## UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA -AZCAPOTZALCO-DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES MAESTRÍA EN PLANEACIÓN Y POLÍTICAS METROFOLITANAS

# ORGANIZACIONES DE COLECTIVOS Y POLÍTICAS PARA EL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO COLECTIVO DE PASAJEROS EN EL DF 1988-2000

TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE: MAESTRA EN PLANEACIÓN Y POLÍTICAS METROPOLITANAS

> PRESENTA SANDRA LUZ BACELIS ROLDAN

ASESORA:

DRA. PRISCILLA CONNOLLY D

SINODALES: DRA. CRISTINA SÁNCHEZ MEJORADA DR. BERNARDO NAVARRO BENÍTEZ

MÉXICO, D.F. JULIO DE 2003

# ÍNDICE

$\circ$	:	O		$\sim$	$\sim$	_
~	ĸ	U	L١	יע	い	Ų,

INTRODUCCIÓN	į
1. ANTECEDENTES	
1.1 REFERENCIAS COMPARATIVAS DEL "TRANSPORTE INFORMAL"	1
1.1.1. Lima, Perú	
1.1.2. Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina	
1.1.3. Sao Paulo, Brasil	
1.1.4. Kenya, Nairobi	
1.1.5. Calcuta, India	
1.1.6. Rusia	
1.2. EVOLUCIÓN DEL SERVICIO EN LA CIUDAD DE MÉXICO	7
1.2.1. Los primeros colectivos	
1.2.2. Consolidación del servicio y las organizaciones	
1.2.3. Retiro estatal e inicio del predominio de los colectivos	
2. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL	18
2.1 . DESARROLLO	
2.2 ESTRUCTURA ACTUAL	
2.2.1 Secretaría de Transportes y Vialidad, Asamblea Legislativa del DF	
2.2.2 Otros	
3. POLÍTICA DE TRANSPORTE 1938-2000: EL CASO DE LOS TAXIS	
COLECTIVOS	
3.1. 1988-1994, POLÍTICA OFICIAL VS GESTIÓN DIRECTA DEL SERVICIO	28
3.1.1. Limitantes para la planeación del servicio	
3.1.2. Política oficial	
3.1.3. Acciones y resultados	

	3.2. 1994-1997 MÁS INFRAESTRUCTURA VIAL, PRIVATIZACIÓN Y MENOS						
	TRANSPORTE GUBERNAMENTAL	3					
	3.2.1. Política sectorial						
	3.2.2. Los instrumentos de la política sectorial						
	3.2.3. Acciones implantadas						
	3.3. 1997-2:000 RECONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL Y COYUNTURA POLÍTICA	4					
	3.3.1. ¿Qué se debe ordenar?						
	3.3.2. Política de gobierno y sus instrumentos						
	3.3.3. Acciones establecidas						
4	TETRUCTURA COCIORCANIZACIONAL REL CERVICIO DE TAVIC						
4.	ESTRUCTURA SOCIORGANIZACIONAL DEL SERVICIO DE TAXIS OLECTIVOS						
C		<b>.</b>					
	4.1. El "sistema": elementos y funcionamiento	5					
	4.2. Los transformaciones en el sistema						
	4.3. Relaciones externas de las organizaciones						
	4.4. Capac dad de intervención en la política sectorial						
5.	CONCLUSIONES	72					
	5.1. Hoy en la informalidad, ayer en el corporativismo, los colectivos siempre						
	presentes						
	2. Los resultados de la política dirigida a los colectivos 1988-2000						
	B. Estructura organizacional de los colectivos y su capacidad de incidencia en la						
	política pública para este sector						
	5.4. Acerca de las hipótesis						
1A	NEXO: ENTREVISTAS						

BIBLIOGRAFIA

# **PRÓLOGO**

El presente trabajo es el resultado de la investigación realizada dentro del Programa de Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas de la Universidad Autónoma Metropolitana, Plantel Azcapotzalco.

Este esfuerzo fue posible gracias al patrocinio del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, así como del Instituto Tecnológico de Massachussets y de la Comisión Ambiental del Valle de México.

Asímismo hay muchas personas e instituciones a quienes deseo dejar constancia de mi agradecimiento por su contribución y acoyo en el logro de este trabajo.

Al Cuerpo de profesores de la Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas, por su importante aportación en mi formación académica durante esta etapa. En especial a mi cirectora de tesis, Dra. Priscilla Connolly quién aceptó dirigir este trabajo y lo hizo de rnanera respetuosa, mostrando interés en el terna de investigación, mediante el diálogo permanente y contribuyendo con sus ideas al presente texto. Igualmente a la Dra. Cristina. Sánchez Mejorada que dio seguimiento y proporcionó sugerencias al mismo.

A mis compañeros y amigos de la UANi-Xochimilco: Luis Romero, Jorge González Aragón y José Luis Martínez, por su apoyo decidido desde la Licenciatura en Planeación territorial, el Departamento de Teoría y Análisis y la Dirección de Ciencias y Artes para el Diseño de esa Unidad. Igualmente al P.T. Roberto Rojas por su apoyo, disposición y paciencia.

A los transportistas que en forma desinteresada me dieron su confianza y proporcionaron información de primera trano para la elaboración de este trabajo. En el mismo sentido, agradezco a los funcionarios que aceptaron colaborar con la investigación.

A la Lic Jenny Saltiel Cohen, quien me brindó oportunidad para el desempeño de este trabajo y al Lic Rafael Marin Mollinedo quien además de la confianza me facilitó condiciones inmejorable para concluir el texto.

Gracias a mis compañeros en el proceso de la Maestria: Penélope, Carmen, Juan Carlos, Tasha, Adriana, Lina y en especial a Fercia y Enrique por su apoyo para la conclusión de este trabajo y por su amistad.

Todo mi agradecimiento y cariño a mis hermanos, a mis sobrinas y a mis padres Sandra y César, por su apoyo y comprensión.

En especial agradezco al Dr. Bernardo Navarro por su apoyo incondicional y permanente, muchas de las ideas aquí presentadas son derivadas de las discusiones que tuvimos. Gracias también por las experiencias y oportunidades que ha puesto a mi alcance.

#### INTRODUCCIÓN

En el Área Metropolitana de la Ciudad de México (AMCM), se realizaban en el año de 1994 más de 20.5 millones de viajes cada día; de ellos, dos terceras partes tenían su origen en el Distrito Federal(DF) y un tercio en el Estado de México. De éstos últimos más de dos millones llegaban al DF<sup>1</sup>.

En el Distrito Federal el servicio de transporte público de pasajeros se presta en un esquema mixto; 1. Por una parte están tres empresas u organismos descentralizados del gobierno del Distrito Federal: Sistema de Transporte Colectivo Metro, Servicio de Transportes Eléctricos (STE) - trolebuses y tren ligero- y la Red de Transporte de Pasajeros (RTP) - autobuses urbanos-. Todas operan con subsidio directo.

2. Existen también propietarios privados, concesionarios del servicio que poseen principalmente medios de transporte de paja capacidad. Hay dos modalidades de transporte público de pasajeros concesionado, el Servicio público individual, conocidos simplemente como taxis y, el "Servicio Público Colectivo de Pasajeros<sup>2</sup>"; en su mayoria microbuses y en menor medida combis y autobuses.

Los taxis colectivos han aumentado su importancia en un periodo relativamente corto. En 1980 existían 2000 "peseros" y eran autos sedán con capacidad para cinco personas o combies que transportaban un promedio de diez pasajeros por unidad; para el año 2000 los colectivos sumaban (tan sólo en el Distrito Federal) 28,250³ unidades. El promedio de pasajeros trasladados también ha aumentado en forma espectacular. En 1994- los colectivos cubrían 9% de los viajes/persona/día, por debajo del número de usuarios del Metro, mientras que para el año 2000 trasladaban al. 58.6 %⁴ de viajeros, superando a la suma total de nasajeros de todos los otros modos de transporte. p{públicos o privados de la urbe. La longitud promedio de los trayectos de los colectivos en el DF es de 11.5 kilómetros. Se calcula que cada unidad recorre unos 200 kilómetros cada dia y que más del 60% de sus itinerarios tocan al menos una estación del Metro (COMETRAVI: 1998). En un principio, los colectivos constituían un servicio complementario al

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> INEGI, Encuesta Origen Destino del Área Metropolitana de la Ciudad de México, México, 1995,

Es el nombre que se da al servicio en la Ley de Transporte, versión 1999. En el lenguaje popular han tenido otros nombres": pesero(a), combi, microbús, micro. Antes de la Ley de 99 el nombre oficial era *Taxis colectivos con itinerar s* fijo. Es la denominación que se utiliza con más frecuencia en este trabajo

Setravi, (1999) Segundo informe de labores: Joel Ortega C, Secretario de Transportes y Vialidad del DF 1998-1999
 Porcentaje tomado de la versión 1999 del PITV, pp. 3-25.

Para seguir con el análisis de estas cuestiones, es importante exponer algunos conceptos básicos que ayuden a definir y aclarar el objeto de estudio y enfoque de la presente investigación. Las ideas se desarrollan de manera general y no constituyen reflexiones teóricas elaboradas.

## Consideraciones conceptuales

El transporte de pasajeros es un servicio urbano fundamental en las ciudades. Posibilita la movilidad para que la mayoría de los habitantes efectúen actividades esenciales para la reproducción social como el trabajo, el estudio y el abasto, al mismo tiempo se trata de un medio de integración social y cultural (Camarena, 1990). La movilidad es cada vez más un requisito para la reproducción social, pues disponer de movilidad supone la participación en la vida laboral activa, en las actividades sociales, culturales y políticas, más aún en las metrópolis. Así, el transporte público es una exigencia ciudadana indispensable; para los gobiernos constituye una importante responsabilidad social y una obligación "El futuro de la movilidad urbana determina el futuro de la ciudad. La inversión de la tesis: el futuro de la ciudad determina la movilidad urbana- remarca las interdependencias entre ciudad y movilidad. Esta inversión pone en relieve que la movilidad sin una vida adaptada al medio ambiente no tiene ningún sentido y, viceversa, que la ciudad sin movilidad no es capaz de vivir" (Ur-Bal Red 8, 2001: 9).

Probablemente en un sitio donde las actividades cotidianas de los habitantes se desarrollen cerca de sus viviendas, la necesidad de movilidad se resolvería con opciones de transportación sencillas, incluso caminando. Este no es el caso de la Ciudad de México; por el contrario, los requerimientos de movilidad urbana son complejos debido a distintos factores, por ejemplo; en la ZMCM habitan más de 18 millones de habitantes en una superficie aproximada de 154,710 hectáreas (según G. Garza, 2000: 276). La expansión territorial y demográfica de la Zona Metropolitana es continua Los mejores servicios e infraestructura se han concentrado en algunas delegaciones y municipios. Durante décadas, la concentración ha provocado el aumento dal costo de suelo en esos lugares y la transformación gradual del uso habitacional por otros más rentables, expulsando a la población hacia zonas periféricas. Igualmente, el DF es la capital del país y como tal concentra funciones administrativas importantes así como servicios especializados de nivel regional, nacional e incluso internacional.

Los planteamientos básicos de planeación y operación del transporte indican que un sistema de transporte y sus componentes deben corresponder a la complejidad de las zonas a las que servirán: el sistema requiere infraestructura vial que le permita operar libremente, controlar sus frecuencias de paso de acuerdo a la demanda y operar con el menor nivel de externalidades

negativas. En las grandes metropolis, las zonas que concentran y/o conectan las principales líneas deseo, deber atorise con un modo de transporte masivo *vertebrador* y contar con modos alternativos planeados y sincronizados que funcionen como alimentadores al primero. Ninguna opción de traslado debe exceder la capacidad de la infraestructura que lo soportará. Esto sería lo ideal, sin embargo, lo *ideal* y la realidad no siempre coinciden. Para cumplir con los aspectos anteriores la tecnología resulta un elemento central, sin embargo es evidente que la tecnología a su vez está determinada por las necesidades de infraestructura, el contexto de relaciones sociales y de agentes predominantes, los costos requeridos y diversos aspectos financieros; además se suman las decisiones de índole política.

En el transporte público del DF, la forma en que se han combinado los patrones de crecimiento urbano, las decisiones políticas y técnicas junto con las agudas crisis fiscales de los últimos lustros, han obstaculizado de manera sistemática las posibilidades de establecer soluciones efectivas y definitivas para el transporte. Las alternativas de transporte y la composición modal actuales se han venido conformando de acuerdo con las posibilida les y restricciones impuestas por el conjunto de factores señalados.

El transporte del Distrito Federal no está organizado como un sistema, mucho menos en el conjunto del AMCM. Las alternativas de traslado de los servicios gubernamentales son las de mayor capacidad y menos contaminantes; los tres organismos planean y operan sus servicios, en la medida de lo posible, con criterios rígidos y organizados, sus sistemas son tecnológicamente más avanzados que los colectivos y cuentan con subsidio gubernamental. Por estas razones deberían constituirse como elementos básicos del sistema de transporte de la urbe. Sin embargo los colectivos son, como ya sabemos, el medio de transporte que hoy en día permite la movilidad de la mayor parte de los usuarios, gracias a una red que cubre prácticamente toda la ciudad. Esto no evita que el servicio se brinda en vehículos tecnológicamente atrasados, y con una operación. poco eficiente, los cuales por su tamaño, capacidad de pasajeros y de velocidad debería servir como servicio alimentador, en zonas con baja densidad de habitantes o donde la topografía exige vehículos con esas características. Pero, los recorridos se diseñan sobre la marcha, prácticamente sin criterios técnicos. Lo mismo sucede con la programación de frecuencias y destinos. La capacidad de las unidades rara vez se decide en relación con las características del área urbana a servir y sobretodo considerando las necesidades estratégicas de los usuarios. Se privilegia la racionalidad "artesanal" de la obtención del ingreso inmediato y se incurre en la sobreexplotación "en cascada" de la unidad, los usuarios y los operadores, por el concesionario.

Una explicación parcial de lo anterior se encuentra en la especificidad técnico-económicainstitucional que tienen todos los servicios públicos. Para contrastar dos ejemplos, podemos referirnos en forma general al agua potable y al transporte: La distribución de agua impone una racionalidad específica determinada por la tecnología de potabilización y distribución, que han creado economías de escala, pero esto no elimina la existencia de una prestación informal del servicio. Igualmente el transporte posee estas dimensiones de determinación; existen empresas "tecnológicamente desarrolladas" como el Metro, autobuses y transporte eléctrico, paralelamente existe el servicio de los colectivos; cada uno de ellos tiene sus especificidades institucionales y técnicas que conforman la peculiaridad del servicio en sus organizaciones. En este conjunto de servicios los colectivos son un eslabon muy importante, las diferentes características técnicas de esta modalidad tiene determinaciones de distinto orden como la oferta automotriz para el tipo de vehículo y la fuerza de estos oferentes en el mercado, las peculiaridades de organización del subsistema en rutas y derrote os, la localización de sus bases en función de la demanda de usuarios, en contraste, en el aspecto social existen organizaciones para seguir prestando el servicio. En síntesis: existen determinaciones técnico-organizacionales y contextuales distintas para cada forma de servicio, la cuales se encuentran definidas por las especificidades de éstos.

Desde el punto de vista político, un factor importante que explica la importancia y fortaleza que a lo largo de varios lustros adquirieron los colectivos en la Ciudad de México es el papel de los transportistas dentro de un sistema político de tipo corporativo.

# Transporte y Corporativismo en la Ciudad de México

El sistema político mexicano construido por los gobiernos Priístas tuvo como uno de sus pilares fundamentales al Corporativismo. Existe de una compleja discusión en la definición conceptual de los sistemas corporativos y su funcionamiento. No es la intención entrar en dicha discusión, sino describir el funcionamiento del sistema corporativo en el caso de los concesionarios del transporte. Por ello, se esbozan de manera muy general algunos elementos básicos y se retoman cuestiones puntuales que operan para el caso del las organizaciones de colectivos.

Según Savitch, los sistemas de política urbana pueden ser entendidos por la forma cómo sus actores y grupos de interés combinan el poder. En un sistema corporativo el Estado construye un orden a través organizaciones que constituyen la base social, dirigida por líderes políticos. Las organizaciones representan a los diferentes grupos sociales y deben cooperar entre sí. Con la existencia de estas instancias que permiten la representación clara y funcional de los diversos sectores socioeconómicos, se logran modificar algunas distinciones de clase y aligerar las tensiones entre ellas. Las organizaciones trabajan para alcanzar objetivos específicos y son incorporadas a los procesos de decisión estableciendo límites en monopolios públicos. El gobierno

define los intereses y los colaboradores; así inicia, arma y dirige las políticas en función de sus objetivos a los que puede integrar los objetivos de organizaciones privilegiadas. (Savitch; 1995).

Los cimientos del sistema corporativo mexicano se encuentran en la constitución y posterior incorporación al partido oficial de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) que a finales de la década de los treinta, unió a los trabajadores de los sectores obrero, campesino y popular, además de otros sindicatos y organizaciones. Una característica adicional del corporativismo mexicano es que no se basa únicamente en la relación entre líderes y gobierno, también incorpora relaciones de tipo "vertical" entre líderes y bases (Hernández, 1995). Esto ha sido fundamental la reproducción funcional del corporativismo al interior de las organizaciones de para transportistas: un grupo de concesionarios tiene un representante, el cual a su vez se agrupa con otros representantes, y nombran a un líder que sirve de intermediario con el nivel inmediato superior; este esquema se reproduce hasta llegar a los líderes de organizaciones cúpula, mismos que concentran el poder y la posibilidad de interlocución con el gobierno. De esta forma, la vinculación no está basada en un sindicato, sino en los representantes

El desarrollo de las asociaciones de taxis colectivos se apoyó precisamente en tres organizaciones de carácter corporativo: La Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) La Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC); a las que hasta 1984 estaban afiliados 75% de los concesionarios del servicio de transporte público de pasajeros de la Ciudad de México y la CTM, que agrupaba al resto de los autotransportistas. Poco a poco, Después de la revocación de concesiones a la Alianza de Camioneros, la afiliación de los colectivos a la CNOP, CROC y CTM fue disminuyendo (López, 1997).

Cuando se formó la primera asociación de transportistas del servicio colectivo en 1967, el propio gobierno le propuso la figura jurídica de Asociación Civil e incluso el nombre que lleva hasta ahora. También le dio instrucciones directas para agruparse en la "Coalición de Agrupaciones de Taxistas" (CAT), encabezada entonces por dirigentes de taxistas. Los presidentes de todas las organizaciones cúpula conformadas hasta antes de 19976 eran miembros del partido oficial. Históricamente, los transportistas constituyeron una base social muy importante para el PRI. Cuando el régimen tenía poder absoluto y sin partido que rivalizara con él, los dirigentes de colectivos gozaban de privilegios que les permitian acordar directamente con el regente o el presidente del partido, participar en las decisiones y presionar para lograr sus objetivos.

asociaciones de colectivos nunca han estado organizadas en sindicatos.

Desde este año, y en toda la historia de colectivos sóto se ha logrado conformar una organización cúpula no vinculada

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Durante muchos años, la Alianza de camioneros (Servicio en autobuses que existió más de cuatro décadas. Durante un buen periodo, fue el modo de transporte dominante en la Ciudad de México) si estaba agrupada en sindicatos. Las

La expansión y "regulación" del servicio de colectivos también se dieron al amparo del corporativismo. Las escasas reglamentaciones existentes eran ignoradas. En la práctica el servicio se organizó y desarrolló gracias a negociaciones y reglas no escritas, pero bien conocidas por todos los actores involucrados. Un elemento explicativo de ello puede encontrarse en la distinción que hace A. Azuela, retomando a Weber, entre el orden jurídico y el convencional que se traducan en normas de esos dos tipos, es decir legislación vs usos y costumbres. Podemos adelar tar de nuestras conclusiones que durante los años de solidez del sistema corporativo, regía el orden convencional por encima del jurídico, pero en los últimos años esta situación dejó de ser funcional. En efecto, desde sus primeros años, los regimenes neoliberales trajeron consigo proces os de transformación en el sistema corporativo y aparecieron nuevas fuerzas protagonistas en un escenario político distinto. Esto impactó a las organizaciones de colectivos, a sus relaciones corpor ativas y al orden convencional impuesto por dichas relaciones; mismos que durante décadas habíar dado coherencia al funcionamiento de ese subsector del transporte. Esto no implica la transformación radical de las organizaciones y el papel del gobierno en la actualicad, sino una coyuntura de redefinición.

En cualquier sistema político, corporativo o no, el gobierno tiene la obligación de tomar decisiones y emprender acciones en beneficio de la colectividad. En el caso de los servicios públicos, "Los procesos de gestión urbana dan lugar a distintos productos como son la elaboración de políticas, su concreción en programas y la ejecución en proyectos" (Pirez; 1994: 55). La política y la gestión urbanas constituyen una relación compleja y cambiante que implica negociación, definición institucional-legal, distribución de recursos públicos y decisiones de tipo político y técnico. Las decisiones políticas implican la orientación de procesos urbanos que a su vez supone decisiones sobre intereses de actores sociales que luchan entre sí. En el aspecto técnico, resulta fundamental el adecuado manejo instrumental (Duahu, 1991).

A continuación se presenta una breve reflexión conceptual acerca de la política gubernamental para el transporte. Creemos que en el caso de la Ciudad de México, existe diferencia entre lo que debería ser y lo que en realidad ha sido esta política. Igualmente, se ha elaborado para este trabajo un "tipo ideal" de lo que podría ser una política integral de transporte.<sup>7</sup>

Políticas públicas: el servicio de transporte de pasajeros

De manera genérica, podemos referirnos a política pública como las líneas o acciones establecidas por los gobiernos para logro de ciertos objetivos. Son de orden general y están a cargo a instancias que jurídicamente representan a la sociedad en su conjunto. Aunque existen diversas definiciones de políticas públicas y los elementos que las constituyen, en este caso sólo presentamos de forma muy general tres posiciones distintas entre si y que resultan útiles para referirnos a la política de transporte en el DF.

- 1. Unikel (1976) se refiere a lo que *deben ser* las políticas regionales y establece entre los atributos centrales de éstas. Viabilidad de realización, para ello deben contener objetivos claros, específicos y concretos. Igualmente deben permitir su evaluación en dos formas, en primer lugar conteniendo indicaciones sobre la estrategia a seguir y en segundo, proporcionando marcos de referencia para la realización de actividades. Finalmente, es necesario que se encuentren contenidas en un documento oficial.
- 2. Una posición que puede considerarse opuesta a la anterior es la de autores como Pirez (1994) y Duhau (1991), para quienes existe una relación directa entre política pública y toma de decisiones. Así, la no intervención implica también una modalidad de política pública que refleja la importancia que se otorga a sectores o asuntos específicos, aún cuando esto suponga "mantener el orden existente". De la misma forma, la declaración de intenciones aún cuando se manifieste en un documento oficial, no garantiza que una política se lleve a cabo.
- 3. Las políticas públicas debieran ser de conocimiento general. Esto no se cumple regularmente, así que también pueden considerarse políticas públicas a las acciones realizadas por el gobierno, aún cuando no se encuentren en un documento oficial, o incluso se contrapongan con el discurso gubernamental (Duhau, 1991).

Respecto a las políticas realmente existentes, en el caso del servicio de los colectivos de la Ciudad de México, resulta particularmente dificil una definición de lo que han sido las políticas sectoriales. Lo que si podemos afirmar, es que ha existido una combinación de las tres "formas" mencionadas de concebir la política pública, las cuáles se han movido en escenarios distintos que en algunos casos han coincidido. Es decir: se han manifestado intenciones en programas y documentos oficiales, algunas de ellas se han llevado a cabo, otras importantes acciones consideradas en dichos documentos se han dejado en el olvido ó se han omitido y otras más se han llevado a cabo sin haber sido planteadas como programas gubernamentales.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Esta última es una definición "ideal" elaborada para objeto de la presente investigación.

¿En que consistiría una política integral de transporte?

Como hemos visto, el transporte público tiene una naturaleza multideterminada: entre sus facetas destacan su dimensión político social como actividad política y como servicio urbano básico con determinaciones económicas y tecnológicas que posibilitan la reproducción social y accesibilidad a la ciudad. A través de esta accesibilidad se puede reducir la segregación o, en caso contrario potenciarla. Insistimos: la planeación y dotación de transporte incluye un alto contenido técnico pero evidentemente también pol tico-social. En el caso de la Ciudad de México los elementos anteriores pocas veces han coincidido. Hoy, uno de los principales retos del diseño de políticas de transporte y su gestión reside en articular y equilibrar lo político, lo técnico y las condiciones económicas, para mejorar la caliciad del servicio. Aunque existen excepciones esto no ha podido lograrse de manera consistente y permanente.

Una política integral de transporte para los colectivos debería plantear en primer lugar una "imagen objetivo" real para la transformación de fondo del sector y posible de lograr tomando en cuenta los condicionantes macroeconómicos, la coyuntura política nacional y la correlación de fuerzas políticas, así como el Proyecto de Nación, las cuales forzosamente tienen impactos en las decisiones locales. Empezando por los presupuestos asignados y las funciones que en realidad puede cubrir el gobierno local dentro del modelo económico Nacional. Esta imagen objetivo debería de tener horizontes a corto, mediano y largo plazo tomando en cuenta que un periodo de gobierno de seis años cubre los dos primeros horizontes. Para poder cumplir con los objetivos de largo plazo, éstos deberían plantearse considerando las posibilidades reales. Al mismo tiempo, sería necesario trabajar en la cimentación de bases muy firmes que garantizaran la continuidad de la política de largo plazo, independientemente de cambios políticos. Incluso sería necesario, que esa política pública considerara escenarios económicos distintos que pudieran presentarse en el futuro. La política integral de transporto esperio a partir de lo anterior reconocer las potencialidades de optimizar lo existente, antes de plantear la creación de nuevas fórmulas ya que éstas generalmente llevan entre cinco y diez años para cobrar forma.

Lo anterior debe integrarse, en lo posible, con las actividades cotidianas de gestión pública que generalmente y con razón ocupan a las instituciones de gobierno y sus áreas operativas. Hay que reconocer que estas actividades muchas veces absorben gran cantidad de tiempo, tienen un ritmo acelerado, deben resolver lo inmediato, e incluso "emergencias". Pero, son acciones que no pueden dejarse de lado. La incorporación real de las principales políticas gubernamentales a los

<sup>&</sup>lt;sup>a</sup> Probablemente esta dinámica cotidiana provoca que en muchos casos se vaya perdiendo la visión del mediano y largo plazos

programas y actividades cotidianas de las áreas operativas, podría ser un elemento de balance que además diera dirección a los programas y estrategias aplicados para conseguir el objetivo específico de éstos avanzando al mismo tiempo en la política sectorial general.

El plantesmiento anterior implica superar dos cosas: Por una parte el problema de cómo dirigir y vincular este trabajo cotidiano en la misma dirección de los objetivos de política, sin que se presente el "divorcio" que hasta ahora hemos visto entre la política oficial de planes y programas con las acciones y programas segmentados dirigidos a solucionar problemáticas específicas pero no articuladas entre sí que además pueden llegar a consumir mucho trabajo y tiempo de los servidores públicos. Y por otro lado evitar que los programas específicos se constituyan como un fin en sí mismos, sino que el logro de esas metas particulares implique una contribución o parte de un objetivo general que sería el Proyecto de transporte de la ciudad.

El reto de la construcción exitosa de una política y cestión de transporte se encuer tra ligado también a la participación y acuerdo del conjunto de actores sociales involucrados hoy en la actividad. Por ejemplo en el caso que nos ocupa, los intereses particulares de los transportistas no se deben sobreponer a las necesidades de los usuarios. Esto involucra al menos dos dimensiones:

1. La consideración de los agentes sociales existentes hoy en la prestación directa del servicio y sus formas de organización. 2. Es necesaria la decisión real por parte de la autoridad sectorial, pero firmemente respaldada por los niveles más altos de gobierno.

En conclusión la política de transporte incluye un proyecto de ciudad dentro del proyecto de nación, por lo que se constituye en una política no sólo sectorial, sino de gobierno y de Estado. Los aspectos básicos que definen las posibilidades de transformación en el transporte del Distrito Federal, tomando en cuenta lo anterior, son los objetivos específicos articuladores del gobierno local respecto a la ciudad (en corto, mediano y largo plazos) y, el papel que tiene el transporte como parte del mismo proyecto, así como los recursos (económicos, administrativos, políticos, infraestructura, etcétera) que se destinarán a ello y el apoyo de instancias gubernamentales complementarias.

#### Objetivos, hipótesis y metodología.

Con base en todo lo anterior, en esta investigación se planteó como objetivo general analizar la posible relación existente entre organizaciones de colectivos y políticas públicas para ese subsector entre 1988 y 2000, a partir de dos elementos fundamentales: 1.Caracterizar a las asociaciones de concesionarios del autotransporte colectivo en sus principales componentes, su

estructura sociorganizacional, relaciones internas, y 2. Identificar y explicar las políticas gubernamentales dirigidas a los colectivos, así como la evaluación de sus resultados.

La hipótesis que conduce la investigación se elaboró también a partir de dos líneas: Por una parte creemos que la estructura sociorganizacional de las asociaciones se desarrolló durante varias décadas como parte de un sistema político corporativo. Obtuvieron así una fortaleza que les permite incidir y/o bloquear iniciativas de planeación, política pública o programas de transporte que los transportistas captan como inconvenientes para sus intereses. Ante ello parece evidente la dificultad de la institucionalidad encargada del sector para poner en marcha planes y programas. Por otro lado, la institucionalidad y la planeación del transporte público sólo han reconocido extraoficialmente el problema que representan las organizaciones de transportistas en la planeación y regulación del sistema de transporte público de pasajeros. En los hechos se ha dedicado a plantear soluciones de tipo técnico para un problema que implica dimensiones distintas. Mientras esta visión parcial prevalezca en la planeación e implementación de acciones para el transporte y no exista una transformación en las relaciones gobierno-transportistas, entendiendo las características sociorganizacionales de este agente social, aún las mejores propuestas para la optimización del servicio serán ineficaces.

