, 6 de febrero de 2013, <https://mvsnoticias.com/noticias/capital/para-que-exista-aumento-en-la-tarifa-los-microbuseros-deben-cambiar-unidadesmancera-542/>

NÚÑEZ, Ernesto, “20 años sin Ruta 100”, (5 de abril del 2015), <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=505356&md5=53be6d6491e8eeaa45a2ef1765a89f5b&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe&lc>

OLAYA, Ricardo, “No aumentarán las tarifas de taxis, micros y autobuses: Jenny Saltiel”, *La Jornada*, México, (sec. Capital), 29 de enero del 2002.

PAZOS, Francisco, “Microbuses irán al Zócalo”, *Excelsior*, México, 6 de febrero del 2013, (sec. Comunidad) <https://cdn2.excelsior.com.mx/Periodico/flip-comunidad/06-02->

2013/portada

.pdf

PAULLIER, Juan, “¿Por qué hay un "gasolinazo" en México pese a la expectativa de que bajarían los precios con la Reforma Energética?”, *BBC News*, Ciudad de México, 5 de enero de 2017, (sec. Mundo), <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-38514442>

Proceso, 653(1989).

Proceso, 963 (1995).

RAMÍREZ, Bertha Teresa y Raúl Llanos, “Pese a la crisis, sigue el impulso al transporte público de calidad: Ebrard”, *La Jornada*, México, (sec. Capital), 3 de agosto del 2009, <https://www.jornada.com.mx/2009/08/03/capital/039n1cap>

REGENERACIÓN, “Recuerdan 14 aniversario del Metrobús con imagen histórica”, 20 de junio de 2017, <https://regeneracion.mx/recuerdan-14-aniversario-del-metrobus-con-imagen-historica/>

SALAZAR, Clara E., Los corredores confinados de transporte público en las metrópolis latinoamericanas: ¿una oportunidad para hacer ciudad?” en Salazar, Clara E. y José Luis Lezama (coord.), *Construir ciudad: un análisis multidimensional para los corredores de transporte en la Ciudad de México*, El Colegio de México, 2008, pp. 43-108.

SCARTASCINI, Carlos, *et al.*, *El juego Político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, Colombia, BID, 2010.

SECRETARÍA DE MOVILIDAD, “Diagnóstico Técnico”, *Programa Integral de Movilidad de la Ciudad de México 2020- 2024*, México, Gobierno de la Ciudad de México, 2020, <https://www.semovi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/diagnostico-tecnico-de-movilidad-pim.pdf>

_____, *Contrato del Fideicomiso*, Secretaría de Transportes y Vialidad, <https://semovi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/FIFINTRA/1.%20Normatividad/2.CONTRATO DEL FIDEICOMISO.pdf>

_____, *FIFINTRA*, https://semovi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Transparencia%20SEMOVI%20FIFINTRA_06022019.pdf

SOLÍS Delgadillo, Diego, “Hacia una definición del concepto grupo de interés”, *Perfiles Latinoamericanos*, México, núm. 50, 2016, pp. 83 – 101.

TRUEBA Lara, José Luis, *Ruta-100: Ruta de la muerte*, México, Roca, 1995.

VALDEZ, Ilich, “CDMX estrena autobuses a gas natural en Tlalpan”, *Milenio*, Ciudad de México, (sec. Estados), 28 de noviembre de 2017, <https://www.milenio.com/estados/cdmx-estrena-228-autobuses-corredor-izazaga-tlalpan>

VILLANUEVA, Jonathan, “El Fraude del Metrobús”, Reporte Índigo, 6 de marzo de 2022, <https://www.reporteindigo.com/reporte/el-fraude-del-metrobus/#:~:text=El%20supuesto%20fraude%20en%20la,a%20cargo%20de%20Armando%20Quintero>

WILSON, Woodrow, “El estudio de la administración pública”, en 25 Aniversario del INAP, México, INAP, 1980.

WORLD BANK, *Cities on the Move: A World Bank Urban Transport Strategy Review*, Washington DC. 2002.