Respecto a la metodología, la tesis combina parte de los propósitos de la investigación básica y de la aplicada: por un lado pretende contribuir en el aumento y sistematización del conocimiento del transporte de colectivos, al mismo tiempo, sería satisfactorio que el avance en cicho conocimiento pudiera contribuir en la resolución de problemas de transporte en nuestra ciudad.

Este trabajo no trata de elaborar mediciones de las características de las organizaciones de colectivos o la implementación de políticas de transporte, sino ofrecer una interpretación de esta relación utilizando información documental y las explicaciones o versiones de actores sociales involucrados directamente en la prestación y regulacion del servicio, sus definiciones ante la(s) situación(es), sus marcos de referencia, etc. Por esta razón, se decidió realizar una investigación cualitativa a través de la técnica de entrevista a informantes clave. El método de la investigación cualitativa admite entre las principales herramientas de trabajo de campo la consulta a informantes clave por medio de entrevistas. Los informantes clave son personas que poseen información relevante para el estudio y pueden ser: 1) Funcionarios y técnicos de administración pública que realizan tareas o investigaciones relacionadas de manera directa o indirecta con el tema o problema que es motivo de estudio. 2) Profesionales, especialistas o investigadores que disponen de información pertinente y relevante. 3) Dirigentes de organizaciones, líderes populares, minorías activa o grupos de disidencia. 4) Personas que son una especie de "memoria histórica de lo que ha

vivido una comunidad y que tienen información de hechos o acontecimientos que no han sido registrados o documentados. (Ander, 2000: 79)

El trabajo de campo se llevó a cabo en dos etapas, el primero entre el abril y mayo de 2000, sobre todo para contactar a funcionarios activos en el periodo de estudio. La segunda etapa de entrevistas se llevó a cabo entre enero y marzo de 2001, con el fin de que los informantes tuvieran más elementos para evaluar, sobre todo el periodo 1997-2000. Durante el trabajo de campo se logró entrevistar a 12 informantes clave, los perfiles generales de dichos informantes fueron: 1. Líderes de Rutas o integrantes de mesas directivas en organizaciones cúpula, la antigüedad mínima de éstos actores en el transporte era de 15 años. 2. Funcionarios o ex funcionarios públicos que laboraron en distintos momentos del periodo de estudio (1988-2000) en puestos de toma de decisión o que tenían contacto estrecho con las organizaciones. 3. Académicos que investigaban temas relacionados con la staxis colectivos.

El texto se estructura en 5 capítulos. El primero, "Antecedentes" se divide en dos partes. En la primera se perfilan casos de ciudades en Latinoamérica, Asia, África y Europa en donde se han desarrollado servicios cor características similares a las de los colectivos de la Ciudad de México. La segunda parte del capítulo se ocupa del proceso de surgimiento y desarrollo de los colectivos y sus organizaciones, hasta antes de 1988. El Capítulo 2, es el más conciso de esta investigación y es básicamente descriptivo de la estructura institucional del transporte en el DF durante el periodo de estudio. En el Capítulo 4, se analiza la política de gobierno para el transporte entre 1988 y 2000, por supuesto, el énfasis es en acciones dirigidas a colectivos. En el Capítulo 5, se incluyen los resultados del trabajo de campo realizado a través de entrevistas a informantes calificados y los hallazgos respecto a la estructura sociorganizacional del servicio de taxis colectivos. Se presenta a las organizaciones como un sistema compuesto por dos estructuras, la gremial y la operativa, en dicho sistema interactúan instancias grupales e individuales. Utilizando los elementos anteriores, se hace una interpretación de la capacidad actual de intervención en la política sectorial por parte de las organizaciones. Las conclusiones generales se concentran en el Capítulo 6.

#### 1. ANTECEDENTES

Este capítulo se compone de dos partes. En la primera se presentan casos de contros países donde existen alternativas de traslado similares a los colectivos y a las cuales se denomina "transporte informal". La información se basa en trabajos publicados o presentados en foros especializados por diferentes autores. El alcance descriptivo de cada caso depende de las fuentes consultadas. En la segunda parte se describe la evolución del servicio en la Ciudad de México, desde sus primeros años y hasta 1988. Se presentan las transformaciones esenciales y a que coyunturas han respondido esos cambios.

#### 1.1 TRANSPORTE INFORMAL EN GRANDES CIUDADES

El transporte de colectivos en el DE tiene características particulares<sup>2</sup>. En diferentes metrópolis del mundo es frecuente encontrar formas de transportación similares a los colectivos del DF, muchas de estas alternativas han surgido en los últimos lustros y están cobrando gran importancia. En todos los casos existen elementos comunes, con ellos elaboramos la siguiente caracterización de transporte informal.

- Surgimiento espontáneo.
- Propietarios privados que pueden conducir los vehículos ellos mismos o emplear de manera informal a operadores.
- Altos niveles de libertad respecto a formas de organización y prestación del servicio.
- Fuerte independencia de las (muchas veces escasas) reglamentaciones locales.
- Gran capacidad de autorregulación.

A decir de autores como Óscar Figueroa, con quien coincidimos, la proliferación del transporte informal -en América Latina durante las últimas dos décadas- tiene que ver con las transformaciones económicas mundiales y sus impactos en contextos nacionales y servicios urbanos específicos como el transporte. La descripción que este autor hace de la problemática del transporte en Latinoamérica

<sup>1</sup> La idea de "transporte informal" no se emplea como categoría de análisis, pues no es el objetivo de la exposición. Se retoma únicamente como una denominación que hacen diferentes autores para un servicio de transporte público con características particulares y similares en diferentes ciudades y continentes.

El concepto sector informal aparecido durante los años setenta como planteamiento alternativo a la teoría de la modernidad en un principio calificaba a las actividades económicas en oposición a las actividades formales; más tarde, con la adopción de políticas neo-liberales se enfatiza el aspecto legal del concepto de informalidad a partir del cual pareciera ser que lo que no puede cuantificarse o incorporarse al sistema fiscal es informal. Nos parece que desde el punto de vista teórico existen inconsistencias en estas afirmaciones).

<sup>2</sup> Mismas que se analizarán con detenimiento en la segunda parte de este capítulo

regulación pública del pasado, han sido sustituidos por un marcado retiro de la autoridad, desregulación, disminución de empresas públicas y subsidios, así como por una mayor libertad para operadores privados (nuevos o antiguos). Los impactos de los procesos económicos y políticos neoliberales en el transporte se han presentado en tres direcciones diferentes que se retrolimentan entre si: el más fuerte es la evidente crisis en los transportes públicos. Como alternativas de "solución" inmediata a la crisis, se han generado el crecimiento exponencial de la motorización individual con un intenso uso del automóvil y, el surgimiento -explícita o implicitamente alentado por las autoridades- de un sistema de transporte colectivo alternativo, muy artesanal e informal, competitivo con los servicios regulares. (Figueroa: 1999)

Muchos especialistas afirman que este tipo de transporte tiene efectos negativos: "en la circulación y deterioro de la ciudad, obsolescencia del parque vehicula, altos costos sociales y ambientales, inseguridad y faita de fiabilidad en servicios, así como tarifas altas para la calidad del servicio ofrecido" (Cedano, 1: 1999) En contraste, Hernando De Soto afirma que la informalidad en secto es como el comercio, la vivienda y el transporte, constituye el motor que da dinamismo a las econom as nacionales, e incluso representa la alternativa económica hacia el futuro.

A continuación se presentan los casos de algunas ciudades con transporte informal.

#### 1.1.1. Lima, Perú

Esta ciudad representa tal vez el ejemplo latinoamericano de crecimiento explosivo dal transporte informal, crecimiento que inició en la década de los años ochenta. El proceso fue muy parecido al que se registró en el DF para ese mismo periodo. En 1984, de los 16,228 vehículos dedicados al transporte masivo en Lima, 91% eran informales y atendian básicamente las necesidades de transporte de los habitantes de los asentamientos irregulares. En una primera etapa el servicio se prestaba en vehículos sedán de 5 plazas que después sustituyeron por microbuses. Hay diferente grado de "informalidad": Los concesionarios y los piratas. Este reconocimiento administrativo sólo les crea un estado de excepción con estabilidad y seguridad relativas para el desarrollo de sus operaciones. Este servicio se autorregula por medio de una normatividad extralegal común, que funciona para los derechos de propiedad, la organización y la operación del servicio. Los autotransportistas crean sus recorridos mediante la realización de "estudios" empíricos. Más tarde se encargan de regularizarlos gracias a un proceso bien establecido y conocido por ellos. El creciente valor de las rutas y derechos sobre ellas, así como la organización sectorial, brinda a los transportistas mayores posibilidades de negociación y enfrentamiento con las instituciones. Las

organizaciones de transportistas en Lima se constituyen en dos niveles. El primero reúne en comités a los transportistas informales que operan en una misma ruta y el segundo agrupa a los diferentes comités en sindicatos y, después en federaciones (De Soto: 1987).

## 1.1.2. Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), Argentina

La red de transporte colectivo formal del AMBA se encuentra constituida por el ferrocarril, el autotransporte colectivo y los taxis. Sin empargo, "la falta de respuesta del sistema formal de la red de transporte de pasajeros, así como la carencia de iniciativas del Estado, contribuyeron a la aparición de servicios informales o de sustitución". Estos servicios ofrecen a los usuarios distintas opciones: colectivos truchos, remises y charters. Cada una de ellas tiene diferente grado de incorporación al sistema formal. Colectivo trucho es la denominación de líneas de transporte colectivo ilegales. Fueron los primeros en surgir como alternativa a un servicio ferroviario deficitario y a un sistema formal de transporte saturado que operaba en condiciones casi monopólicas. En general, surgieron de pequeñas empresas en crisis. Su grado de informalidad impide realizar ningún tipo de cuantificación, pero en general sirven a zonas populares; esto les permite contar con la solidaridad de los usuarios cuando se emprenden acciones de autoridad para intentar regularlos.

Los remises son los que presentan mayor grado de incorporación al sistema formal. Son miniempresas que reciben las demandas elefónica, o personalmente, y dan servicio individual a segmentos medios y medios –altos. Son más baratos que los taxis, con la ventaja de ofrecer una atención personalizada y segura.

Los charters son un modo de transporte de aparición reciente. De escasa incorporación al sistema formal, responden a la demanda de los segmentos altos y medios altos. Se trata de particulares que establecen recorrido fijo en función de la demanda. Su precio es igual al del servicio coléctivo diferencial (que es el formal) pero ofrece ventalas sobre éste, tales como venículos más cómodos y la posibilidad de contar con una plaza reservada con horario prefijado y servicio a domicilio o muy cerca del mismo. Este tipo de servicio representa competencia desleal no sólo para los colectivos legales, sino también para el servicio de ferrocarril (Vera y Quiroga: 1999).

## 1.1.3. Sao Paulo, Brasil<sup>3</sup>

Aunque Brasil es considerado el ejemplo latinoamericano de planeación y operación del transporte

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> El caso de Sau Paulo se presenta a partir de información proporcionada de manera directa por Jacobi, en mayo de 2000. Y la obtenida en el evento sobre gobiernos metropolitanos organizado por la ALDF en agosto de 2001.

público vinculado al desarrollo urbano, puede citarse un modo de transporte que difiere de esas características generales. Sao Paulo es una ciudad donde existen profundas desigualdades sociales. Concentra 6% de la población nacional. Aún cuando genera 13.7% del PIB y 14.5% de su población tiene estudios superiores, 13 millones de habitantes viven en favelas. Los servicios formales de transporte son los ómnibus de empresas privadas y el Metro, ambas opciones son eficientes y cuentan con subsidios importantes. En los últimos años se han realizado grandes inversiones en obras que privililegian al transporte individual sobre el transporte público, esta decisión generó problemas que a partir de 1993 se agudizaron.

El servicio "informal" inició en los primeros años de la clécada de los noventa, durante la gestión del Partido de los Trabajadores (PT) en Sao Paulo. Las empresas privadas que controlaban el servicio regular de transporte generaban constantes presiones políticas a través de huelgas. Frente a esto, los irregulares aparecían como "salvavidas" y estaban siempre disponibles; de manera que el gobierno "toleró" el servicio en los barrios periféricos. En sus inicios el parque venicular consistío en autobuses viejos, más tarde fueron sustituidos por combis. Los *informales* se convirtieron en una importante base electoral para el PT. Con el tiempo -como suele suceder con el transporte informal- el gobierno perdió el control, apareció la corrupción y el servicio empezó a crecer exponencial y desreguladamente, para el año 2000 se hablaba de la existencia de diez mil unidades. La "armonia" entre el sector y el gobierno se rompió, y se transformó en enfrentamiento, cuando éste último intentó recuperar la organización general del transporte a través de la reglamentación del servicio y, añadir responsabilidades a los derechos de los informales. El conflicto, se convirtió un tema de discusión muy serio al interior del PT, pues retomar la gobernabilidad del servicio implica enfrentarse con al sector y arriesgar votos.

## 1.1.4. Nairobi, Kenya

De acuerdo con Koster y Hop el continente Africano ha tenido en los últimos años aitas lasas de urbanización. Es el caso de Kenia que en el nivel nacional registró un 7.7% entre 1980 y 1992. En la Ciudad de Nairobi esta tasa fue 6% durante el periodo 1979 - 1989.

Según los mismos autores, en los países del Sub Sahara los déficits presupuestales y la presión de organismos internacionales han resultado en procesos extremos de desregulación del transporte público. A diferencia de otros países en donde el transporte público de pasajeros es un bien social o una alternativa a los viajes en automóvil, en Kenia constituye el único medio motorizado al alcance de la mayoria de la población urbana. Entre 70 y 85% de los viajes motorizados se realizan en transporte público. El transporte de pasajeros en Kenya es completamente privado, sin subsidios y existen dos

modalidades. La primera es una empresa de autobuses (*Kenya Bus*), con un parque vehicular de alrededor de 370 autobuses largos. Kenya Bus paga cuotas e impuestos al gobierno. La segunda opción de transporte son microbuses y vagonetas (conocidos como *Matatus*) de propietarios individuales. Los matatus se regularizaron y autorizaron como transporte público en la mitad de la década de los 70. Estan organizados en asociaciones que cobran una cuota a cada operador antes de empezar a trabajar. En el año 2000 su parque vehicular se calculaba entre 4,000 y 5,000 unidades<sup>4</sup>.

Las dos opciones de transporte público operan con baja regulación y control gubernamental en cuestiones elementales. Aún así, las líneas de autobuses opera con rutas y paradas fijas, con cierto control de frecuencias y tiempos de recorridos, la mayoría los recorridos son radiales y pasan por el centro de la ciudad reduciendo transbordos. Todo esto debería darles ventaja sobre los matatus que no pueden entrar al centro. No obstante, los autobuses han disminuido su participación en los viajes diarios, a partir de la autorización de los matatus. A mediados de la décad i de los ochenta se transportaban 1,500 pasajeros por día en autobús, en 1997 la cifra se redujo a menos de 1,000 y para el año 2000 el sistema en general trasladaba a 300,000 pasajeros diariamente. En ese mismo año, los mataus cubrian el 70% del transporte público trasladando a 700,000 pasajeros cada día, el doble de los que trasladaban entre 1993 y 1994. La red de autobuses se ha reducido gradualmente y las rutas abandonadas han sido tomadas por los matatus. Éstos, a diferencia de los autobuses no pagan impuestos gubernamentales y operan sin criterios tecnicos básicos. Los matatus inician sus recomidos cuando se encuentran completamente ocupadós, en casos necesarios prestan servicio express (no se detienen hasta su destino final), en noras pico tratan de captar el mayor número posible de pasajeros, ignoran las reglas elementales de tráfico manejando erráticamente y se detienen en cualquier punto para ser abordados.

#### 1.1.5. Calcuta, india

Es de una de las cuatro metrópolis más grande de la India. En 1991 el Área Metropolitana de Calcuta tenía 12.07 millones de habitantes. Existen siete opciones de transporte público de pasajeros: tren suburbano, metro, tranvía, autobús, ferry, taxi y el denominado transporte público intermedio (TPI), un servicio prestado en chassises adaptados. En el año 2000 se realizaban en Calcuta 9.3 millones de tramos de viajes diarios. Los autobuses trasladaban 48% de los viajes, el tren suburbano 18%, los taxis 16% y el TPI ocupaban el cuarto lugar con 11% lo que representa un millón de viajes diarios.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Al igual que en Ciudad de México las cifras del parque vehicular de microbuses no son exactas, debido a la alta desregulación con que han crecido.

Los modos restantes trasladaban entre 2 y 3% de los viajes cada uno. El metro y tren suburbano son operados por *Indian Railways*. El tranvía es un servicio gubernamental, los autobuses y ferry se encuentran a cargo de empresas gubernamentales y operadores privados. Muchos privados tienen también autobuses y minibuses, en el año 2000 la flota vehicular total de este servicio era de 5 mil unidades operando en 350 rutas. Por su parte el TPI pasó de ser un servicio de transporte no organizado a una opción con rutas y tarifas fijas, alcanzado cerca de un millón de usuarios en día laborable. (Koteeswaran; 2000)

#### 1.1.6. Rusia

En un entorno totalmente distinto al latinoamericano la irrupción de políticas neoliberales provocó también una inmediata desatención del gobierno sobre el transporte público que se distinguía por la amplia cobertura y calidad de la época socialista. En contrapartida, ha surgido un nuevo moco de transporte y agentes sociales en el transporte urbano de las principales ciudades rusas. Las características son similares a las hasta ahora expuestas, los operadores trabajan a base de cuenta y no son los dueños de las unidades, sino que trabajan para terceros<sup>5</sup>.

Estos son sólo algunos ejemplos de la existencia de transporte con características similares a los colectivos en diversas ciudades del mundo, algunas de ellas pueden parecer difíciles de comparar entre sí, pero que tienen al menos una similitud. Son ciudades ubicadas en países subdesarrollados.

El transporte colectivo a cargo de agentes autorizado o no, con una fuerte independencia de las regulaciones existentes no es exclusivo de México, incluso podría considerarse como una tendencia en países subdesarrollados. La implantación de políticas neoliberales y la desregulación pueden hacer proliferar el transporte informal. Esta puede ser una explicación -que debe estudiarse-, pero como veremos a continuación, en el caso del Distrito Federal, los colectivos surgieron varias decadas antes de las primeras políticas desreguladoras en el transporte. Aunque no puede negarse la importancia e impacto de estas políticas en el transporte, los inicios, permanencia y desarrollo del servicio colectivo tiene otros orígenes.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup>Información obtenida en conversación informal con Dr. B. Navarro, lector de esta tesis

## 1.2. EVOLUCIÓN DE LOS COLECTIVOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO

## 1.2.1. Los primeros taxis colectivos

El origen de los colectivos se remonta al inicio de la década de los cincuenta. En el contexto de la construcción del corporativismo mexicano, de sus bases de apoyo y de su institucionalización. En esa época la gestión del transporte urbano en la Ciudad de México era función exclusiva de la policía, la planeación gubernamental para el sector era nula y las decisiones en torno al servicio dependían de factores políticos e intereses de grupos. La primera "Ley que fija las bases generales a que habrán de sujetarse el tránsito y los transporte en el Distrito Federal" fue publicada en Diario Oficial el 23 de marzo de 1942 (Islas; 2000: 232). Existían tres modos de transporte: 1. Tranvias, operados por la empresa extranjera "Servicios de Transportes Eléctricos del Distrito Federal" (STE). 2. Autobuses urbanos, controlados a través de concesiones por la Alianza de Camioneros de México<sup>6</sup> y 3. Taxis ibres, a cargo de concesionarios individuales. El STE se nacionalizó en 1946. Fue la primera vez que el gobierno intervino directamente como prestador del servicio. La participac ón estatal se dio más forzada por las relaciones laborales que por el interés en el servicio. Los tranvías contaban con 500 /agones; en 1955 la empresa incorporó los primeros trolebuses, pero la tendencia del servicio en los años siguientes fue la pérdida paulatina de presencia frente al crecimiento del servicio de la Alianza de Camioneros de México, sector corporativo de gran importancia política, estaba organizado en más de 80 sindicatos patronales. Curiosamente, los autobuses de la alianza se fueron convirtiendo en el nodo dominante de transporte a partir de la nacionalización de STE. Para 1960 el parque vehicular total de STE había disminuido a 469 unidades mientras que la Alianza operaba con más de 6,000 camiones y absorbía más de 70% de los viajes diarios.

A partir de 1951 se pusieron en marcha políticas estatales de fuerte impulso a la industria automotriz. Fue cuando empezaran a operar, sin autorización, los primeros colectivos en los mismos automóvites os sedán del servicio de taxis libres (estos últimos sumaban alrededor de 4,700 unidades). La primera ruta inició sus operaciones sobre una de las avenidas mas importantes de la ciudad, Reforma, y transportaba empleados públicos a la zona centro. A los usuarios les resultaba práctico contar con un transporte rápido, barato y relativamente cómodo. (López; 1997: 58).

"En el año de 1952, un cierto día que circulaba en mi taxi, placas 1506, observé a un compañero que se desplazaba sobre Avenida Revolución a poca velocidad y sacando la mano izquierda por la ventanilla; cosa que me intrigó... al día siguiente volví a topar al mismo compañero haciendo base en Revolución y calle 10; y presto baje a preguntarle:

<sup>6</sup> Mejor conocida como "pulpo camionero" debido a la concentración del servicio en pocos propietarios de "flotillas" de autobuses.

- -Disculpe, amigo, yo también soy taxista, y como desde ayer lo vi que circulaba sacando la mano... me he atrevido a venir a preguntarle lo que hace.
- -¡Ah! Pues mire, compañero, yo hago un recorndo todo Revolución, Reforma, Juárez hasta llegar al Zócalo; y en el trayecto voy invitando al pasaje a subir a mi coche y les cobro de a peso por persona
- -¿ Y le conviene?
- -¡Claro, ya que me hago un promedio de 17 pesos en el recorrido!
- -¡Hombre, pues está a todo dar, porque la dejada en sí, de aquí para allá viene siendo de 4 pesos con 50 centavos!.7

Desde el principio, un "secreto" del exito del servicio fue el establecimiento de rutas de competencia con las de los otro medios, aprovechando "la alta flexibilidad de los automóviles ya que la velocidad de circulación de autobuses y transportes eléctricos era, en no pocas horas, menor a la normal de una persona caminando. Complementariamente, el servicio ofrecido es incluso para finales de los sesenta relativamente económico en comparación con el resto de los medios (de uno a res pesos, según distancia)" (Navarro y Rodríguez: 1989; 46).

Durante su periodo como regente del DDF, Uruchurtu se negó a autorizar el servicio y constantemente mandaba encarcelar a los líderes de los peseros. Durante su convivencia en la prisión los dirigentes se dieron cuenta que, aunque el servicio no estaba autorizado, ellos crecían como nuevos agentes sociales del transporte y les hacía falta unal estructura que facilitara la interlocución con el gobierno. Empezaron a diseñar las bases de sus futuras organizaciones y redes de apoyo mútuo. Por ejemplo, inventaron los pasadores: personas a quienes le pagaban entre veinte y cincuenta centavos por viajar con ellos, y evitaban que el taxi circulara con la bandera de "libre" que les impedía das servicio colectivo (la claxe para que los usuarios reconocieran, a un colectivo seguia siendo sacar la mano por la ventanilla). Más tarde dieron un paso decisivo el futuro del servicio: Establecieron la primera organización de colectivos que tenía la misma estructura de una asociación de taxistas (presidente, secretario, tesorero). Gracias a esa organización -acorde con las necesidades de un sistema corporativo- el gobierno empezó a considerarlos como gremio y concederles algunas peticiones. Finalmente el gobierno del Díaz Ordaz, con Francisco Corona del Rosal como regente (y con apoyo del secretario de gobierno del DF) dio reconocimiento oficial a los colectivos el 14 de julio de 1967, "nos orientaron en la articulación de normas que fundamentaran nuestra razón social;

<sup>7</sup> Información obtenida de documento mimeográfico sin título redactado por un líder cúpula. El autor no puede ser citado, por lo que en adelante, cuando se haga referencia al mismo será como informante: F.

<sup>8</sup> Entre 1960 y 70 se acelera el proceso de conurbación entre el Distrito Federal y municipios del Estado de México, los cuales pasaron durante esos años de 308 mil habitantes, a dos millones.

misma que ellos nos propusieron, y sigue allí inamovible en su leyenda: "Unión de Choferes Tarustas de Transportación Colectiva A.C. Ruta Uno" (Informante: F). La autorización fue cara los taxis con número de placas 1 a 6624. Les dieron a elegir entre varias rutas, diseñadas por gobierno con base en recorridos que ya cubrían los peseros. La primera red del servicio tuvo su base en el Zócalo y destinos en Iztapalapa, Tialpan, San Ángel y Xochimilco. En otras zonas de la ciudad los vehículos de rutas que no se habían reconocido, siguieron funcionando como tolerados. Los transportistas y el partido oficial continuaron trabajando en la institucionalización de las estructuras corporativas sectoriales. Los dirigentes nacional y del Distrito Federal de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) apoyaron a los taxistas para que en 1968, conformaran la primera organización de taxis que cor centraba a todas sus asociaciones: la "Coalición de Agrupaciones de Taxistas" (CAT)<sup>9</sup>. El gobierno giró instrucciones directas a los transportistas de Ruta Uno para adherirse a la CAT, donde fueron muy mal recibidos por los taxistas. Después de 10 años de enfrentamientos, la dirigencia de la CAT pasó a manos de los colectivos, quienes hasta la fecha encabezan esa organización.

En el año de 1969 fueron inal gurados los primeros tramos de las dos lineas iniciales del Sistema de Transporte Colectivo-Metro (S rc-Metro), segundo organismo público de transporte del Gobierno de la Ciudad de México, creado en 1967. La dirección y administración del Metro estuvo cargo de un Consejo de Administración conformado por: El Regente de la ciudad, tres representantes del DDF y tres secretarios de estado: el de Hacienda y Crédito Público, el de Patrimonio y Fomento Industrial y el de Comunicaciones y Transportes, hasta 77 el STC se encargaba tanto de la construcción como de la operación del Metro.

# 1.2.2. Consolidación del servicio y de las organizaciones

Entre 1970 y hasta los primeros años de la década de los ochenta los colectivos consolidaron su servicio. Esto sucedió en dos etapas; cada una coincide prácticamente con un periodo presidencial y las regencias correspondientes en DF. Durante la primera mitad de la década, el servicio de taxis colectivos se expandió cuantitativamente, aunque sólo absobía cerca del 3% de los traslados diarios <sup>10</sup>, en 1976 registraban 30 rutas y "alrededor de 4,500 unidades" (Legorreta: 1990). En la segunda etapa, 1976 - 1981 aumentó la participación diaria en los viajes en colectivo que en 1979 llegó a 13%.

<sup>9</sup> La CAT fue la primera organización cúpula de transportistas, nivel máximo de la estructura corporativa sectorial. Hay una referencia a ellas en la introducción. Sus características y funciones se explican detalladamente en el capítulo cuatro.

Con el proyecto económico y político de "desarrollo compartido" puesto en marcha en el sexenio de Luis Echeverría, el Metro significaba una gran inversión en la capital nacional sin los dividendos políticos de una amplia base social, en contraste la Alianza de Camioneros sí ofrecía esa opción al régimen. Adicionalmente, desde 1968 la construcción del Metro constituía prácticamente la única causa de endeudamiento del DF y para 1971 la deuda por ese concepto llegó a tener su máximo peso en la deuda total del país, alcanzando 254.2 millones de dólares, correspondiente al 6.7% de la deuda externa total del gobierno mexicano. Aunque la deuda exterior contraída a favor del DF se triplicó entre 1973 y 1976, apenas poco más de la mitad correspondía a la construcción del Metro para esta última fecha (Connolly: 1997; 120). La construcción del Metro se suspendió entre 1971 y 1977. No así las política de inversión en el STC. En esa época se crearon las condiciones para la fabricación de carros en México, y el mejoramiento general del servicio, financiado en buena parte con los 755 millones de francos provenientes de otro protocolo con el gobierno francés firmado en 1973.

Echeverría dispuso una serie de reformas administrativas y fiscales para la Ciudad de México que disminuían el poder de decisión y discrecionalidad de ciertos grupos en las políticas urbanas. Por esta razón surgieron problemas en DF entre miembros importantes del PRI, de la CNOP y el presidente. Este último designó entonces a Octavio Senties como regente de la ciudad. Senties representaba un importante un aliado político, era miembro de la CNOP y abogado corporativo de la Alianza de Camioneros. Esto significaba el apoyo político de la Alianza y de su líder Rubén Figueroa, miembro muy reconocido del PRI. (Davis: 1999; 231). Durante este sexenio, la Alianza de Camioneros reorganizó sus más de ochenta sindicatos patronales en veinte sociedades anónimas. Tenía altos subsidios, créditos avalados por el gobierno que les permitieron incorporar más de 3,000 nuevas unidades, tarifas diferenciadas por calidad del servicio, buenas rutas, control de las organizaciones de choferes y atendía más de 40% de la deritanda de transperte.

El inicio de operaciones de la Linea 2 del Metro en 1970 parecía un duro golpe para la Ruta 1, pues les pronibieron circular por Calzada de Tlalpan. Sin embargo, derivado de la primera negociación entre autoridad y concesionarios, se permitió a la ruta operar algunas derivaciones en distintos rumbos de la ciudad y el DDF se comprometieron a autorizar todos los ramales. Al mismo tiempo, "los taxis, legraren una inserción ventajosa con la incipiente red del Metro, funcionando como medios de penetración y vinculación de los usuarios con las nuevas áreas de expansión urbano-populares de gran o namismo" (Navarro y Rodríguez: 1999; 32). El servicio tuvo buena aceptación entre los ciudadanos y muchos dueños de autos particulares vieron una buena oportunidad para trabajar como

<sup>11</sup> Aunque para otros autores este proceso se explica de manera inversa, es decir, que la designación de Sentíes se debe

tolerados. Empezaron a surgir rutas y "representantes" por toda la ciudad, se multiplicó la comercialización de placas y permisos gracias a mamparo colectivo" gestionado por un líder emergente, los tolerados y los nuevos líderes hacian tratos de palabra mediante los cuales se pagaba a éstos últimos para recibir placas. Esto ocasiono fuertes enfrentamientos entre los prestadores "oficiales" del servicio y los transportistas amparados. Muchos diputados descubrieron en los tolerados una importante base social y un buen negocio. De manera que los protegieron, los promovieron y en los casos que fue posible, les ayudaron a regularizarse.

El cambio en el poder ejecutivo y en el DF, las transformaciones derivadas de una nueva política nacional, la expansión urbana de la ciudad y por supuesto una nueva correlación de fuerzas e intereses entre actores políticos y sociales, resultaron en grandes transformaciones del transporte y la infraestructura vial. También e impulsaron el aumento sin precedentes de colectivos. A esto hemos llamado la secunda etapa de la consolidación de los colectivos.

La administración de López Portillo inició a la soml ra de grave crisis económica y de credib lidad, la primera fue "superada" con el hallazgo de importan es yacimientos de petróleo. Entre este periodo la deuda del DF con el gobierno francés por construcción del Metro llegó a los 2,748 millones de francos, que se ejercieron hasta 1984 para material rodante, iniciar algunas líneas y concluir otras. "El crédito protocolario para la construcción del Metro durante los años cruciales de 1978 a 1982 contribuyó en proporciones que van del 45 al 96% anualmente al endeudamiento total del DF, al mismo tiempo la proporción de gasto total destinado a los organismos responsables de la construcción y operación del Metro, COVITUR y STC, llevaron más de la tercera parte del presupuesto total del DF durante los años 1981 y 1983" (Connolly; 1997: 122)

En el Distrito Federal, el Regente designado fue Carlos Hank González, ex gobernador del Estado de México, tenía buenas conexiones políticas con la jerarquía del PRI y con la CNOP. Era además empresario en producción de equipo de transporte y tenía fuertes contactos con ICA y la Volkswagen. Esto último influyó en el cambio de autos sedán por combis para colectivos y, por supuesto, en el crecimiento del servicio. Como reflejo de la nueva correlación de fuerzas puede mencionarse que, desde la campaña electoral por la presidencia, representantes del Grupo ICA propusieron a López Portillo una anteproyecto de Programa de Vialidad y Transporte para el DF con alcances metropolitanos. "Los más importantes planes gubernamentales sobre el transporte público citadino datan del sexenio de López Portillo; cuando se elaboran dos que incluían los objetivos y políticas generales al respecto: el Anteproyecto del Plan Rector del Transporte en el DF, (1978) y el Plan Rector de Vialidad y Transporte para el DF, 1977-1982" (Legorreta: 1995; 40), elaborado en 1980 y

revisado en 1982 por ICA "Este plan incluye los planes del Metro, vialidad de transporte de superficie y estacionamientos y los programas complementarios. De manera suprendentemente franca, sin embargo, queda claro que ICA planea la obra pública que más adelante se ha de construir" (Navarro y González: 1989; 91). El Plan Rector desarrollaba dos opciones contradictorias para el transporte metropolitano: inversión en transporte colectivo y masivo eléctrico vs. fomento al transporte privado a través de la construcción sin precedentes de muchos kilómetros de vialidades. En este sentido, es interesante señalar que es tal la fuerza que cobra ICA en la planeación, que esta concepción de transporte y vialidad influye a la planeación física, aún cuando durante estos años inicia sus trabajos el organismo público descentralizado de transporte con mayores facultades creada hasta entonces en el DF: la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano (COVITUR) que se ocuparía de la planeación, proyección y construcción de obras de transporte y vialidad así como de la normatividad y la coordinación interinstitucional. La importancia e influencia de ICA no disminuyó por este hecho. Las mejores condiciones económ cas derivadas del boom petrolero permitieron una política de inversión en construcción de obras públicas. En el DF, en materia de transporte y vialidad, inició la segunda etapa de construcción del Metro que concluyó con 78.8 km y 80 estaciones en 4 líneas. Esto fue posible gracias al endeudamiento adquirido en 1978 y 1981, parte del cual absorbió en 1984 por ei gobierno federal. (Connolly:1997; 121-123). Derivado del impulso que durante el periodo se da a la planeación urbana y su institucionalización se intenta la "racionalización del servicio de superficie con una propuesta de trazado reticular de la red utilizando los ejes viales en 1979. La propuesta no funcionó a pesar de que se consideraron carriles confinados para la circulación de transporte eléctrico. Los ejes viales representaban una impresionante infraestructura vial ideal para la circulación de automotores que crecían exponencialmente debido a la coyuntura nacional. (Rodríguez y Navarro: 1999). Además, surgieron otros problemas. Por una parte, el control del servicio de transporte seguía bajo la responsabilidad de la Dirección General de Policía y Tránsito. Con ello, se perdió al transporte como un instrumento de pianeación que podía haberse sumado a los ejes viales y que no había sído considerado de manera consistente el los planes elaborados. En gran parte de los casos no se restituyo la infraestructura necesaria para la operación de trolebuses, con lo cual en lugar de fomentarse el transporte eléctrico se le debilitó. Así, aunque los trolebuses funcionaban en complementariedad con el Metro, en una red de 14 rutas, 317 kilómetros y 247 unidades (Navarro y González: 1989; 46), en 1979 junto con los pocos tranvias que quedaban alcanzaban a cubrir tan sólo el 3% de los viajes diarios. 12 El Metro concentraba en 1975 el 10% de los viajes 13.

Durante la regencia de Hank González hubo severos conflictos entre los camioneros y el gobierno. El

<sup>12</sup> Plan Rector de Transporte y Vialidad del Distrito Federal.

<sup>13</sup> Estimaciones de la Dirección General de Ingeniería de Tránsito y Transporte del Distrito Federal

desenlace ocurrió en 1981 cuando el goberno retiró las concesiones a la Alianza y creó una nueva empresa estatal para sublicial servicio: Autobuses Urbanos de Pasajeros Ruta-100 (R-100) la cual con su servicio inicial no alcanzaba a cubrir la demanda abandonada por los camioneros. De esta forma se cerró el círculo que creó las condiciones y la coyuntura propicias para la expansión exponencial de los colectivos, que había iniciado unos años antes. Se fortalecieron los líderes, surgieron nuevas organizaciones y el sector consolidó sus formas de presión, concertación y negociación con la autoridad: Plantones, paralización del servicio y la vialidad en zonas estratégicas. Aumentaron los colectivos "amparados" que conformaron su propia organización: Servicios Colectivos Especiales (SCE) y, pese a los graves conflictos que se dieron entre "amparados" y "regularizados", poco a poco se fueron autorizando recorridos para los primeros. Para enfrentar a la SCE, los "emplacados" conformaron el Bloque de Agrupaciones de Taxis de Servicios Colectivos Especiales (BARTSCE), afiliado a CAT.

En 1978 la CAT, (fundada en 1968 como una agrupación de taxistas) que había sido controlada por líderes de taxistas, quedó en manos de un representante de "colectiveros", quien durante su gestión, promovió y cuidó en extremo la relación con el DDF. Logró varios objetivos, la autorización para cambiar los autos sedán por vehículos de mayor capacidad y los créditos para la sustitución de vehículos, gracias a los primeros convenios permisionarios-gobierno-Volkswagen y a la gestión de créditos con Banobras. Los créditos se ofrecieron bajo condiciones muy flexibles que, al paso del tiempo, se tornaron en difíciles y hasta imposibles de cobrar por cuestiones inclusive de falsedad de los datos proporcionados por los autotransportistas (López, 1997). Otro factor muy importante fue que los líderes descubrieron el potencial del movimiento de tolerados, para su propio beneficio y para el crecimiento del servicio.

"Con sinceridad expreso que yo estaba erróneo en mi concepto de repudiar a los tolerados, pues sin ellos jamás habriamos tenido la inmenco especidad de importancia que abere nos glarifica en el servicio público" (Informante: F)

Después de un una lucha por el poder la CAT iogró también el control del movimiento de tolerados. Alimentando una vez más una expansión del servicio desregulada y sin control, se empezaron a aceptar todo tipo de vehículos, se multiplicaron rutas y ramales y se infló la demanda de placas. A fines de 1979 se indica la existencia de 100 rutas y 37,500 unidades aunque otro informe reporta 92 rutas y 25 mil unidades (Legorreta: 1990).

De lo que se ha relatado hasta el momento puede inferirse una cuestión central para esta investigación, y es el hecho de que en sexenios anteriores los colectiveros no eran tomados en cuenta porque a que eran muy pocos. Gracias a su aumento cuantitativo y cualitativo se convirtieron en importantes "sujetos políticos".

# 1.2.3. Retiro estatal e inicio del predominio de los colectivos

El gobierno de Miguel de la Madrid tuvo que enfrentar una crisis economica profuncia provocada por la caída en los precios internacionales del petróleo. La deuda exterior superó en 1982 los cincuenta millones de dólares, en 1988 llegó a ochenta mil millones. "Para 1983, el peso acumulado de la deuda adquirida durante los años setenta amenazaba quebrar las finanzas del DF ... en 1983 el servicio de la deuda iba a absorber casi la totalidad de los ingresos ordinarios. En diciembre de ese año el Gobierno Federal tuvo que asumir casi la mitad de los pasivos que debía el DF, operación que repitió en 1986". (Connolly, 1997, 119-123).

Para mediados de la década de 1980 a 1990, en el contexto de la crisis económica cue atravesaba el país, era evidente que el Distrito Federal estaba resultando demasiado costoso para el país. Independientemente de la validez de esa interpretación, la idea de que la ciurlad se estuviera convirtiendo en gigantesco parásito dominaba el discurso político y académico; y uno de los principales motivos por este acaparamiento desproporcionado de recursos era, precisamente, el Metro. Esta percepción del problema, aunada a la falta real de recursos disponibles para la inversión, puso en tela de juicio el proyecto a mediano y largo plazos para el desarrollo del Metro. Con ello se empezó a desbaratar el sistema financiero administrativo que se había creado para construirlo" (Connolly: 1997: 126). Esto se reflejó en la cantidad de Metro construido entre 1988 y 1994, así como las nuevas alternativas de metro más ligero y menos costoso, así como en una menor velocidad de construcción, aún así el Metro siguió generanco casi la totalidad de endeudamiento del DF (Connolly, 1997).

Entre los principales objetivos gubernamentales estaban la estabilización económica, la descentralización urbano administrativa de la Ciúdad de México y el desarrollo de ciúdades medias. El gobierno consideraba que para el logro de esos objetivos era necesario consolidar el Sistema Nacional de Planeación y que éste debería ser democrático. El discurso de la participación en la planeación se adaptaba fácilmente a las nuevas políticas estatales de corte neoliberal, la retracción del papel del Estado y su nueva función como "organizador". La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) fue sustituida por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE). La relación contaminación ambiental - automotores se incluyó así, no sólo en el discurso, sino como elemento intrínseco de la planeación general, urbana y del transporte 14. Los terremotos ocurridos en 1985 en la Ciudad de México modificaron radicalmente las políticas urbanas del

<sup>14</sup>Aur que evaluar los resultados de las políticas y la planeación ambientales sería objeto de investigaciones específicas

Entrerno federal y local. Otra consecuencia de los sismos fue el proceso de consolidación del commiento Urbano Popular. En este contexto el gobierno federal planteó para la Ciudad de México una supuesta Reforma urbana, política y económica. La propuesta real era "simplificación administrativa": revisar los procedimientos generales de elaboración de políticas urbanas, pero no el contenido de las mismas. Los logros fueron pocos, pero, al parecer los objetivo de reducción de egresos por servicios urbanos y su privatización en el DF deberían lograrse a como diera lugar. De manera abierta y legal, o como en el caso del transporte, se diera en los hechos un crecimiento y fomento en la participación de prestadores privados del servicio (específicamente los taxis colectivos), en detrimento de los servicios gubernamentales (Metro, R-100 y STE). Para el gobierno local permitir y fomentar el crecimiento de colectivos fue una alternativa al desempleo creciente, producto de la crisis. Representó también la oportunidad de disminuir el gasto directo en transporte y un paliativo para que dicha disminución no se tradujera en falta de servicio.

Con las "soluciones" inmediatas, se omitieron -o no importaron- los efectos negativos y problemas futuros que se estaban generando para la ciudad, para el propio transporte y para el medioambiente. Aunque en este sexenio se consolidaron instrumentos e institucionalidad para la planeación y, la preocupación medioambiental ligada a los vehículos automotores ya estaba presente en diversos ámbitos gubernamentales, no se produjo un plan para el desarrollo del "sistema" de transporte en el DF. Sólo Covitur elaboró la versión 1985 del Plan Maestro del Metro y en tres programas gubernamentales se incluyeron lineamientos sobre transporte. El primero fue el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro (1983), sus objetivos básicos para el sector: 'Dar prioridad a la asignación de recursos en favor del transporte colectivo y modificar la actual organización y distribución del servicio entre sus diferentes medios y sistemas". El segundo fue el Programa de Ordenación Territorial de la Región Centro del País y la ZMCM (1985) que insistía en la necesidad de impulsar y adecuar el transporte colectivo. Por último, en el ámbito local se elaboró en 1984 el Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del DF que se transformó, después de los terremotos en Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1986-1988.

Este es el primer periodo en el que resalta -aunque con carencias- la construcción de todo un aparato institucional figado a los diferentes ámbitos del transporte. "se logra articular la red del Metro con las rutas que comprenden una traza reticular del circuito interior utilizando los ejes viales y una traza radial a partir del mismo hacia la periferia extrema. El esquema se completa con la recién creada Ruta –100 y la inauguración en 1984 el recién inaugurado servicio de Tren Ligero (STE). (González y Navarro, 1989: 55). En el mismo año se creó, derivada del área de planeación de Covitur, la Coordinación General de Transporte (CGT) "responsable de formulación de planes y coordinación de

organismos de transcene del Distreto Federal "aunque nunca ejerció sus facultades a plenitud, sí constituyó un buen interto para conjuntar los esfuerzos de las dependencias involucradas en la regulación del transporte" (Get: 1998: 31). En 1987 se propuso la creación de la Asamblea de Representantes del DF, órgano representativo, sin facultades legislativas, sólo podía formular recomendaciones e iniciativas no obligatorias acerca de programas y políticas administradas en la ciudad e México. Contradictoriamente, las propias políticas económicas gubernamentales impiclieron que esto se concretara. Es evidente que, a partir de 1982 el Estado declinó su participación como sector público en el transporte. Así lo expresan las cifras: Los Autobuses urbanos en el año de 1984 participaban en el traslado de personas con menos de 15%., el transporte eléctrico de manera muy poco significativa con alrededor del 2%, el Metro: con 141 Kms de longitud, absorbía únicamente el 16.3% de desplazamientos realizados en el AMCM, proporción cercana a la cubierta por los autos particulares 14.54% y los autobuses urbanos 14.26%. (Navarro y Bacelis: 1997).

En cambio, los taxis colectivos lograron una cobertura de la demanda de viajes de 30.56%. Ante este crecimiento del servicio, el DDF promovió la regularización de las concesiones en el año de 1985. Sin embargo, las presiones políticas y el objetivo prioritario de crear fuentes de empleo dieron un giro a esta política y el número de concesiones creció aceleradamente. Por otra parte, los taxis colectivos se consideraron por primera vez como servicio alimentador del Metro en el diseño de paraderos específicos para el servicio.

Aunque su crecimiento explosivo planteaba la urgente necesidad de su ordenación, y durante 1985 el DDF promovió la regularización de las concesiones, las presiones políticas y el objetivo prioritario de crear fuentes de empleo dieron un giro a esta política y el número de concesiones y permisos creció en forma acelerada. En 1985 se intentó el reordenamiento de colectivos a través de 6 programas: Regularización de tolerados a través del otorgamiento de placas, cancelación de placas a los que no tenían regularizada la revista; combate se la piratería, retiro de empresas de transporte del centro histórico, placa permanente y sustitución de combis por microbuses.

La crisis financiera, la menor participación del gobierno en la prestación del servicio, el femento del transporte concesionado como alternativa de autoempleo generaron, además, el crecimiento explosivo del servicio y el aumento y diversificación de los prestadores del servicio. Surgieron líderes y gestores que conseguían amparos para los nuevos concesionarios que curiosamente fueron conocidos como tolerados, al igual que los primeros prestadores del servicio en los años cincuenta. En un primer momento los primeros prestadores del servicio se opusieron al crecimiento de estos "tolerados", hubo varios años de conflicto y hasta se generó un movimiento para presionar a las autoridades para no permitir la invasión a su servicio. Sin embargo, poco a poco legisladores, funcionarios relacionados con el servicio y después los propios autotransportistas se percataron de el

negocio que los tolerados representaban. Además, para los líderes también significaban la posibilidad de fortalecer aún más sus organizaciones y seguirse expandiendo. Pero, como veremos en el capítulo correspondiente, con la incorporación de estos tolerados y su posterior regularización trajeron cons go un nuevo perfil de transportista, con mayor preparación, otra visión del servicio y dispuestos a constituir nuevos liderazgos.

Tenemos ya un panorama del surgimiento y desarrollo de los prestadores del servicio colectivos y sus organizaciones hasta 1988. Para completar este panorama, es necesario contar con información equivalente acerca de las instituciones gubernamentales encargadas de planear, normar, regular y gestionar dicho servicio. Este es precisamente el tema del Capítulo que a continuación se presenta.

#### 2. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

La Constitución mexicana indica que es obligación del Estado brindar a la población los servicios públicos básicos y en los casos en que no pueda hacerlo directamente, debe garantizar su prestación (Este es el caso del transporte de colectivos en el DF). Lo anterior se hace regularmente a través de concesiones. El hecho de que se autorice a particulares para trasladar personas, no exime o no debería eximir al gobierno de la planeación, regulación, control y ordenamiento de la manera cómo esos particulares se encargan del transporte.

Desde el particular punto de vista de quien escribe pueden mencionarse cuatro funciones básicas que respecto al servicio de transporte público debe cumplir el gobierno a través de sus instituciones: Planeación, normatividad, regulación y gestión administrativa

La planeación del transporte y la infraestructura vial: deben identificar y prever las necesidades de desplazamiento, de acuerdo con las tendencias del desarrollo urbano. Esto ha sido muy difícil en el caso de los colectivos. El crecimiento constante en situación de irregularidad y las propias características operativas, organizacionales y de prestación del servicio 1 dificultan la planeación.

Normatividad a través de leyes y reglamentos. Hay instancias que se encargan de elaborarlos, por ejemplo, la Ley de Transporte es trabajo de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, mientras que, los reglamentos que ordena la Ley son responsabilidad de la Setravi. Vigilar que se cumplan la ley y los reglamentos es tarea de las Secretarías de Transporte y Vialidad y de Seguridad Pública.

Regulación de la operación del servicio para garantizar su prestación continua, frecuencia, cobertura, eficiencia, parque vehicular, etc. Aunque existen instancias encargadas de ello, hay vacíos que en el transporte concesionado no se ban logrado cubrir.

Gestión administrativa, procedimientos y trámites de control que apoyen las funciones anteriores.

Aquí surge un cuestionamiento elemental para esta tesis, ¿El aparato institucional construido a través del tiempo en realidad ha tenido como objetivo cumplir con estas funciones?.

De entrada, podemos decir que dicha construcción no ha tenido como interés central el servicio, sino que ha respondido en gran medida a procesos políticos y a coyunturas. En los últimos años, la disminución de la participación estatal ha jugado un papel central, pero también las nuevas condiciones y escenarios políticos, retroalimentados con la Reforma Política del DF.

<sup>1</sup> Se describen en el Capitulo 4.

## 2.1. DESARROLLO DE LA INSTITUCIONALIDAD ENCARGADA DE LOS COLECTIVOS<sup>2</sup>

La construcción institucional para la planeación, gestión y control del transporte (especialmente el concesionado) ha sido sumamente lenta. Inclusive en comparación con el dinamismo del servicio y sus actores sociales, puede decirse que ha sido también obsoleta. Adicionalmente, durante muchos años el transporte ha sido considerado como equivalente a obras de infraestructura y vialidad. Aunque esta visión no se ha superado del todo sí se han logrado avances paulatinos.

Los inicios de la institucionalidad dedicada exclusivamente a funciones relativas al transporte se remontan al año de 1976, cuando se puso en marcha la Comisión Técnica Ejecutiva del Metro que, en un lapso muy corto se transformó en la instancia sectorial más importante y poderosa creada hasta entonces: la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano (Covitur), organismo público descentralizado encargado de la planeación (P an Rector de Vialidad y Transporte, Plan Maestro del Metro), proyección y construcción de obras de transporte y vialidad. La construcción del Metro se trasladó también a Covitur que cumpliría además funciones de normatividad, esto último en coordinación con la Dirección General de Policía y Tránsito (DGPT), misma que antes de la existencia de Covitur se encargaba de todo lo relacionado al transporte. A partir de entonces, la Dirección General de Policía y Tránsito (más tarde Secretaría de Protección y Vialidad, hoy Secretaría de Seguridad Pública) y la Dirección General de Ingeniería de Tránsito y Transporte conservaron las funciones de administrar, "regular" y vigilar el servicio.

Covitur perdió funciones paulatinamente. En 1934 el STC-Metro se ocupó del material rodante y en el mismo año (derivada del área de planeación) se creó la Coordinación General de Transporte (CGT) para llevar a cabo las políticas de transporte y vialidad, primera instancia que integraba los modos y organismos de transporte existentes en el Distrito Federal. En 1990 se transfirió a la DGT la Dirección General de Autotransporte Urbano (DGAU) encargada de el transporte concesionado de taxis y colectivos, antes-perteneciente entamentembre Dirección General de Politia y Tránsito: La DGAU si bien ahora se encontraba nominalmente dentro de la estructura de la DGT y fue transformada más tarde en Dirección General de Servicios al Transporte (DGST), siguió manteniendo una estrecha vinculación con la SPT.

Las funciones básicas de la CGT eran similares a las que tiene hoy su sucesora, la Setravi, es decir, la elaboración de Programa Integral de Transporte y Vialidad, estudios para eficientar el uso del servicio y su infraestructura, tarifas, supervisión de operación, marco legal para prestación de

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Gran parte de información como nombres y fechas de creación de las dependencias han sido obtenidos de Dos autores que se ocupan de la evolución institucional del transporte: Victor Islas en su libro "Llegando tarde al compromiso. La crisis del transporte en la Ciudad de México y Bernardo Navarro en "Transporte: Diseño y estructura".

transporte, autorizaciones etc. Ferri hasta los primeros años de los noventa, aún con la conjunción de la gestión, planeación y regulacion de los distintos modos y organismos de transporte en una sola instancia, la estructura institucional no era suficiente ni consistente. En los hechos, la CGT y los organismos descentralizados de transporte actuaban prácticamente de manera autónoma y no como sector. Es decir no lograban integrar las diversas funciones coordinada y coherentemente. Además, DGT con menos de 200 trabajadores, se encargaba de la planeación, operación y gestión de todas las modalidades de transporte conces onado y de los servicios al transporte individual. (Setravi: Memoria de Gestión 1994-1997).

Las relaciones con los colectiveros las clefinía en gran medida la coyuntura política, como se expone en los antecedentes. Dichas relaciones caracterizadas como corporativo-clientelares, hasta el periodo denominado como la consolidación del servicio, fueron muy útiles para gobierno y transportistas. A partir del inicio de las políticas neoliberales en 1982, el inicio de la Reforma en el DF y las transformaciones en el escenario político de la ciudad, incluso al interior del propio partido oficial, fueron debilitando cada vez más las relaciones como se venían dando. Como resultado, también las normas convencionales construidas durante esos años se resquebrajaban y se hacía cada vez más evidente la necesidad de un nuevo orden y normas, ahora de tipo jurídico, por la convivencia de los artiguos y nuevos actores sociales de la política urbana, así como en el funcionamiento cotidiano de la ciudad (en este caso, en el transporte público).

Probablemente, el estancamiento más fuerte se registraba en materia legislativa. La primera Ley de Transportes Urbanos y Suburbanos se había expedido en 1942 y permaneció más de cincuenta años. Un factor que fomentó ese estancamiento fue la inexistencia de un órgano encargado de legislar exclusivamente exclusivamente para el DF.

Varios años fueron necesarios para repensar y reestructurar la institucionalidad del sector de manera más acorde a las crecientes necesidades que el transporte imponía y, la Reforma política del Distrito Federal fue determinante, planteada dende finales de la década de los echenta paulatinamente logró alcances mayores. Lo más importante de la Reforma se concibió entre 1988 y 1994. Destacan por supuesto la elección del Jefe de Gobierno local y las estructuras de representación directa de los ciudadanos para la gestión y administración de aspectos específicos a nivel Delegacional, puestos en marcha a partir de 1997, así como la constitución de la Asamblea de Representantes del DF propuesta en 1987 que inició sus funciones sin facultades legislativas, solo de recomendación, mismas que ejerció en el proceso de la Nueva Ley en el año de 1995. En 1997 la ARDF se transformo en Asamblea Legislativa del DF. A partir de la puesta en marcha de la ALDF la Ley de Transporte se convirtió (como se verá en el siguiente capítulo) en otro instrumento de política sectorial fundamental entre 1994 y 1999.

## 2.2 ESTRUCTURA INSTITUCIONAL, AÑO 2000

## 2.2.1 Secretaría de Transportes y Vialidad, Asamblea Legislativa del DF

En el Distrito Federal los servicios públicos están a cargo de la Administración Pública del DF, representada por el Jefe de Gobierno, cuyas atribuciones y funciones se encuentran en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAPDF)<sup>3</sup>. Como hemos dicho en el capítulo anterior, en esta Ley se define a las Secretarias auxiliares para el ejercicio de las atribuciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y las facultades generales correspondientes a cada una de ellas.

La modificación de la LODF en 1994 resulta de particular importancia para el transporte público en el DF, ya que por primera vez la instancia encargada de éste se constituye for nalmente como una Secretaría del Gobierno del Distrito Federal. La Coordinación General de Transporte se convirtió en Secretaría de Transportes y Vialidad (Setravi) a partir de enero de 1995. Esta, aún cuando agrupaba en una sola a los diferentes organismos encargados de la planeación y contro del transporte en el Departamento del Distrito Federai y los organismos públicos operadores del transporte colectivo (R-100, STC-METRO y STE) era sólo una Coordinación.

Con el inicio de operaciones de esta Secretaría respecto a las cuatro funciones básicas del Estado relativas al transporte (Planeación, normatividad, regulación y gestión), se conformó al menos en la estructura institucional un solo sector, aún cuando los organismos descentralizados conservaran su autonomía. Pero aún se encuentra abierta la posibilidad de que el titular de la Setravi la decisión tome o no la responsabilidad de coordinación entre los subsectores y las políticas públicas de cada uno para diseñar la "Política Gubernamental" del sector en su coniunto.

La estructura institucional y normativa actual del servicio derivada de las transformaciones mencionadas, se presenta esquemáticamente y en forma descriptiva las instancias gubernamentales encargadas. Se enfatiza en la Secretaría de Transportes y Vialidad , ALDF y Ley de Transporte.

Así, la Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal (SETRAVI), es la institución más importante en relación con el transporte de carga, escolar, de pasajeros e individual del Distrito Federal. En algunos casos debe coordinar su trabajo con otras Secretarías, como, por ejemplo, la de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) para de planeación de vias públicas y de transportación y

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Elaborada por el Poder Ejecutivo Federal; cuya primera versión fue elaborada durante la administración de L. Echeverría.

distribución en general; en tanto que las fundamentales funciones de regulación del tránsito e inspección, están a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP).

"Las funciones de la Secretaria de Transportes y Vialidad son las relativas al desarrollo integral del transporte; su supervisión y control, así como lo que se refiere a los estacionamientos e infraestructura vial. Para los efectos de esta Ley, se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme regular y permanente, necesidades de carácter colectivo. (LOAPDF; 1996: s/pp) Esta Ley aprueb a que particulares o empresas presten algunos servicios públicos en sustitución del gobierno, a través de una figura jurídica denominada "Concesión".

Respecto a las funciones actuales que, para la SETRAVI, establece la ley, podemos señalar<sup>5</sup>:

- Impulsar, ordenar y regular el desarrollo del transporte público.
- Elaborar, actualizar, someter a la aprobación del Jefe de Gobie no del Distrito Federal, y vigilar el cumplimiento del Programa Integral de Transporte y Vialidad del Distrito Federal (PITV).
- Regular, programar, organizar y en su caso modificar la prestación del servicio público y privado de transporte de pasajeros.
- Otorgar autorizaciones relacionadas con los servicios de transporte de pasajeros y de carga.
- Coordinar las acciones, que en materia de protección al medio ambiente lleven a cabo las autoridades competentes en relación con la prestación de los servicios público, privado y particular de transporte así como promover el uso de combustibles alternos.
- Llevar a cabo los estudios que sustenter la necesidad de otorgar nuovas conseciones para la prestación del servicio público de pasajeros, así como para autorizar el establecimiento de nuevos sistemas y rutas del transporte en el Distrito Federal, y las modificaciones de los actualmente existentes; tomando como base los objetivos, metas y previsiones establecidas en el PITV, la opinión del Consejo Asesor del Transporte y en su caso, de las Comisiones Metropolitanas correspondientes.
- Redistribuir, modificar y adecuar los itinerarios, rutas y recorridos, de acuerdo con las necesidades y las condiciones impuestas por la planeación del transporte.

<sup>5</sup> Con base en la Ley de Transporte del Distrito Federal 1999, se resaltan las principales funciones relativas a

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> La cual se otorga con condicionantes que más adelante se explicarán.

- Dictar los acuerdos necesarios para la conservación, mantenimiento y reriovación del parque vehicular destinado a la prestación de los servicios público, mercantil y privado de transporte de pasajeros y de carga en el Distrito Federal, implementando las medidas adecuadas para mantener en buen estado la infraestructura utilizada para tal fin.
- Decretar la suspensión temporal o definitiva, la nulidad, cancelación, caducidad y revocación de las concesiones, permisos y autorizaciones, en los casos que sea procedente.
- Actualizar permanentemente el Registro Público del Transporte, que incluya los vehículos que integran todas las modalidades del transporte en el Distrito Federal. En este registro deberán inscribirse el Registro de concesiones y de representantes legales de los concesionarios.
- Realizar la inspección, verificación y vigilancia del servicio de transporte, así como imponer sanciones.
- Determinar características y especificaciones técnicas de las unidades, parque vehicular e infraestructura del servicio.
- Proponer al Jefe de Gobierno la tarifa del servicio.

La vigilancia y observación de las normas de tránsito y policia corresponden aún a la Secretaría de Seguridad Pública (SSP); dos de sus siete Direcciones Generales se encuentran estrechamente relacionadas con el control del trar sporte público de pasajeros, la Dirección General de Control Operativo y la de Control de Tránsito.

Desde su creación, la SETRAVI ha suírido constantes procesos de transformación. En el mes de septiembre de 1999 se llevó a cabo, por orden del Reglamento Interior de la Administración Pública, la reestructuración que la regia hasta el año 2000. Uno de los objetivos centrales de la Secretaría en dicha reestructuración fue la reasignación de funciones de sus cuatro Direcciones Generales: Servicios al Transporte, Planeación y Proyectos, Apoyo de Sistemas y Normatividad y Evaluación del Transporte y Vialidad "para eliminar cargas administrativas que relajaban la aplicación de normatividad y generaban un servicio deficiente" (SETRAVI:1999; 49). Una de las preocupaciones era que una sola Dirección concentraba la relación directa con los concesionarios del servicio de taxis colectivos. Con el fin de "distribuir" esta relación las funciones de las Direcciones Generales se determinaron de las siguiente forma:

- Dirección General de Planeación y Vialidad (DGPV), encargada de elaborar y actualizar el Programa Integral de Transporte y Vialidad (PITV), el cual constituye el instrumento de planeación, crecimiento y desarrollo para el servicio público de pasajeros...El PITV, "deberá considerar a todas las medidas administrativas y operativas que garanticen el adecuado funcionamiento del transporte de pasajeros y de carga ya sea público, mercantil, privado o particular, en función del máximo aprovechamiento del diseño de vialidades, tomando siempre en cuenta la obligación de garantizar tanto al usuario como al peatón, las condiciones e infraestructura para su tránsito. (Ley de Transporte 1999)
- Dirección General de Regulación del <u>Transporte</u> (DGRT), debe evaluar el cumplimiento—de políticas y programas de transporte; de la emisión de licencias y control vehicular particular; así como de la implementación de mecanismos informáticos.
- Dirección General de Transporte (DGT), su función es regular políticas públicas del transporte concesionado de superficie tanto de carga como de pasajeros (con excepción de taxis libres, como veremos más adelante). Como puede observarse, por sus funciones la DGT es la más importante en cuanto a su relación directa con los taxis colectivos con itinerario fijo. La DGT se integra por tres Direcciones de área con sus correspondientes Subdirecciones y Jefaturas de Unidad Departamental, podemos resaltar las Subdirecciones de Transporte de Pasajeros encargada de otorgar las autorizaciones para prestar el servicio de colectivo concesionado y la Subdirección de Actualización y Control. La Dirección de Operaciones se encarga de la supervisión del servicio y del control de la Revista Vehicular. Y la Subdirección Técnica y de Fomento ai Transporte.
- Instituto del Taxi del Distrito Federal (IT). De nueva creación como órgano descentralizado que se encarga exclusivamente del servicio de taxis libres y de sitio.

En el año de 1990 se formuló el primer Programa Integral de Transporte y Vialidad (PITV). A partir de la creación de la Setravi y de la elaboración de la Nueva Ley de Transporte de 1995 se establece la obligatoriedad de elaboración y actualización de este programa permanentemente, a cargo, como se ha presentado de la Setravi<sup>6</sup>.

Por su parte, en el ámbito legislativo, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) tiene para cumplir con sus atribuciones Comisiones de distinto tipo. Entre las conocidas como ordinarias se encuentra la de Vialidad y Tránsito Urbanos, la cual apoyó en el año de 1995 la elaboración de una Nueva Ley de Transporte del DF, que sustituyó a su antecesora expedida en el año de 1942. La

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> En el Capítulo 3 se hace una evaluación de los PITV entre 1990 y 2000.

Nueva Ley fue reformada en 1997 durante ese mismo periodo de gestión y por la segunda legislatura en el año de 1998 y finalmente en 1999. La Ley se convirtió al menos durante casi cinco años en una de las líneas de política pública fundamentales. Entre los aspectos de la ley que más se han modificado se encuentran los relacionados con la prestación del servicio en taxis colectivos. Por ejemplo, podemos señalar que la modificación de 1998, tras un largo trabajo de discusión y propuestas, respetó la mayor parte de la Ley de 95, adicionando algunos artículos complementarios a los existentes. Dentro de dichas modificaciones destaca una importante demanda de los autotransportistas: la posibilidad de que la SETRAVI autorice la transmisión de derechos de las concesiones nombrando los concesionarios haista a tres beneficiarios para tal efecto. Esta reforma se traduce en la posibilidad legal de "heredar" las concesiones y la factibilidad de su explotación hasta por cuarenta años. La heredabilidad de las concesiones no se contempla ni siquiera en la LOAPDF. La Ley vigente hasta el 2000 era la del año de 1999. Esta última versión transformó la denominación del servicio, el cual en las leyes anteriores se conocía como "Taxis Coiectivos con !tinerario Fijo"; hoy es el *Se vicio Público Colectivo de Transporte de Pasajeros en el DF*.

En el ámbito jurídico, la Ley actual establece mecanismos más rígidos para la autorización de concesiones y/o modificaciones de derroteros, así como para el cambio de parque vehicular (microbuses por autobuses). Esta estipula la obligatoriedad de la presentación de estudios técnicos especializados, en donde la Secretaría no se involucra más que para la autorización tanto del despacho consultor que lo realice como del resultado derivado del estudio. Al mismo tiempo que establece un número mayor de obligaciones a los concesionarios que sus antecesoras, así como de causas de extinción, revocación etc. de concesiones y, la SETRAVI se reserva también la facultad de reconocer o no a los representantes de las organizaciones.

En la ley de 1999, se tipifica ya como delito castigado con cárcel a los transportistas "piratas", es decir los que no cuenten con concesión o permiso para prestar el servicio. Esta misma versión menciona que la Secretaría deberá crear un fideicomiso del financiamiento para la renovación del parque vehicular de las organizaciones de transportistas, mismo que hasta el final 2000 no se había establecido.

La "nueva" situación legislativa y reglamentaria dirigida a lograr un mayor control y regulación del servicio de colectivos, se sumó a la llegada de una nueva fuerza política al poder (el PRD) la cual no contaba, o no conocía, los canales tradicionales de comunicación y negociación corporativa, ni tenía la experiencia para hacer efectivos los ordenamientos legales, y que además anunció que demostraria la "diferencia" entre el nuevo gobierno y las regencias priistas anteriores mediante la

aplicación estricta de la ley. Todo esto fue interpretado por los autotransportistas como una agresión directa y desató un enfrentamiento rontal entre las organizaciones del servicio y la Setravi.

### Las Concesiones

Como se ha mencionado, el servicio de colectivos es prestado a través de concesiones, al igual que los taxis libres, taxis de base y el transporte de carga. Esta figura jurídica existe en la Ley de Transporte desde su primera versión, aunque para entonces estaba pensada para la prestación del servicio de autobuses prestado por la Alianza de Camioneros. El reconocimiento del servicio de taxis colectivos por parte de la "institucionalidad" lo hizo bajo esta figura jurídica, que es la misma con la cual la Ley de Transporte actual permite a la SETRAVI autorizar a un individuo o empresa prestar el servicio local de transporte público en los trayectos determinados en dicha autorización.

La concesión del servicio tiene una extensión máxima de veinte años, la cual puede extenderse por veinte años más, igualmente, en la Ley vigente, la concesión puede ser transferida o heredada a los beneficiarios designados por el concesionarios. Las concesiones también pueden ser retiradas o suspendidas por la misma Secretaría que también puede darlas por terminadas en caso de que decida prestar el servicio directamente.

El otorgamiento de concesiones puede hacerse por licitación pública, Invitación restringida o Adjudicación Directa. La Secretaría publicará previamente a la emisión de la Declaratoria de necesidad, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el estudio que contenga el balance entre la oferta y la demanda del servicio público de transporte de pasajeros en el Distrito Federal.

La tarifa del servicio debe ser establecida por el Jefe de Gobierno a propuesta de la Secretaría y será obligatoria. Para ello, según ordena la ley, la SETRAVI debe tomar como referencia estudios técnicos. La tarifas se revisarán el tercer trimestre de cada año a solicitud de los concesionarios acompañada de estudios técnicos de inversión, costo de operación, programa de sustitución de equipo y expansión del servicio y otros documentos justificativos que reflejen prácticas de operación eficientes.

### 2.2.2. Otras instancias

Comités Delegacionales de Transporte y Vialidad

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en acuerdo con la Secretaría de Gobierno del DF creó 16 Comités Delegacionales y un subcomité del Centro Histórico para atender dificultades

Las condiciones y trámites necesarios para la obtención de cualquiera de estos derechos se explicitan en la Ley de Transporte del DF

relacionadas con el sector. En el año de 1996 se redefinió la mecánica operativa de los Comités, con el objetivo de constituirlos como la única instancia de vinculación entre ciudadanía y autoridad, captando demandas de los usuarios de transporte.

Sin duda, la existencia de estos Comités constituye una alternativa interesante para el inicio de una participación real y activa de los usuarios de transporte. Sin embargo, desde su creación su funcionamiento ha sido muy desigual. Existen Delegaciones en las que los Comités se encuentran instalados sólo nominalmente y otras, en las que existe un verdadero trabajo interno de dichos Comités. Por otra parte, la participación de los ciudadanos en este espacio prácticamente se reduce a quejas por la prestación del servicio (mal trato por parte del conductor, falta de limpieza de la unidades, ruido, alta velocidad, parada en doble o triple fila, etcétera).

# Coordinación Metropolitana

Al iniciar la década de los años noventa, la coordinación de acciones entre el Distrito Federal y el Estado de México se encontraba a cargo de la Comisión de Transporte del Area Metropolitana (COTAM) que en 1994 se transformó en Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (COMETRAVI). En ella participar los gobiernos del Estado de México, Distrito Federal y -de nivel federal- la Secretaria de Comunicaciones y Transportes. Sin embargo, hasta el momento, la COMETRAVI no cuenta con facultades jurídicas reales (ni siquiera se le menciona en la Ley de Transporte) por lo que sus funciones son básicamente de recomendación.

Entre 1988 y el 2000, se construyó una importante Institucionalidad para el transporte público en el Distrito Federal, de manera paulatina y dando cada vez mayor autonomía a las instancias responsables; así, por ejemplo se pasó de la Coordinación General de Servicios al Transporte creada en 1984 a la SETRAVI más de 10 años después, como instancia en la cual-se aglutinan las funciones de planeación, regulación y ordenamiento de transporte.

En cuanto a la Ley, después de cincuenta años de la prevalecencia de una Ley de Transporte para el DF, de 1995 a la fecha se elaboró una nueva Ley, misma que se modificó en 1998 en sus artículos relativos a las concesiones y la prestación del servicio, y finalmente se transformó por completo nuevamente en el año de 1999. Sin embargo, no se tomaron en cuenta las formas de organización y la concepción de la prestación del servicio que tiene el sector. De esta manera, las modificaciones a la Ley han intenta responder a la situación coyuntural actual; Resulta significativo que la Ley de Transporte elaborada en 1999 se dedica en su mayor parte a la situación de las concesiones para la prestación del servicio, y a el cambio de la figura jurídica de las organizaciones, lo cual se encuentra explicitado en el PITV elaborado en el año 1994 para el periodo 95-2000. Es decir la Ley estaria

## 3. POLÍTICA DE TRANSPORTE 1988-2000: EL CASO DE LOS TAXIS COLECTIVOS

Una vez que tenemos el panorama general de la evolución de las instituciones encargadas de elaborar la política del sector transporte en el DF, podemos analizar en más detalle el resultado de este trabajo durante el periodo 1988-2000.

### 3.1. 1988-1994, POLÍTICA OFICIAL VS GESTIÓN DIRECTA DEL SERVICIO

### 3.1.1. Limitantes para la planeación del servicio

Una de las principales metas del Gobierno Federal en el sexenio fue la llamada modernización del país. En el Distrito federal era fundamental recuperar votos para el PRI, pues su pérdida electoral había sido d'amática. Ante la situación económica, el gobierno decidió aplicar un ajuste presupuestal y, como el transporte era uno de los rubros que más gasto absorbían en la ciudad, el Estado optó por la reducción de gasto en transporte urbano y su paulatino retiro de la actividad. Mientras tanto, las necesidades de transportación en el DF y municipios conurbados eran crecientes, y quienes se encargaron de cubrirlas fueron los colectivos. Así, la disminución del presupuesto gubernamenta en transporte fue trasladada a la sociedad. Paralelamente se dio lugar a un discurso y algunas acciones gubernamentales para una supuesta planeación integral del transporte y programas medioambientales, orientados al control de emisiones contaminantes provocadas por vehículos de combustión interna, aunados contradictoriamente a la consolidación de políticas desreguladoras. Las contradicciones se expresaron en los resultados de las acciones sectoriales puestas en marcha durante esos años.

Como se describió anteriormente, la DGT, instancia encargada del transporte no lograba la articulación de las políticas sectoriales. Existia, por el contrano, desarticulación e inclusive en algunos casos contradicción entre las políticas implementadas por los organismos descentralizados y la DGT. Un ejemplo significativo es el caso de la planeación del Metro y el control del transporte concesionado. Al mismo tiempo, las condiciones y recursos para llevar a cabo la planeación del transporte eran técnica y administrativamente limitados. Hemos dicho que la DGT operaba con menos de 200 trabajadores y se encargaba de la planeación, operación y gestión de todas las modalidades de transporte concesionado (taxis, colectivos y transporte de carga) y parte del privado. No existía información suficiente para la planeación, acerca de prácticas de movilidad, ni tampoco, como veremos más adelante, procedimientos técnicos institucionalizadas básicos para la regulación y control del transporte, como la revisión de tarifas, entrega y suspensión de permisos, placas,

concesiones, etcétera<sup>1</sup>. En el contexto del sistema corporativo que dominaba el sector convertía a estos procesos en elementos muy útiles para la negociación por esta con los líderes de las organizaciones (Setravi: Memoria de Gestión 1994-1997).

### 3.1.2. Política oficial

A pesar de las limitaciones señaladas, la DGT logró establecer importantes intentos encaminados hacia la reorganización del transporte, como el primer Programa Integral de Transporte y Vialidad en donde se subrayaba la intención gubernamental de consolidar un sistema metropolitano de transporte, concibiéndolo como elemento posibilitador del ordenamiento urbano. El diagnóstico del PITV señalaba el predominio del auto particular en cuanto a parque vehicular, pero muy baja captación de viajes diarios, el crecimiento expansivo de combis y microbuses aunado a congestionamiento, daños ambientales e ineficiencia del servicio. Las zonas más pobres de la ciudad eran servidas por los concesionados y pagaban el transporte más caro de la ciudad. El servicio cubría una longitud cercana a 7 mil kilómetros a través de 105 rutas y 745 ramales; es decir al inicio de esta gestión existían prácticamente el mismo número de utas que en la actualidad, pero con menos de la mitad de ramales.

Los lineamientos de la política metropolitana de transporte que se establecieron a partir de este diagnóstico fuercin cuatro:

- 1. Evitar el deterioro y colapso del transporte de la Ciudad.
- 2. Mejorar el transporte desde dos puntos de vista: La calidad de los servicios existentes y la cobertura de las zonas de menores ingresos.
- 3. Satisfacer la demanda creciente de medios de transporte, privilegiando el servicio colectivo sobre el individual.
- 4. Apoyar el objetivo de lucha contra la contaminación del aire. (PITV; 1990: 13).

Entre las acciones que establecía el Programa para lograr sus objetivos se encontraban<sup>2</sup>: La evaluación de construcción de vialidades para desestimular el uso del auto particular, la Coordinación Metropolitana para el sector y, lo más importante, una bien estructurada propuesta de

<sup>2</sup> Con base en el PITV 1990.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Información obtenida de: Setravi, Memoria de Gestión 1994-1997

transporte, con visón de ciudad que representaba la base de un verdadero sistema de transporte multimodal. Dicha propuesta establecía la conformación de un sistema de transporte concéntrico en donde los diferentes modos correspondieran a las características tanto de demanda como físicas. Proponía servicio de Metro en sectores populares de gran demanda, servicio eléctrico en el área ubicada dentro del circuito interior; la entonces empresa estatal Ruta-100; operaría en colonias populares en donde no existiera Metro; en zonas de ingresos medios y altos existirían autobuses privados alimentadores del Metro y transporte concesionado también vinculado al Metro y a R-100, en lugares donde prevalecía el uso del auto particular se proponía Tren ligero como opción para los propietarios de automotores privado. Ya se contemplaba desde entonces la implantación de trenes radiales para conectar con ciudades cercanas.

### 3.1.3. Acciones y resultados

Las acciones emprendidas por el gobierno, y sus lineamientos de política sectorial se vieron rápidamente desligiadas. La separación entre política oficial y política real fue evidente en el caso del servicio colectivo.

En cumplimiento los objetivos formalizados en el PITV respecto al medio ambiente y el niejoramiento del servicio, en enero de 1991 se expidió una declaratoria pública para el otorgamiento de concesiones para prestar el servicio de transporte en autobuses, "en la medida en que se incremente la oferta de autobús, disminuirá el consumo energético y los efectos de la contaminación atmosférica" (Gaceta Oficial del Distrito Federal --GODF-: 28 de enero de 1991). La declaratoria preveía la prestación de este servicio en los cuatro puntos cardinales de las zonas periféricas dentro del Distrito Federal, y establecía entre los requisitos se tratase de personas físicas, mexicanos y la declaración y comprobación de los elementos técnicos y tinancieros de los que se disponía para explotar el servicio. No obstante, el único dictamen registrado en la GODF fue el correspondiente a la zona norte de la ciudad, el 28 de octubre del mismo año. Los posibles efectos benéficos de acciones como ésta para la ciudad que eran consecuentes con la política oficial, fueron minimizados frente a la dimensión de otras acciones de política extraoficial, como se ejemplifica a continuación.

En julio de 1990 se autorizó el primer aumento a las tarifas que no se habían elevado en 34 meses reconociendo que "aún cuando existen deficiencias notorias en el transporte urbano concesionado, los prestatarios de este servicio han llevado a cabo inversiones importantes en su infraestructura, principalmente en la modalidad de colectivos, sustituyendo unidades para mejorar la capacidad y modernización del equipo" (GAODF: 23 de julio de 1990; 80). El aumento de tarifas significó el

establecimiento de acuerdos dentro de los que se autorizaban dos tipos de servicio y tarifas diferenciadas: el servicio regular con ascensos y descensos establecidos por la autoridad y e directo, de base a base, con autorización para sólo dos paradas. Se acordo también un 20% de adicional para el servicio nocturno, un descanso diario que permitía a las unidades circular fuera de ruta a propuesta del representante legal de la organización, así como el número máximo de pasajeros por tipo de unidad: 10 para combis y 30 para microbús.

La importancia de lo anterior no reside en el aumento de la tarifa, necesidad sin duda legítima de los prestadores de este servicio, sino en los procedimientos bajo los cuales se llevó a cabo. Es decir aspectos básicos de regulación se intentaban solucionar por medio de un cuando debierar resolverse por una vía técnica. Como resultado, estos acuerdos no significaban un compromiso formal para su cumplimiento total. En el caso de referencia, las tarifas aumentaron las tarifas inmediatamente pero los compromisos de paradas fijas, tipos de servicio y cupos máximos de los vehículos fueron pos puestos y olvidados por concesionarios y autoridades.

Parecía que en el terreno político (debido a la coyuntura y a las aspiraciones del regente), era fundamental mantener orden y el control de los transponistas. Para estos fines se utilizaron instrumentos como el emplacamiento de vehículos y la tarifa, que supuestamente deberían aplicarse sólo para mejorar la gestión del servicio. En el esquema corporativo, dichos instrumentos constituían importantes elementos de control y negociación con los líderes. Igualmente, una de las tareas importantes a las que se dieron las autoridades de la DGAU fue la intervención en la reestructuración de las dirigencias de las organizaciones cuando se consideraba que éstas representaban un problema. La reestructuración se logró y en muchos casos propició también divisiones internas (LÓPEZ; 1997). Bajo la misma lógica, se anuló el programa de cancelación de placas implantado para regularizar el servicio al final de la administración anterior, ya dise detener ese programa había sido una demanda recurrente de los líderes. Se "descancelaron" doce mil piacas. Esta acción desvió de manera fundamental la atención, recursos y gestión directa del transporte de la supervisión y regulación hacia dicho proceso3. En julio de 1991, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal una notificación que permitía, la reanudación de las concesiones del servicio colectivo concesionado revocadas entre 1988 y 1989, el requisito único era presentar una solicitud por escrito a la DGAU (GODF, 8 de julio de 1991).

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Más al respecto puede encontrarse en López, 1997

Las medidas para impactar positivamente en el medio ambiente resultaron otro elemento de contradicción en el desarrollo de las políticas públicas, pues en contra de 🟃 esperado, se fundamentaron en la promoción del transporte colectivo automotor de baja capacidad. El Programa de Recambio de Venículos combis con diez plazas por minibuses de dieciocho o más plazas. autorizado también en el año de1991, fue propuesto como un importante instrumento de política pública dirigida al control medioambiental que, en su concepción, permitiría la disminución del parque vehicular del servicio en un 50% al sustituirse dos combis por un microbús. En los hechos no se respetó el número de sustitución autorizado, que era de por si excesivo para el DF, 20,000 unidades. La oferta de las armadoras y las propias organizaciones forzaron el incremento hasta-35,000 automotores. La subreoferta que se generó entre 1991 y 1993 fue disminuyendo hasta llegar a 24,000 vehículos (Informante S). Aúr así, representaba un exceso de parque vehícular que, para obtener ganancias competia con sus "ventajas comparativas" respecto a otros medios de alta capacidad: Flexibilidad, desregulación, competencia desleal y; cobertura del servicio en asentamientos irregulares. El problema no era que se proporcionara transporte a quienes lo requerían, sino que, contra lo planeado, el gobierno abandonaba esta responsabilidad y la de reglamentar el servicio; además de los impactos negativos en la expansión urbana.

Las armadoras de los microbuses trabajaban en esos años tres turnos diarios para cubrir la demanda. Incluso el líder de una organización cúpula llegó a "ensamblar" este tipo de unidades4. Entre los resultados perjudiciales que hasta hoy se sufren en la capital del país, además del crecimiento del parque vehicular es la existencia en la actualidad de 127 tipos distintos de microbuses prestando el servicio5. De las alrededor de nueve mil unidades que "sobreofertaban" el servicio y tuvieron que abandonarlo, algunas concesiones se perdieron, pero la mayoría pasaron al servicio de taxis libres. Era fácil pasar de microbús a taxi porque las placas eran iguales, pero difícilmente un taxista podía cambiar a la modalidad de colectivo, pues las organizaciones autoregulaban el número de concesiones con que daban el servicio por cada Ramal o Derivación6. Durante 1993 se estableció la diferencia entre las placas de estos servicios dando como resultado el formato actual de las placas de rutas que tienen siete dígitos, tres corresponden al número de ruta y los restantes son de identificación.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Este líder, apodado "el pello", diseñó su propio minibús y lo llamó el "pollovan", el cual presentaba severos problemas en su operación que provocaron serios accidentes. El pollo terminó en la cárcel y las unidades por él diseñadas salieron de la circulación.

informante: S

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Como se denomina a los trayectos realizados.

Debido a la sobreoferta en 1993. la DGT prohibió se siguieran incorporando nuevos vehículos de este tipo, medida tardía pre samente por la saturación de este servicio7. Fue muy tarde, en octubre de 1994, cuando se publico en la GODF el Manual de aspectos técnicos, de confort y seguridad para el diseño y fabricación de minibu ses en la Ciudad de México.

Entre las acciones generales dirigidas hacia el transporte público que se llevaron a cabo entre 1988 y 1994, resalta la ampliación de la F.ed del STC-Metro hacia el oriente de la ciudad Línea 8 en la Delegación Iztapalapa y la primera ínea de Metro con penetración a municipios conurbados del Estado de México, la Línea A. Sin embargo, el STC continuó su descenso paulatino en la participación de viajes de la ciudad de los cuales para 1994 cubría 13.4% mientras que el Servicio de Transportes Eléctricos prácticamente desaparecía al captar 0.6 por ciento de dichos viajes.

En la prestación del servicio operado por la empresa Autobuses Urbanos de Pasajeros Ruta 100 (R-100), se expresaron claramente las contradicciones de la política gubernamental y sus resultados, además de los problemas internos del organismo. La cobertura de traslados diarios en el año de 1989, que era de 14.26%, disminuyó en menos de la mitad de su participación para el año de 1994 al pasar a 6.7%. Con ello, se provoco el debilitamiento del transporte de alta capacidad y el hueco que posibilitó el fortalecimiento de los taxis colectivos, los cuales de una participación en los viajes de 30.56 en el año de 1989 pasaron en el año de 1994 a 55.1%. Aunque también es necesario considerar que los datos de la distribución modal para éste último año, pudieron conocerse con mayor precisión gracias a la Encuesta Origen-Destino realizada por el INEGI, a diferencia de los estudios anteriores que habían sido elaborados por ICA. Las diferencias en la distribución modal pueden explicarse también por cambios metodológicos.

# 3.2. 1994-1997 MÁS INFRAESTRUCTURA VIAL, PRIVATIZACIÓN Y MENOS TRANSPORTE GUBERNAMENTAL

### 3.2.1. Política sectorial

En diciembre de 1994 el gobierno capitalino anunció la puesta en marcha de la Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal para el año siguiente. Como se ha explicado, esta acción agrupó en una sola instancia a los diferentes organismos encargados de la planeación y control del

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Para el año 2000, las armadoras fabricaban solo cinco microbuses a la semana y los vendían en el interior de la república

transporte en el Departamento del Distrito Fermal en articulación con los organismos públicos operadores del transporte colectivo (R-100, STC METRO y STE). La COMETRAVI se mantuvo como instancia de vinculación entre el Estado de México y el Distrito Federal pero sin poder de decisión.

Al inicio del período "se efectuaban 36 millones de tramos de viajes-persona-día para toda la zona metropolitana, incluyendo tanto el servicio público como el particular; cerca del 75% se realizaban en el DF y el 25% en los municipios del Estado de México del Área Metropolitana. Del total de viajes, 8.5 millones los atendía el transporte concesionado del Distrito Federal. El Sistema de Transporte Colectivo Metro cubría 4.5 millones, la Ruta 100 contribuia con 3.8 millones y los trolebuses y tren ligero realizaban 800 mil tramos de viajes-persona-día. El transporte concesionado del estado de México brindaba el servicio a 8.6 millones de pasajeros. El resto de los viajes diarios era cubierto por los automóviles particulares... para el servicio público 46,438 eran microbuses y combis, que cubrían 1,500 derroteros en 103 rutas." (SETRAVI; 2000: 17).

Hasta el año de 1996, el 82% de los tramos de viaje que se realizaban a diario en la ZMVM eran atendidos por el transporte público ; concesionado?. De este total, el 69% correspondía a vehículos concesionados registrados en el Distrito Federal y el 27% en el Estado de México, el 4% restante tenía placas de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Por otra parte, 57% eran vehículos que ofrecían el servicio de taxi libre o de sitio, 32% eran taxis colectivos en ruta fija, y el 11% restante operaba en rutas de carácter suburbano. (COMETRAVI: 1999) En este sentido resulta importante resaltar, que como fenómeno metropolitano, aumentaba la tendencia de los municipios conurbados a "reproducir" el modelo de transporte del DF, con la agravante de que no existen servicios gubernamentales en las entidades vecinas.

Durante 1994-1997 la SETRAVI planteó "enunciativamente" como estrategias centrales para la planeación del transporte y la vialidad, considerando una visión metropolitana, el desaliento al-usa del auto particular y del transporte de baja capacidad, promoviendo, en contrapartida, los desplazamientos realizados en modos de alta capacidad y masivos para contribuir a la disminución de costos sociales y económicos así como de emisiones contaminantes. Esto sería posible, paradójicamente, a través de la disminución histórica de subsidios y la reorientación de esos recursos hacia infraestructura.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Esto se explica con mayor detenimiento en las siguientes páginas, al analizar los instrumentos de la política sectorial

estas premisas la Secretaria encaminó sus esfuerzos enunciativamente hacia cuatro objetivos: aneación integral a corto, mediano y largo plazo con enfoque metropolitano. 2.Actualización normativa. 3.Orden y simplificación administrativa. 4.Expansión del transporte colectivo y masivo. Hacia estos objetivos, supuestamente, se dirigirían los objetivos documentales del PITV y las acciones sectoriales del gobierno.

Aunque la expansión del transporte colectivo y masivo se planteó entre las cuatro políticas centrales de trabajo, es importante aclarar que la visión de esa administración no contemplaba a los medios de transporte colectivo gubernamentales como los objetivos de dicha expansión, sino al transporte colectivo de propiedad privada. Pero nunca contemplaron un problema adicional que representaba el impulso de dicha alternativa. Intentemos explicar esta afirmación. Como se sabe, los taxis colectivos cubrían ya la mayor proporción de tramos de viaje. La operación del servicio que, desde años atrás era dominada por organizaciones de concesionarios beligerantes y con fortaleza política, quienes consideran al transporte más como un patrimonio personal y familiar que como servicio público. La concepción gubernamental del transporte público privilegiaba los aspectos de rentabilidad y productividad ligados a la eficiencia, calidad y seguridad, sin establecer tímites en su dimensión privada. Al privilegiar entre sus políticas sectoriales el impulso al transporte público de alta capacidad, se refería a transporte privado y de organización empresarial. Ello explica también el esfuerzo realizado para controlar a las organizaciones de transportistas, en tanto que los trabajos para la regulación y control del servicio existente fueron muy pobres.

Las políticas sectoriales que más progresaron, fueron aquellas vinculadas al contratismo (básicamente en mobiliario urbano para el transporte) en beneficio del sector privado, por ejemplo, el programa de instalación de 2,500 parabuses que se avanzó en un 50%, el de boyas delimitadoras de camiles de contraflujo iscel correspondiente a la instalación de parquímetros en delegaciones centrales del Distrito Federal. A pesar del interés gubernamental, no se logró atraer a la iniciativa privada para participar directamente en la prestación del servicio de transporte. Así, se concentraron grandes esfuerzos, marco jurídico y políticas públicas regulatorias y operativas dirigidas a un sector aún inexistente y con escasas posibilidades de consolidarse: las Empresas de Transporte. Al mismo tiempo se dejó un hueco muy importante en el reordenamiento y planeación del servicio de colectivos, organizados generalmente en Asociaciones Civiles.

Durante este periodo se implementó una política de contracción y retiro de los subsidios al transporte mediante el aumento en las tarifas de los diversos medios de transporte. También el único beneficio a los usuarios que se intentaron otorgar en esta administración, el denominado Transvale aplicado al servicio de colectivos, estuvo permeado por la visión de transporte como

"negocio", más que como servicio. \*\* en concerdancia con las líneas prioritarias de política, el subsidio al transporte se redujo, se recido el Organismo Descentralizado de transporte estatal Ruta-100 y el abono de transporte desapareció paulatinamente.

### 3.2.2. Los instrumentos de la política sectorial

En correspondencia con las principales líneas de acción gubernamentales, las propuestas del PITV 1995-2000, (versión del año 1996) se insertaban dentro de un "marco de austeridad y eficacia en la -administración de-los recursos. Para lograr mayores avances con los elementos disponibles se promueven nuevas fórmulas para que el sector privado realice inversiones directas o financiamientos a la inversión para el transporte y su infraestructura, así como, canalizar crédito externo exclusivamente a nuevos proyectos específicos y continuar alentando a la planta empresarial para que contribuyan a financiar parte del costo del transporte de sus trabajadores" (PITV 1995-2000).

Bajo este enfoque se plantearon tres líneas de política:

Privilegiar el transporte colectivo y masivo eléctrico.

Procurar la complementariedad de los modos de transporte, antes que la competencia irracional.

Inducir la modernización del sector, procurando la inversión privada.

Para taxis colectivos se establecieron, entre otras acciones prioritarias, el reordenamiento y modernización del servicio a través del reemplazo de minibuses por autobuses, rediseño de rutas y derroteros, (heredadas del Programa Integral de 1990), establecimiento y desarrollo de empresas mercantiles, actualización de la Ley de Transporte y sus reglamentos, así como la búsqueda de mecanismos para la solución de propiema de caneras vencios.

La concepción de planeación del transporte en el PITV 1995-2000 reflejaba problemas de diferentes órdenes: 1) Político, ya que no consideraba en sus posibilidades reales de aplicación el carácter de transición del gobierno que lo elaboró. 2) Partió de un diagnóstico en el cual la problemática del transporte en la Ciudad de México se reducía a la movilidad (constituida por demanda de viajes), y por tanto, la solución se presentaba en la construcción de vialidad que permitiera dicha movilidad, basada en transporte automotor. 3) Finalmente en la determinación que ejercían las políticas macroeconómicas sobre las políticas sectoriales que se tradujeron en las políticas generales y

acciones planteadas en él, así como los resultados que hoy en día vivimos: privatización, desregulación, falta de un plan estratégico etc.

En el caso específico de transporte público, el PITV 1995-2000 (versión 1996) minimizó sus propios instrumentos de incidencia real, al reducir la importancia del transporte masivo prestado por el gobierno de la Ciudad. En cambio, se sobredimensionó y retroalimentó, como ya lo hemos subrayado, la importancia del transporte concesionado como la base en que se sustenta el sistema de transporte en su totalidad.

Otro instrumento importante de política sectorial entre 1994 y 1997 fue la Nueva Ley de Transporte autorizada en 1995, que sustituiría a la vigente desde el año de 1942. Esta nueva Ley incorporaba elementos que intentaban sentar bases para una mayor participación de la inversión privada en el transporte concesionado, como hemos visto un sector inexistente aún y de naturaleza muy distinta a la prevaleciente entre los transpo tistas que efectivamente participaban ya desde hacía muchos años en el servicio de colectivos. El problema de la Ley no radicaba, pues, en la previsión a largo plazo que se hacía, pensando en que finalmente se lograría transformar a las organizaciones prestadoras del servicio de Asociaciones Civiles en Sociedades Mercantiles, sino en que no se contemplaba paralelamente la regulación del amplio sector concesionario en las condiciones prevalecientes entonces. Otro aspecto novedoso en la Ley fue la inclusión de la visión metropolitana. Sin embargo no se elaboró con la participación del Estaco de México, aunque si se firmaron convenios para la coordinación de acciones para compatibilizar leyes y reglamentos de transporte con la STC. También en el aspecto normativo, se concluyeron 7 reglamentos entre los que se encontraban los de tarifas, tránsito y transporte público. En ellos no se toma en cuenta la pretendida visión metropolitana del transporte, entre otras cosas porque ya en los hechos no existían mecanismos que posibilitaran operación concreta de los aspectos metropolitanos. Para avanzar en la despolitización de las tarifas y la eliminación paulatina del subsidio al transporte, la Ley establecía como obligación de la autoridad la revisión de las tarifas de todos los medios a través del mismo procedimiento técnico.

Paraielamente, y en una supuesta coincidencia con los objetivos de política oficial, se implementaron diversos programas encaminados a la reordenación del servicio. No obstante, los esfuerzos se concentraron en el establecimiento de elementos de control sobre las organizaciones de transportistas. En este sentido, las prioridades del gobierno de privilegiar la implantación de acciones regidas por "intereses políticos" como el control de las organizaciones y los líderes derivadas de políticas públicas "oficiales" por sobre las dirigidas a la regularización de concesionarios en su dimensión de prestadores de servicio público fueron claras. Por ejemplo, el

programa de reordenación de sitios y bases, que al respecto debía ser importante, fue uno de los que se dejaron pendientes para la siguiente administración. En cambio, sí se registraron, ordenaron y clasificaron los expedientes de las rutas registradas y se acreditaron legalmente a las organizaciones.

Por otra parte, y aunada a la particular visión que del transporte colectivo tenía la administración 1994-1997, se encontraba la firme decisión de impulsar una "cultura empresarial" en la prestación del servicio de transporte, esto implicaba la necesidad de acciones más "institucionalizadas" para la gestión y el ordenamiento administrativo del servicio.

### 3.2.3. Acciones implantadas

El Programa de Reemplacamiento y Revista en 1995 se puso en marcha debido a que se detectó falta de control en la custodia y distribución de placas, mismas que eran duplicadas y hasta triplicadas. A través del ree nplacamiento se identificaron paralelamente elementos básicos para el control y planeación del servicio, con los cuales aparentemente no se contaba: por ejemplo el número de concesiones por modalidad, tipo de unidad, cor.flictos de titularidad, padrón de permisionarios, etcétera. Además, el padrón vehicular de transporte concesionado concluido en 1996 registró la existencia de 26,784 vehículos del servicio de taxas colectivos. La Revista se llevó a cabo con la colaboración de Comités Técnicos de Vigilancia en donde participaban los transportistas identificados con gafetes.

El énfasis de la política de control de organizaciones marcó también ciertas acciones concretas. Por ejemplo, de acuerdo con la Ley de 1995, la DGST llevó a cabo una importante convocatoria a las organizaciones para la acreditación de sus agestores extravés de credenciales y asú elaborar, una padrón depurado y actualizado de representantes. Una de las "utilidades" de ello fue que el candidato a jefe de gobierno del PRI, en las elecciones de 1997 pudo mandar a cada uno de ios líderes de las organizaciones cartas en donde solicitaba la adhesión de éstos a su candidatura.

En la dimensión metropolitana de la gestión servicio, la falta de planeación se reflejaba en mayor anarquía en la operación y, por ende, la necesidad urgente de reordenar el servicio de penetración entre el Estado de México y el DF. Aunque este planteamiento aparecia como preocupación

\_

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Utilizando las palabras que utilizan en el PITV.

permanente, el trabajo se realizó más en el ámbito de "reconocimiento" de problemáticas que en su resolución. Se atacaron parcialmente dos aspectos: el Programa de Placa Metropolitana, iniciado en el año de 1996, contemplaba la regularización de 27,756 vehículos 6,642 del DF y 21,114 del Estado de México. En este programa los municipios conurbados se dividieron en seis regiones, hubo avances en el emplacamiento de tres de ellas y, en la identificación del parque vehicular. También se crearon once rutas metropolitanas, aunque consideramos que se trató de la regularización de rutas preexistentes que daban el servicio de sin autorización.

Con el fin de "despolitizar" las tarifas, se elaboró el reglamento correspondiente. En los años de 1995 y 1996 sí se cumplió la actualización, pero en 1997, año de las elecciones para jefe de gobierno en el DF no se realizó la revisión ni el aumento correspondiente. Además, la actualización de tarifas de 1995 se trató de utilizar para impulsar la sustitución de unidades. En 1996, la SETRAVI y os transportistas firmaron el Acuerdo General para el Mejoramiento del Transporte al que se denominó "Va Derecho". Con este medio de negociación, el gobierno prácticamente depositaba en las manos y la "buena fe" de los transportistas, las posibilidades de implementar la política oficial para el desarrollo y modernización del sector. El Programa de Sustitución de Microbuses se ligaba a diversas acciones como reestructuración de créditos bancarios para facilitar la renovación, condicionados a la transformación de las Asociaciones Civiles en Sociedades Mercantiles. Algunos compromisos firmados por los transportistas eran:

Promover e impulsar la transformación de las asociaciones a empresas mercantiles, para poder centar con las fuentes de financiamiento necesarias para sustituir las unidades.

Elaborar estudios técnicos y presentarlos a las autoridades para la sustitución de unidades que cumplan con las especificidades técnicas y ecológicas vigentes.

Mantener vigentes las pólizas de seguro por daños a terceros y enfrentar las obligaciones asociadas a accidentes.

Continuar aplicando el descuento de 20% a estudiantes y usuarios en general durante las contingencias ambientales.

La no invasión de rutas asignadas para otras organizaciones ni crear conflictos. 10

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Manifiesto de las 21 organizaciones cúpula de transportistas del D.F. 13 de Noviembre 1936 (que agrupan a más de 97% de los concesionarios.

Nuevamente e acuerdo firmado no representaba un proceso dirigido y regulado institucionalmente, sino un convenio semi-formal, a través de un documento suscrito entre dos agentes sociales relacionados corporativamente, dentro de un contexto de corporativismo debilitado, y esa relación no lograba garantizar el cumplimiento de acuerdos como el señalado. No deja de llamar la atención que en el 2000, años despues de la firma del acuerdo mencionado, Setravi continuaba tratando de impulsar como la política de transporte las cuestiones básicas del "Va derecho".

Posteriormente a la quiebra de R-100 se inició el diseño de esquemas para formar empresas sustitutas. En abril de 1996 se emitió la primera convocatoria y en diciembre operaba la empresa inicial con 25 rutas. Las otras dos empresas que se lograron licitar exitosamente fueron, por acuerdo firmado, para ex trabajadores de Ruta 100. Se otorgaron autorizaciones para otras siete empresas, mismas que fueron retiradas a final de 1997 debido a que los concesionarios ganadores no comprobaron cumplir con el parque vehicular requerido. En total se incorporaron entre 200 y 310 autobuses al servicio. En octubre de 1996 se elaboró un manual de lineamientos técnicos, de seguridad y ambientales para autobuses, minibuses y camionetas.

La política de mejoramic nto ambiental ligada al transporte no se concretó, aunque no podemos ignorar la importancia del inició de la construcción de la Línea B del STC-Metro, segunda de penetración hacia zonas populares del estado de México. También es cierto que esta Línea los anuncios de inicio de obras e inauguración de tramos de ésta línea, se coincidieron con las dos elecciones verificadas en el DF entre 1997 y 2000. La sustitución de microbuses por autobuses durante estos años tuvo alcances muy limitados (hasta la actualidad es así) y poca claridad en cuanto a niveles de exigencia técnica. El servicio de trolebuses prestado por STE disminuyó entre 1995 y 1998 un 53%.

En contraste, una política de gran significación e impacto se dio, en abrif de 1997, último año de la gestión gubernamental de Espinosa Villareal, la publicación de una declaratoria para la expedición de 3,640 nuevas concesiones de servicio colectivo, que se otorgaron en su mayoría antes de finalizar dicha administración.

En el proceso encaminado al reordenamiento de transporte concesionado que, como hemos dicho, se dirigía más al control del sector, la reordenación y depuración de expedientes significo una gran carga de trabajo para la Setravi. Se lograron regularizar una quinta parte de las concesiones. En cambio, las acciones que generarían beneficios a la ciudad y constituían demandas cotidianas de los usuarios y habitantes en general, como la necesidad de capacitación eficiente a los operadores del servicio, no fueron más lejos de la elaboración de un proyecto y la firma de un convenio con la

Secretaría de Trabajo y Previsión Social para registrar a las escasas Sociedades Mercantiles de transportistas o instituciones interesadas en abrir centros de capacitación. Otro ejemplo al respecto fue el citado reordenamiento de bases de servicio concesionado, propuesta de ese gobierno que tampoco se llevó acabo.

### 3.3. 1997-2000 RECONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL Y COYUNTURA POLÍTICA

### 3.3.1. ¿Qué se debe ordenar?

Uno de los principales problemas de transporte que preocupaban al nuevo gobierno del PRD, electo para el período 1977-2000, fue la preeminencia de los medios de baja capacidad en la transportación metropolitana, así como la cantidad de esfuerzos gubernamentales dirigidos al mejoramiento del servicio de colectivos, en comparación con el trabajo dirigido hacia otros segmentos del transporte de personas, así como los limitados alcances de estos esfuerzos. "De los doce millones de tramos de viaje realizados diariamente en el AMCM, la demanda calculada para los colectivos es de 18 millones de pasajeros diariamente, cinco veces más que el Metro. (PITV 1995-2000, actualización 1999)

Ante este panorama, aunque el gobierno estableció varios objetivos a cumplir respecto a colectivos, en la realidad se privilegiaron tres: En primer lugar la formulación y conducción de políticas y programas sectoriales, en segundo el ordenamiento, regulación e impulso al transporte público, y finalmente la discusión, elaboración y aprobación del marco jurídico y reglamentario correspondientes. En los hechos, la SETRAVI dirigió la mayor parte de sus esfuerzos hacia el cumplimiento parcial del segundo objetivo, en tanto la planeación del transporte fue postergada.

En la relación-mejorarmiento rambientel retransperte público el gobierno destacaba la necesidad de reducir los índices de contaminación provocada por vehículos automotores, con el fin de bajar los niveles de polución a rangos aceptados internacionalmente. Lo anterior requería del mejoramiento tecnológico aplicado a la operación y gestión del sector y en consecuencia del establecimiento de criterios para actualización de tarifas así como de la autorización de concesiones.

Como trataremos de demostrar, la primer administración del PRD, enfatizó el fortalecimiento de las capacidades institucionales de gestión y ordenamiento del servicio por dos medios: 1) La "reconstrucción institucional permanente", desde las instancias administrativas hasta los ámbitos de atención al público y 2) La aplicación de las medidas establecidas en la Ley y las sanciones correspondientes.

La recinstrucción infecomposición enfocada a una gestión más institucional del servicio de transporte público en el DF implicaba grandes esfuerzos que se extendieron durânte un iapso de tiempo a más de la mitad esa administración. La coyuntura política aunada a la inexperiencia de gobierno de muchos de los funcionarios del PRD, la "juventud" de la SETRAVI, creada apenas tres años antes y que en el periodo 1997-2000 tuvo tres secretarios, e inclusive la ineficiente política de comunicación del gobierno en general, entre otras cosas, significaron constantes críticas a la política de transporte gubernamental. Dado que la reestructuración institucional no implicaba en sí misma avance en las soluciones para el servicio, la ciudadanía en general no percibia de manera directa, fácil e inmediata los beneficios generados por edicha reestructuración. La recomposición administrativa no eliminaba tampoco en su totalidad ciertos problemas que han acompañado el funcionamiento del sector; por ejemplo resaltan la fuerte oposición de los concesionarios para la aplicación de la Ley y a las medidas de control, así como a otras iniciativas que buscaban alcanzar un control fundamental de la autoridad. Esto se convirtió en un enfrentamiento directo entre los autotransportistas y el gobierno, situación que obstaculizó la regularización total de la gestión del servicio.

Este gobierno tenía dos alternativas: cooptación o ataque [a las organizaciones] y sucedió lo segundo. La Ley de 1999 permite a la SETRAVI intervenir en la elección de los lideres, la mayoria de las organizaciones están amparadas contra la Ley, esto detiene la gestión del gobierno y detiene a las organizaciones, el gobierno queda al margen. El PRD no tiene la experiencia del PRI... no tuvo sensibilidad para tratar con los transportistas y las organizaciones se han dedicado a defenderse. (Informante I)

"Las personas que están arriba piensan que van a manejar al gremio a su antojo y ya no estamos en esos tiempos, mi patrimonio me ha costado veinte años y no lo voy a dejar". 11

Algunos autotransportistas argumentan que los entonces encargados de la gestión del transporte intentaron cooptarlos sin éxito por lo que viraron esta intención hacia los taxistas. Ejemplo de ello, en opinión de estos informantes, fue la entrega de 18,000 concesiones para taxis las cuáles se podían estar entregando a ciertos sectores de la población pertenecientes a colonias populares: organizaciones y/o grupos de apoyo del partido.

En este sentido, resultaría interesante la consideración de que en la reestructuración de la SETRAVI, del año 1999, se creó el Instituto del Taxi del DF (IT), para ordenar, regular y administrar

<sup>11</sup> Declaración de un líder de organización en una reunión para tratar el tema de la capacitación a operadores.

este servicio confiriéndosele un nivel equivalente a Dirección General 12, igualándolo con la Dirección General de Servicios al Transporte, la cual tiene asignadas las mismas funciones, pero para tres tipos diferentes de servicio: colectivos, transporte escolar y de carga en tanto que el IT, sólo se encarga como su nombre lo indica de taxis libres y de sitio. El Instituto expresó ventajas más de orden político que institucional, al "seccionar" la interlocución en dos componentes los colectiveros, por un lado y los taxistas por el otro, ctorgándole un mayor margen de maniobra política a las autoridades y restándole fuerza a las organizaciones integradas de taxistas y colectivos e incluso del transporte de carga.

Respecto a las acciones concretas de gestión y operación de transporte de pasajeros, se retomaron muchas de iniciativas dirigidas a la regulación abandonadas por la gestión anterior. Sin embargo, la nueva administración eliminó la intencionalidad privatizadora de esas políticas, reforzó el carácter público y social del marco legal y regulador así como en ámbitos estratégicos, aunque incipientes de la prestación del servicio. Persistió el problema de faita de información técnica confiable para planeación de transporte, así como su deficiencia en el nivel metropolitano, detectado en la gestión 1997-2000. También se agudizaron las graves problemáticas existentes en las terminales intermodales de los centros de transferer cia modai.

### 3.3.2. Política de gobierno y sus instrumentos

El gobierno electo para el periodo 1997-2000 tomó como principales instrumentos de política los mismos que la administración pasada, el Programa Integral de Transporte y Vialidad y la Ley de Transporte, pero en función de sus propios objetivos que eran muy diferentes a los de sus predecesores. Lo anterior se expresó en la importancia distinta que tuvo cada uno de ellos para la administración perredista. El más importante como política cardinal fue la Ley de Transporte y sus reglamentos. La nueva función de la Ley de transporte como instrumento de política es una de las razones por las que, se ilevaron a cabo en este periodo dos modificaciones de la Ley. Así mismo se efectuó una segunda revisión del PITV 1995-2000 en 1999, publicándose con posterioridad.

La nueva versión del PITV se elaboró más con el objetivo de estrechar la vinculación con el Programa General de Desarrollo del DF 1998-2000 y el programa de trabajo de Gobierno del DF que elaborar un plan factible de operar para el transporte durante el corto periodo de gobierno. En el

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> El Instituto se convirtió en Dirección General en el año 2002.

Programa se combinó la delineación de política de transporte en el Distrito Federal con un informe de los avances realizados durante la administración ya que fue terminado en 1999 y dado a conocer hasta el segundo semestre del año 2000. Lo anterior dificulta la evaluación de la planeación, las acciones instrumentadas y los resultados del periodo, pues no existe ni siquiera en el nivel de documentos oficiales una diferenciación o límites claros entre los tres<sup>13</sup>

Como ejemplo podemos encontramos en el PITV información como la siguiente. "Este sector (de los colectivos) es el que ha recibido los mayores esfuerzos institucionales para mejorar sus condiciones de operación, entre los programas impulsados para ello se encuentran: Reemplacamiento, reordenamiento de permisos para las bases, paraideros y servicios auxiliares; para ordenamiento operativo de las rutas, sustitución de minibuses por autobuses, y de transformación de las organizaciones en sociedades mercantiles. El mayor avance se reporta para el de reemplacamiento, el cual incluye la placa metropolitana, aún con estos avances, en la mayor parte de los casos prevalece el desorden y el descontrol en la prestación del servicio. Por su parte, los programas para la sustitución de minibuses y para la conversión de las asociaciones a empresas ha tenido poco éxito; para el año de 1996 solamente se habían convertido dos empresas y se habían incorporado 200 autobúses a rutas de taxis colectivos". (PITV 1395-2000; versión 1999: 34) El Programa plantea como urgente la atención mediante transporte masivo de los traslados metropolitanos, así como preocupación por la preeminencia de los medios de baja capacidad en la transportación metropolitana. "De los doce millones de tramos de viaje realizados diariamente en el AMCM, se calcula que cuatro millones de tramos se realizan en microbuses y combis" (Ibidem).

La misma estructura de este Programa-Informe incluye logros de la administración 97 2000 que no se llevaron a cabo, por ejemplo se menciona la decisión de crear el Centro de Estudios y Capacitación del Transporte y Vialidad, así como del Comité de Promoción para el Financiamiento del Transporte Público, ambos señalados en la Ley de Transporte del DF, sin embargo hasta el final de ese periodo gubernamental no se detectaron evidencias concretas del funcionamiento de ninguna de las dos instancias.

Aún con los problemas señalados y que no hubo tiempo para llevar a cabo la mayor parte de las acciones señaladas en el programa, debe reconocerse que como documento de planeación constituye un avance y gran mejoría respecto a los dos planes anteriores, pues es más integral como programa sectorial al tiempo que se perfila al proyecto de transporte dentro de la estrategia

<sup>13</sup> Otro ejemplo de la esta imprecisión se encuentra en los Anuarios de Transporte, versiones 1997 y 1998.

general y el proyecto de ciudad de ese Gobierno. Los objetivos del Programa se estructuraron en cuatro grupos articulados con el Programa General de Desarrollo del DF y a los cuales podríamos denominar como: Equipamiento y servicios; Responsabilidad y eficiencia gubernamental; Mejoramiento del medio ambiente y Democracia y participación. Las políticas y estrategias, en correspondencia con los objetivos se integran en los siguientes 4 grupos:

- 1. Atención eficiente de la movilidad, el mejoramiento de los servicios, la infraestructura y el equipamiento vial y de transporte, en el se refuerza el papel de los medios de transporte de alta capacidad, la reordenación y regulación de servicio concesionado, e incluso su desaliento.
- 2. Optimización en la aplicación de recursos y mejoramiento de la atención a demandas ciudadanas.
- 3. Colaboración para la disminución del deterioro ambiental y la recuperación de la calidad del aire.
- 4. Incorporación de la ciudadanía en la tor a de decisiones en materia de transporte y vialidad y forta ecimiento de la coordinación institucional.

Otro elemento fundamental de política sector al fue la Nueva Ley de Transporte del DF, la cual había sido elaborada en el año de 1995. Si bien ese trabajo significó un gran avance en la construcción de la normatividad para los colectivos, la Nueva Ley tenía problemas implicitos, por ejemplo la idea de la participación de empresas privadas en este servicio que no logró llevarse a cabo. Por otra parte aunque se transformó radicalmente el marco normativo que regiría a las organizaciones, muchos de los requisitos y los temas quedaban muy "abiertos" y otorgaba a la SETRAVI un altogrado de discrecionalidad en el otorgamiento y cancelación de concesiones. Tomando como base ia Ley de 1995, la administración 97-2000 propuso a la ALDF dos reformas que se aprobaron. Con ellas se incorporaron elementos que acotaron la discrecionalidad de la Secretaría y se hacen explícitos los requisitos que, en la versión 95, se prestaban a diferentes interpretaciones. Es decir, se dio mayor institucionalización a los procedimientos; también se ampliaron las penas por faltas a la ley. Por ejemplo se tipificó como delito la prestación del servicio sin autorización.

### 3.3.3. Acciones establecidas

Programa de regularización del transporte. Significaba la verificación e inspección de la operación eficiente de los vehículos del servicio de transporte público de acuerdo a la normatividad. Esto implicaba a veintiocho mil vehículos, noventa y dos rutas y seis empresas de servicio concesionado. además de cerca de veinte mil unidades de penetración del estado de México. Para ello se llevaron

a cabo operativos de diversos tipos: Seguricad, vialidad, regulación, etc.; En casos de irregularidad se aplicaban multas y sanciones, como detener unidades en los depósitos de la Secretaria de Seguridad Pública. Como hemos señalado, este tipo de acciones "dificultó" la relación con los concesionarios del servicio que se inconformaban ante la decisión de la SETRAVI de aplicar la Ley. Paralelamente, y de acuerdo con las constantes demandas de los transportistas respecto a los inspectores del servicio (que eran solamente 100 personas para todo el transporte concesionado), se cambió al personal y se regularon sus tareas, a través de órdenes de visita de inspección. Una vez que se cumplió la demanda de los transportistas acerca de la desaparición de los *Dantes*<sup>14</sup>, los transportistas empezaron a pedir a la Secretaria que se desapareciera también al nuevo cuerpo de-inspectores. Es decir, los concesionarios "requieren" la inexistencia total de ese tipo de controles.

A este programa se incorporaron también los *Comités Delegacionales* de Transporte y Vialidad, creados en 1997 para resolver problemas, abrir canales de atención directa a usuarios y conciliar intereses del conjunto de actores sociales participantes en el servicio: usuarios, representantes ciudadanos, de transportistas y partidos. Los Comités Delegacionales operaban (hasta el momento de redacción de la tesis) bajo una mecánica de reuniones y recorridos, pero no han funcionado de acuerdo a la concepción original. En la mayoría de los casos se convirtieron en instancias que reciben quejas y algunas sugerencias de los usuarios de transporte en la delegación y las canalizan a la Setravi; ésta última responde a los ciudadanos generalmente a través de un oficio.

Por otra parte, se detuvo un programa de otorgamiento de 3,500 concesiones iniciado en 1997, pues no cumplía los requisitos de la Ley ya que sólo se había publicado la declaratoria de necesidades pero no la convocatoria del mismo programa. Sin embargo, se habían entregado ya 3,218 concesiones. Muchas de ellas no eran nuevas, se trataba de regularizaciones para "solucionar" problemas entre transportistas en casos donde existía más de un titular para una sola concesión.

De los vehículos del servicio que operaban en el Área Metropolitana, 9,200 pertenecían al Distrito Federal y el resto estaban registrados en el Estado de México. Una política de coordinación metropolitana fue el *Programa de placa metropolitana*, para otorgar estas placas especialmente a vehículos provenientes del Estado de México al Distrito Federal, o del DF con penetración a la entidad vecina. El DF concluyó el emplacmiento de cuatro quintas partes de su parque vehícular metropolitano.

<sup>14</sup> Sobrenombre con el que se conocia a los integrantes del anterior cuerpo de inspectores.

Se llevó a cabo la *regularización de bases y sitios* de transporte concesionado pendiente desde la administración anterior, aunque no en su totalidad. Esto permitió el establecimiento de un *programa para pago de derechos* por ese concepto, que no se había realizado desde el año de 1995. Como parte del programa de regularización del servicio, se estableció como obligación para la revalidación de la autorización de las bases y sitios, la presentación de estudios técnicos para su evaluación.

Como hemos mencionado, una *política* central desde el periodo 94-97 fue la reorganización del servicio basada en la *sustitución del parque vehicular*. Ello requiere forzosamente esquemas de financiamiento, difíciles de implantar debido a diversos factores. Entre otros destacan en opinión de la propia autoridad: "Sobreposición y empalme de rutas, vehículos irregulares, deficiente administración de recursos por parte de los autotransportistas, falta de garantías del sector para generar interés de los bancos de primer piso para fondeo de recursos y tarifas no acor les para los gastos de operación y recuperación del financiamiento" (Setravi; Memoria de Gestión 97-2000: 11).

A partir de octubre de 1998 reinició el *Programa de sustitución* de microbuses por autobuses, como parte de este Programa se publicó el *Manual de Sustitución de Microbuses por Autobuses*, con el fin de que tanto transportistas como autoridades conocieran el mecanismo institucional para el recambio de unidades. El Manual obliga a las organizaciones a presentar estudios tácnicos que demuestren la necesidad del servicio: "...demanda, características de la operación para fundamentar cantidad y tipo de unidad con que se pretende satisfacer la necesidad de transporte público de pasajeros, en cada caso particular, estableciendo una tasa de sustitución. Contemplando los recursos disponibles" (Setravi, Memoria de Gestión 1997-2000). Paralelamente y como parte del programa de sustitución se expidieron los manuales de *Lineamientos Técnicos*, de *Seguridad*, *Comodidad y Ambientales*, que deben cumplir los autobuses, minibuses y vagonetas y el de lineamientos técnicos para vehígulos del servicio público de transporte de pasajeros en el DE. En éste último se homologaron se empresas de transporte de ex trabajadores de Ruta-100. Autotransportes Urbanos Siglo Nuevo y Servicios Metropolitanos de Transporte 17 de marzo, Siglo XXI, las empresas como Monte de las Cruces y para la sustitución en algunas otras rutas.

De las acciones iniciadas con anterioridad, se continuó también con el *Programa de Integración de sociedades mercantiles del transporte* pero su impacto no fue suficiente "debido" al arraigo de la

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Se refiere a la aprobación y registro oficial de los vehículos que cumplen con las normas establecidas por la Secretaria para la sustitución microbuses.

individualización de las concesiones y de la operación en el servicio, así como la desconfianza que existe hacia los representantes de las agrupaciones" (Setravi; 2000:36). La incorporación de nuevas rutas se debió a que se sumó al programa de sustitución otro más denominado *Programa de Incorporación de Nuevos Vehículos*, a través del cual la Secretaria empezó a brindar asesorías a los transportistas interesados. Se logró la incorporación de 9 rutas, de las cuales cuatro entregaron sus estudios técnicos.

Dentro del programa de renovación del parque vehicular se constituyeron diversos instrumentos de apoyo. Otro de éstos fue la *Revista Vehicular Anual* que se realiza año con año para comprobar que los vehículos que prestan el servicio de transporte cumplan con normas técnicas, de seguridad, administrativas y de operación así como las condiciones físicas decretadas en la Ley de Transporte y sus reglamentos. Como novedad, se incorporó al proceso a la Contraloría interna de la Setravi así como controles administrativos e informáticos y regularización, y se intentó eliminar la discrecionalidad con que trabajat an los 130 inspectores de la Secretaría a través de la integración de Comités Técnicos de Vigilancia que sumaron a 2500 miembros representantes de 150 organizaciones y 60 mil concesionarios. El objetivo en términos de gestión del transporte fue el de ubicar de manera más clara a estas funciones en su dimensión de servicio público. Entre sus resultados adicionales se logró regularizar el padrón de permisionarios.

La política de mejoramiento ambiental fue considerada al igual que en las dos administraciones anteriores como política sectorial fundamental. Entre las acciones concretas que pueden reconocerse, en congruencia con la política de impulso al transporte público menos contaminante, destaca la puesta en marcha de la totalidad de la Linea B del STC-Metro, iniciada desde 1994, con servicio hacia el estado de México. También destaca la incorporación de 200 nuevos trolebuses y la reincorporación de autobuses, articulades, de los cuales se reconstruyeron 23, al servicio gubernamental como parte de Servicios de Transportes Eléctricos. Otra acción a favor del medioambiente fue la reconstitución de un servicio gubernamental de pasajeros a través de autobuses también de ex ruta 100, creando la Red de Transporte Público (RTP).

Se llevaron a cabo otros programas, pero de poco impacto, como el *Programa de Actividades de apoyo a la disminución de los índices de contaminación del transporte público concesionado*, dentro del cual solamente se contactaron empresas relacionadas con el uso de nuevas tecnologías y combustibles alternos, así como diferentes agrupaciones de transporte público de pasajeros y de carga, y se organizó un tianguis de equipos y servicios para el transporte urbano ecológico. Por otra parte, el *Programa de conversión a gas natural de unidades de transporte público de pasajeros* fue

elaborado en coordinación con la Secretaría del Medio Ambiente y aceptado por el Fondo Francés para el Medioambiente, que otorgaría recursos. No contamos con información oficial acerca de los resultados de este programa, aunque informantes clave afirman que en 2001, el avance era de 60%.

Si bien se concibieron políticas de transporte tendientes a disminuir los impactos de la actividad en el medioambiente, también es cierto que no se lograron avances significativos en cuanto a la reducción de emisiones generadas por el servicio colectivo, dado que los programas al respecto no lograron avances que impactaran directamente en beneficio del medioambiente.

La administración 88-94 inició el servicio en bicitaxis en el Centro Histórico, (mismo que se extendió, sobre todo a zonas de bajos ingresos en la periferia de la ciudad). Fue la administración 1998-2000 la que regularizó este servicio, a través del Manual de Lineamientos Básicos de Comodidad y Seguridad para Bicitaxis, así como la elaboración de un censo de estos vehículos y la transferencia de su regulación hacia las delegaciones. Si bien el control de este servicio resultaba necesario, es conveniente considerar también las implicaciones que trae consigo la incorporación de un "subsector" con características corporativas tradicionales de los transportistas, pero ahora mucho más fragmentado, atrasado y que parte de la opinión pública identifica con un sector del PRD.

### 4. ESTRUCTURA SOCIORGANIZACIONAL DEL SERVICIO DE TAXIS COLECTIVOS

### 4.1. EL "SISTEMA": ELEMENTOS Y FUNCIONAMIENTO

Las organizaciones de taxis colectivos están conformadas por estructuras jerárquicas piramidales. Se trata de un sistema de mediación que se reproduce del nivel menor al mayor con algunas variaciones. Por su funcionamiento puede desagregarse en dos subsistemas interrelacionados que comparten elementos y en adelante se cenominarán como estructura gremial y estructura operativa.

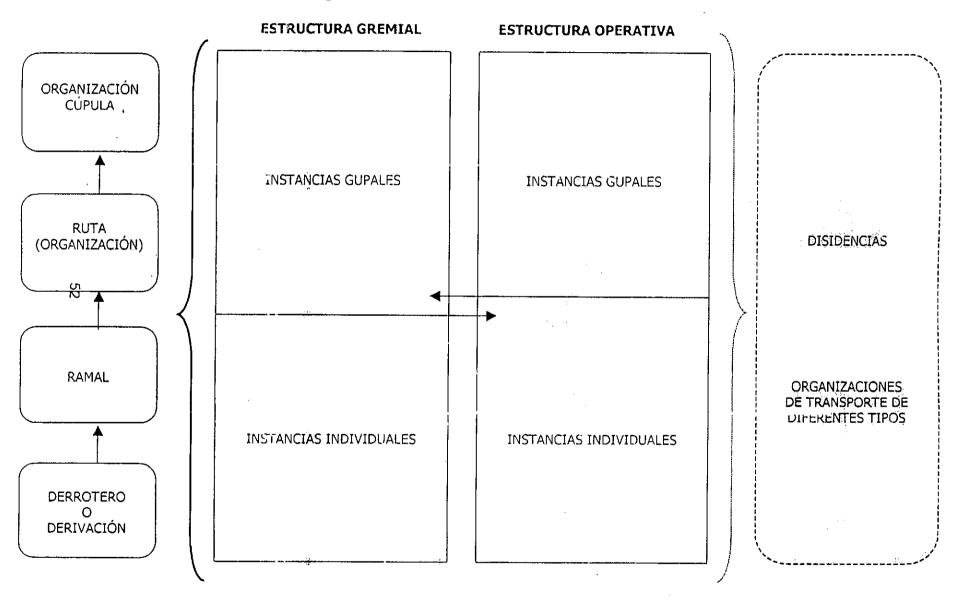
En el sistema existen cuatro "niveles" básicos aglutinantes que de menor a mayor son: Derroteros o Derivaciones, Ramales, Rutas y Organizaciones Cúpula. Existen en el DF nueve Organizaciones Cúpula y ciento nueve Rutas 1. Dentro de esta estructura se insertan las instancias individuales, algunas de ellas pueden variar de acuerdo a la Ruta u Organización, pero que de manera general son 2: Despachador, operador, concesionario, delegado, gestor, tesorero, secretario y presidente. En algunos casos las organizaciones son más complejas y tienen comités como el de honor y justicia en donde se resuelven conflictos internos.

A continuación se presenta un esquema general de las organizaciones a partir de su estructura tradicional.

<sup>2</sup> Ordenados del "rango" menor al mayor

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Información proporcionada por informantes clave.

GRÁFICO Nº... ESQUEMA GENERAL SOCIORGANIZACIONAL



La estructura gremial se relaciona con el control político de la actividad. Sus protagonistas son los "grupos" y los niveles más altos de las categorías individuales, es decir las rutas, organizaciones cúpula, representantes, mesas directivas y delegados. Para ser reconocidas legalmente, las Rutas y las Organizaciones Cúpula deben formalizarse bajo una de las figuras establecidas en la Ley de Sociedades Mercantiles; casi noventa porciento del servicio colectivo concesionado se encuentra registrado como Asociación Civil, poco más de siete porciento son empresas y unas pocas son cooperativas.

La estructura operativa determina la forma de prestación del servicio. Generalmente se encuentra a cargo de los niveles inferiores del sistema (Representantes de derivación, concesionarios menores, operadores y despachadores), pero con influencia directa de la estructura gremial.

Es decir, el poder, la capacidad de decisión y, por ende, de intervención en la implantación de políticas se concentra en los niveles más altos de la estructura gremial, en tanto que la estructura operativa constituye la base y "legitimadora" del sistema general.

La caracterización y definición de funciones de los integrantes del sistema no es sencilla debido a que ambas estructuras son, como veremos a lo largo de este capítulo, flexibles y no excluyentes, es decir, un mismo individuo puede insertarse en más de un nivel en ambas estructuras ó realizar varias funciones. Es posible que exista relación con ciertos segmentos del sistema y con otros no, o darse tangencialmente. Asimismo se puede diferenciar entre niveles de agrupación e instancias individuales que cumplen funciones específicas, tanto en la estructura gremial como en la organizativa, aunque también puede ser sólo en una de ellas.

Adicionalmente, se están creando dentro de las estructuras mencionadas, organizaciones paralelas y cambios continuos; debide a que el gremio se encuentra en una coyuntura de transición caracterizada por la pérdida de cohesión que se ha debilitado junto con el corporativismo y el sistema político Priista. Ello no quiere decir que las organizaciones sean menos importantes, sino que se encuentran ante un periodo de adaptación y de establecimiento de nuevas reglas del juego entre ellos y el gobierno. Por otra parte los colectivos han alcanzado prácticamente el límite de su proceso de expansión. La mayor parte del parque vehicular ha cumplido su ciclo de vida, otros se encuentran ya cercanos a su "inoperabilidad" y la organización sectorial y las experiencias en el pasado hacen que no sean "sujetos de crédito". Estas transformaciones están generando una readaptación de sus formas de interlocución con el gobierno y de su importancia en la toma de decisiones acerca de

transporte.

Como se presentó en los antecedentes, una vez autorizado oficialmente el servicio de taxis colectivos, la forma inicial de agrupación fue la Ruta 1, que por no contar aún con espacios propios y siguiendo o denes emitidas por el gobierno se sumó a la CAT. Recordemos que fue también el gobierno el que sugirió la forma de asociación e incluso el nombre de ésta. Para los años ochenta los colectivos habían alcanzado tal fuerza que el presidente de Ruta 1 llegó a ser también el presidente de la CAT y la organización se convirtió en instancia de representación básicamente de colectivos. Las otras agrupaciones surgieron a partir del establecimiento permanente del ciclo crecimiento irregular - regularización, como forma de expansión del servicio. Se generó así la existencia permanente de grupos de colectivos tolerados o piratas. Como muchos de estos tolerados eran taxis libres que se incorporaban con "crecimiento hormiga" al servicio, las agrupaciones de colectivos se encontrabar casi siempre estaban ligadas o pertenecían a organizaciones de taxis, hasta alcanzar su autonomía. Pero el nexo seguía; en la actualidad, casi todas las organizaciones cúpula tienen organizacior es de taxis o alguna relación con ellos, aunque con menor fuerza que en el pasado. Con la creación del Instituto del Taxi del DF, ya no es tan fácil que un líder represente a los dos servicios al mismo tiempo.

A Ruta 1 se le dieron a elegir recorridos entre los que ellos mismos habían trazado, a los cuales se dio el nombre de ramales que, en principio, si correspondían al recorrido origen-destino que efectuaban los colectivos. Con la expansión del servició y de la ciúdad, los ramales se alargaban o ampliaban su servicio a otras zonas3. Ai pasar el tiempo, los ramales llegaban a un punto en el cual para un mismo recorrido, se multiplicaban las posibilidades de destino. A estos alargamientos se les conoce como derroteros o derivaciones. Como resultado, los ramales se convirtieron en una forma más de agrupación y los derroteros o derivaciones son los recorridos reales.

Las rutas nacen como taxis, por ejemplo nuestras rutas eran vehículos de taxis que trabajaban así al principio, pero en algunas horas se organizaban como peseros con recorridos fijos -en una colonia al oriente de la ciudad-. Después crecieron por ampliación, por necesidad del servicio en otras calles. Se hacían los alargamientos según como crecía la ciudad. Algunos se quedaron en el centro de la ciudad, otros de fuera siguieron creciendo hasta donde se podía. (Informante T)

La ruta es muy funcional ya que se pueden ir diseñando sobre la marcha los ramales y derroteros... los ramales son gestados por las rutas pero cada vez van adquiriendo vida propia y responden a lógicas un tanto diferentes (Informante: A)

<sup>54</sup> Por supuesto, los alargamientos y nuevos recorridos se hacían generalmente sin autorización. Una vez que probaban su rentabilidad, se regularizaban.

irregular, o existen los dos juntos o ninguno. En la distribución logística no hay horarios, es desordenada por eso tienen que estar todo el tiempo en la cacería de pasaje.

También nosotros como concesionarios tenemos la culpa, porque no pedimos los requisitos mínimos. Por ejemplo hay concesionarios y choferes que viven en la misma zona, en la ruta como concesionario deben de pedirle a los conductores licencia, comprobante, credencial, pero como es de la zona pues lo dejan trabajar sin ningún requisito. Muchos ni saben donde vive el conductor. Es un círculo vicioso. Los concesionarios de un ramal conocen a ciertos conductores, pero no importa, por ejemplo si un conductor desviela la unidad por no echarle agua y tu la tienes que meter al taller. Él consigue trabajo con otro que lo recibe a sabiendas que no está bien y le da trabajo y le dices oye ese chofer desvieló mi unidad o se va con las cuentas, el otro concesionario dice, -ya sabes como somos los mexicanos que no queremos reconocer nuestros errores- pues conmigo trabaja bien.

Tu como concesionario también estás en el círculo vicioso, son los mismos choferes de siempre, somos los principales, pero si no hay reglas claras en un sistema de trabajo empezan do desde los ramales no mejora el servicio, llegan a una ruta y si vel que todos hacen lo que no se debe. Por ejemplo al principio hace sus paradas donde debe, no corre, no baja gente pasando esquinas, deja a pasaje porque le hace parada donde no se puede y vel que los demás lo hacen pues el dice yo no voy a ser tan tonto, si no no gano nada, entonces termina haciendo lo mismo y levanta a los pasajeros que antes dejaba. (Informante: C)

Las sanciones por faltas de los operadores dependen de las organizaciones. Por ejemplo en algunas rutas citan al operador e incluso al concesionario. El castigo puede ser la suspensión del operador o de la unidad; otras veces se canaliza con personas encargadas de tratar ese tipo de problemas ó se ponen a disposición de la asamblea. Otras rutas tienen comisión de honor y justicia, en la mayoría de las rutas hay castigos.

Para las organizaciones es muy útil·la figura de Asociación Givil, debido principalmente a la libertad que ello les otorga. Por ejemplo se rigen a sí mismas a través de una mesa directiva y se supone deben realizar asambleas donde los agremiados participen activamente.

Las mesas directivas tienen tres integrantes fundamentales: Presidente, secretario y tesorero; como se ha presentado, es una estructura que se reproduce del nível menor al mayor. Si un ramal concentra a muchos concesionarios, necesita una mesa directiva y en caso contrario su nível básico de agrupación es la Ruta. Las Rutas y las Organizaciones Cúpula siempre tienen mesa directiva. Las funciones que realizan los integrantes de la mesa no tienen un límite fácilmente identificable, depende

del nivel de agrupación de que se trate<sup>4</sup>, y sus especificidades. Aún así podemos describir de manera general las funciones --en la estructura operativa-- de las mesas directivas de las Rutas (y algunos ramales). El presidente y secretario cumplen funciones administrativas mantener los documentos en orden, actualizar sus archivos de información, etc. Sin embargo muchos presidentes o secretarios hacen todo, hasta gestoría. El tesorero es naturalmente el encargado de cobrar las cuotas para mantenimiento y funcionamiento de la asociación y mantenimiento de las rutas

En la mayoría de los casos, la Asociación Civil no opera adecuadamente. Aunque casi todas las organizaciones tienen un estatuto interno éste no se cumple. La elección, duración y competencia de los cargos no se encuentran efectivamente reguladas principalmente porque los líderes cambian y manipulan los estatutos a conveniencia y las asambleas o bien no se l evan a cabo regularmente, o son manejadas por los líderes a través de grupos de choque internos.

La mesa directiva está compuesta por presidente, tesorero, vocales. Si la asamblea decide diferente que ellos (este es el directivo máximo de la organización), tendrían que obedecer. Por eso tienen grupos de choque internos que te están cuidando en las as imbleas por si te quieres expresar, hay un señor de Ruta 2 que lleva a 100 personas para esto. Eso es lo que permite que los líderes se eternicen en los puestos. No dejan aflorar a otras personas, sirven a la ruta y no te hacen caso todo es mas caro. (Informante E)

En este tipo de organizaciones no existe casí ningún tipo de lealtades, pues se rigen fundamentalmente por intereses económicos.<sup>5</sup>

Tradicionalmente las organizaciones de autotransportistas han tenido pocos canales de comunicación en los distintos níveles; entre rutas y con las instancias organizativas superiores a las que pertenecen y también con las autoridades. En este último caso, el conducto es el líder de la organización cúpula, quien realiza los acuerdos y expone la problemática ante la instancia responsable hoy de la Setravi, antes de la DGST. El enlace entre las organizaciones cúpula y las rutas son los delegados (de las Rutas, generalmente sus propios líderes), pero la relación se da solo con los dirigentes de las rutas presentes en la organización cúpula. Como resultado, la comunicación no es amplia ni directa y la información o negociaciónes son parciales, pues los líderes manejan la información de acuerdo a sus intereses los cuales no siempre responden a las peticiones y necesidad de los agremiados.

Otro integrante en las instancias individuales son los gestores, regularmente "empleados", sin contrato de las agrupaciones, quienes se especializan en trámites y les "ahorran" a los concesionarios

\_

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Cúpula, Ruta o Ramal

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Testimonios proporcionados en entrevista por informantes clave.

o choferes el tiempo que perderían en esto porque les significaria invertir tiempo de su trazado y, por tanto, no tener ingresos durante el tiempo destinado a la realización de dichos tramites.

En general, los agremiados pertenecen a la organización porque es imprescindible para realizar su actividad, es decir su pertenencia es obligada. Formar parte de una organización cúpula representa beneficios no sólo para los agremiados, también para las instancias institucionales, ya que el aglutinamiento de rutas "simplifica" el trabajo de negociación para la autoridad, pues de un gran número de autotransportistas, la cantidad de interlocutores se reduce a los dirigentes de las organizaciones o rutas.

La máxima expresión organizativa del sector la constituyen las agrupaciones cúpula. En elias reside el control general y el poder político sobre las diversas organizaciones autotransportistas, rutas y ramales. Estas instancias se integraron por la necesidad de crear lazos de unión y fortalecimiento, por los constantes con lictos internos entre los mismos conductores por la exclusividad de las zonas de mayor afluencia de usuarios, así como para conformar instancias representativas y de presión de los autotransportistas ante el gobierno. Es decir, responden a una doble intencionalidad técnico-política. Una promovida por la autoridad y el partido oficial (PRI) dirigida al mayor control práctico y político de los autotransportistas evitando dispersión; otra impulsada por ellos mismos buscando su capacidad de interlocución y presión frente a las autoridades y agrupaciones políticas donde interactúan. Las Organizaciones Cúpula reproducen la estructura piramidal de las agrupaciones de transportistas de menor jerarquia. Esta estructura está diseñada para proteger los intereses de los grupos de poder internos, para minimizar o eliminar las influencias particulares y externas que no convengan a los liderazgos y para ser un medio propicio donde se ejerza el poder político y económico en favor de los mencionados grupos de poder (López, 1997).

Probablemente los personajes más significativos en la estructura gremial son los líderes cúpula. Ellos son los grandes mediadores entre la autoridad y transportistas. Tradicionalmente los niveles más altos de la autoridad han negociado exclusivamente con ellos. Los "más jovenes" como líderes cúpula tienen 15 años en el poder. Los más "viejos" están en las mesas directivas desde que se oficializó el servicio. Ellos son la figura central de la tradición corporativa del gremio y los encargados de su reproducción.

Durante la elaboración del trabajo de campo, una de las interrogantes que se hacía a los entrevistados era ¿en qué consiste la fortaleza de los líderes? Entre las respuestas a ello estuvieron casi siempre su agresividad, la relación con la autoridad, el desinterés o falta de conocimiento de los

concesionarios, el monopolio de la cession del servicio o el número de agremiados. Pero no se lograba detectar con claridad cuál o cuales son el o los elementos que le permiten al líder conservar las características mencionadas como privilegios único de *nueve personas* en la conducción de un gremio tan grande -y el control de un servicio público básico- en la capital nacional<sup>6</sup>. Al respecto un comentario en una de las entrevistas arrojó una respuesta que me parece , una de las razones más poderosas:

En 1992 yo le propuse al líder cúpula, vamos a hacer un órgano de difusión mensual para la Ruta y ¿sabes que me contestó él? No, porque la información es poder, y ese no se comparte. (Informante: C)

Aún cuando sin duda existen más razones, algunas de las cuales se han presentado ya, el manejo de la información es elemento fundamental, pues una de las características principales de servicio es que se trata de un sistema de mediación en diferentes niveles. El líder cúpuia es el media dor entre el gremio y la autoridad es el único que tiene el panor ama completo de lo que está sucediendo y es, por decirlo de alguna, forma juez y parte. Conoce información privilegiada que le proporcionan el gremio y la autoridad y, puede presentarla a cualquiera de las dos partes manipulada; nada se lo impide. Por ejemplo, si la autoridad negocia con ellos una política importante y ésta les afecta en sus intereses personales, la presenta ante el gremio destacando sus aspectos negativos sobre los positivos o "como el la entendió," con lo que va induciendo rechazo de los transportistas a las propuestas. Después va con la autoridad y, en nombre de sus representados, maneja la información o los argumentos que ellos le dan. Cabe recordar que esto último se deriva de sus asambleas, las que son al mismo tiempo controladas por ellos. Esto se reproduce como una cadena entre los representantes de los niveles inferiores.

La ventaja de que las rutas se organicen es que les da más fuerza, más respeto, cuando se requiere de negociar es importante ser parte de una rorganización. Además es más fácil para las e autoridades negociar con un representante de organización que con muchos representantes de rutas. (Informante: D)

#### 4.2. Las Transformaciones en el Sistema

En la coyuntura actual existe una importante "brecha generacional" entre los primeros transportistas junto con aquellos incorporados al servicio "bajo su amparo" y una segunda generación, los

<sup>§</sup> Recordemos que en el DFse calcula la existencia de 28,000 vehículos de colectivos.

autotransportistas considerados como "nuevos", surgidos a partir de la crisis de los (4) y el crecimiento de este subsector como alternativa de autoempleo.

De la primera generación provienen siete u ocho de los nueve líderes cúpula actuales. Por ejemplo el líder de Ruta 1 y de la CAT, que tiene 25 años de ser líder de su asociación7. Son los "pioneros" de los colectivos. Éstos líderes se dedican al servicio desde su inicio o desde su reconocimiento oficial a finales de los años 60's. Sus agremiados han desarrollado su actividad por "convencimiento", dentro de los parámetros y reglas corporativas que este tipo de transporte ha tenido tradicionalmente y el transporte representa para ellos un patrimonio familiar. El nivel de escolaridad de este grupo puede generalizarse como bajo. Para muchas personas de este grupo el líder cúpula es todavía el que puede guiar al sector. Con la generación de transportistas de la década de los años cohenta, se incorporaron personas con niveles mayores de escolaridad que los líderes tradicionales, con estudios medios superiores, con carrera trunca, profesionistas desempleados e inclusive "inversionistas" pequeños y medianos. Algunos de los "nuevos" transportistas que han logrado llegar a la di igencia de Rutas o Ramales, tienen una visión distinta de las posibilidades de transporte, aunque también como negocio, incorporan la perspectiva de servicio público. Para ellos los lideres y las organizacione's tradicionales son hasta ahora un mal necesario y, aunque la mayoría se encuentran incorporados dentro de organizaciones cúpula tradicionales, están buscando en la conformación de nuevos grupos de poder y encabezar nuevos liderazgos.

Llama la atención que, en los ultimos años, sólo ha surgido una nueva organización cúpula, precisamente de entre el grupo que apoyaba al PRD en 1997: la Unión de Autotransportistas Nuevo Milenio A.C. que era parte del Foro del Autotransporte, la única organización de base perredista y que más tarde se separó del partido.

No se puede ignorar una lucha por posiciones y la existencia de nuevos liderazgos. Esto ha provocado el surgimiento de un nuevo elemento en la estructura gremial que esta desequilibrando al sistema. Las disidencias, son el principal problema interno de las organizaciones. Existe diferencia en lo que cada uno de los grupos o generaciones definen como disidencias, su naturaleza, su posición, su papel en la estructura gremial y naturalmente en el sistema.

La existencia de las disidencias no implica que éstas sean expulsadas de sus organizaciones cúpula, ya que la fortaleza de estas últimas es detentada por sus líderes con base al número de agremiados que aglutinan. Por otra parte tampoco a los disidentes les conviene salir, dado que todavía no son suficientemente fuertes para consolidarse como cúpulas. Las disidencias no se organizan en un solo

<sup>61</sup> 

Ruta 1 es la Organización Cúpula más antigüa y hasta hace poco más fuerte de todas, tiene 36 derivaciones, 130 ramales, 3,500 agremiados y casi 4,000 unidades.

grupo, seguramente por diferencia de intereves y por el interés en el poder. Al parecer, existen disidencias en todas las Rutas. En entrevistas se mencionaron cifras al respecto de entre 30 y 50%.

Las disidencias se dan al interior de las Rutas que son tan grandes que internamente no coinciden todos. Entonces se agrupan para hacer el trabajo y las gestiones como un trabajo distinto, interno pero no cupular porque el representante sigue teniendo el control del grupo. No les conviene sacar a nadie porque el número de agremiados que aglutinan es la medida de su fuerza.

Las disicencias surgen por inconformidad con la dirigencia, buscan el servicio de los que se quieren independizar en el servicio y la operación, pero no de la agrupación porque perderían sus derechos. (Informante: E)

Lo anterior determina a su vez que si bien sigue existiendo la estructura tradicional y es la más fuerte, se encuentrari en conformación de manera "sobrepuesta" bloques y grupos en todos los niveles que hasta la actualidad no dejan de pertenecer a dicha estructura. Es decir, existen agrupaciones paralelas a las ya existentes en donde miembros provenientes de varias de éstas últimas se afilian a otra sin salir de su organización de origen. Así, pueden pertenecer a más de tres asociaciones diferentes

Nosotros conformamos una organización independiente fuera de la política y los partidos. Es una ONG que agrupa a miembros de 19 organizaciones que vienen de cúpulas diferentes. (Informante E)

Coexisten las pequeñas organizaciones, por ejemplo ramales con alrededor de 100 Vehículos y los grandes empresarios que se dedican al transporte de pasajeros en general (como taxis, transporte foráneo y urbano en otros estados de la República, así como otros negocios relacionados). Para los segundos, el transporte de colectivos es solo un sector.

Existen asociaciones que se unen para solucionar problemas comunes. Algunas de ellas continúan trabajando, otras se van difuyendo; los cambiós constantes dificultan el logro de reconocimiento. Muchos transportistas entran a las organizaciones de manera temporal, sólo se incorporan pará lograr algún trámite y cuando su problema se resuelve se alejan.

Entre 1995 y 2000 se incorporaron al servicio algunas empresas que tienen diferente origen, como la 17 de Marzo y Sigio Nuevo. Empresas de ex trabajadores de ruta 100 que a diferencia de otros, obtuvieron grandes ventajas para iniciar su empresa. Después de su liquidación por medio de acuerdo político, se les asignaron a ellos rutas rentables, proporcionándoles además capital inicial y parte de la infraestructura de Ruta 100, como módulos y el compromiso gubernamental de no

introducir en algunas de sus rutas del servicio del Consejo de Incactación (hoy Ette). Otras empresas se han ido conformando a partir de la Ley de 95 y un caso exceso chal, Monte de las Cruces que opera desde hace 55 años.

### 4.3. Relaciones Externas de las Organizaciones

Además de las relaciones internas que implican la estructura gremia! y operativa de este servicio, se mantienen también una serie de relaciones hacia el exterior con otras asociaciones de colectivos y/o de otros tipos de transporte (carga, foráneo, taxis, etcétera), con los partidos políticos, (fundamentalmente el PRI) y, sobre todo, con el gobierno. Prácticamente todas las relaciones externas de las agrupaciones se dan en el ámbito de la estructura gremial, aunque por supuesto, la relación con el gobierno se inserta como parte fur damental de la estructura operativa.

La relación entre organizaciones no es estrecha ni permanente, sino coyuntural. Es un pacto no escrito que se activa frente a problemas que consideran graves y comunes. La naturaleza de esta relación es dual. Se da en buenos términos mientras no se afecten recorridos entre rutas o signifiquen "peligro"; el apoyo que-se dan como gremio frente a las políticas o acciones de gobierno responde a una protección del orden establecido o para mos rar a un gremio fuerte y unificado, aunque como se ha presentado la cohesión gremial se ha venido debilitando. Este "frente común" tiene dos variantes básicas. La primera es la negociación que se establece entre tomadores de decisiones y líderes cúpula o de ruta. Es interna y no involucra a más actores. La segunda forma que es la manifestación pública o difusión de lo que sucede en versión de los líderes; aún cuando la demanda provenga de una parte del sector, puede recibir apoyo del resto.

El segundo matiz de la relación entre organizaciones se basa más en aspectos territoriales. Responde a los casos en que se empalman los recorridos; (cada vez ocume menos debido a que sasi han cubierto ya toda la ciudad). En esos casos, la primera variante es nuevamente la negociación, un "intercambio" de permisos para compartir algún segmento de los recorridos, y de nueva cuenta cuando falla la negociación se presentan enfrentamientos directos.

Hay respeto entre las organizaciones "respeto de caballeros". Los problemas regularmente son de invasión pero se sientan a la mesa a dialogar tu me dejas entrar hasta aquí, yo te doy chance hasta acá. Es una buena relación, hay diferentes rasgos, hay mejor protegidos por sus buenas relaciones... Nos apoyamos entre organizaciones, independientemente del servicio, por ejemplo el año pasado (1999) Rutas Unidas hizo su marcha para sus demandas, nosotros los apoyamos para

A diferencia de hace unos años in la relación con los partidos políticos ya no es tan clara. La mayoría de las organizaciones son, como ya se ha mencionado de origen priista, sus lideres han sido miembros del partido y las asociaciones han estado afiliadas al mismo o a las organizaciones populares conformadas por el anterior partido oficial. Esto no tenía que ver forzosamente con identificación política, sino fidelidad al partido en el poder, que las organizaciones mantuvieron aún con el cambio de gobierno en el 97, pensando que se trataba de un escenario político transitorio y en el regreso del PRI. Hoy esta "fidelidad" más que fortalecer debilita a los líderes, no tanto por lo que puedan lograr con un partido o con otro, sino porque ellos mismos se inmovilizaron esperando el reestablecimiento del PRI, lo que les resta capacidad de actuación. Esta posición sobre todo de líderes de la primera generación ha reforzado y sido aprovechada por los más jóvenes que buscan no pertenecer ya a un partido como gremic, sino trabajar bajo su estructura organizacional sin interferencia externa de políticos. Además tienen una conciencia más clara de que su interlocutor debe ser la institución reguladora del servicio y no un partido político.

Algunos líderes han intentado marcar línea y pierden fuerza. Por ejemplo hoy hay quienes no quieren hacer nada y están esperando a que regrese el PRI. No llevan a cabo acciones y los agremiados buscan otros grupos. Nosotros nos ajustamos y apoyamos al gobierno que haya, por ejemplo hoy está el PRD y hay que trabajar... El apoyo al gobierno es independiente de la preferencia (Informante: V)

Entre 1989-1994, cuando el PRI era todavía partido mayoritario en el poder y el total de organizaciones "legales" se identificaban con el, era prácticamente lo mismo la relación partido-organizaciones y gobierno-organizaciones. El PRD estaba ya consolidado como un partido de oposición con fortaleza real y bases sociales importantes en el DF. Una parte importante de éstas se ubicaba, al oriente, de la ciudad y sus municipios, conurbados. Esta dimensión, territorial fue en aprovechada por un segmento del partido, para iniciar la construcción de una base de apoyo también con los transportistas locales.

Sólo una organización desde mediados de los noventa se identifica con el PRD. En sus inicios pertenecía al Foro del Autotransporte y su promotor<sup>8</sup> logró incluso una diputación. Esta relación obviamente no podía darse en los mismo términos que con el PRI. Se trataba, al menos hasta antes de 1996, de rutas irregulares o con altos índices de irregularidad. Los líderes de estas organizaciones respondían al perfil de los que hemos llamado "nueva generación": profesionistas o con estudios

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Bruno Espejel

medio superiores, que habían encontrado en el autotransporte una alternativa a partir de la crisis de mediados de los ochenta. Algunos de ellos tenían arraigadas ideas de corte socialista. Fueron amparados por una fracción del partido la cual también les proporcionó nuevas bases de cultura política a los concesionarios (le dieron clases de economía, política, sociología, etc.) para que éstos los tomaran como una opción real.

En ese momento (1996-97) apoyábamos al PRD. Esto llevó a una confrontación con la autoridad que nos amenazaba "si no ganan los vamos a fregar". Afortunadamente ni ellos ganaron ni nosotros perdimos. Hoy todos quieren ser del PRD, pero nosotros fuimos los primeros que salimos a la calle con propaganda apoyando al PRD. Era un declaración abierta contra la política de gobierno del DF y la federación. Éramos la única organización que se atrevía a hacer esto, otros compañeros, aunque querían no se podían expresar por miedo a represalias, la Dirección General de transporte- tiene los historiales de lo que has hecho y que no. (Informante: T)

La experiencia de una agrupación identificada en sus inicios con el PRD no fue tan exitosa como las priístas. La relación se fue diluyendo una vez que gar ó este partido en el DF por problemas internos. El PRD intentó un Neocorporativismo que no logró consolidar. Así, una parte de la organización pensaba mentener una relación clientelar con el partido, mientras que otros preferían seguir independientes, de manera que éstos últimos se separan y conforman una nueva agrupación que se ha constituido como una organización cúpula.

Hasta 97 pertenecíamos a otra organización que era el Foro del Autotransporte, pero no vimos respuesta entonces nos fuimos saliendo y formamos una asociación distinta. Nos delegamos por la misma situación de que se empezó a presionar a la autoridad después de lograr un diputación... Hoy muchos se acercan pero cuando ven que no es lo mismo que en las otras (organizaciones), se van... Se coincide en algunas cosas con la autoridad pero no en las formas como lo plantean. (Informante:T)

Aunque la relación con el PRD se transformó, lo que si permanece al interior de esta organización es la visión de los líderes y una nueva forma de manejar la información. Aunque no tenemos elementos para decir que sea la adecuada, sí es cierto que semanalmente se reúnen para ver problemas de las rutas y para proporcionarles información y opciones técnicas y de procesos operativos.

"Hoy tenemos 13 microempresas (hay pocas unidades en cada una de ellas) y ...hemos trabajado convenciendo a los compañeros de que nos conviene más trabajar así, por costos y por la demanda que hay. Se está administrando y les decimos que en ninguna empresa está el dueño cambiando el aceite, comprando todas las refacciones, es ilógico. Para que cambie el servicio

entonces pueden hacer otras cosas. No es cierto como dicen unos líderes que con la sociación de micros por autobuses va a haber desempleo, hay muchas otras cosas en las que como de otras de la empresa pueden hacer, hay que encargarse del mantenimiento, de refacciones, de otras cosas; además eso del hombre-camión también es un argumento que manejan a su conveniencia, esos casi ni existen porque muchos de los dueños ya no manejan, se los dan a sus choferes que son sobreexplotados, porque no todos tienen dos turnos, sino que lo maneja uno solo, de allí vienen las corretizas<sup>9n</sup>

### 4.3.1. Relación con el gobierno

La relación con la autoridad también se transformó durante el periodo de estudio. En la administración 88-94 ésta puede calificarse como contradictoria. Por una parte se planteó una estrategia de planeación de transporte con el PITV, pero las condiciones económicas del país / la políticas de retracción estatal de los servicios públicos eliminaron las posibilidades e intereses del gobierno por cumplir esos planes. Aunado ello, una mayor utilización y necesidad de bases sociales por parte del PRI y el gobierno, reforzaron a las asociaciones, pero, paralelamente, las mismas autoridades colaboraron en la fractura la cohesión del gremio, se fomentaron rupturas internas en las organizaciones, nuevos liderazgos (que son por cierto los de la segunda generación) y se liquidaron otros. Por ejemplo, la política de cambio de combis por microbuses fue utilizada para fortalecer a los líderes que se ajustaban a las medidas, debilitar a los más rebeldes, además de generar de empleos. En ocasiones para estas transformaciones se verificaron hechos violentos, como en el BARTSE, donde mataron al líder y se dividió.

Entre los resultados está gran expansión del servicio, detrás de la cual, no podemos decir estuvo una política de transporte.

Entre 94 y 97 el corte de las políticas sectoriales provocó una ruptura con el gremio que se sintió atacado por los intentos de conformación de un nuevo esquema de prestación del servicio con visión empresarial en donde no se les consideraba a ellos, por ejemplo con la "Nueva Ley de Transporte".

Finalmente, entre 97 y 2000 ante un escenario distinto y los constantes cambios en la dirigencia institucional del transporte, el tipo de relación que se establece no resulta muy clara. Por una parte se habla de enfrentamientos muy directos entre el gobierno y transportistas, por otro lado, algunos transportistas reconocen que notaron cambio en las reglas y voluntad política para disminuir al menos

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Información obienida en conversación informal con líder cúpula.

la corrupción, pero sin lograr consolidar la posición del gobierno respecto a este servicio.

### 4.4 Capacidad de Intervención en la Política Sectorial

Una de las características del gremio de los microbuses es la gran capacidad de adaptación y aprovechamiento de las circunstancias, coyunturas y transformaciones a lo largo del tiempo. Es esta capacidad de adaptación y su habilidad lo que les ha permitido sobrevivir como prestadores del servicio durante más de cuarenta años. Aunado a ello, el gobierno al disminuir su participación en la prestación del servicio, "cedió" este espacio a los concesionarios.

Puede decirse que las características del sistema político y sus coyunturas, las formas de interrelación con la autoridad, así como el nivel de consolidación de las organizaciones y el servicio son "variable;" de las que depende la capacidad de incidencia de las organizaciones en la tema de decisiones. Las formas de intervención y el tipo de política en que pueden incidir se relaciona directamente con niveles de estructura gremial. Al respecto pueden diferenciarse tres grandes etapas; los tiempos que se establecen para éstas, son aproximadas, pues no pude hablarse de una división tajante entre una y otra.

La primera etapa corresponde al periodo transcurrido entre el reconocimiento oficial del servicio (1967), hasta los años ochenta. En este periodo existía el predominio político y sin rivales del PRI, el clientelismo y corporativismo eran muy fuertes y las organizaciones eran parte de la base social de ese partido. Durante estos años los líderes de las organizaciones cúpula tenían contacto directo con los niveles más altos del gobierno: Regente, Jefe de la policía, el presidente en turno del PRI e inclusive con el presidente de la República

Lo cierto es que en aquellos suaves tiempos de don Simón, los trámites en un 80% se arreglaban directamente con el mero mero. Como en el caso del General que en una compraventa de placas de taxi el vendador le daba 1000 pesos y el comprador otros 1000 y el trato estaba hecho... había un solo entre, y uno se ahorraba tiempo, dinero y cansancio. (Informante: F)

El reconocimiento del servicio generó que surgieran autos particulares prestando el mismo servicio como tolerados, con lo que se dio un periodo de fuertes enfrentamientos entre estos y los "peseros" que una vez superadas e integrados, fortalecieron mucho más al gremio y su capacidad de interlocución.

Hasta la década de los ochenta especificamente en 1985, año en que se dio el último

<sup>67</sup> 

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Se refiere al General Antonio Gómez, Jefe del Departamento de Policía y Tránsito

concesionamiento masivo, existía una gran influencia de las organizaciones cúpula en las decisiones. (Informante R)

El segundo periodo se empalmó en sus inicios con el primero, duró aproximadamente diez años a partir de los primeros años de la década de los ochenta, y corresponde con la explosión del servicio. Durante estos años, el gobierno federal se ve seriamente cuestionado en su legitimidad, mientras que un PRD fuerte significaba por primera vez una verdadera oposición. Se ve a la actividad como una importante herramienta política, a la vez de una alternativa de autoempleo y en época del cambio de combies por microbuses como un buen negocio para líderes, autoridad y armadoras; todo esto favorecido por la política de desregulación impulsada desde el gobierno federal. Las organizaciones eran ya muy fuertes:

Antes ellos (líderes cúpula) eran los que hacían la política de transporte, les mandaban hablar y decían que se va a hacer, su respaldo era un alto líder del partido (el PRI), pero ya se le acabó. (Informante: E)

Fueron los años en que al recambio de combis por minibuses, se sumó la expansión de rutas periféricas, el reparto indiscriminado de placas y la "cobertura total" de la vialidad en donde hubiera suf ciente demanda por el servicio.

Después de estos años con el gran crecimiento del parque vehicular y por lo tanto de organizaciones, las autoridades aprovecharon la situación y con el objeto de regular ejercieron el "divide y vencerás". (Informante R)

La tercera etapa, de la mitad de los años noventa al 2000, corresponde al crecimiento en la participación modal, cuando ya no hay posibilidad de expandir más las rutas. Hoy, el trabajo es proteger y conservar lo que hay. Las transformaciones en el sistema político para el gremio inicia desde el periodo 1994 - 1997 aunque fue la última regencia priista, ya había pugnas entre gobierno y transportistas porque éste último trataba de llevar las políticas neoliberales hasta sus últimas consecuencias e imponiéndoles formas organización inaceptables para ellos. Los cambios en el sistema político iniciado en 97 trajeron consigo también grandes transformaciones en la relación entre transportistas y autoridad.

Derivado de lo anterior podemos considerar tres tipos de política en que pueden incidir hoy las organizaciones y estos dependen de quién participe y cuál es su ubicación dentro de la estructura gremial. Sin embargo tampoco hay divisiones claras en este sentido.

### 1. Nive' macro o en líneas generales por cada administración

Está determinado por el manejo de la información que hacen los líderes cúpula porque los niveles más altos de la autoridad negocian sólo con ellos.

Es la misma relación de siempre, se toman decisiones cupulares junto con los líderes de las organizaciones más fuertes. (Informante: T)

Un ejemplo de como influyen las organizaciones en la implementación de políticas en este nivel es que hasta el final del periodo de estudio no fue posible la conformación de empresas establecida en la Ley desde 1995, por diferentes razones. Entre ellas están que no se tomó en cuenta la estructura organi::acional de los colectivos intentando imponer una forma de organización que difiere de la ideología y funcionamiento del sector. En la visión patrimonialista de los concesionarios acerca del servicio, es fundamental para elios seguir siendo dueños de su vehículo y su concesión. Las empresas representan para ellos una amenaza a su patrimonio familiar porque consideran que una empresa les obligaría a entregar sus concesiones a los líderes acabarían robándoles, también existe temor y/o desconocimiento de una nueva figura jurídica que implique obligaciones fiscales y el establecimiento de relaciones laborales formales con los operadores. Paralelamente a lo anterior, se suma la falta de una política puente o políticas complementarias, o la generación de alternativas más aceptables para los transportistas que permitan superar este problema que la Setravi ya conocia. Los resultados de las pugnas son la obstaculización de la política de transformación a empresas mercantiles, muchos concesionarios simplemente se ampararon ante la Ley de Transporte. Este tipo de acciones, finalmente se traduce en la disminución de las capacidades reales de acción de la autoridad y el cumplimiento de su papel.

### 2. Nivel medio o regulación

Se relaciona con la anterior, pero más en el sentido de los programas en la elaboración o puesta en marcha de algunos de estos se convoca a los representantes. Aquí participan los representantes de organizaciones, direcciones generales y de área de la Secretaría. Se refiere a su interferencia en la regulación a través de interlocución con la autoridad y sobre programas derivados de las líneas generales, por ejemplo revista, tarifas, placas, cosas que se tienen que hacer, y por ello, no pueden evitarlas, pero sí pueden negociar las condiciones bajo las que se dan. Durante años, el propio

gobierno facilitaba esto, ya que hasta 1997 sólo podien malizar trammes los gestores, los concesionarios individuales no podían hacerlo.

Los líderes hicieron de la gestión una forma de tenerte sometido, así controlan las revistas, el seguro, etcétera, ellos perversamente con la autoridad porque antes no podías hacer trámites si no ibas con tu gestor de Ruta. (Informante: E)

A la autoridad le convenía tener a un sector aliado que aceptara lo que ellos determinaban. Esto se daba más con los priistas da ido prebendas a cambio. (Informante: C)

Este nível impacta a otros subsectores. Por ejemplo las inconformidades a que se introduzca un servicio gubernamental (Consejo de incautación de Ruta 100, hoy RTP) en algunos lugares, si bien no pueden evitarlo todo el tiempo, en algunos casos presionan para inodificar algunos de los recorridos

Los líderes de las rutas pueden reunirse con autoridades que les presentan sus programas de trabajo y en asambleas con sus agremiados les dicen que si, que está bien, en cuanto salen los funcionarios pensando en que llegaron a un acuerdo, que los convencieron, les dicen a los concesionarios que está mal que no van a hacer nada, no importa que hayan firmado papeles. Esto desvirtúa el buen propósito del gobierno (Informante: V).

### 3. Nivel micro u operativo

Se trata de políticas ya autorizadas que sí se instrumentan. Aquí la posibilidad de afectar una política no depende tanto de la estructura organizacional o de las instancias gubernamentales con capacidad de decisión, aunque pueden haber sido "prenegociadas" en esos niveles, sino que está más relacionado con grados de corrupción. Podemos citar la Revista Vehicular, la distribución de engomados, el otorgamiento de placas, etcétera; trámites que pueden ser manipulados por gestores en su relación con los empieados "de ventanilla", sin necesidad de cumplir con las normas establecidas. Lo anterior, evidentemente limita los objetivos gubernamentales respecto a las políticas afectadas y convierte sus resultados en únicamente nominales. Siguiendo con el ejemplo de la Revista Vehicular, si es manipulada, el hecho de que los concesionarios "cumplan" el requisito, no garantiza el buen estado los vehículos.

La intervención en este nivel micro u operativo ha generado también pérdida de control y desconocimiento por parte del Gobierno del estado real del servicio, así como datos cuantitativos no

confiables, que pueden cambiar entre un documento y otro. También ha ocasionado problemas que afectan a los concesionarios como placas duplicadas, conflictos de titularidad, o pue sus "comprobantes de pago" sean inválidos por falta de registro en la Tesorería.

## 5. CONCLUSIONES

# 5.1. HOY LA "IRREGULARIDAD", AYER EL CORPORATIVISMO: LOS COLECTIVOS SIEMPRE PRESENTES

La expansión e importancia de segmentos del transporte público de pasajeros prestado por particulares, denominado como irregular, ilegal, informal, etc., son fenómenos crecientes en muchos países subdesarrollados e incluso en Rusia. Aún cuando este tipo de transporte no esté bien reglamentado o controlado está siendo permitido implícita o explícitamente. El aumento de los "irregulares" en distintas ciudades no es producto solamente de las acciones y dinámica de los prestadores del servicio, existe una relación entre la adopción de política neoliberal y la consecuente desregulación con el crecimiento de la actividad en la cual predominan los operadores privados. En este sentido ha sido responsabilidad gubernamental el retiro paulatino de la participación y subsidios, al transporte público sin la construcción paralela de alternativas adecuadas en su operación, regulación y funcionamiento. También parte de los "olvidos" gubernamentales han sido las ausencias o incumplimientos en la planeación, regulación, control y reglamentación, del servicio de transporte que ha cubierto la demanda "abandonada" por el propio Estado.

Ante la respuesta de los servicios irregulares a la disminución en la participación gubernamental del transporte, también parece equivocado considerar al servicio de colectivos como un problema en si mismo. Baste recordar el surgimiento de alternativas similares en lugares diversos (ciudades latinoamericanas, Kenia, Calcuta, Moscú y San Petesburgo), así como la expansión y utilización crecientes de ese tipo de servicios en lugares donde existían previamente al neoliberalismo. Lo que sí parece innegable es que en la mayoría de los casos el contar con transporte de tipo, "informal" ha tenido también costos: ambientales, servicio deficiente, inseguridad, vacios, desprofesionalización de la actividad, etcétera. Adicionalmente, al menos en el DF, las formas como los colectivos prestan y operan cotidianamente su servicio, la desregulación y las presiones que pretenden ejercer permanentemente a la autoridad, entre otros factores, generan problemáticas que afectan a los usuarios y no usuarios de los colectivos.

En el caso del Distrito Federal, si bien las políticas neoliberales iniciadas en la década de los años ochenta fueron importantes en la expansión de los colectivos, las características básicas del servicio tienen su origen, en el sistema corporativo mexicano. Las prácticas tradicionales dentro de dicho sistema aunadas a las transformaciones políticas de los últimos años, han dotado a los colectivos de sus particularidades actuales.

Décadas antes del Ne de ralismo e sistema corporativo mexicano descubrió en el DF (gracias a la segunda gran hue de la trabajadores del transporte eléctrico en 1917) la existencia de un sector de transportistas de dispuestos a participar en el servicio de pasajeros con vehículos más flexibles para la expansión de la ciudad, sin inversión por parte del gobierno y que además se constituiría en una base social estratégica y de apoyo para el Sistema. El corporativismo dotó al transporte de una gran rentabilidad política y disminuyó su importancia como servicio público. En tanto, para los líderes transportistas se convirtió en un gran negocio e importante coto de poder. El sistema propició y amparó un servicio de transporte con características similares a las que hoy definen al transporte irregular en muchos países y que en México se ha legalizado a través de la concesión, esta figura jurídica permite al gobierno "ceder" a particulares la prestación de servicios públicos básicos cuando no se encuentra en condiciones para hacerlo directamente, pero conserva responsabilidades fundamentales entre las que destacan: la regulación, ordenación y la garantía del servicio. Como hemos visto los resultados de estas supuestas capacidades gubernamentales son hasta ahora muy cuestionables.

Bajo el amparo del mismo corporativismo que los camioneros surgieron los taxis colectivos. Estos eran en realidad taxis libres que en los primeros años de los cincuenta iniciaron sin autorización esa modalidad de servicio que se oficializó muchos años después, en 1967. A partir de lo anterior, los prestadores del servicio y las autoridades iniciaron una tradición de expansión y reiteración del ciclo irregularidad-reconocimiento-legalización. Entre 1968 y 1969 se conformaron la primera organización cúpula de transportistas concesionados: "Coalición de Agrupaciones de Taxistas" (CAT)<sup>1</sup> y la primera organización de colectivos "Unión de Choferes Taxistas de Transportación Colectiva A.C. Ruta Uno". Los transportistas y sus intereses lograron presencia en los gobiernos de la ciudad, sobre todo en los años de mayor control del régimen corporativo.

Las organizaciones y el servicio han tenido etapas de desarrollo. Aunque no pueden establecerse divisiones tajantes entre ellas y podrían hacerse delimitaciones temporales distintas, para el objetivo de esta tesis proponemos tres: La primera es el tiempo transcurrido entre la "oficialización" del servicio hasta finalizar la década de los años setenta. El clientelismo y corporativismo eran muy fuertes y las organizaciones eran parte de la base social del partido oficial. El segundo periodo, duró unos diez años a partir de los primeros años de los ochenta, corresponde al crecimiento explosivo del parque vehicular del servicio y por lo mismo del aumento gradual en la participación modal de los viajes diarios. Se expandieron las rutas periféricas, las placas se repartieron indiscriminadamente y la vialidad se cubrió casi completamente. En la tercera etapa, de

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Con reconocimiento de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP)

inicios de los años noventa al 2000, los colectivos tuvieron su máximo crecimiento en la participación modal, aunque ya no había muchas posibilidades de expandir territorialmente las rutas. Esto coincidió con transformaciones importantes en el sistema político, aún cuando hasta 1997 seguía el PRI en el poder, ya con la última regencia priísta se cieron fuertes pugnas entre gobierno y concesionarios.

Desde sus inicios las reglas del servicio de colectivos: expansión, fur cionamiento, formación de dirigentes, relación con la autoridad, etc. se fueron construyendo con base en arreglos corporativos y clientelares. Así pues, estas reglas se desarrollaron en base a usos y costumbres establecidos por los actores involucrados con el servicio de colectivos, tanto de parte del gobierno y el partido en el poder como de los prestadores del servicio es decir, la normatividad de la actividad era de tipo convencional. Estas normas convencionales resultaron funcionales durante décadas a pesar de vaivenes económicos y de otros tipos, pues las normas se encontraban directamente relacionadas con la estabilidad y permanencia del sistema político, el partido en el poder, los grupos representados, los actores políticos y sociales, etc.

Tal vez debido a lo anterior, la institucionalidad para el transporte fue durante décadas muy débil, con falta de integración entre instancias (por ejemplo instituciones del DDF y organismos descentralizados) y siempre ligada a la policía. Así, sús tareas fundamentales respecto al transporte público se concentraban más en el control vehicular, trámites, permisos, etc.; en tanto que aspectos centrales como la planeación y regulación del servicio fueron subestimados durante décadas. Incluso, file hasta que empezó a gestarse un nuevo régimen político cuando el gobierno inició la construcción del aparato institucional encargado del servicio. Si bien el ritmo de construcción institucional y normativa para los colectivos fue el adecuado desde el punto de vista político y en la lógica del sistema corporativo, desde el enfoque de la planeación, el desarrollo urbano, las necesidades sociales y la velocidad de expansion del servicio fue exactamente lo contrario a lo que se requería. Esta es una de las razones por las que desde el principio de la pretendida construcción de una institucionalidad fuerte para el sector, a inicios de los años ochenta, ésta se ha mantenido rezagada de la realidad y las necesidades que ésta ha impuesto, pues su existencia era necesaria desde muchos años antes. La institucionalidad ha ido "persiguiendo" al desarrollo del sector, pero difícilmente en este esfuerzo se han consolidado las instancias dirigidas hacia la planeación y regulación integral. Todavía hoy, las instituciones y sus capacidades resultan insuficientes para cumplir las obligaciones gubernamentales respecto al transporte en el Distrito Federal.

Durante el periodo de estudio de esta investigación (1988-2000) las transformaciones en el "perfil" de los gobiernos, el desarrollo de la política neoliberal, el aumento y diversificación de los partidos

políticos y actores sociales incluso al interior de las propias organizaciones de colectivos, y el proceso de Reforma Política del DF, fueron evidenciando paulatinamente los impactos de dichas transformaciones en las organizaciones y sus relaciones con el gobierno y los partidos políticos. Desde los primeros años neoliberalismo, el sistema corporativo tradicional empezó a fracturarse, lo que por supuesto afectó las relaciones establecidas dentro del orden convencional. Paralelamente, el gobierno disminuyó paulatinamente el subsidio y la prestación directa en el transporte de pasajeros. Así mismo fomentó la aparición de un gran número de "nuevos" dirigentes y prestadores del servicio colectivo con los cuales se debilitaba a los líderes tradicionales, además de constituir un apoyo para la "nueva política" sectorial.

La crisis, los rompimier tos internos en el partido y las organizaciones, así como los nuevos y diversos actores en el transporte, trajeron consigo sus propios y diferentes intereses. Durante el periodo de estudio de esta tesis, los colectivos tuvieron que sobrevivir haciendo uso de su alta capacidad de adaptación para integrarse a la transición de sistema político. Lo hicieron tan bien que siguieron su desarrollo y lograron su máxima expansión, incluso, aprovechando las políticas neoliberales implantadas.

# 5.2. LOS RESULTADOS DE LA POLÍTICA DIRIGIDA A LOS COLECTIVOS 1988-2000

En los tres periodos de gobierno analizados, las autoridades encargadas de planificar, ordenar y regular el transporte público de la ciudad detectaron problemáticas de distinto orden que obstaculizaban una eficiente prestación del servicio así como la eficientización política del mismo. Aún con las limitaciones y problemas ya presentados, en las tres administraciones se crearon relevantes programas inscritos dentro de la política oficial con propuestas que podían incidir en el mejoramiento del servicio de transporte en el Distrito Federal, fundamentalmente en los Programas Integrales de Transporte y Vialidad (PITV). Sin embargo, los saldos finales de muchos de los programas implantados fueron insuficientes e inclusive contrarios a los objetivos planteados.

Respondiendo a la necesidad del transporte como servicio público básico para ios ciudadanos, y a razones medio ambientales con posterioridad, los tres gobiernos propusieron un política sectorial con objetivos encaminados al impulso del transporte público, privilegiando modos de mediana y alta capacidad: Metro, trolebuses, tren ligero y autobuses, así como la conformación de un sistema integral de transporte y el desaliento al uso del auto particular. El transporte como actividad de política real y el enfoque bajo el cual se presentaba la problemática, la orientación que se daba a los programas, acciones y las propuestas técnicas para su resolución, reflejaban también las prioridades del gobierno en turno, así como la coyuntura política, social y económica que los

#### determinaban.

El gobierno del periodo 1989-1994, fue de los tres aquí evaluados, el que mostró en sus resultad 💉 las mayores diferencias entre las políticas sectoriales oficiales y las establecidas. Paralelamente fueron también los últimos años en que concesionarios y gobierno respetaron los usos y costumbres previamente establecidos, para entonces, los instrumentos jurídicos no eran esenciales en un sistema en el cual los actores: políticos, autoridades y transportistas asumían por costumbre su funcionamiento. La expansión de los colectivos no fue generada por desconocimiento o sorpresa de las autoridades y sus técnicos. El propio PITV, que con gran coherencia técnica proponía la necesidad de un "sistema" de transporte que funcionara de manera integral considerando a los colectivos. Pero también existía clara conciencia de los dividendos políticos que podría generar la actividad, De esta manera fue que se decidió privilegiar la dimensión política del transporte por encima de la dimensión de servicio público, así como la disminución de la participación directa gubernan ental de la prestación del transporte de pasajeros. El resultado fue una mayor desarticulación del transporte público de personas de la ciudad y la multiplicación de los taxis colectivos. Contra lo planteado en el Programa Integral, se fomentó y logró en menos de cuatro años una expansión sin precedentes de los colectivos, santo por su participación diaria en los viajes como de su parque vehicular, y hacia el final de la gestión se "cerraron" las puertas que ellos mismos habían abierto. Por ejemplo en 1993, cuando existía ya una sobreoferta de casi nueve mil microbuses, se prohibió la incorporación de más automotores de ese tipo y fue sólo hasta 1994 cuando apareció en la GODF el primer manual de aspectos técnicos, confort y seguridad para esos vehículos:

En contraste, el gobierno del período 1994-1997, a pesar de su particular visión consistente en impulsar básicamente la participación empresarial y de desmantelar la intervención gubernamental directa en la operación del servicio de transporte, constituyó runa gestión muy activa que planteó en la Nueva Ley de Transporte el cambio de la figura jurídica de las organizaciones de colectivos de Asociaciones Civiles a Empresas Mercantiles. Esto presuponía una racionalidad alternativa a la prevaleciente hasta el momento para el funcionamiento en la prestación del servicio, más estructurada y fundada en bases técnicas que permitieran mayor eficiencia, así como la sustitución de los microbuses por autobuses.

No obstante el "activismo privatizador", este gobierno generó también sus propias limitaciones para el avance de sus propuestas. Resaltan entre otros factores, no haber evaluado previamente y de manera seria la factibilidad de la participación la iniciativa privada para intervenir en la prestación directa del servicio. En tanto que las organizaciones de transportistas percibieron a la promulgación de la Ley como el intento por parte del gobierno de imponerles esquemas jurídicos

inaceptables en su concepción patrimonialista, sin que se presentaran mediaciones alternativas que permitieran la puesta en marcha real de las propuestas gubernamentales. Se continúo con la tendencia de disminución de la participación pública en el subsidio y prestación del servicio iniciada en la administración anterior. Influyeron también la gran capacidad de presión que el gobierno les había brindado previamente a líderes y organizaciones de transportistas.

Respecto a la regulación del servicio concesionado, se privilegiaron las acciones y programas regidos por "intereses políticos" dirigidos hacia el control corporativo de las organizaciones y sus líderes por encima de la planeación, ordenación y racionalización del servicio público. Al mismo tiempo, a través de uno de los instrumentos básicos de política pública, la versión 1995-2000 del PITV y su revisión realizada en 1996, se hicieron evidentes el cambio de la coyuntura política y su transformación hacia un enfoque abiertamente privatizador y desregulador que se le dio. Por ejemplo en las estrategias de transporte propuestas se relevó la importancia del servicio colect vo concesionado, pero sobre todo se privilegió el programa de infraestructura vial sobre el de transporte colectivo. Así lo indica el diagnóstico del Programa, reducido a dos páginas donde el único tema era la movilidad urbana, abordado mediante la descripción de "líneas de deseo". La lógica de solución se propuso a través del aumento en la capacidad de la infraestructura vial, sin un programa paralelo dirigido a la optimización del transporte público.

En la gestión 1994-1997, no podemos decir que se hayan incumplido (en sentido genérico) las propuestas del PITV, pero sí que existieron fuertes contradicciones entre los lineamientos de política sectorial explicitados al inicio del Programa con sus estrategias, propuestas y sobretodo en los logros específicos alcanzados para mejorar la organización y operación del servicio de transporte colectivo de la Ciudad.

A partir de entonces la Reforma administrativa y política en el DDF, así como la diversidad de partidos políticos en un nuevo escenario² generaron transformaciones que impactaron en la actividad. El ejemplo más claro fue la posibilidad de renovación de la Ley de transporte. Esta coyuntura provocó que no sólo la aplicación, sino la creación y modificaciones a la Ley se hayan utilizado como instrumento de política sectorial, y como objeto de disputa partidaria entre grupos de la autoridad.

El primer gobierno del PRD, electo en el Distrito Federal en 1997, fue difícil de evaluar debido a su reciente terminación (durante el proceso de elaboración de esta tesis). Esta administración centró sus esfuerzos, con altibajos, en el fortalecimiento de las capacidades institucionales de gestión y

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Como el surgimiento y posterior asignación de funciones legislativas de la Asamblea, la creación de Setravi y la elección del gobierno local

ordenamiento del servicio apoyado en una reconsti convirtió en permanente, y en la aplicación de las correspondientes. Para ello, retomó las bases « brindándole un sentido más social e insistiendo en el de la Ley y el Marco Normativo fueron probablemento enfrentar ese gobierno y los resultados fueron apriacciones del gobierno como un ataque directo ante la Ley de 1999, situación que limitó la por podemos insistir en la diferencia<sup>3</sup> entre las no Ley, como parte del orden jurídico, brindo ... derechos pero al mismo tiempo, el orden social las normas convencionales derivadas del mismo. ha extinguido y uno nuevo que no logra definirse as Los medios de transporte del gobierno si pri particularmente a la más necesitada, como el maespecial a jóvenes, discapa litados y personal de operación de 200 nuevos trolebuses, y el progubernamental de autobuses urbanos, la Reli...

Uno de los problemas de la política sectorial impla fue que la ciudadanía no logró percibir los benediciones respecto a colectivos, pues el funcionamiento y oper cambiaron; aunque sí se lograron avances en el sentipolíticas de gestión directa del servicio. Por ejemplo-arbanica de regulación que permitieron aumentar los elementos concesionado como la conformación del padron de contribuyó también a la reducción de la discrecionada objetivo de disminuir el control de los líderes la Sectición aceptaba concertar con los líderes básicamente de Setravi no difundió suficientemente entre el propio gremo interlocución y muchos transportistas no se enteraron de interlocución y enteraron de interl

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Propuesta por Azuela

Si bien los programas y acciones representaron trabajo y esfuerzo institucional y gubernamental, nuevamente resultaron insuficientes y de bajo impacto directo en la prestación del servicio que reciben los usuarios del transporte público en la Ciudad de México, pues se trató de una sene de acciones específicas, ligadas entre sí en algunos casos pero no como parte de una transformación integral sectorial.

A lo largo de los tres gobiernos (1988-2000) estuvieron presentes dos ilneas de política dirigidas a colectivos que pueden relacionarse estrechamente con una política de disminución de la contaminación medioambiental: Regulación del servicio y Sustitución de microbuses por autobuses. Sin embargo y a pesar de las diversas acciones implementadas no se lograron impactos en los problemas de fondo como la coordinación intermodal y la reorganización estructural del sector. Así, las políticas de transporte, en sus resultados se han dirigido más a posibilitar la circulación de vehículos, que a la conformación y uso de un sistema integral e intermodal de transporte público en el que los medios menos contaminantes tengan un lugar privilegiado. For ejemplo, los Servicios de Transportes Eléctricos y de autobuses urbanos gubernamentales, de acuerdo con los planteamientos de las tres versiones del Programa Integral de Transporte y Vialidad deberían ser junto con el Metro los más utilizados. No obstante, para el año 2000 la flota de autobuses se había reducido 76% con respecto a 1988, y la de trolebuses en un 6%. En aquellos años estos medios captaban 65% de la demanda en la ZMVM, al finalizar la década pasada su presencia era menor al 20%. (PITV 1999: 28). En contraste, lo que si se llevó a cabo fue el recambio tecnológico inicial en las unidades de transporte que permite utilizar gasolina sin plemo e incerporar convertidores catalíticos. En estrecha vinculación con lo anterior se advierte el privilegio de los factores económicos y políticos sobre la racionalidad del sistema.

# 5.3. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LOS COLECTIVOS Y SU CAPACIDAD DE INCIDENCIA EN LA POLÍTICA PÚBLICA PARA ESTE SECTOR

Como se ha presentado, las organizaciones de colectivos se conformaron dentro del sistema corporativo y su estructura formal corresponde con los principios básicos de dicho sistema. En este sistema de mediación conformado por 2 estructuras jerárquicas piramidales; la gremial y la operativa, ambas cuentan con instancias grupales e individuales. Ambas estructuras son flexibles y no excluyentes en cuanto a que permiten a sus integrantes la pertenencia a distintos niveles y/o funciones, así como en distinto grado.

La estructura organizacional ha garantizado la permanencia y expansión del servicio, pero no un servicio acorde con los parámetros que indica la "técnica" de operación de los transportes, incluso

podemos decir que hasta ahora la ha obstaculizado, per el problema co debiera ser insalvable ni se debe sólo a las organizaciones, debemos recordar o el durante decadas el gobierno privilegió la dimensión política de la actividad por sobre las necesidades del servicio público.

El poder, la capacidad de decisión y por ende de intervención en la implantación de políticas se concentra en los niveles más altos de la estructura gremial, en tanto que la estructura operativa constituye la base y "legitimadora" del sistema general.

En este sistema la información es poder que detentan los líderes cúpula. La información y el poder se administran y proporcionan discrecionalmente hacia los líderazgos de cada asociación y sucesivamente hacia niveles menores.

Una de las características más importantes del servicio es su capacidad de adaptación a los cambios políticos e incluso económicos, esta "cualidad" les ha permitido sobrevivir durante más de cuarenta años. De manera que al igual que el sistema político, el sistema organizacional y funcional de los colectivos el gremio se encuentra desde hace varios años en una coyuntura de transición que ha debilitado su cohesión junto con el corporativismo y el sistema político Priísta, están tratando de adaptarse a las nuevas reglas que la nueva realidad impone y renovando las suyas propias. La readaptación incluye además de las formas de interlocución con el gobierno, su importancia en la toma de decisiones acerca de transporte.

En la coyuntura actual existe también una brecha que podemos llamar entre los primeros transportistas junto con aquellos que se incorporaron al servicio "bajo su amparo" y una segunda generación surgida a partir de mediados de los años ochenta. Entre estas dos generaciones existe una lucha por el poder, posiciones y surgimiento de nuevos liderazgos. A partir de lo anterior ha surgido un nuevo elemento en la estructura gremial y que está desequilibrando al sistema: Las disidencias, que son elemento publica interno de las organizaciones anizaciones.

La estructura organizativa sí influye en la política, pero en diferentes niveles definidos por los elementos que le otorgan a sus integrantes la localización en determinados niveles de la estructura gremial.

Puede decirse que las características del sistema político y sus coyunturas, las formas de interrelación con la autoridad, así como el nivel de consolidación de las organizaciones y el servicio son "variables" de las que depende la capacidad de incidencia de las organizaciones en la toma de decisiones.

Las formas de intervención y el tipo de política en que pueden incidir se relaciona directamente con niveles de estructura gremial. Igualmente, a lo largo del tiempo, el grado de incidencia en la política

sectorial ha estado relacionado con las etapas de desarrollo de los colectivos (señaladas con anterioridad) que como vimos se han relacionado a su vez con la evolución del sistema político.

Derivado de lo anterior detectamos tres tipos de política en los que al final del periodo de estudio pueden incidir las organizaciones. La posibilidad de intervención en cada uno de los tres tipos de política están tembién acotados de acuerdo a los actores participantes y a su ubicación dentro de la estructura gremial, sin embargo tampoco hay divisiones claras en este sentido.

- 1. Nivel macro o en líneas generales por cada administración: Determinado por el manejo de la información que hacen los líderes cúpula porque los niveles más altos de la autoridad negocian sólo con ellos.
- 2. Nivel medio o regulación: Relacionada con el primero, pero más en el sentido de los programas en la elaboración o puesta en marcha de algunos de estos se convoca a los representantes.
- 3. Nivel micro u operativo: Afectan en distinta medida políticas autorizadas y que sí se instrumentan.

# 6.4. ACERCA DE LAS HIPÓTESIS

Al plantear como tema de investigación la relación entre organizaciones de colectivos y políticas de transporte para el servicio en el periodo 1988-2000 había dos hipótesis generales.

Por una parte la existencia de una fuerte incidencia de las organizaciones en toma de decisiones de transporte; en donde la estructura sociorganizacional de las asociaciones les permite incidir y/o bloquear sistemáticamente iniciativas de planeación, política pública o programas de transporte planteadas por el gobierno y que los transportistas captan como inconvenientes para sus intereses. Ante effo parecía evidente la dificultad de la institucionalidad encargada del sector pará poner en marcha planes y programas. Esta incidencia pudiera tomar dos formas, por negociación obligada gracias a la fortaleza política de los transportistas y por presión al sumar el control de un servicio público básico, respaldados por una relación corporativa con el gobierno. La segunda parte de la hipótesis se centró en la perspectiva de la institucionalidad encargada de la planeación y puesta en marcha de políticas sectoriales, la cual a lo largo del periodo de estudio sólo ha reconocido extraoficialmente el problema que en el aspecto político representan las organizaciones de transportistas en la planeación y regulación del servicio, pero en los hechos se ha dedicado a plantear soluciones de tipo técnico para un problema que implica dimensiones distintas. Se propuso que bajo esa visión parcial, aunada a una falta de transformación en las relaciones gobierno-transportistas entendiendo las características sociorganizacionales de los segundos, no

existe posibilidad de que ni siquiera las mejores propuestas para el mejoramiento y optimización del servicio sean eficaces.

A partir de lo anterior se plantearon los objetivos de la investigación.

Sobre todo con la revisión de los planes y programas puestos en marcha durante el periodo de estudio para el Capítulo 3, la segunda hipótesis se refuerza parcialmente, al mismo tiempo que se transforma la visión inicial de las formas en que logran intervenir o afectar las organizaciones en la política. En el plano de la institucionalidad del transporte, se evidencia e incrementa la brecha que separa a la política oficial de la real, aunque este distanciamiento se adivina sin necesidad de una investigación, las acciones en poco correspondieron siquiera con las líneas generales de política sectorial. Ante esta ausencia de una política integral de transporte, se puede contraponer la idea que esa ha sido en realidad la política, retomando uno de los planteamientos de la Introducción: el no hacer, es también una forma de política pública.

Volviendo al sentido original de la investigación, se trató de elaborar una descripción general de las políticas aplicadas y sus resultados que sirviera para intuir si es vercad que la forma como se organizan y operan el servicio los concesionarios, ha intervenido en la planeación, diseño de políticas (enfatizando por supuesto en las que están dirigidas a elios) y funcionamiento del servicio. Al respecto, encontramos elementos que confirman que dicha estructura interviene en la política sectorial y en el funcionamiento actual del transporte de la ciudad, también es cierto que la relación clientelar-corporativa ha permitido a las organizaciones influir en las decisiones sectoriales, sobre todo hasta mediados de los años ochenta. No obstante con las transformaciones verificadas a lo largo del periodo de estudio, la idea de que dicha capacidad de intervención se fundamenta únicamente en llas relaciones corporativas y a "el poder informal" que representan estas organizaciones parece hoy muy simple y es preciso señalar la aparición, entre 1988 y 2000, de variables y situaciones nuevas.

Una de ellos se centra en la disminución funcional dei "orden establecido" a partir de transformaciones políticas sociales y económicas que hicieron cada vez más evidente la ausencia y necesidad de un "orden jurídico". Si bien a partir de la "oficialización" del servicio los líderes de las agrupaciones fueron obteniendo una gran fortaleza y capacidad de incidir e incluso participar directamente en la toma de decisiones, el orden establecido que tenían ha venido sufriendo una serie de procesos transformadores: nuevos liderazgos, diversidad política, relaciones intra e inter organizacionales, transformación institucional, etcétera. Que al desconocer las antiguas reglas del juego precisan de la existencia de instrumentos jurídico-legales que sean respetados por la diversidad de actores sociales involucrados en la planeación, prestación y regulación del servicio.

La Reforma Política del Distrito Federal, se da en este contexa de disminución de las capacidades estatales y si bien a partir del año de 1994 es cuando realmente se refuerza la construcción de la estructura institucional y normativa para este servicio, la ALDF. la Ley del Transporte y una serie de reglamentaciones, se dan bajo nuevas reglas y no logran consolidarse instrumentos de regulación efectiva, no hay correspondencia entre la estructura de gobierno encargada de planear, regular el servicio y las dimensiones de éste, por ejemplo la existencia hacia finales del año 2000 de 80 inspectores para una flota de más de 28 mil unidades de colectivos, mas 103 mil taxis y otros servicios especiales. Esto lleva a la falta de capacidad, recursos institucionales y de autoridad para regular efectivamente el transporte en las condiciones de operación de los colectivos porque no están creados para controlar un servicio con las dimensiones y características de éste. Naturalmente, las alternativas para contrarrestar a los colectivos son también insuficientes. Por otra parte, el gobierno no cuenta con los medios para prestar el servicio de manera que aún pensar en retirar las concesiones implica una gran inversión, además del problema social que por desempleo podría generarse.

Aunque los cambios internos de las organizaciones no se encuentran terminados o no está muy claro, hasta el momento de terminar esta investigación, cual será su resultado final, las transformaciones han llevado a que también, durante los últimos 12 años, se haya visto superada la capacidad de las organizaciones para intervenir directamente en la toma de decisiones de la autoridad y a que hoy la relación organizaciones-política pública sectorial no está basada solamente en las presiones que pueden ejercer los transportistas o en su papel como interlocutor del gobierno.

También deble considerarse que en cualquier esquema operativo-organizacional, con una composición modal como la actual en donde la mayor parte de los viajes se hacen en transporte colectivo concesionado la interlocución con los prestadores del servicio es obligada, porque aún cuando la relación corporativa con el gremio se ha debilitado y se encuentren en proceso de transformación su estructura, formas de organización, expansión, forma de "repartirse" las calles, de prestar el servicio, su operación, etc; sí prevalecen.

### Por lo anterior:

En el periodo de estudio no podemos hablar de una política integral de transporte, por una parte ha estado el transporte gubernamental y por otro lado el concesionado, sus objetivos y planes han sido distintos y hasta encontrados. Por otro lado, el poder logrado por las organizaciones entre 1988 y 2000, no se debe solamente a que los transportistas lo han buscado, sino también a que

las decisiones de transporte y el impacto de las políticas nacionales de adelgazamiento del estado, fueron orillando a la disminución del gobierno en la prestación directa del servicio. El que **no exista** una política sectorial bien definida "abre frentes" que logran aprovechar los concesionarios para su expansión y crecimiento, podemos citar como ejemplos la sustitución de combies por microbuses en donde al no haber restricciones los vehículos aumentaron exponencialmente, o que en el periodo de Espinoza Villareal los colectivos cubrieron inmediatamente la demanda que dejó Ruta-100 evitando al gobierno problemas por la falta del servicio.

### En cuanto a la política integral para el sector:

Los tres gobiernos analizados pusieron en marcha políticas de transporte caracterizadas por constituir líneas distintas de política que se relacionan tangencialmente, pero no se ha logrado conformar hasta el momento una política integral para el sistema de transporte en su conjunto. Como hemos dicho, la resolución de los problemas vinculados al transporte público de pasajeros constituye una cuestión de política gubernamental central y no sólo de índole técnica, o financiera u organizacional, aunque muchas de sus soluciones incluyeran estas dimensiones.

Por otro lado creemos que en cualquier ciudad sería muy difícil lograr un reordenamiento total de un servicio "informal" como el de colectivos. Estos servicios surgen y crecen bajo formas anárquicas y con regulaciones ajenas a una racionalidad de transporte como servicio público. Encontraste sería más factible la construcción de nuevas formas de transporte reguladas y con una racionalidad distinta. Estas nuevas alternativas de transporte podrían contribuir a imponer límites al servicio "desorganizado".

La posibilidad hoy de las nuevas generaciones en la construcción de una política alternativa es lograr que estos ayuden a la construcción de ésta política sin la negociación corporativa, sino en la medida en que las transformaciones sean una opción de posibles beneficios al tiempo de mantener sin enfrentamientos la relación con la "vieja guardia". Esto sería en la medida que hemos caracterizado a la segunda generación y a que sus bases son en muchos casos concesionarios adscritos a las organizaciones más tradicionales de las que han salido para integrarse con estos líderes emergentes como una opción de cambio. La coyuntura en que se encuentra hoy la estructura sociorganizacional de los colectivos representa una oportunidad para el gobierno de sentar las bases para la transformación del servicio.

Legorreta, Jorge (1994) Transporte y contaminación en la Ciudad de México, Centro de Ecología y Desarrollo, 2a edición, México, DF.

López, Ignacio (1997) Nadie está satisfecho... Los derroteros del transporte público concesionado en el DF, UTEHA/ACOMEX. México, DF.

Molinero, Ángel e Ignacio Sánchez (1996) **Transporte público: Planeación, diseño, operación y administración**, Secretaría de Transportes y Vialidad del Departamento del Distrito Federal, México DF.

Navarro, Bernardo (1993) Ciudad de México. El Metro y sus usuarios, DDF/UNAM/UAM-X, México, DF.

----- (1995), Gestión del transporte público de la Ciudad de México. Diseño de estructura, UAM-X, México, DF:

Ospina Bozzi Sonia (1993) "Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública en Gestión y política pública vol. II, núm 1, CIDE, México. Enero-Junio.

Pirez, Pedro (1994) Buenos Aires Metropolitana. Política y Gestión de la Ciudad, Centro del Editor de América latina, Buenos Aires, cap. 2 "Gobierno y gestión de la Ciudad", pp 51-65.

Reglamento para el Servicio de Transporte de Pasajeros en el Distrito Federal, en Gaceta Oficial del Distrito Federal 23 de agosto de 1999.

Remes Tellodemeneses, Roberto, (1997) Andar en el Siglo XXI. Cómo hacer un transporte que nos permita disfrutar nuestra ciudad. México, Tesis de maestría Políticas públicas, ITAM.

Rodriguez, Jesús y Bernardo Navarro (1999) El transporte urbano de pasajeros de la Ciudad de México en el siglo XIX, PUEC/GDF. México, DF.

Savitch, H (1995) Post-Industrial Cities, Princeton University Press, Princenton.

Secretaria de Transportes y Vialidad (2000) Manual de lineamientos técnicos para vehículos del servicio público de transporte de pasajeros en el Distrito Federal, México, DF.

- ----- (1994) Programa Integral de transporte 1995-2000, México, DF.
  ----- (1995) Programa Integral de transporte 1995-2000, actualización-1996, México, DF.
  ----- (1997) Memoria de Gestión 1994-1997, México, DF.
  ----- (2000) Programa Integral de transporte 1995-2000, actualización-2000, México, DF.
  ----- (1999) Segundo informe de labores, Ingeniero Joel Ortega Cuevas, México, DF.
  ----- (2000) Memoria de Gestión 1997-2000, México, DF.
- ----- diversos años, Anuarios de Transporte y Vialidad, México, DF.

Singh, Tarajjeet (2000) Public transport system in Delhi-Some issues Koteeswaran, (2000) M Urban public bus transport in India- Problems and prospects en: Díaz, Gonzálea y Jamet proceedings of the international Connference CODATU IX: Transporte Urbano y Medio Ambiente, México.

Tokman, V (comp.) El Sector Informal en América Latina, CONACULTA, México DF.

Transporte on line, Revista mensual del servicio de concesionarios, permisionarios y conductores del transporte público. Año 1, N° 1, enero 2001.

Unikel, Luis (1976) Ensayo sobre políticas de desarrollo regional en México, en <u>Vivienda</u> N° 5, Revista del Infonavit, México.

Vera, Gaspar y Ma Sol Quiroga, (1999) **De la ciudad del automóvil a la ciudad congestionada,** en Ocaña et al (compiladores), <u>Actas del X Congreso Latinoamericano del Transporte Público y Urbano,</u> CLATPU, Venezuela.

Villegas, Alejandro (2000), Air quality- transportation policies in the Mexico City Metropolitan Area (mimeo).

Vorster, J; Rademeyer, M y Burnet (2000) Public transport levels of services in Gauteng, South Africa Koteeswaran, en: Díaz, Gonzálea y Jamet proceedings of the international Connference CODATU IX: Transporte Urbano y Medio Ambiente, México.

### **BIBLIOGRAFIA**

Alcántara Sáez, Manuel (1995) Gobernabilidad, crisis y cambio, FCE, México.

Ander-Egg, Ezequiel (2000) Métodos y técnicas de investigación social III. Cómo organizar el trabajo de investigación, Grupo editorial Lumen Humanitas, Buenos Aires, Argentina

Asamblea Legislativa del Distrito Federal I Legislatura (1999 y anteriores) Ley de Transporte del Distrito Federal, México, ALDF.

Asamblea de Representantes del Distrito Federal I Legislatura (1996) Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, México, ARDF.

Asamblea de Representantes del Distrito-Federal (1996) Reglamento para el gobierno interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. México, ARDF.

Azuela, Antonio (1989) El significado jurídico de la planeación urbana en México en Garza, Gustavo (comp.) "Una década de Planeación Urbano-Regional en México 1978-1988", Colmex, México.

Bacelis, Sandra y Bernardo Navarro, (1997) La evaluación de las políticas de transporte público en la Ciudad de México en los periodos de gobierno recientes, (mimeo).

Camarena, Margarita (1990) Homogeneización del espacio, en Revista Mexicana de sociología, IIS/UNAM, año LII, N° 3, julio-septiembre, 1990.

Cedano, Carlos. ¿El transporte clandestino en América Latina: Hasta cuando? en <u>Boletín de los transporte Públicos de la América Latina</u>. ANTP-Brasil año V, vol N° 28 abril/junio 1999.

Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad/Comisión Ambiental Metropolitana (1999), Diagnóstico de las condiciones del transporte y sus implicaciones sobre la calidad del aire, y definición de políticas para el transporte concesionado conforme a las implicaciones financieras y ambientales, en Estudio Integral de Transporte y Calidad del Aire en la Zona Metropolitana del Valle de México.

Connolly, Priscilla (1999) "Mexico City: our common future?" en Environment and Urbanization, vol. 1, N° 1, april, 1999.

- ----- (1997) El contratista de don Porfirio. Obras públicas, deuda y desarrollo desigual, Fondo de Cultura Económica/Colegio de Michoacán/UAM-A, México, DF.
- ---- (1997) Evaluación económico financiera del Metro de la ciudad de México 1988-1994 en Dinámica urbana y procesos sociopolíticos. Investigaciones recientes sobre la Ciudad de México, ICIM, México, DF.
- ----- (1990) "Dos décadas de sector informal", en <u>Sociológica</u>, año 5, número 12, enero-abril, UAM-A, México, DF.
- ---- (1984) "Finanzas públicas y Estado local: El caso del Departamento del Distrito Federal" en Revista "A", vol 1, N° 11.

Cruz, Soledad y Judith Villavicencio (1994) Guía para la investigación de problemas urbanos, UAM-A, CSH, México, DF.

Davis, Diane (1999) El Leviatán urbano. La ciudad de México en el siglo XX, FCE, México, DF.

Departamento del Distrito Federal/Gobierno del Estado de México (1989) Programa Integral de Transporte y Vialidad 1990, México.

De Soto, Hernando, (1987) El Otro sendero, México, Diana.

Duhau, Emilio (1997) Las finanzas públicas locales en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Una aproximación a su evolución reciente, en Dinámica urbana y procesos sociopolíticos. Investigaciones recientes sobre la Ciudad de México, ICIM, México, DF.

----- (1991) Gestión de los servicios urbanos en México: Alternativas y tendencias en Schteingart, Martha y Luciano d'Andrea (comps) Servicios urbanos, gestión local y medioambiente, Colmex/CeRFe, México, pp. 83-107.

Figueroa, Oscar, (1990) "La evolución de las políticas de transporte urbano colectivo en la ciudad de México entre 1965 y 1988", en <u>Estudios demográficos y urbanos</u>, COLMEX- México vol 5 núm 2, mayo-agosto.

-----(1999) Políticas nacionales de desarrollo y políticas sectoriales de transporte urbano. coherencias y contradicciones, en Ocaña et al (compiladores), Actas del X Congreso Latinoamericano del Transporte Público y Urbano, CLATPU, Venezuela.

Gaceta Oficial del Distrito Federal, diversos números y años.

Garza, Gustavo (2000) La ciudad de México en el fin del nuevo milenio, El Colegio de México/Gobierno del DF.

----- (comp.) Una década de Planeación Urbano-Regional en México 1978-1988", Colmex, México.

González, Ovidio y Bernardo Navarro (1989) **Metro, Metrópoli, México**, UAM-X/IIEC, UNAM. México, DF.

Grupo de Estudios sobre el Transporte, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco- (1997) Documento interno (mimeo).

Hernánez, Tania (1994), Los gremios de taxistas en Tijuana. Alternancia política y corporativismo cetemista, el Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, México.

INEGI (1994) Encuesta origen-destino de los Habitantes del Área Metropolitana de la Ciudad de México, Inegi, México

Islas, Víctor (2000), Llegando tarde al compromiso: La crisis del transporte en la Ciudad de México, Colmex, México, DF.

Kansal, P y V.K Sibal (2000) Policy formulation for an integral multi-modal public transporte plan case study: Calcuta, India: en Díaz, González y Jamet proceedings of the international Connference CODATU IX: Transporte Urbano y Medio Ambiente, México.

Koster, Jan y Gerwin Hop (2000) Formal and informal public transport performance assessment: Nairobi case study en Diaz, González y Jamet proceedings of the international Connference CODATUIX: Transporte Urbano y Medio Ambiente, México.

Koteeswaran, M (2000) Urban public bus transport in India- Problems and prospects en: Díaz, Gonzálea y Jamet proceedings of the international Connference CODATU IX: Transporte Urbano y Medio Ambiente, México.